LAS CORTES GENERALES

En el Título III, y bajo la rúbrica "De las Cortes Generales", nuestra Constitución contempla todos los aspectos referentes al denominado poder legislativo.

Este título, se estructura en tres Capítulos referidos a los siguientes aspectos:

- Capítulo primero.- **De las Cámaras**
- Capítulo segundo.- **De la elaboración de las leyes**
- Capítulo tercero.- **De los Tratados internacionales**

El artículo 66 está dedicado a distintos aspectos generales que vamos a examinar:

Representación.- El párrafo 1º de dicho artículo establece que las Cortes Generales **"representan al pueblo español"**; pueblo en que reside la soberanía nacional según establece el artículo 1.2. El ejercicio de esta soberanía está previsto, en nuestra Constitución, a través de las siguientes formas de ejercicio:

- **Forma directa.-** A través de instituciones como el referéndum o la iniciativa legislativa popular.
- **Forma representativa.-** Mediante la elección de representantes, que es el caso de las Cortes Generales.

Debemos recordar lo estudiado en el artículo 23.1, en el que se establecía que **"los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.**

Composición.- El mismo párrafo establece que las Cortes Generales están compuestas por:

- **El Congreso de los Diputados**
- **El Senado**

Instituciones que son tratadas de forma específica por el texto constitucional.

Funciones.- El párrafo 2 establece las funciones que, con carácter general corresponden a las Cortes Generales, y que son:

- **Ejercer la potestad legislativa del Estado,** que se lleva a cabo mediante la elaboración de las leyes.
- **Aprobar sus presupuestos**, que se efectúa en la forma prevista en el artículo 134.
- **Controlar la acción del Gobierno**, mediante preguntas, comparecencias, etc.
- **Otras competencias específicas atribuidas por la Constitución**, como las que se han estudiado anteriormente en relación con Sucesión al trono, Regencia, Tutela, etc.

Inviolabilidad.- Que supone una protección no sólo frente a la posible injerencia de otros poderes públicos, sino también frente a las de los particulares, como se desprende del artículo 77.1 que prohíbe la presentación de peticiones, directamente, mediante manifestaciones ciudadanas.

El artículo 67 trata varios aspectos de carácter general, comunes a ambas cámaras, como son:

- **La incompatibilidad** entre la condición de diputado y senador, al establecer que **"nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente";** así como entre la de parlamentario de una Comunidad Autónoma y Diputado. Nótese que si se puede simultanear la condición de Senador con la de parlamentario de las Comunidades Autónomas.
- **El mandato imperativo.-** El párrafo 2 establece que los miembros de las Cortes Generales "**no estarán ligados por mandato imperativo",** lo que supone que los miembros de las cámaras tienen plena libertad de actuación, ya que los electores no pueden exigirles un comportamiento determinado.
- **Publicidad de las reuniones.-** El último párrafo del artículo 67 está dedicado a garantizar la publicidad de las reuniones de las cámaras, al privar de todo valor a aquellas reuniones que se celebren sin convocatoria previa. Se trata de evitar que se tomen acuerdos de forma fraudulenta.

El Congreso de los Diputados.- El artículo 68 está dedicado al Congreso de los Diputados, denominado también Cámara Baja, contemplando los siguientes aspectos:

- **Composición.-** La Constitución, señala un mínimo y un máximo de diputados, sin fijar un número concreto. Así pues el Congreso de los Diputados ha de tener entre 300 y 400 diputados, siendo su composición actual la de 350.
- **Tipo de sufragio.-** El texto constitucional señala que la elección de los Diputados se ha de hacer por **"sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley".**

Vamos a analizar, a continuación, cada uno de dichos términos:

- ✓ **Universal.-** Que implica la imposibilidad de excluir de este derecho a ninguna persona por motivos, políticos, económicos, sociales, religiosos, etc.
- ✓ **Libre.-** Lo que supone que el elector no puede ser coaccionado en forma alguna para emitir su voto; pues este debe responder a la libre voluntad de cada persona.
- ✓ **Igual.-** Ya que todos los votos tienen el mismo valor, con independencia de la persona que lo formule.
- ✓ **Directo.-** Pues los electores eligen directamente a sus representantes, que han de integrar el Congreso; tratando así de evitar la manipulación de los votos que se puede producir en las elecciones indirectas, realizadas a través de compromisarios y que se vienen utilizando, por ejemplo, en el funcionamiento de los partidos políticos.
- ✓ **Secreto.-** Como garantía de que el voto sea efectivamente libre. A este fin se articulan procedimientos como el sobre opaco, etc.

La circunscripción electoral.- El párrafo 2 establece la provincia como circunscripción electoral básica, reservando a la ley la distribución del número de diputados que corresponden a cada una de ellas sin más limitaciones que el establecimiento de un mínimo por provincia, distribuyendo el resto proporcionalmente a la población de cada una de ellas.

Se adjudica un diputado a la ciudad de Ceuta y otro a Melilla.

La representación proporcional.- El párrafo 3 del artículo 68 establece que la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a los criterios de representación proporcional; de tal modo que los escaños se atribuyan proporcionalmente al número de votos obtenidos.

Duración del mandato.- El Congreso es elegido por **cuatro años**, por lo que el mandato de los Diputados termina cuatro años después del día de su elección, o bien el día de la disolución de la Cámara, si esta se disuelve antes de ese período.

Electores y elegibles.- El párrafo 5 establece que son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos; circunstancia que implica ser mayor de edad y estar incluido en el censo electoral, así como no estar incluido en las causas de inelegibilidad que se señalen y no estar privado del derecho de sufragio.

Con objeto de garantizar la universalidad del voto, este punto dispone que *la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.*

Plazos.- El párrafo 6 establece los plazos relativos a:

- ✓ **Celebración de elecciones.-** Que tendrán lugar *entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato.*
- ✓ **Convocatoria del Congreso.-** Que se efectuará *dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.*

El Senado.- El artículo 64 está dedicado al Senado, denominado también Cámara Alta, a la que define como Cámara de representación territorial; contemplando los siguientes aspectos:

Composición.- Tiene una composición variable, en función de las reglas que se señalan a continuación.

- Se elegirán **cuatro senadores** por cada provincia.
- **Tres senadores** por cada una de las islas mayores:
  - Gran Canaria
  - Mallorca
  - Tenerife
- **Un senador** por cada una de las siguientes islas o agrupaciones:
  - Ibiza-Formentera
  - Menorca
  - Fuerteventura
  - Gomera
  - Hierro
  - Lanzarote
  - La Palma
- **Dos senadores** por cada una de las ciudades de:
  - Ceuta
  - Melilla

- **Senadores designados por las Comunidades Autónomas:**

  Cada una de las Comunidades Autónomas designará, a través de su Asamblea legislativa, u Órgano Colegiado Superior, de acuerdo con sus respectivo Estatutos asegurando, en todo caso, la representación proporcional:

  - ✓ **Un senador por cada Comunidad Autónoma.**
  - ✓ **Otro más por cada millón de habitantes.**

Tipo de sufragio.- El artículo 69 establece los mismos criterios que se establecían para el Congreso de los Diputados, al disponer que será por *sufragio universal, libre, igual, directo y secreto,* por cada una de las circunscripciones y en los términos que señale una ley orgánica. Nótese que el sufragio directo se ve quebrado por la designación de los senadores por parte de las Comunidades Autónomas, ya que constituye una elección indirecta.

Duración del mandato.- El párrafo 6 del artículo 69, se pronuncia en idénticos términos que para los Diputados, al disponer que *el Senado es elegido por cuatro años* y que *el mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.*

Inelegibilidad e incompatibilidad.- El artículo 70 señala que la ley determinará las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad de los Diputados y Senadores, estableciendo las que en todo caso debe contener.

Debemos precisar, en primer lugar que las causas de **ineligibilidad** operan antes de la elección, de forma tal que quienes estén afectados por ellas no podrán concurrir a las elecciones, mientras que las causas de **incompatibilidad** lo hace con posterioridad, debiendo optar, los que se encuentren afectados, por uno u otro cargo.

Dichas causas comprenden a las siguientes personas:

a) Los componentes del Tribunal Constitucional.

b) Los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con excepción de los miembros del Gobierno.

c) El Defensor del Pueblo.

d) Los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.

e) Los militares profesionales y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.

f) Los miembros de las Juntas Electorales.

Control de validez de actas y credenciales.- El último párrafo del artículo 70 establece el **control judicial** de las actas de los miembros de las Cámaras, en los términos que establezca la ley electoral.

Estatuto del parlamentario.- El artículo 71 contempla diferentes aspectos que afectan a lo que podríamos denominar el estatus personal de los parlamentarios y que afecta a los siguientes aspectos:

- **Inviolabilidad.-** Que ampara tanto a Diputados como Senadores, por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
- **Inmunidad.-** De carácter personal, que les cubre durante el periodo de su mandato, y que abarca dos aspectos:

- **La detención.-** Ya que sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito.
- **La imputación.-** Pues no podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

➢ **Aforamiento.-** Que supone que en las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

➢ **Retribución.-** La Constitución les otorga el derecho a percibir la asignación económica que se fije por cada una de las Cámaras respectivas.

Autonomía de las Cámaras.- El artículo 72, está dedicado a regular los aspectos relacionados con la autonomía de funcionamiento, con el fin de asegurar su independencia y evitar la influencia de otros poderes del Estado, abarcando los siguientes aspectos:

➢ **Reglamentos.-** Que serán elaborados por cada una de las Cámaras, para regular su funcionamiento; y cuya aprobación y reforma serán sometidas a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta. Para las sesiones conjuntas, de ambas Cámaras, se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales, que debe ser aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

➢ **Presupuestos.-** Que cada una de las Cámaras aprueba de forma autónoma.

➢ **Estatuto del personal de las Cortes Generales.-** Que será regulado, de común acuerdo, por ambas Cámaras.

➢ **Órganos de gobierno.-** Que son elegidos por cada una de las Cámaras, y que están constituidos por los Presidentes y miembros de sus Mesas. Cuando se celebre una sesión conjunta, de ambas Cámaras, esta será presidida por el Presidente del Congreso de los Diputados.

➢ **Autonomía administrativa.-** Ya que el Presidente de cada Cámara ejerce en nombre de esta, y dentro de las respectivas sedes, todos los poderes administrativos y facultades de policía.

Períodos de sesiones.- El artículo 73 trata de las reuniones de las Cámaras, que podrán efectuarse de la siguiente forma:

➢ **Sesiones Ordinarias.-** Para las que el párrafo 1 fija dos períodos dentro de cada año:

- o **Primero.-** De septiembre a diciembre
- o **Segundo.-** De febrero a junio.

➢ **Sesiones Extraordinarias.-** Que serán convocadas, en cada Cámara, según un orden del día determinado, siendo clausuradas al agotarse este; siendo necesaria la petición de:

- o El Gobierno.
- o La Diputación Permanente.
- o La mayoría absoluta de sus miembros.

Decisiones de las Cortes Generales.- El artículo 74 contempla la actuación de ambas Cámaras, en aquellos asuntos que, al margen de la función legislativa ordinaria, le encomienda la Constitución:

- **Sesión conjunta.-** El párrafo 1 establece que las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer *las competencias no legislativas que le Título II les atribuye expresamente a las Cortes Generales*, y que son las siguientes:
  - Proveer la sucesión a la Corona, en el caso de extinción de las líneas sucesorias. (Art. 57.3).
  - Supuestos de prohibición de matrimonio a los sucesores del Rey. (Art. 57.4).
  - Inhabilitación del Rey. (Art. 59.2)
  - Designación de la Regencia. (Art. 59.3)
  - Nombramiento del Tutor del Rey menor. (Art. 60.1)
  - Proclamación del Rey, así como tomar juramento a este, al Príncipe Heredero y al Regente o Regentes.
- **Sesión separada.-** El párrafo 2 recoge aquellas decisiones encomendadas a las Cortes Generales en otros aspectos, que se señalan a continuación, y que deben ser adoptadas por mayoría de cada una de las Cámaras, por separado; iniciándose el proceso en una de ellas, según la materia de que se trate.
  - Autorización para obligarse mediante Tratados o Acuerdos. Se inicia en el Congreso. (Art. 94.1)
  - Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas. Se inicia en el Senado. (Art. 145.2)
  - Distribución del Fondo de Compensación entre Comunidades Autónomas. Se inicia en el Senado. (Art. 158.2)

En caso de desacuerdo entre ambas Cámaras, se intentará obtener un acuerdo por medio de una Comisión Mixta, integrada por el mismo número de Diputados y Senadores, la cual presentará un texto único que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba el texto elaborado, la decisión corresponderá al Congreso por mayoría absoluta.

Funcionamiento de las Cámaras.- El artículo 75.1, posibilita el funcionamiento de las Cámaras, en dos modalidades:

- **En Pleno.-** Que consiste en la reunión de todos los miembros de la Cámara, pudiendo asistir también los miembros del Gobierno que no sean Parlamentarios, con voz, pero sin voto.
- **Por Comisiones.-** Formadas en el seno de cada Cámara con objeto de dividir los trabajos parlamentarios y que revisten varias formas. (Legislativas, Permanentes, etc.)

El párrafo 2 contempla la posibilidad de que ambas Cámaras deleguen en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, siempre que no afecten a:

- La reforma constitucional.
- Cuestiones internacionales.
- Leyes Orgánicas.
- Leyes de Bases.
- Los Presupuestos Generales del Estado.

No obstante, el Pleno puede recabar, en cualquier momento, el debate y votación de cualquiera de estos proyectos o proposiciones.

Comisiones de investigación.- El artículo 76 establece la posibilidad del nombramiento de Comisiones de Investigación, sobre cualquier asunto de interés público. Podrán ser nombradas por el Congreso, el Senado o conjuntamente por ambas Cámaras.

De estas Comisiones, podemos destacar los siguientes aspectos:

- **Sus conclusiones** no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales.
- **El resultado de la investigación** se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, en los casos que proceda, a fin de iniciar las oportunas acciones.
- **La obligación de comparecer** ante estas comisiones, a requerimiento de las Cámaras, remitiendo a una posterior regulación legal el establecimiento de sanciones para quienes incumplan esta obligación.

Peticiones a las Cámaras.- En íntima relación con el **derecho de petición** recogido en el artículo 29, y estudiado anteriormente, el artículo 77 recoge la posibilidad de que las Cámaras reciban peticiones, con arreglo a las siguientes normas:

- **Podrán ser individuales o colectivas.**
- **Han de ser por escrito.**
- **Se prohíbe su presentación directa por manifestaciones ciudadanas.**

Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban, estando éste obligado a explicarse sobre su contenido, cuando aquellas se lo exijan.

Las Diputaciones Permanentes.- En cada una de las Cámaras se nombrará una Diputación Permanente que tendrá como misión general la de *velar por los poderes de las Cámaras cuando estas no estén reunidas.* Estas diputaciones, reguladas en el artículo 78, presentan las siguientes características:

- **Composición.-** Cada Diputación Permanente estará compuesta por un mínimo 21 miembros.
- **Representación.-** En ellas deberán estar representados los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica.
- **Presidencia.-** Corresponderá al Presidente de la Cámara respectiva.
- **Funciones específicas.-** Los párrafos 2 y 3, de este artículo, les encomienda las siguientes funciones:
  - ✓ Convocar a las Cámaras, fuera del periodo de sesiones. (Art. 73.2)
  - ✓ Ejercer las funciones de las Cámaras en el caso de que hubieran sido disueltas o hubiere expirado su mandato, hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.
  - ✓ Convalidar los Decretos - Leyes (art. 86.2). Nótese que esta función corresponde a la Diputación Permanente del Congreso, no a la del Senado; siempre que dicha Cámara haya sido disuelta o finalizado su mandato.
  - ✓ Ejercer las facultades de la Cámara en relación con la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116). Al igual que la anterior, esta fun-

ción corresponde solamente a la Diputación Permanente del Congreso, en los mismos casos de inexistencia de la Cámara señalados anteriormente.

Por último, el párrafo 4 establece la obligación de la Diputación Permanente de dar cuenta de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas, a la Cámara correspondiente, una vez reunida esta.

Los acuerdos de las Cámaras.- El artículo 79 establece diversos requisitos en relación con los acuerdos de las Cámaras y que consisten en:

- **Quórum.-** El párrafo 1 exige que, para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reglamentariamente reunidas (recuérdese que el artículo 67.3 privaba de validez a las reuniones que se celebraran sin convocatoria reglamentaria) y se requiere la asistencia de la mayoría de sus miembros.
- **Validez.-** Los acuerdos, para ser válidos, ha de adoptarse por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de los casos en que se exija mayoría cualificada.
- **Carácter del voto.-** El voto de los Senadores y Diputados es **personal e indelegable.**

Publicidad de las sesiones.- El artículo 80 establece que *las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento.*

LA ELABORACION DE LAS LEYES

El Capítulo II recoge la función por excelencia de ambas Cámaras, y que ya recogía el artículo 66.2 al establecer: *"Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa…."*.

En primer lugar, la Constitución establece los tipos de leyes y disposiciones con rango de ley, que estudiaremos a continuación:

La Ley .- Bajo esta denominación se recoge toda norma aprobada por las Cortes Generales, y a ella se refiere la Constitución en numerosas ocasiones.

No obstante, en la constitución actual se introduce un tipo específico de ley, a la que se refiere el artículo 81 con la denominación de ley orgánica.

La Ley Orgánica.- El párrafo 1 del artículo 81 establece que son leyes orgánicas:

- Las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.
- Las que aprueben los Estatutos de Autonomía.
- Las que afecten al régimen electoral general.
- Las demás previstas en la Constitución. (Ej.: Funciones, principios básicos y Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad - art. 104.2. Estados de alarma, excepción y sitio - art. 116. Etc.).

El punto 2 establece, para este tipo de norma, un procedimiento especial para su aprobación, modificación o derogación, consistente en la exigencia de mayoría absoluta del Con-

greso en una votación final sobre el conjunto del proyecto; procedimiento que, como veremos no se va a exigir para la ley ordinaria.

El Decreto Legislativo.- Los artículo 82 al 85 recogen los supuestos de delegación de las Cortes Generales al Gobierno, para emanar normas con rango de ley, cuyos requisitos vamos a examinar.

- **Materias objeto de delegación.-** El artículo 82.1 permite la delegación sobre **materias determinadas**, siempre que **no estén reservadas a ley orgánica.**
- **Forma de delegación.-** El párrafo 2 establece la forma en que se ha de efectuar la delegación, estableciendo dos supuestos:
  - **Ley de Bases,** cuando tenga por objeto la formación de un texto articulado.
  - **Ley ordinaria**, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.
- **Características de la delegación.-** El párrafo 3 dispone que la delegación habrá de otorgarse:
  - Al Gobierno
  - De forma expresa
  - Para materia concreta
  - Con fijación de plazo para su ejercicio.
    - En consecuencia:
  - No puede permitirse la subdelegación a autoridades distintas del Gobierno.
  - La delegación se agota cuando se publica la norma correspondiente.
  - No se puede entender concedida de modo implícito o por tiempo indefinido.
- **La Ley de Bases.-** Es el instrumento de delegación para la formación de textos articulados, y está sujeta a los siguientes requisitos:
  - Limitará con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa, y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. (Art. 82.4)
  - No podrá autorizar la modificación de la propia ley de bases. (Art. 83)
  - No facultará para dictar normas con carácter retroactivo. (Art. 83)
- **La Ley Ordinaria de Delegación.-** El artículo 82.2 establece que la autorización para refundir textos legales se hará mediante ley ordinaria, que, de conformidad con el párrafo 5 de dicho artículo, determinará el **ámbito normativo** a que se refiere el contenido de la delegación y especificará si se autoriza:
  - La simple refundición de varios textos en uno solo.
  - La regulación, aclaración y armonización de los textos que han de ser refundidos.
- **Control parlamentario.-** El punto 6 del artículo 82 contempla la posibilidad de que las leyes de delegación establezcan mecanismos adicionales de control, con objeto de verificar si el Gobierno se ha ajustado a la delegación concedida. Nótese que no existe la obligación de establecer el control, sino que es potestativo de las Cortes.

- **Protección de la delegación.-** El artículo 84 protege la delegación legislativa, al establecer que el Gobierno podrá oponerse a la tramitación de una proposición de ley o enmienda que fuese contraria a la delegación legislativa en vigor. En este supuesto, solo cabe la posibilidad de derogación total o parcial de la ley de delegación, mediante la presentación de la oportuna proposición de ley.

Por último, el artículo 85 se limita a establecer la denominación de este tipo de normas, aplicándole la de **Decreto Legislativo.**

El Decreto Ley.- El artículo 86 contempla la posibilidad de que el Gobierno dicte normas con rango de ley, sin previa autorización de las Cortes Generales, que estarán sujetas a las siguientes condiciones:

- **Requisito previo.-** Para hacer uso de esta facultad es necesario que se den los supuestos de **extraordinaria y urgente necesidad.**
- **Materias excluidas.-** No podrán ser afectadas por Decreto Ley las siguientes materias:
  - Ordenamiento de las instituciones básicas del Estado.
  - Derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I.
  - Régimen de las Comunidades Autónomas.
  - Derecho electoral general.

Provisionalidad.- Los Decretos Leyes son disposiciones legislativas provisionales, por lo que deben ser sometidos inmediatamente al control del Congreso de los Diputados. Este control se llevará a efecto mediante el debate y votación en el Congreso, convocado al efecto, si no estuviere reunido, en el plazo de treinta días desde su promulgación.

El Congreso se ha de pronunciar, de forma expresa, en dicho pleno, sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

Existe también la posibilidad de que, dentro del plazo señalado, el Congreso tramite dicho Decreto Ley como proposición de ley, por el procedimiento de urgencia.

La Iniciativa Legislativa.- El artículo 87 otorga la iniciativa legislativa :

- **Al Gobierno,** que la ejercerá a través de los **proyectos de ley.**
- **Al Congreso y al Senado**, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras**,** y que ejercerá mediante **proposiciones de ley.**
- **A las Asambleas de las Comunidades Autónomas**, mediante la solicitud al Gobierno para que adopte un **proyecto de ley** o mediante la remisión al Congreso de una **proposición de ley.** En este último caso delegará ante el Congreso un máximo de tres miembros de su asamblea para la defensa de la proposición.
- **Al pueblo**, mediante la presentación de **proposiciones de ley** suscritas por, al menos, 500.000 firmas; y en la forma que determine una ley orgánica, quedando excluidas las siguientes materias:
  a) Las reservadas a Ley Orgánica.
  b) Las Tributarias.
  c) Las de carácter internacional.
  d) Las relativas a la prerrogativa de gracia.

Elaboración de las leyes.- El procedimiento de elaboración de las leyes se inicia siempre en el Congreso de los Diputados, al que pueden llegar los textos en la forma siguiente:

- **Proyectos de ley** elaborados por el Gobierno y aprobados por el Consejo de Ministros, que los remitirá al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.
- **Proposiciones de ley,** que pueden proceder de:
  - Grupos parlamentarios.
  - Diputados
  - Senadores

Y cuya regulación corresponde al Reglamento de las Cámaras (artículo 89), disponiendo que la tramitación de los proyectos de ley (prioritaria) no impedirá el ejercicio de la iniciativa legislativa reservada a:

- Las Asambleas de las Comunidades Autónomas
- La iniciativa legislativa popular.

Tramitación.-

- **Congreso**.- Una vez aprobado un proyecto de ley (orgánica u ordinaria) por el Congreso, su Presidente dará inmediata cuenta al Presidente del Senado. (Artículo 90.1)
- **Senado.-** El presidente del Senado, una vez recibido el texto correspondiente dispone de un plazo de dos meses (veinte días en caso de proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados) contados a partir del día de la recepción del texto, para:
  - **Aprobarlo**
  - **Oponer su veto** (por mayoría absoluta)
  - **Introducir enmiendas**

En caso de veto, el Congreso puede ratificar el texto inicial, por mayoría absoluta, y si no se consigue esta, por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses.

En caso de enmiendas, el Congreso puede, por mayoría simple, aceptarlas o rechazarlas.

Sanción.- Una vez aprobadas las leyes, por las Cortes Generales, el Rey dispone de un plazo de 15 días para:

- **Sancionarlas.**
- **Promulgarlas.**
- **Ordenar su inmediata publicación.**

Aspectos que el artículo 62 a), estudiado en el Título anterior, atribuía al Rey.

El referéndum.- El referéndum es una institución de democracia directa, mediante la que los ciudadanos expresan su opinión.

La modalidad de referéndum que se contempla en el artículo 92.1 es un referéndum consultivo, al que se puede acudir para conocer la opinión de los ciudadanos sobre determinadas decisiones políticas de especial transcendencia.

Cuando estudiemos los aspectos relativos a la reforma constitucional, veremos otro tipo de referéndum, obligatorio, en caso de reforma de determinados artículos del texto constitucional.

El referéndum será convocado por el Rey (recuérdese que es una función prevista en el artículo 62 c.), mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

El párrafo 3 del artículo 92 remite a una ley orgánica las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum.

DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Autorización.- La celebración de tratados por los que se atribuya a una Organización o Institución Internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución deberá ser autorizada mediante una ley orgánica. (Artículo 93).

Control de la aplicación.- La garantía del cumplimiento de los tratados, así como de las resoluciones dictadas por los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión de competencias serán controlados por

- **Las Cortes Generales**
- **El Gobierno**

Según los casos (Artículo 93).

Consentimiento.- La prestación del consentimiento del Estado para obligarse, por medio de tratados o convenios, requerirá la previa autorización de las cortes Generales en los casos siguientes:

- **Tratados de carácter político.**
- **Tratados o convenios de carácter militar.**
- **Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.**
- **Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.**
- **Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.**

De la conclusión de los restantes tratados o convenios serán inmediatamente informados, tanto el Congreso como el Senado.

Constitucionalidad.- El artículo 95 establece los mecanismos necesarios para garantizar la constitucionalidad de los tratados que se suscriban y así, el párrafo 1 establece que *la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional*. Recuérdese que la adhesión de España al Tratado constitutivo de la Unión Europea motivó una reforma de la Constitución.

Con objeto de determinar si existe o no esa contradicción, el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que se pronuncie al efecto.

Integración en el ordenamiento jurídico.- Los tratados internacionales, validamente celebrados, entrarán a formar parte del ordenamiento jurídico español a partir de su publicación oficial.(Recuérdese que el artículo 9.3 garantiza la publicidad de las normas).

Las disposiciones de los tratados *solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.*

Denuncia.- Para la denuncia de los tratados y convenios se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación, ya estudiado al tratar el artículo 94.

EL GOBIERNO

Bajo el epígrafe anterior, se recoge en el Título IV lo relativo al Gobierno y a la Administración, sin perjuicio de que algunas facetas vengan reguladas en el título siguiente, bajo la rúbrica *De las relaciones entre el gobierno y las Cortes Generales".*

Funciones.- El artículo 97, primero de este título, confiere al Gobierno las siguientes funciones:

- **Dirección de la política interior.-** Que comprende el grueso de su función, ya que en esta faceta se comprenden la política económica y social, el desarrollo político y constitucional, etc. Esta función tiene su reflejo en otros artículos de la constitución, como el artículo 104, que sitúa bajo su dependencia las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o el artículo 116, que le otorga determinadas funciones en relación con los estados de alarma, excepción y sitio.
- **Dirección de la política exterior.-** Que comprende las relaciones con la comunidad internacional, aunque debe contar con el consentimiento de las Cortes para algunos supuestos, según hemos visto anteriormente. En este punto debemos recordar que el preámbulo de nuestra Constitución proclama la voluntad de *Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.*
- **Dirección de la Administración.-** Lo que supone una función de dirección de la Administración, tanto civil como militar, orientada a la consecución de los objetivos políticos que se haya propuesto en su política interior y exterior.
- **Dirección de la defensa del Estado.-** Función esta que supone una reiteración, ya que tanto la defensa del Estado, tanto interior como exterior, esta incluida en la función de *dirección de la política interior y exterior*, así como en la de *dirección de la Administración militar.*
- **Ejercicio de la función ejecutiva.-** Que comprende la actividad encaminada a la aplicación del ordenamiento jurídico en todas sus facetas, y para cuyo fin dispone de la Administración, a través de la cual va a ejercer esa función ejecutiva.
- **Ejercicio de la potestad reglamentaria.-** Como complemento a la función anterior, se otorga al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria, que no es otra cosa que *la facultad que posee el Gobierno de dictar normas, de carácter general, con*

rango inferior a la ley. Tanto el ejercicio de esta función, como de la anterior, esta sujeto a lo que dispongan la Constitución y las leyes.

Composición.- La composición del Gobierno viene recogida en el artículo 98, aunque regula esta de forma extraordinariamente flexible, y no cerrada, al establecer que este se compone de:

- **El Presidente. -** A quien el párrafo 2 de este artículo se refiere como quien *dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo.*
- **Los Vicepresidentes.-** Figura intermedia entre el Presidente y los ministros, y cuya existencia no es obligatoria.
- **Los Ministros.-** De carácter obligatorio, al igual que el Presidente, existirán en el número que se determine en cada momento. Ejercen su competencia, y son responsables directos de la gestión de sus respectivos ministerios; sin perjuicio de la coordinación y dirección general atribuida al Presidente del gobierno.
- **Otros miembros del Gobierno.-** La Constitución permite incorporar al Gobierno a otras figuras, siempre que se establezca por ley.

Incompatibilidades.- El párrafo 4, del artículo 98, remite a la ley la regulación del estatuto de los miembros del Gobierno, así como el régimen de incompatibilidades de los mismos; pero el párrafo 3 consagra algunas de ellas de forma directa, y que afectan a:

- **La función representativa.-** No pudiendo ejercer otras que las propias del mandato parlamentario. Recuérdese que el artículo 70.1, al tratar el régimen de incompatibilidad de los Diputados y Senadores, excluía de la misma a los miembros del Gobierno.
- **La función pública.-** Que no pueden ejercer, salvo la que derive de su cargo.
- **Actividades profesionales y mercantiles.-** Cuyo ejercicio les está totalmente prohibido.

Nombramiento del Presidente.- El mecanismo para el nombramiento del Presidente del Gobierno, viene recogido en el artículo 99 y en este proceso podemos distinguir, para su estudio, los siguientes aspectos:

- **Casos en que procede.-** El párrafo 1 prevé la puesta en marcha de este procedimiento en los siguientes casos, si bien solo cita expresamente uno de ellos:
  - ✓ **Renovación del Congreso de los Diputados.-** Único supuesto citado expresamente en la Constitución, ya que para los demás emplea la fórmula *en los demás supuestos constitucionales en que así proceda*; supuestos que se señalan en los puntos siguientes. Recuérdese que la renovación del Congreso se puede producir por fin del mandato o por disolución de las Cámaras, lo que da lugar a la convocatoria de elecciones generales.
  - ✓ **Pérdida de la confianza parlamentaria (Art. 101).-** Que se produce cuando el Congreso niega su confianza al Gobierno, por el procedimiento previsto en el artículo 114.
  - ✓ **Dimisión del Presidente (Art. 101).-** Como la protagonizada por Adolfo Suárez en 1.981.
  - ✓ **Fallecimiento (Art. 101).-** Algunos autores asimilan a este supuesto el de enfermedad grave o incapacidad física del Presidente del Gobierno.

- ✓ **Acusación por delitos contra la seguridad del Estado (Art. 102).-** Ya que esta acusación, que debe que debe estar respaldada por la mayoría absoluta del Congreso**,** implicaría la pérdida de confianza parlamentaria.

Nótese que entre las causas señaladas anteriormente no se ha incluido la moción de censura, ya que esta lleva implícito el nombramiento del candidato alternativo, caso de prosperar.

Procedimiento.- El procedimiento a seguir presenta tres fases diferenciadas:

- **Propuesta del candidato .-** Esta fase corresponde al Rey y, a pesar de que la Constitución le impone la consulta previa con los representantes que designen los partidos políticos con representación parlamentaria, es una de las funciones que más discrecionalidad permiten al Rey. Recuérdese que en este caso, el refrendo de la propuesta será firmado por el Presidente del Congreso de los Diputados, a través del cual debe efectuar la propuesta. (Art. 99.1).
- **Investidura.-** Esta fase presenta dos partes estrechamente relacionadas:
  - ✓ **Exposición del programa político**, del Gobierno que pretenda formar, ante el Congreso de los Diputados, a quien solicitará su confianza (art. 99.2).
  - ✓ **Votación.-** Una vez expuesto el programa, y solicitada la confianza, esta se entenderá otorgada si lo hace la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. Si en esta votación, el candidato no obtuviere la mayoría absoluta, se efectuará una nueva votación cuarenta y ocho horas más tarde, y en esta se entenderá otorgada la confianza si obtiene la mayoría simple (art. 92.3).

  Si el candidato no obtiene la confianza parlamentaria, tras las dos votaciones citadas, se tramitarán sucesivas propuestas de nuevos candidatos, hasta que uno de ellos obtenga la confianza de la Cámara. Si transcurridos dos meses, desde la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras (Congreso y Senado), y convocará elecciones generales; actos para los cuales necesitará el refrendo del Presidente del Congreso.
- **Nombramiento.-** Si el candidato obtiene la confianza de la Cámara, será nombrado Presidente del Gobierno. El nombramiento será efectuado por el Rey, con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados.

Nombramiento de los miembros del Gobierno.- El artículo 100 establece que los demás miembros del Gobierno (ministros, en todo caso, y vicepresidentes y otros si los hubiere) serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su presidente. (En idénticos términos se pronuncia el artículo 62. 1 e), estudiado anteriormente).

Cese de los miembros del Gobierno.- El Gobierno cesa en los supuestos a que alude el artículo 101 y que hemos visto anteriormente al estudiar los casos en que procede el nombramiento de Presidente del Gobierno. El único caso de cese del Gobierno ,no estudiado anteriormente por llevar implícito el nombramiento de presidente, es el de la moción de censura, prevista en el artículo 114.2.

El párrafo 2 de este artículo dispone que el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Responsabilidad criminal del Gobierno.- El artículo 102 contempla el fuero especial de que gozan los miembros del Gobierno, y que se traduce en:

- ✓ **Tribunal competente.-** El párrafo 1 establece que *la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del gobierno será exigible, en su caso, ante la* ***Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.***
- ✓ **Delitos contra la Seguridad del Estado.-** El párrafo 2 dispone que cuando la acusación fuere por *traición o por cualquier delito contra la seguridad del estado, en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.*
- ✓ **Exclusión de medidas de gracia.-** El párrafo 3 prohibe aplicar a los supuestos anteriores la prerrogativa real de gracia, prevista en el artículo 62.1 i).

LA ADMINISTRACION

Podemos decir que la Administración es el instrumento del que se sirve el Gobierno para llevar a cabo la función ejecutiva que le encomienda la Constitución. No obstante, la Administración es algo más que un mero instrumento, pues posee personalidad jurídica propia y goza incluso de una cierta autonomía con relación al poder político del que depende.

Debemos tener en cuenta que cuando la Constitución establece el marco de funcionamiento de la Administración Pública, se está refiriendo a todas las administraciones que la integran, ya pertenezcan al Estado, a las Comunidades Autónomas o a la Administración Local.

Principios rectores.- El artículo 103 de la Constitución, impone a la Administración una pauta de actuación, así como ciertos principios que se han de regir su estructura administrativa.

Los criterios o pautas que han de regir la Administración son:

- ➢ **La objetividad.-** Lo que supone la imparcialidad en la actuación de la Administración, que ha de tener como único fin *los intereses generales*, prescindiendo de toda actuación sectaria en favor de otros intereses. Este principio viene también recogido en el artículo 9.3, al garantizar la *interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*, así como en el párrafo 3 de este mismo artículo cuando remite a la ley la regulación de las garantías para la imparcialidad de los funcionarios.
- ➢ **Eficacia.-** Que consiste en el logro de los resultados proyectados y que en ocasiones depende de los medios de que se dispone, grado de dificultad del trabajo, etc.

Dentro de este grupo de criterios podríamos incluir la **participación de los ciudadanos,** recogida en el artículo 105, y que más adelante estudiaremos.

Mientras que los principios de organización son los siguientes:

- ➢ **Jerarquía.-** Que supone la dependencia de unos organismos de otros superiores, de tal forma que las decisiones que se adoptan en la cúpula de la Administración, sean ejecutadas por los órganos inferiores con total fidelidad. Debe dejarse claro que este princi-

pio de jerarquía opera exclusivamente para aquellos órganos pertenecientes a la misma administración.

- **Coordinación.-** Que implica una regulación de las actuaciones de los órganos administrativos no dependientes, de tal forma que lejos de interferirse, se complementen. Esta coordinación debe efectuarse, no solo entre las distintas Administraciones, sino también entre los órganos de la misma Administración que comparten competencias.
- **Desconcentración.-** Que consiste en el traspaso de competencias, dentro de una misma Administración, de un órgano superior a otro inferior. Presenta como característica que puede ser revocada, en cualquier momento, por el órgano que la realiza.
- **Descentralización.-** Que consiste en el traspaso de competencias de una Administración a otra, de ámbito territorial menor, o a un Organismo Autónomo.
- **Función pública.-** Que ha de ser desempeñada por un personal que garantice el correcto funcionamiento de los distintos órganos administrativos. A tal fin, el párrafo 3 del citado artículo 103, remite a la ley la regulación de:
  - **El estatuto de los funcionarios públicos.**
  - **El acceso a la función pública**, que ha de efectuarse de acuerdo con los principios de **mérito y capacidad.**
  - **Las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación.** Recuérdese que el artículo 28.1 se pronuncia en los mismos términos.
  - **El sistema de incompatibilidades.**
  - **Las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.**

Hemos de señalar, por último que el párrafo 2 dispone que *los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.*

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.- El artículo 104 está dedicado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los que se coloca **bajo la dependencia del gobierno** y se asigna como misión la de **proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.**

El mismo artículo, en su párrafo 2, remite a una ley orgánica la determinación de las funciones, principios básicos de actuación y estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta ley, es la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, que será objeto de estudio detallado.

Nótese que la Constitución se limita a fijar la dependencia y la misión, dejando el resto a un posterior desarrollo mediante ley orgánica.

Participación de los ciudadanos.- El artículo 105 contempla la participación de los ciudadanos, en la forma que regule la ley, en los siguientes aspectos:

- **Elaboración de disposiciones administrativas,** en cuyo procedimiento deberá oírse a los ciudadanos afectados, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley (Sindicatos, Colegios Profesionales, Organizaciones de Consumidores, etc.).
- **Acceso a archivos y registros administrativos,** salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

- **El procedimiento administrativo,** a través del cual deben producirse los actos administrativos; procedimiento que deberá garantizar, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Control Jurisdiccional.- El artículo 106.1 establece que: ***Los Tribunales controlaran la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa;*** control que se efectúa a través del orden contencioso administrativo.

Recuérdese que el artículo 97, a establecer las funciones del Gobierno, establecía que lo haría ***"…de acuerdo con la Constitución y las leyes."***

Responsabilidad patrimonial de la Administración.- El artículo 106.2 establece esta responsabilidad patrimonial al reconocer el derecho de los particulares a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, siempre que:

- **Sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.**
- **No se trate de casos de fuerza mayor.**

El Consejo de Estado.- El artículo 107 contempla la existencia de un órgano consultivo del Gobierno, cuya composición y competencias remite a una ley orgánica que las desarrolle.

ooo000ooo