



**TEMARIO - ADMINISTRATIVOS**  
Derecho Constitucional, Parlamentario y Administrativo  
**Cortes Generales**

Ed. 2020



TEMARIO - ADMINISTRATIVOS

Bloque B): Derecho Constitucional, Parlamentario y Administrativo  
Cortes Generales

Ed. 2020

© Beatriz Carballo Martín (coord.)

© Ed. TEMA DIGITAL, S.L.

ISBN: 978-84-942320-1-5

DOCUMENTACIÓN PARA OPOSICIONES (AGE)

Depósito Legal según Real Decreto 635/2015

*Prohibido su uso fuera de las condiciones  
de acceso on-line o venta*

# **TEMARIO**

## **DERECHO CONSTITUCIONAL, PARLAMENTARIO Y ADMINISTRATIVO**

Tema 1.- Las fuentes del Derecho en España. La Constitución como norma jurídica. Normas con fuerza de ley. Leyes orgánicas y leyes ordinarias. Las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley: decretos leyes y decretos legislativos. Los tratados internacionales. El Derecho de la Unión Europea. Normas de rango inferior a la ley.

Tema 2.- La Constitución española de 1978. Estructura y principios básicos. El Estado social y democrático de Derecho. La reforma de la Constitución.

Tema 3.- Los derechos y deberes fundamentales en la Constitución española. Garantías. Los estados de alarma, excepción y sitio. La Ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. El I Plan de Igualdad de la Cortes Generales.

Tema 4.- La Corona en la Constitución española. Las funciones constitucionales del Rey. El refrendo. La sanción de las leyes.

Tema 5.- El sistema electoral español. Las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado. Los derechos de participación política. El referéndum. Los partidos políticos. Financiación.

Tema 6.- Las Cortes Generales (I). Posición en el sistema constitucional. Estructura, composición y funciones.

Tema 7.- Las Cortes Generales (II). El estatuto jurídico del Parlamento: la autonomía de las Cámaras. Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. El estatuto de los parlamentarios. Inviolabilidad e inmunidad. Régimen económico y de protección social de los parlamentarios.

Tema 8.- Las Cortes Generales (III). Los órganos de gobierno de las Cámaras: la Presidencia, la Mesa, la Junta de Portavoces. Los Grupos parlamentarios.

Tema 9.- Las Cortes Generales (IV). Los órganos funcionales de las Cámaras. El Pleno. Las Comisiones: clases, estructura y funciones. Ponencias y Subcomisiones. Las Diputaciones Permanentes.

Tema 10.- Las Cortes Generales (V). El funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado. La constitución de las Cámaras. La convocatoria. El orden del día. Las sesiones y sus clases. Los debates. Las votaciones y el quórum. La disciplina parlamentaria. La publicidad de los trabajos de las Cámaras.

- Tema 11.- Las Cortes Generales (VI). El procedimiento legislativo ordinario. La iniciativa legislativa. Proyectos y proposiciones de ley. Las enmiendas. Concepto, clases y tramitación.
- Tema 12.- Las Cortes Generales (VII). Los procedimientos legislativos especiales. La competencia legislativa plena de las Comisiones. El procedimiento de lectura única. El procedimiento de urgencia.
- Tema 13.- Las Cortes Generales (VIII). Los Presupuestos Generales del Estado: concepto y estructura. Tramitación legislativa. Enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos. El Presupuesto de las Cortes Generales.
- Tema 14.- Las Cortes Generales (IX). Los procedimientos de control del Ejecutivo. La investidura. La moción de censura y la cuestión de confianza. Las interpelaciones. Las preguntas. Las proposiciones no de ley y mociones.
- Tema 15.- El Tribunal de Cuentas: naturaleza, composición y funciones. Relaciones con las Cortes Generales.
- Tema 16.- El Defensor del Pueblo: forma de designación y funciones. Relaciones con las Cortes Generales.
- Tema 17.- El Gobierno (I). Formación: elección y cese del Gobierno y su Presidencia. El Consejo de Ministros. Las Comisiones Delegadas del Gobierno. Órganos de colaboración y apoyo del Gobierno.
- Tema 18.- El Gobierno (II). Funciones constitucionales. Relaciones con las Cortes Generales.
- Tema 19.- El Poder Judicial: configuración constitucional. El Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal Supremo. La Fiscalía General del Estado y el Ministerio Fiscal.
- Tema 20.- El Tribunal Constitucional: configuración constitucional. El control de constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. El recurso de amparo. Los conflictos de competencias.
- Tema 21.- La Administración General del Estado. Órganos superiores y directivos: Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales. Órganos territoriales: Delegados y Subdelegados del Gobierno.
- Tema 22.- Las Comunidades Autónomas (I). Los Estatutos de Autonomía. Organización institucional de las Comunidades Autónomas.
- Tema 23.- Las Comunidades Autónomas (II). La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Tema 24.- La Administración local. El municipio. La provincia. La organización municipal y provincial. Otras entidades locales.

Tema 25.- Derecho Administrativo (I). El Reglamento: concepto y clasificación. La potestad reglamentaria: fundamento, titularidad y límites. Procedimiento de elaboración de los Reglamentos.

Tema 26.- Derecho Administrativo (II). Actividad de las Administraciones públicas. Normas generales de actuación. Términos y plazos.

Tema 27.- Derecho Administrativo (III). El acto administrativo: concepto, clases y elementos. Requisitos y eficacia de los actos administrativos: la motivación, la notificación y la publicación. Nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

Tema 28.- Derecho Administrativo (IV). El procedimiento administrativo. Principios. Derechos de los interesados en el procedimiento. Las fases del procedimiento: Iniciación, instrucción y terminación. El silencio administrativo.

Tema 29.- Derecho Administrativo (V). La revisión de oficio. Los recursos administrativos. El recurso contencioso-administrativo.

Tema 30.- Derecho Administrativo (VI). Los contratos del sector público. Concepto y clases. Elementos objetivos de los contratos: objeto, duración, precio y cuantía. Elementos subjetivos de los contratos: las partes. Órganos de contratación.

Tema 31.- Derecho Administrativo (VII). Pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas. Procedimientos de selección del contratista y adjudicación. Ejecución de los contratos. Las modificaciones contractuales. Especialidades de la contratación pública en las Cortes Generales.

Tema 32.- La Unión Europea (I). La Unión Europea: Antecedentes. Objetivos y naturaleza jurídica. Derecho originario y Derecho derivado.

Tema 33.- La Unión Europea (II). El sistema institucional. El Consejo Europeo. El Consejo. La Comisión. El Parlamento. El Tribunal de Justicia. Otras instituciones y órganos.

Tema 34.- La Unión Europea (III). Las competencias de la Unión: competencias exclusivas y competencias compartidas. Otras competencias. El ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

# TEMA 1.- LAS FUENTES DEL DERECHO EN ESPAÑA. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA. NORMAS CON FUERZA DE LEY. LEYES ORGÁNICAS Y LEYES ORDINARIAS. LAS DISPOSICIONES DEL GOBIERNO CON FUERZA DE LEY: DECRETOS LEYES Y DECRETOS LEGISLATIVOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. NORMAS DE RANGO INFERIOR A LA LEY.

## 1.- LAS FUENTES DEL DERECHO

### 1.1.- INTRODUCCIÓN

En la Teoría General del Derecho el concepto de “fuente del derecho” es fundamental, y en este sentido la doctrina clásica diferencia entre:

-FUENTES EN SENTIDO MATERIAL, que son aquellas fuerzas sociales o instituciones con facultad normativa creadora: las Cortes, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los grupos sociales como generadores de costumbres, etc.

-FUENTES EN SENTIDO FORMAL, que son las formas en que se manifiesta el Derecho: la constitución, la ley, el reglamento, la costumbre, etc.

Conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Código Civil, las fuentes del ordenamiento jurídico español son la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho. Dispone asimismo el Código Civil sobre las fuentes del ordenamiento jurídico lo siguiente:

- Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior.
- La costumbre sólo regirá en defecto de Ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.
- Los usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad tendrán la consideración de costumbre.
- Los principios generales del derecho se aplicarán en defecto de Ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
- Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado.
- La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho.

## TEMA 2.- LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. ESTRUCTURA Y PRINCIPIOS BÁSICOS. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

### INTRODUCCIÓN

Tras las Elecciones Generales del 15 de junio de 1977, el Congreso de los Diputados ejerció la iniciativa constitucional que le otorgaba el art. 3º de la Ley para la Reforma Política y, en la sesión de 26 de julio de 1977, el Pleno aprobó una moción redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa por la que se creaba una Comisión Constitucional con el encargo de redactar un proyecto de Constitución.

Una vez elaborada y discutida en el Congreso y Senado, mediante Real Decreto 2550/1978 se convocó el Referéndum para la aprobación del Proyecto de Constitución, que tuvo lugar el 6 de diciembre siguiente. Se llevó a cabo de acuerdo con lo prevenido en el Real Decreto 2120/1978. El Proyecto fue aprobado por el 87,78% de votantes que representaban el 58,97% del censo electoral.

Su Majestad el Rey sancionó la Constitución durante la solemne sesión conjunta del Congreso de los Diputados y del Senado, celebrada en el Palacio de las Cortes el miércoles 27 de diciembre de 1978. El BOE publicó la Constitución el 29 de diciembre de 1978, que entró en vigor con la misma fecha. Ese mismo día se publicaron, también, las versiones en las restantes lenguas de España.

A lo largo de su vigencia ha tenido dos reformas:

- En 1992, que consistió en añadir el inciso "*y pasivo*" en el artículo 13.2, referido al derecho de sufragio en las elecciones municipales.
- En 2011, que consistió en sustituir íntegramente el artículo 135 para establecer constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria, como consecuencia de la crisis económica y financiera.

### 1.- LA CONSTITUCIÓN: PRINCIPIOS GENERALES, ESTRUCTURA Y CONTENIDO

#### 1.1.- ANTECEDENTES

Las múltiples influencias de una Constitución derivada como la española de 1978 -además de aquellas recibidas del constitucionalismo histórico español- hay que buscarlas preferentemente dentro de las nuevas corrientes europeas que aparecen después de la Segunda Guerra Mundial, y en tal sentido ha recibido claras influencias de otros textos constitucionales europeos, así como de diferentes Tratados de Derecho Internacional:

- De la Constitución italiana de 1947 habría que destacar la configuración del poder judicial y sus órganos de gobierno, o los antecedentes del Estado Regional Italiano.

## **TEMA 3.- LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. GARANTÍAS. LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO. LA LEY ORGÁNICA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES. EL I PLAN DE IGUALDAD DE LA CORTES GENERALES.**

### **1.- LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

Los “Derechos y Deberes Fundamentales” están reconocidos en el Título I de la Constitución, que consta de cinco capítulos:

- Capítulo Primero: “De los españoles y los extranjeros”. Se refiere al régimen jurídico de la nacionalidad y al estatuto de los extranjeros.
- Capítulo Segundo: “Derechos y libertades”. Se divide en dos Secciones.
  - Sección 1ª, “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, recoge el conjunto de derechos públicos ejercitables frente a los poderes públicos.
  - Sección 2ª, “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, se recogen, junto a los básicos deberes ciudadanos, otros derechos que no implican, como los de la Sección 1ª derechos de libertad sino que afectan a otros ámbitos jurídicos del individuo (matrimonio, herencia, propiedad privada, etc.).
- Capítulo Tercero: “De los principios rectores de la política social y económica”, contiene las directrices que habrán de inspirar la acción legislativa y administrativa, en relación a la familia, distribución de la renta, régimen laboral y de Seguridad Social, cultura, vivienda, medio ambiente, patrimonio histórico, cultural y artístico, etc.
- Capítulo Cuarto: “Garantías de las libertades y derechos fundamentales”, se refiere a la defensa legal y jurisdiccional de las libertades y derechos.
- Capítulo Quinto: “Suspensión de los derechos y libertades”, en los casos de declaración de los estados de excepción y de sitio, así como en los supuestos de terrorismo.

La Constitución reconoce los derechos y deberes, pero también su estatuto jurídico, para ello establece las siguientes condiciones:

- Vinculan a todos los poderes públicos.
- Son derechos constitucionalmente limitados, no son absolutos. Están limitados por el respeto a la ley y a los derechos de los demás.



## TEMA 4.- LA CORONA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY. EL REFRENDO. LA SANCIÓN DE LAS LEYES.

### 1.- INTRODUCCIÓN

El artículo 1.3 de la Constitución establece que la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria. Esta definición implica que el Rey, aún cuando ostenta el cargo de Jefe del Estado, está sometido al Parlamento, siéndole de aplicación la máxima de que *“El Rey reina pero no gobierna”*. En desarrollo de lo dispuesto en el mencionado artículo 1.3, el Título II de la Constitución (arts. 56 a 65) se encabeza con el enunciado *“De la Corona”* que es el nombre clásico para indicar el conjunto de prerrogativas y funciones que corresponden a la Monarquía, personalizada en el Rey.

La Corona, término adoptado del constitucionalismo comparado, es la denominación específica que en España se le ha dado a un órgano constitucional: la Jefatura del Estado. Este órgano constitucional es, pues, un órgano del Estado cuyo titular es el Rey y al que se le atribuyen funciones propias y diferenciadas de las del resto de los poderes del Estado.

### 2.- REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA CORONA

La Corona está regulada en el Título II de la Constitución (arts. 56 a 65). Quiso así el constituyente subrayar, por un lado, la superior posición de la Corona, situada por encima -formal e institucionalmente, que no en poder político- de los poderes del Estado, especialmente, de las Cortes Generales y del Gobierno; y, por otro, su significación y relevancia dentro de la forma política del Estado, definida en el artículo 1.3 como Monarquía parlamentaria.

CARACTERÍSTICAS.- El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.

La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en la Constitución, careciendo de validez sin dicho refrendo (salvo lo dispuesto sobre distribución del presupuesto para el sostenimiento de su Familia y Casa, y el nombramiento y cese de los miembros civiles y militares de la Casa Real, pues se trata de actos que serán realizados libremente por el Rey).

SUCESIÓN.- La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos.

## **TEMA 5.- EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y AL SENADO. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA. EL REFERÉNDUM. LOS PARTIDOS POLÍTICOS. FINANCIACIÓN.**

### **1.- EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

Tras el fin de la dictadura del General Franco, la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, estableció un modelo de parlamento bicameral, compuesto de un Congreso formado por 350 diputados (basado en el cálculo de 1 diputado cada 100.000 habitantes) y un Senado integrado por 207 senadores (número que ha variado posteriormente).

La discusión para establecer el sistema electoral que configuraría estas cámaras giró alrededor de los dos aspectos principales, que fundamentan a todos los sistemas electorales: ¿sobre qué base territorial se debían establecer las circunscripciones? y ¿qué fórmula electoral convenía adoptar en función del contexto histórico-político del país?

El fuerte peso histórico que tienen los distintos territorios en España hizo que el modelo de sistema electoral adoptado a partir de 1977 tuviera que equilibrar la componente puramente poblacional (asignar en cada demarcación territorial un número de diputados a elegir en función del número de habitantes de derecho) con una fórmula que permitiese que la población de cada territorio tuviera un mínimo de representación en función de la variable territorial. Hay que señalar que España es un país caracterizado por tener grandes desequilibrios demográficos en su territorio. Así el sistema electoral adoptado respecto a la asignación de escaños por circunscripción se basó en un sistema de dos niveles de representación proporcional, que combinaba las elecciones en el ámbito provincial con las listas nacionales de partidos.

La circunscripción quedó delimitada territorialmente vinculada a la división de España en provincias (existen 50 provincias), a las que se añadieron dos circunscripciones correspondientes a las ciudades españolas extrapeninsulares de Ceuta y Melilla. La distribución de los 350 escaños del Congreso se hizo de forma que cada circunscripción tuviese asignados de forma fija 2 escaños sobre la base territorial, distribuyéndose el resto de los escaños asignados a cada circunscripción en función de la variable población. Esta última variable es la que posibilita que de una convocatoria electoral a otra puedan variar ligeramente en algunos casos el número de diputados que puede elegir cada circunscripción (posteriormente la Constitución fijó entre 300 y 400 los escaños que podría tener el Congreso de los Diputados, aunque en la práctica se han seguido manteniendo hasta ahora los 350 escaños iniciales del parlamento constituyente distribuidos entre las 52 circunscripciones según el sistema descrito).

Para compensar los efectos de la asignación de escaños a las circunscripciones sobre la base de este sistema mixto territorial-poblacional (lo que favorecía a unas candidaturas más que a otras) el sistema electoral buscó un elemento corrector en la fórmula destinada a transformar los votos en escaños. Se desistió de los sistemas mayoritarios, tales como el de mayoría simple en distritos uninominales o el de doble vuelta, que

## TEMA 6.- LAS CORTES GENERALES (I). POSICIÓN EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL. ESTRUCTURA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

### 1.- INTRODUCCIÓN

“*Cortes Generales*” es el nombre oficial del Parlamento español, compuesto de dos Cámaras: Congreso de los Diputados y Senado. Este nombre es el tradicional en España pues las asambleas medievales de diversos reinos peninsulares ya se denominaban Cortes. Y este es también el nombre que se mantuvo en la mayoría de las constituciones del siglo XIX y el que han adoptado diversos Parlamentos autonómicos.

La importancia de las Cortes Generales como órgano del Estado deriva de que representan al pueblo español, tal como establece el artículo 66.1 de la Constitución de 1978, que es el titular de la soberanía (artículo 1.2 de la Constitución).

La Constitución contiene disposiciones comunes para las dos Cámaras que componen las Cortes Generales y disposiciones específicas para cada una de ellas.

#### • Características comunes a ambas Cámaras

Entre las disposiciones generales deben destacarse, además de su común definición como representantes del pueblo español, las siguientes:

-Las funciones que ejercen son:

- la legislativa, consistente en la aprobación de leyes;
- la presupuestaria, que se materializa en la aprobación de los ingresos y gastos anuales del Estado;
- el control de la acción del Gobierno y el impulso político, que se instrumentan a través de diversos procedimientos (preguntas, interpelaciones, mociones, comparecencias) y
- otras funciones, establecidas en la propia Constitución.

-La declaración de ser inviolables las dos Cámaras, lo que impide adoptar medidas coercitivas contra las mismas (artículo 72 de la Constitución).

-La prohibición de ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente (artículo 67.1 de la Constitución).

-La prohibición de mandato imperativo para los miembros de ambas Cámaras, lo que significa que Diputados y Senadores son libres para expresarse y votar, sin tenerse que someter a ninguna indicación o instrucción. Lo cual no impide que voluntariamente los Diputados y Senadores acepten la disciplina de su Grupo Parlamentario (artículo 67.2 de la Constitución).

## **TEMA 7.- LAS CORTES GENERALES (II). EL ESTATUTO JURÍDICO DEL PARLAMENTO: LA AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS. LOS REGLAMENTOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS. INVIOLABILIDAD E INMUNIDAD. RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS PARLAMENTARIOS.**

### **1.- LAS CORTES GENERALES**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

“Cortes Generales” es el nombre oficial del Parlamento español, compuesto de dos Cámaras: Congreso de los Diputados y Senado. Este nombre es el tradicional en España pues las asambleas medievales de diversos reinos peninsulares ya se denominaban Cortes. Y este es también el nombre que se mantuvo en la mayoría de las constituciones del siglo XIX y el que han adoptado diversos Parlamentos autonómicos.

La importancia de las Cortes Generales como órgano del Estado deriva de que representan al pueblo español, tal como establece el artículo 66.1 de la Constitución de 1978, que es el titular de la soberanía (artículo 1.2 de la Constitución).

La Constitución contiene disposiciones comunes para las dos Cámaras que componen las Cortes Generales y disposiciones específicas para cada una de ellas.

#### **• Características comunes a ambas Cámaras**

Entre las disposiciones generales deben destacarse, además de su común definición como representantes del pueblo español, las siguientes:

-Las funciones que ejercen son:

la legislativa, consistente en la aprobación de leyes;

la presupuestaria, que se materializa en la aprobación de los ingresos y gastos anuales del Estado;

el control de la acción del Gobierno y el impulso político, que se instrumentan a través de diversos procedimientos (preguntas, interpelaciones, mociones, comparencias) y

otras funciones, establecidas en la propia Constitución.

-La declaración de ser inviolables las dos Cámaras, lo que impide adoptar medidas coercitivas contra las mismas (artículo 72 de la Constitución).

-La prohibición de ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente (artículo 67.1 de la Constitución).

## **TEMA 8.- LAS CORTES GENERALES (III). LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS CÁMARAS: LA PRESIDENCIA, LA MESA, LA JUNTA DE PORTAVOCES. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.**

### **INTRODUCCIÓN**

Además del Pleno, que está formado por la totalidad de los Diputados o Senadores, la Cámara cuenta con diversos órganos que pueden agruparse en dos grandes categorías: órganos de dirección o gobierno, por un lado, y órganos de trabajo, por otro:

-Los primeros, que ordenan, impulsan y dirigen la vida de la Cámara, son la Presidencia, la Mesa y la Junta de Portavoces.

-Los órganos de trabajo son aquellos que participan directamente en las actividades parlamentarias, bien preparando las deliberaciones y decisiones del Pleno, bien resolviendo por sí mismos: Comisiones, Subcomisiones, Ponencias, Diputación Permanente y la Secretaría General o Administración parlamentaria.

El Presidente ostenta la representación de la Cámara correspondiente (Congreso de los Diputados o Senado). Es elegido por la propia Cámara al comienzo de la Legislatura.

La Mesa es el órgano rector colegiado de la Cámara. Está integrada por el Presidente de la Cámara, los Vicepresidentes y los Secretarios, y asistida y asesorada por el Letrado Mayor o Secretario General.

La Junta de Portavoces es el órgano de participación de los Grupos Parlamentarios en la ordenación del trabajo de la Cámara. Su principal función es aprobar, junto con el Presidente el orden del día del Pleno.

Las Comisiones son órganos de trabajo preparatorios de las decisiones del Pleno o que sustituyen a este último en determinados casos. Conocen de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa. Están integradas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que indique la Mesa, oída la Junta de Portavoces en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara. Pueden ser permanentes legislativas, permanentes no legislativas (Reglamento, Estatuto de los Diputados y Senadores, Peticiones y las constituidas por disposición legal) y no permanentes, entre las que destacan las Comisiones de Investigación.

Las Subcomisiones y las Ponencias son órganos de trabajo especializado en el seno de las Comisiones.

Los Grupos Parlamentarios tienen una destacadísima importancia en el funcionamiento interno del Congreso y del Senado, y son los verdaderos ejes sobre los que gira su funcionamiento.

## **TEMA 9.- LAS CORTES GENERALES (IV). LOS ÓRGANOS FUNCIONALES DE LAS CÁMARAS. EL PLENO. LAS COMISIONES: CLASES, ESTRUCTURA Y FUNCIONES. PONENCIAS Y SUBCOMISIONES. LAS DIPUTACIONES PERMANENTES.**

### **1.- EL PLENO**

En un órgano colegiado, el pleno es la reunión de todos sus miembros, a los que corresponden las decisiones más importantes que en ocasiones han de ser tomadas por un porcentaje cualificado de votos.

#### **1.1.- EL PLENO DEL CONGRESO**

El Reglamento del Congreso se refiere específicamente al Pleno en los artículos 54 y 55, en los términos siguientes:

- El Pleno del Congreso será convocado por su Presidente, por propia iniciativa o a solicitud, al menos, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara.
- Los Diputados tomarán asiento en el salón de sesiones conforme a su adscripción a Grupos Parlamentarios y ocuparán siempre el mismo escaño.
- Habrá en el salón de sesiones un banco especial destinado a los miembros del Gobierno.
- Sólo tendrán acceso al salón de sesiones, además de las personas indicadas, los funcionarios de las Cortes en el ejercicio de su cargo y quienes estén expresamente autorizados por el Presidente.

Por otra parte, los Diputados tendrán el derecho de asistir con voto a las sesiones del Pleno, lo que también es un deber. No obstante, podrán ser privados, por acuerdo de la Mesa, de alguno o de todos sus derechos cuando -de forma reiterada o notoria- dejare de asistir voluntariamente a las Sesiones del Pleno.

A lo largo de su articulado, el Reglamento del Congreso encomienda al Pleno una serie de competencias, entre las que se encuentran -como más importantes- las siguientes:

- El Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar la creación de otras Comisiones que tengan carácter permanente durante la legislatura en que el acuerdo se adopte.
- El Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.
- Las conclusiones de las Comisiones no Permanentes deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara.

# **TEMA 10.- LAS CORTES GENERALES (V). EL FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. LA CONSTITUCIÓN DE LAS CÁMARAS. LA CONVOCATORIA. EL ORDEN DEL DÍA. LAS SESIONES Y SUS CLASES. LOS DEBATES. LAS VOTACIONES Y EL QUÓRUM. LA DISCIPLINA PARLAMENTARIA. LA PUBLICIDAD DE LOS TRABAJOS DE LAS CÁMARAS.**

## **1.- LA CONSTITUCIÓN DE LAS CÁMARAS**

### **1.1.- SESIÓN CONSTITUTIVA DEL CONGRESO**

Celebradas elecciones generales al Congreso de los Diputados, éste se reunirá, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 68.6 de la Constitución [*el Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones*], en sesión constitutiva el día y hora señalados en el Real Decreto de convocatoria.

La sesión constitutiva será presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes, asistido, en calidad de Secretarios, por los dos más jóvenes.

El Presidente declarará abierta la sesión y por uno de los Secretarios se dará lectura al Real Decreto de convocatoria, a la relación de Diputados electos y a los recursos contencioso-electorales interpuestos, con indicación de los Diputados electos que pudieran quedar afectados por la resolución de los mismos.

Se procederá seguidamente a la elección de la Mesa del Congreso, de acuerdo con el procedimiento previsto en este Reglamento (art. 37).

Concluidas las votaciones, los elegidos ocuparán sus puestos. El Presidente electo prestará y solicitará de los demás Diputados el juramento o promesa de acatar la Constitución, a cuyo efecto serán llamados por orden alfabético. El Presidente declarará constituido el Congreso de los Diputados, levantando seguidamente la sesión.

La constitución del Congreso será comunicada por su Presidente al Rey, al Senado y al Gobierno.

Dentro del plazo de los quince días siguientes a la celebración de la sesión constitutiva, tendrá lugar la solemne sesión de apertura de la legislatura.

### **1.2.- CONSTITUCIÓN DEL SENADO**

#### **1.2.1.- La Junta Preparatoria**

**Acreditación.**- Celebradas elecciones generales al Senado, los Senadores electos acreditarán su condición mediante entrega personal en la Secretaría General de la Cámara de la credencial expedida por la correspondiente Junta Electoral Provincial.

## **TEMA 11.- LAS CORTES GENERALES (VI). EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO. LA INICIATIVA LEGISLATIVA. PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY. LAS ENMIENDAS. CONCEPTO, CLASES Y TRAMITACIÓN.**

### **1.- REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

Las Cortes Generales están reguladas en el Título III de la Constitución (arts. 66 a 96), con tres capítulos:

CAPÍTULO I.- De las Cámaras

CAPÍTULO II.- De la elaboración de las leyes

CAPÍTULO III.- De los Tratados Internacionales

El Capítulo I ya fue expuesto en Tema 2, los Capítulos II y III se refieren específicamente al procedimiento legislativo, respecto de la legislación nacional y los Tratados internacionales.

#### **1.1.- LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES**

**LEYES ORGÁNICAS.**- Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

**DELEGACIÓN LEGISLATIVA.**- Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas siempre que no estén reservadas a ley orgánica.

La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.

Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.



## TEMA 12.- LAS CORTES GENERALES (VII). LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES. LA COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA DE LAS COMISIONES. EL PROCEDIMIENTO DE LECTURA ÚNICA. EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA.

### 1.- LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

#### 1.1.- PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY ORGÁNICA

Calificación, informe y enmiendas.- Se tramitarán como proyectos de Ley Orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, otorgue tal calificación de acuerdo con lo previsto en la Constitución (*Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*) y a la vista de criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe.

Una vez concluido el trámite de informe y siempre que la cuestión no se hubiere planteado con anterioridad, la Comisión podrá solicitar de la Mesa de la Cámara que ésta estudie si el proyecto reviste o no carácter de Ley Orgánica. La Mesa del Congreso, con el criterio, en su caso, de la Ponencia que redactó el informe, acordará la calificación que proceda. Si la calificación de la ley como orgánica se produjera, habiéndose ya iniciado el debate en Comisión el procedimiento se retrotraerá al momento inicial de dicho debate.

Las enmiendas que contengan materias reservadas a Ley Orgánica que se hayan presentado a un proyecto de ley ordinaria, sólo podrán ser admitidas a trámite por acuerdo de la Mesa del Congreso, a consulta de la correspondiente Ponencia estándose, en su caso, a lo previsto en el apartado anterior.

Tramitación.- Los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica se tramitarán por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente Sección.

Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto. La votación será anunciada con antelación por la Presidencia de la Cámara y, si en ella se consigue la citada mayoría, el proyecto será remitido al Senado. Si, por el contrario, aquélla no se consiguiese, el proyecto será devuelto a la Comisión, que deberá emitir nuevo dictamen en el plazo de un mes.

El debate sobre el nuevo dictamen se ajustará a las normas que regulan los de totalidad. Si en la votación se consiguiese el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara se enviará al Senado, entendiéndose rechazado en caso contrario.

Veto o enmiendas del Senado.- En el supuesto de que el Senado opusiera su veto o introdujera enmiendas a un proyecto o proposición de Ley Orgánica, se procederá conforme a lo establecido en el procedimiento legislativo común con las dos salvedades siguientes:

# TEMA 13.- LAS CORTES GENERALES (VIII). LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO: CONCEPTO Y ESTRUCTURA. TRAMITACIÓN LEGISLATIVA. ENMIENDAS AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS. EL PRESUPUESTO DE LAS CORTES GENERALES.

## 1.- EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

### 1.1.- INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Históricamente el peso del Sector Público en la economía se ha ido incrementando, surgiendo la necesidad de intervenir ante los fallos que presentaba el mercado en otras épocas como eficiente asignador de los recursos. De esta forma nació la necesidad de proveer bienes públicos puros -aquellos que presentan como característica la no rivalidad en el consumo, o de consumo colectivo, y donde es imposible aplicar el principio de exclusión (Ej: la defensa)- así como otros bienes con externalidades (Ej.: la sanidad).

El Estado va a desarrollar una serie de actividades, por lo que necesita recursos financieros para hacer frente a los gastos que las mismas originan. Esta actividad económica del sector público es una actividad financiera, y con el presupuesto se van a:

- Definir y clasificar tales actividades o gastos públicos que se van a realizar.
- Cuantificar monetariamente los gastos.
- Calcular los medios y recursos que son necesarios para desarrollarlos.

La aparición y generalización del presupuesto en las diversas economías estatales tiene lugar entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Esta tardía aparición del presupuesto se debe a una serie de razones:

- Políticas: en la época medieval existía un fraccionamiento y dispersión del Estado, con un desconocimiento de las actividades económicas públicas.
- Económicas-financieras: escasa dimensión de la actividad económica.
- Constitucionales: el sistema democrático va unido a la institución presupuestaria, concreta con exactitud los límites dentro de los cuales el poder legislativo concede su mandato al ejecutivo para la gestión presupuestaria.

Así nace el presupuesto a comienzos del siglo XIX con el fin de cumplir una serie de razones o funciones que justifican su elaboración y ejecución:

- a) Racionalizar la ordenación del conjunto de gastos e ingresos de las Administraciones Públicas ante el volumen, magnitud y diversidad de las actividades públicas en el Estado moderno.
- b) Concretar documentalmente el mandato del legislativo al ejecutivo.

## **TEMA 14.- LAS CORTES GENERALES (IX). LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DEL EJECUTIVO. LA INVESTIDURA. LA MOCIÓN DE CENSURA Y LA CUESTIÓN DE CONFIANZA. LAS INTERPELACIONES. LAS PREGUNTAS. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES.**

### **1.- LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DEL EJECUTIVO**

#### **1.1.- OTORGAMIENTO Y RETIRADA DE LA CONFIANZA PARLAMENTARIA**

La investidura del Presidente del Gobierno, como acto en virtud del cual el Congreso le otorga su confianza para que sea designado como tal, se regula el art. 99 de la Constitución, donde se establece -con carácter novedoso respecto al constitucionalismo histórico español- el procedimiento ordinario para el nombramiento del Presidente del Gobierno, pues el extraordinario sería el sistema directo de designación resultante de la aprobación de una moción de censura.

En un sistema de Gobierno parlamentario las relaciones entre el Ejecutivo y las asambleas representativas están presididas por una relación de confianza, que supone que el primero sólo puede mantenerse en el poder en la medida que cuente con el respaldo mayoritario de las segundas. Consiguientemente, el Gobierno cesa cuando se rompe esta relación de confianza. La caída gubernamental puede deberse a causas diversas, pero todas ellas con el común denominador de implicar la falta de apoyo mayoritario en las Cámaras. Tal es el caso, en primer lugar, de las mociones de censura y de las cuestiones de confianza, como medios directos de verificación de esta confianza. Pero, también puede ocurrir a través de medios indirectos, que tácitamente implican la desaparición de esta relación de afinidad política, como la aprobación de una moción ordinaria descalificando al Gobierno en algún aspecto importante, o la desaprobación de alguna ley o de algún crédito considerado esencial para su política.

Sin embargo, en los sistemas de parlamentarismo racionalizado, como el español, la exigencia de responsabilidad política tiene cauces específicos. En particular, existen dos: la moción de censura y la cuestión de confianza. Ambas están dotadas de los mismos efectos: la destitución del Gobierno. La aprobación de la primera y la desaprobación de la segunda determinan por imperativo constitucional la caída del Ejecutivo.

La cuestión de confianza es un instrumento para la exigencia directa de responsabilidad política que se debe a la iniciativa del propio Gobierno. De hecho, es su distinto origen lo que la diferencia esencialmente de la moción de censura: ésta es una iniciativa parlamentaria y aquélla lo es gubernamental.

La moción de censura, por su parte, es un sistema a través del cual el Congreso puede forzar la salida del presidente y elegir un sustituto. Implica que el Congreso expresa su desconfianza al equipo de gobierno y respalda una opción distinta.

Las mociones de censura son propias de los sistemas parlamentarios como es el español, lo que resulta del todo lógico puesto que se asientan en la idea de que el ejecutivo nace de la confianza del poder legislativo y le rinde cuentas durante todo su mandato, pudiendo el último llegar al límite de retirar tal confianza. El elemento central es, por lo tanto, un Parlamento que otorga y retira su confianza de forma soberana.

## TEMA 15.- EL TRIBUNAL DE CUENTAS: NATURALEZA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES. RELACIONES CON LAS CORTES GENERALES.

### 1.- INTRODUCCIÓN

El control externo de la actividad de las entidades públicas es aquel en el que no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad titular del control y la entidad controlada; bajo esta modalidad, se trata de informar o comunicar la regularidad en el cumplimiento de las normas y valoración de la gestión a terceros, no relacionados directamente con la gestión de la organización. En España este tipo de control corresponde al Tribunal de Cuentas del Reino y a los Órganos de Control Externo autonómico.

El Tribunal de Cuentas tiene dos funciones principales, desarrolladas, respectivamente, por cada una de las secciones en las que se organiza:

-La primera de ellas es la de enjuiciamiento, cuya función, propia y exclusiva, es la de enjuiciar las responsabilidades contables de quienes manejan los caudales públicos.

-En cuanto a la segunda de las secciones es la de fiscalización, encargada de dicha función, es competente para la realización de la fiscalización externa, es decir, en la verificación de la contabilidad y en la comprobación de las cuentas de las entidades del sector público.

En el ejercicio de dicha función le corresponde controlar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía. Son notas que caracterizan esta función las siguientes:

-Tiene carácter externo: en cuanto el Tribunal de Cuentas depende de las Cortes Generales queda fuera de la órbita de los entes controlados.

-Es permanente en el sentido de que se ejerce de forma recurrente ejercicio tras ejercicio.

-Es consuntiva, es decir, se lleva a cabo sobre los programas de gasto o ingreso públicos una vez ultimada la ejecución de los mismos.

Su regulación básica se encuentra en el art. 136 de la Constitución:

*1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.*

*Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*

## **TEMA 16.- EL DEFENSOR DEL PUEBLO: FORMA DE DESIGNACIÓN Y FUNCIONES. RELACIONES CON LAS CORTES GENERALES.**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

El Defensor del Pueblo es el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas.

El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado, por una mayoría de tres quintos. Su mandato dura cinco años y no recibe órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad. Desempeña sus funciones con independencia e imparcialidad, con autonomía y según su criterio. Goza de inviolabilidad e inmunidad en el ejercicio de su cargo.

Cualquier ciudadano puede acudir al Defensor del Pueblo y solicitar su intervención, que es gratuita, para que investigue cualquier actuación de la Administración pública o sus agentes, presuntamente irregular. También puede intervenir de oficio en casos que lleguen a su conocimiento aunque no se haya presentado queja sobre ellos.

El Defensor del Pueblo da cuenta de su gestión a las Cortes Generales en un informe anual y puede presentar informes monográficos sobre asuntos que considere graves, urgentes o que requieran especial atención.

Tras la ratificación por el Estado español del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York el 18 de diciembre de 2002, las Cortes Generales atribuyeron al Defensor del Pueblo las funciones de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en noviembre de 2009.

El Defensor del Pueblo, en su condición de MNP, realiza visitas preventivas a cualquier centro de privación de libertad destinadas a detectar problemas que pudieran favorecer la comisión de prácticas de tortura o malos tratos. Las conclusiones de estas visitas quedan reflejadas en el informe que cada año presenta a las Cortes Generales y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas, con sede en Ginebra.

### **2.- NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO, ELECCIÓN Y CESE**

Naturaleza.- El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución (sobre los derechos y deberes fundamentales), a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

Régimen jurídico.- Según el art. 54 de la Constitución, una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo. Esta norma reguladora prevista en la Constitución ha sido Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. Además, la institución se regula por el Reglamento de Organización y Funciona-

## **TEMA 17.- EL GOBIERNO (I). FORMACIÓN: ELECCIÓN Y CESE DEL GOBIERNO Y SU PRESIDENCIA. EL CONSEJO DE MINISTROS. LAS COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO. ÓRGANOS DE COLABORACIÓN Y APOYO DEL GOBIERNO.**

### **INTRODUCCIÓN**

El Gobierno constituye, junto con la Administración, el Poder Ejecutivo, y equivale orgánicamente al Consejo de Ministros, y respecto del mismo la Constitución señala que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la defensa del Estado, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Tres principios configuran el funcionamiento del Gobierno central en España:

- El principio de dirección presidencial, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos;
- La colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros; y
- El principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

### **1.- REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO**

El Gobierno y la Administración están regulados en el Título IV de la Constitución (arts. 97 a 107), con el contenido siguiente.

**EL GOBIERNO.**- El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

**COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.**- El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.

## TEMA 18.- EL GOBIERNO (II). FUNCIONES CONSTITUCIONALES. RELACIONES CON LAS CORTES GENERALES.

### 1.- FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL GOBIERNO

#### 1.1.- INTRODUCCIÓN

Según el art. 97 de la Constitución el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Si bien es cierto que en la dirección de las citadas políticas el Gobierno deberá tener en cuenta las directrices fijadas por las Cortes, no lo es menos que las mismas desempeñan un papel secundario al respecto, ya que las Cámaras, por su propia composición y funcionamiento, resultan un instrumento adecuado para controlar actividades o legitimar decisiones, pero desde todos los puntos de vista inadecuado para adoptar, con la rapidez y precisión necesarias, las decisiones políticas. De manera que (de acuerdo con la regulación que la Constitución hace del Gobierno), el Ejecutivo se constituye en un órgano autónomo, con una función materialmente autónoma, dotado de competencias propias, distintas e independientes del Parlamento, y que ejerce por derecho propio y no por delegación.

En el ejercicio de sus competencias, por tanto, no está sometido a las indicaciones del Parlamento (aunque sí a su control). No es un órgano ejecutor de la voluntad parlamentaria, ni está subordinado a ella, sino que se coloca en pie de igualdad con el Poder Legislativo.

#### 1.2.- LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA

La función política o de gobierno hace referencia a las facultades de dirección de la comunidad política que la Constitución otorga al Gobierno, que se manifiesta en el poder de decidir discrecionalmente para el bien público. Pero esto no quiere decir que todos los actos de contenido político estén, por este sólo hecho, exentos de fiscalización jurisdiccional. No debemos olvidar que en ocasiones dicho contenido aparece reglado en leyes parlamentarias o en la propia Constitución, considerando la doctrina que en dichos supuestos no hay motivo para exceptuar a tales actos del control antes citado. Además, son numerosos los casos en que la Carta Magna acomete la regulación de este tipo de funciones, señalando pautas de actuación en su ejercicio y reduciendo en muchos supuestos los márgenes de discrecionalidad que le son propios.

Dentro de la función de dirección política destacan los siguientes actos concretos:

1) La orientación y dirección de la comunidad política, que se reflejan básicamente en:

-La presentación ante el Congreso de los Diputados por parte del candidato a la Presidencia del Gobierno del programa político del Gobierno que pretende formar, en la votación de investidura.

## TEMA 19.- EL PODER JUDICIAL: CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. EL TRIBUNAL SUPREMO. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO Y EL MINISTERIO FISCAL.

### 1.- EL PODER JUDICIAL. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL

**INTRODUCCIÓN.**- La formulación teórica de la división de poderes entre ejecutivo, legislativo y judicial ha sido un principio consagrado en las diferentes constituciones. Teoría establecida por Locke y Montesquieu durante el liberalismo clásico y puesta en práctica por los regímenes parlamentarios modernos, en virtud de la cual las tres funciones básicas del Estado deben ser ejercidas por poderes distintos (legislativo, ejecutivo y judicial), para evitar así la concentración de poder en un solo órgano. La separación de poderes subyace a los actuales regímenes parlamentarios modernos, como garantía para el ejercicio de las libertades individuales y del libre ejercicio de la soberanía popular.

El Poder Judicial es un poder del Estado que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, es el encargado de administrar justicia en la sociedad, mediante la aplicación de las normas jurídicas en la resolución de conflictos. Por "poder", en el sentido de poder público, se entiende a la organización, institución o conjunto de órganos del Estado, que en el caso del Poder Judicial son los órganos judiciales o jurisdiccionales: juzgados y tribunales que ejercen la potestad jurisdiccional, y que suelen gozar de imparcialidad y autonomía. Poder autónomo e independiente que ejercen jueces y tribunales, y cuyo órgano de gobierno lo constituye el Consejo General del Poder Judicial.

Este poder es el ámbito en el que se ejercen y dirimen las competencias y facultades del Estado en materia de enjuiciamiento de las conductas de los ciudadanos y las autoridades que las leyes sancionan como delitos o faltas, o consideran conforme a derecho. Abarca asimismo la facultad coactiva del Estado para lograr la aplicación de las normas del derecho positivo.

Los principios básicos de la regulación constitucional respecto del Poder Judicial son:

- **Principio de independencia**; Los Jueces y Magistrados aplicarán las leyes y dictarán sentencia con total objetividad, conforme a su conciencia e interpretación personal, sin ser coaccionados y al margen de toda ideología política.
- **Principio de inamovilidad**: Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladado ni jubilados, sino por alguna de las causas previstas en la ley (art. 117.2).
- **Principio de autonomía**: Los Jueces y Magistrados administrarán el derecho con total imparcialidad, la cual será garantizada por el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno.
- **Principio de unidad jurisdiccional**: Todos los jueces y tribunales constituirán una organización judicial única, sin que sea lícita la creación de tribunales excepcionales.



## **TEMA 20.- EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS CON FUERZA DE LEY. EL RECURSO DE AMPARO. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS.**

### **1.- EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

En España existen dos jurisdicciones: la ordinaria , integrada por los órganos de la jurisdicción ordinaria: los juzgados y tribunales, y la jurisdicción constitucional, integrada por un solo órgano: el Tribunal Constitucional.

La Constitución Española es la norma jurídica suprema. Se halla en la cúspide del ordenamiento jurídico y además de vincular a todos los poderes públicos, posee una suprallegalidad material que se traduce en la exigencia de que todas las normas jurídicas deben ajustarse a ella. Y para garantizar esta suprallegalidad se hace necesario articular un mecanismo que determine la adecuación o no de las normas con rango de ley a la Constitución, de donde surge la institución actual del Tribunal Constitucional, cuyo antecedente nacional más inmediato es el Tribunal de Garantías establecido por la Constitución de 1931.

El Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución. No es propiamente Poder Judicial, se trata de un órgano o poder constitucional. Es independiente de todos los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. Además, es único en su orden y su jurisdicción se extiende a todo el territorio nacional.

Las funciones atribuidas al Tribunal Constitucional como son la protección de la supremacía constitucional y la consiguiente depuración del ordenamiento de las normas contrarias a los mandatos constitucionales, se complementan con la protección de derechos fundamentales y la resolución de conflictos territoriales.

#### **1.2.- REGULACIÓN CONSTITUCIONAL**

El Tribunal Constitucional está regulada en el Título IX de la Constitución (arts. 159 a 165), con el contenido siguiente.

**COMPOSICIÓN.-** El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.

## **TEMA 21.- LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ÓRGANOS SUPERIORES Y DIRECTIVOS: MINISTROS, SECRETARIOS DE ESTADO, SUBSECRETARIOS, SECRETARIOS GENERALES, SECRETARIOS GENERALES TÉCNICOS, DIRECTORES GENERALES Y SUBDIRECTORES GENERALES. ÓRGANOS TERRITORIALES: DELEGADOS Y SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO.**

### **INTRODUCCIÓN**

Desde el advenimiento del Estado de las Autonomías con la Constitución de 1978 conviven en España una Administración General del Estado y otras tantas Administraciones de cada una de las Comunidades Autónomas reconocidas.

La Administración General del Estado tiene como tarea ejecutar la política administrativa del Gobierno de la Nación. Con el objeto de llevar a cabo este propósito, está organizada en Ministerios con sede central en Madrid y con ciertos servicios periféricos a lo largo del territorio nacional, así como de agencias u organismos públicos que poseen autonomía y que dependen de los distintos Ministerios.

En lo que se refiere al sistema de distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la función actual de la Administración General del Estado está fundamentalmente relacionada con la ejecución de las competencias exclusivas que le otorga el art. 149 de la Constitución, además de la aplicación de la legislación y la planificación en distintos sectores de actividad, las relaciones con la Unión Europea, cooperación con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, etc.

### **1.- LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

La organización administrativa de la AGE se estableció en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Posteriormente la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha derogado la LOFAGE y regulado la organización de la Administración General del Estado en los términos siguientes.

Principios y competencias de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.- La Administración General del Estado actúa y se organiza de acuerdo con los principios de descentralización funcional y desconcentración funcional y territorial, además de los siguientes:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

## **TEMA 22.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (I). LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

### **1.- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

La Constitución de 1978 reconoció y garantizó el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española y la solidaridad entre todas ellas. El desarrollo de las previsiones constitucionales ha conducido a una profunda transformación de la organización territorial del Estado, mediante la creación de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, con el consiguiente proceso de redistribución del poder político y administrativo entre las instancias centrales y las autonómicas. El resultado de este proceso ha convertido a España en uno de los países más descentralizados de Europa.

Cada Comunidad Autónoma tiene su Estatuto de Autonomía, aprobado por ley orgánica, que es la norma institucional básica de la Comunidad, reguladora de aspectos esenciales como la organización y el funcionamiento de su Parlamento y de su Gobierno, las competencias que la Comunidad asume, su Administración, las señas de identidad y los hechos diferenciales tales como la lengua o el derecho civil y las relaciones con el Estado y con otras Comunidades Autónomas.

El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas está basado en la distinción entre las competencias exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas, las competencias compartidas entre el Estado y las CC.AA. y las competencias concurrentes, en las cuales tanto el Estado como las Comunidades Autónomas pueden intervenir. Las competencias exclusivas comprenden la potestad legislativa y la capacidad de ejecución, mientras que las competencias compartidas pueden implicar una diferente distribución de la potestad legislativa y reglamentaria entre Estado y Comunidades Autónomas, las cuales suelen disponer de la capacidad ejecutiva en estos casos. En caso de que se produzca un conflicto de competencias, corresponde resolverlo al Tribunal Constitucional, como en otros Estados políticamente descentralizados.

El sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas es de naturaleza parlamentaria, siendo sus instituciones básicas el Parlamento, el presidente de la Comunidad y el Gobierno autonómico.

Desde el punto de vista económico y financiero, las Comunidades Autónomas disponen de una gran autonomía de gestión, con capacidad para aprobar sus propios presupuestos anuales y para determinar sus recursos propios mediante tributos, tasas y recargos. El sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, que comprende además los tributos cedidos por el Estado y la participación en los tributos estatales, se fija de forma multilateral por el Estado y las Comunidades Autónomas, garantizando a través de diversos mecanismos financieros la solidaridad interterritorial y un nivel mínimo igual en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. Además, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, disponen, en virtud de su régimen foral, de dos regímenes particulares: el del Concierto económico, en el caso vasco, y el del Convenio, en el navarro. Por estos regímenes económicos, estas Comunidades acuerdan con el Estado su aportación al sostenimiento del mismo y la armonización de su propio régimen fiscal con el imperante en el resto del territorio estatal.

## TEMA 23.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (II). LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

### INTRODUCCIÓN

La característica de un estado compuesto -como es el caso del estado español desde la Constitución de 1978- es la existencia de una pluralidad de centros de gobierno, dotados todos ellos de unas instituciones propias, y también de unos poderes de naturaleza estatal. De manera que el poder del Estado, considerado globalmente, se ve sometido a una doble división:

- Una de carácter horizontal,
- Otra de carácter vertical o territorial, entre los diferentes centros de gobierno.

Una competencia es una función pública que se lleva a cabo sobre una materia, en un territorio determinado. De esta definición se desprenden los tres elementos básicos del concepto de competencia:

- Un elemento funcional (la función pública),
- Un elemento material (la materia),
- Un elemento territorial (el territorio).

Las funciones públicas pueden abarcar en cualquier actividad, acción o intervención que se haga desde los poderes públicos y que se someta al derecho público; es decir, cualquier actuación que efectúen en su calidad de poderes públicos, ejerciendo potestades de naturaleza estatal.

Si se deja de lado la función pública de carácter judicial, porque es una función independiente del poder político y que también se ejerce de una manera unitaria e independiente, pueden distinguirse dos grandes tipos de actuaciones públicas:

- 1) Las de carácter normativo (dictar leyes y reglamentos),
- 2) Las de carácter ejecutivo o administrativo (ejecutar las normas citadas).

Cada una de estas actuaciones es susceptible de convertirse en una competencia diferente. Y dentro de cada una todavía pueden establecerse nuevas distinciones, que pueden dar lugar a otras competencias.

En todo caso, la materia, a efectos competenciales, tiene que ser siempre definida o acotada jurídicamente: en la realidad no hay materias competenciales, sino simplemente sectores y objetos que guardan muchas veces una unidad estrecha o que forman un continuum. Para poder distribuir funciones públicas sobre estas realidades hay que definir las y acotarlas jurídicamente, con la finalidad de convertirlas en materias competenciales, en el sentido de materias susceptibles de convertirse en objeto de una distribución de funciones entre los diferentes poderes públicos.

## **TEMA 24.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL MUNICIPIO. LA PROVINCIA. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL Y PROVINCIAL. OTRAS ENTIDADES LOCALES.**

### **1.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

Dentro de las instancias con autonomía política que componen el Estado, las Entidades Locales constituyen el último escalón en los niveles de autogobierno que se reconocen en la organización territorial por debajo de las CC.AA.

La Constitución Española, en el diseño de la organización territorial del Estado que se dispone en SU Título VIII, reconoce la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses, en los mismos términos que a las Comunidades Autónomas (art. 137 CE), si bien el alcance de una y otra difieren al concretarse a lo largo de los Capítulos II y III de dicho Título.

Se reconoce así a las entidades públicas que cuenta con una mayor tradición histórica en nuestra organización del poder público, ya que se remontan a los fueros municipales que comenzaron a otorgarse en la Alta Edad Media. Su evolución a partir del régimen constitucional se ha caracterizado por la progresiva intensificación de la autonomía y del carácter democrático de sus instituciones que se inició con el reconocimiento en la Constitución de 1812 de las Diputaciones y los Ayuntamientos como entidades territoriales a nivel local, con algunas de las características que se han mantenido hasta la actualidad –en concreto, un cierto nivel de autoadministración y una organización basada en una asamblea electiva presidida por un Jefe o Alcalde–, pero sin una verdadera autonomía al encontrarse bajo la dependencia del Estado.

Su evolución a lo largo del siglo XIX osciló entre períodos de mayor o menor autonomía, así como de elección o designación de sus titulares, que no contribuyeron a aportar estabilidad a estas instituciones que sufrieron, además, un progresivo desgaste en sus recursos a favor del Estado al que, en última instancia, se encontraban sometidos.

Ya en el siglo XX comenzó un período de reforma al que contribuyó el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 –que pretendió democratizar la vida local, aumentar sus competencia y mejorar su Hacienda–, y que culminó con el reconocimiento pleno de su autonomía y del carácter electivo de sus representantes por sufragio popular bajo la Constitución Republicana de 1931. Estos logros desaparecieron bajo la dictadura franquista, que sometió a las Administraciones locales estableciendo la designación gubernativa de los Alcaldes y Presidentes, así como la fiscalización y tutela de todos sus actos.

La Constitución Española de 1978 culmina la evolución de la Administración Local situándola en la base de la organización territorial del Estado con plena autonomía, bajo una organización democrática y con autosuficiencia financiera. Dicho ello, ni la legislación ni siquiera la doctrina ofrecen un concepto unitario del término Administración Local, sino que una y otra se limitan a enumerar las entidades que la integran y a definir cada una de éstas por separado. No obstante, puede definirse a la Administración Local como el

## **TEMA 25.- DERECHO ADMINISTRATIVO (I). EL REGLAMENTO: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN. LA POTESTAD REGLAMENTARIA: FUNDAMENTO, TITULARIDAD Y LÍMITES. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS.**

### **1.- EL REGLAMENTO**

#### **1.1.- CONCEPTO**

Genéricamente, un reglamento puede ser:

- Una colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio.
- Una norma jurídica general y con rango inferior a la ley, dictada por una autoridad administrativa.
- Una norma emanada de los órganos de la Unión Europea directamente aplicable en los Estados miembros, sin necesidad de trasposición.

Jurídicamente, un reglamento es toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública, en virtud de su competencia propia, con valor subordinado a la ley.

Se trata de normas jurídicas de carácter general que, emanadas de la Administración, tienen un valor subordinado a la Ley a la que complementan, ya que las normas reglamentarias son normas jurídicas de colaboración y, por ello, es preciso diferenciar entre la regulación o normación básica de las cuestiones fundamentales que siempre corresponde a la Ley, y aquéllas otras normas secundarias pero necesarias para la puesta en práctica de la Ley, que es la función que corresponde a los Reglamentos.

Que la norma reglamentaria es de rango inferior a la ley significa, en primer lugar, que aunque sea posterior a ésta, no puede derogarla y por el contrario, toda norma con rango de ley tiene fuerza derogatoria sobre cualquier reglamento. Pero también significa que no hay materias reservadas a la potestad reglamentaria en el sentido de que la ley puede entrar a regular cualquiera que con anterioridad haya sido regulada por el reglamento.

Su diferencia con el acto administrativo se encuentra en que el reglamento es una norma general y abstracta no referida a administrados concretos, como ocurre con los destinatarios de los actos administrativos. El reglamento es una norma, y como tal no se agota por una sola aplicación, sino que cuanto más se aplica más se refuerza su vigencia, sin embargo el acto administrativo no tiene ninguna vocación de permanencia.

El reglamento es un acto normativo, y por lo tanto se integra en el ordenamiento jurídico; contiene disposiciones que modifican derechos y obligaciones y que derogan, modifican o aclaran otras normas; no se agota cuando se cumplen sus previsiones. En cambio el acto administrativo no es normativo ni se integra en el ordenamiento, agotándose en su cumplimiento.

## TEMA 26.- DERECHO ADMINISTRATIVO (II). ACTIVIDAD DE LAS AA.PP. NORMAS GENERALES DE ACTUACIÓN. TÉRMINOS Y PLAZOS.

La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula la actividad de las Administraciones Públicas en su Título II, con el contenido siguiente.

### **1.- NORMAS GENERALES DE ACTUACIÓN**

Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.- Quienes tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

- a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.
- e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
- g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica.
- h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el la Ley 39/2015 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

## TEMA 27.- DERECHO ADMINISTRATIVO (III). EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS. REQUISITOS Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: LA MOTIVACIÓN, LA NOTIFICACIÓN Y LA PUBLICACIÓN. NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### 1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO

#### 1.1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Puede definirse al acto administrativo como cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa. Y también, de una forma más breve, como acto jurídico realizado por la Administración con arreglo al Derecho Administrativo. O como toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas objetivas.

La Ley 39/2015 no da un concepto de acto administrativo, si bien el art. 34 da por sentada su existencia cuando manifiesta que *“Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”*, añadiendo que *“El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos”*. Establecido el concepto, se pueden señalar las siguientes características de los actos administrativos:

1ª.- El acto administrativo es un acto jurídico: consiste en una declaración, lo que excluye las actividades materiales de la Administración (actividades instrumentales como una llamada por teléfono, un requerimiento de documentación, el otorgamiento de un plazo, etc).

2ª.- La declaración puede ser de voluntad, de juicio, de conocimiento y de deseo:

-Entre las declaraciones de voluntad están las autorizaciones o licencias (permiten realizar una actividad o una obra), las sanciones o prohibiciones, etc.

-Entre las declaraciones de juicio se pueden citar los actos consultivos, los informes, los actos de intervención y fiscalización financiera, etc.

-Entre las declaraciones de conocimiento están los certificados, las anotaciones o registro de títulos, los levantamientos de actas, etc.

-Como declaraciones de deseo están las propuestas o peticiones de un órgano a otro.

3ª.- El acto administrativo ha de proceder de una Administración, lo que implica que no puedan ser considerados actos administrativos:



## TEMA 28.- DERECHO ADMINISTRATIVO (IV). EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PRINCIPIOS. DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO: INICIACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

### 1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### 1.1.- CONCEPTO Y NATURALEZA

DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO: La definición habitual puede ser bien el método para ejecutar algunas cosas, o bien la actuación que se lleva a cabo mediante trámites administrativos o judiciales.

DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: La Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 lo definió como *“cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”*. Y de una forma más concisa, el artículo 105.c) CE lo define indirectamente como *“procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos”*.

Recientemente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo define como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

El procedimiento administrativo es, en definitiva, la forma en que han de producirse los actos administrativos, que deberán ajustarse al procedimiento establecido. Como consecuencia de los pasos y resultados obtenidos en las distintas fases del procedimiento se forma un expediente, en el que figuran los diferentes documentos generados, que habitualmente son escritos. El expediente será la base que permitirá llegar a una resolución final, que contiene la decisión de la Administración.

CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.- El artículo 149.1.18. de la Constitución distingue entre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

La Ley 39/2015 recoge esta concepción constitucional de distribución de competencias y regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos por razón de la materia que deberán respetar, en todo caso, estas garantías. La Constitución establece la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia pero además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las Comunidades Autónomas

## **TEMA 29.- DERECHO ADMINISTRATIVO (V).**

### **LA REVISIÓN DE OFICIO. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.**

### **EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**

#### **1.- REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA**

##### **1.1.- INTRODUCCIÓN**

La relación jurídica que liga a la Administración con el ciudadano está presidida por una idea de prerrogativa favorable a la Administración, en razón de los intereses generales que tutela. Para garantizar la igualdad en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos se han creado, básicamente, tres técnicas: el procedimiento administrativo, el sistema de recursos, y el control de la legalidad por jueces y Tribunales.

La revisión de un acto administrativo puede ser promovida por tanto por un ciudadano, en sentido amplio, como por una Administración Pública distinta de la autora del acto, o por la Administración autora del acto, en cuanto gestora directa del interés general. En este último caso estamos en presencia de lo que se llama revisión de oficio, que incluye la revisión de actos nulos y la revisión de actos anulables. En el primer caso (revisión promovida por un ciudadano), y dentro de la vía administrativa, estaríamos ante los llamados recursos administrativos.

##### **1.2.- LA REVISIÓN DE OFICIO**

Revisión de disposiciones y actos nulos.- Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos de nulidad de pleno derecho.

Asimismo, en cualquier momento, las AA.PP. de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstan-

## **TEMA 30.- DERECHO ADMINISTRATIVO (VI). LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. CONCEPTO Y CLASES. ELEMENTOS OBJETIVOS DE LOS CONTRATOS: OBJETO, DURACIÓN, PRECIO Y CUANTÍA. ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LOS CONTRATOS: LAS PARTES. ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN.**

### **1.- LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO**

#### **1.1.- CONCEPTO CIVIL DE CONTRATO**

El origen y esencia de los contratos administrativos está en el contrato civil o privado. Según el art. 1089 del Código Civil, *"las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y de los actos y omisiones ilícitos en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia"*.

Así pues, jurídicamente, las obligaciones nacen, bien por imposición de una Ley, o bien por la propia voluntad de una persona de contraer obligaciones respecto de otra, mediante un contrato.

El contrato se configura así como una de las fuentes de obligaciones jurídicas y, en este sentido, el propio Código Civil, en su art. 1254, lo define diciendo que *"el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio"*.

Ahora bien, quizás con esta definición no quede aún perfectamente delimitado el concepto de contrato, en un sentido jurídico estricto, que permita diferenciar, nítidamente y con carácter general, un contrato de lo que sería un simple acuerdo de voluntades carente de tal naturaleza.

Teniendo en cuenta el conjunto del articulado del Código Civil al respecto, los matices que realmente definen a un acuerdo de voluntades como un contrato radican fundamentalmente en lo siguiente:

- Se ha de producir un intercambio de obligaciones recíprocas entre las partes intervinientes en el contrato.
- La autonomía de la voluntad de las partes está condicionada por una serie de normas de carácter público, tendentes a proteger tanto los derechos de los contratantes como los intereses generales de la sociedad.

En definitiva, y en un sentido amplio, se puede definir al contrato como un acuerdo entre partes del que nacen obligaciones recíprocas y para el que, dada su trascendencia social y económica, la Ley establece unas normas y unas consecuencias jurídicas.

#### **1.2.- MODALIDAD DE LOS CONTRATOS**

Existen dos grandes grupos en los que se suelen englobar las distintas modalidades de contratos, en función de los sujetos que en él intervienen y de la normativa que les es de aplicación:

## **TEMA 31.- DERECHO ADMINISTRATIVO (VII). PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y ADJUDICACIÓN. EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS. LAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES. ESPECIALIDADES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LAS CORTES GENERALES.**

### **1.- PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS**

Pliegos de cláusulas administrativas generales.- El Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, y previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, que deberán ajustarse en su contenido a los preceptos de la LCSP y de sus disposiciones de desarrollo, para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás entidades que gocen de la condición de Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal.

Las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, de acuerdo con sus normas específicas, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, si lo hubiera.

Pliegos de cláusulas administrativas particulares.- Los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, y solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones.

En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato salvo en los casos en que la misma no sea posible; la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación; y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos.

Los pliegos podrán también especificar si va a exigirse la transferencia de derechos de propiedad intelectual o industrial, sin perjuicio de lo establecido respecto de los contratos de servicios (*los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de este a la Administración contratante. En todo caso, y aun cuando se excluya la cesión de los derechos de propiedad intelectual, el*

## **TEMA 32.- LA UNIÓN EUROPEA (I). LA UNIÓN EUROPEA: ANTECEDENTES. OBJETIVOS Y NATURALEZA JURÍDICA. DERECHO ORIGINARIO Y DERECHO DERIVADO.**

### **1.- LA UNIÓN EUROPEA**

#### **1.1.- INTRODUCCIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA**



La UE es una asociación económica y política singular de 28 países europeos (27 a partir del Brexit) que abarcan juntos gran parte del continente.

La UE se fundó después de la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos consistieron en impulsar la cooperación económica con la idea de que, a medida que aumenta la interdependencia económica de los países que comercian entre sí, disminuyen las posibilidades de conflicto entre ellos. El resultado fue la Comunidad Económica Europea (CEE), creada en 1958, que en principio suponía intensificar la cooperación económica entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Posteriormente, se creó un gran mercado único que sigue avanzando hacia el logro de todo su potencial. Pero lo que comenzó como una unión puramente económica también fue evolucionando hasta llegar a ser una organización activa en todos los campos, desde la ayuda al desarrollo hasta el medio ambiente. En 1993, el cambio de nombre de CEE a UE (Unión Europea) no hacía sino reflejar esta transformación.

La UE ha hecho posible medio siglo de paz, estabilidad y prosperidad, ha contribuido a elevar el nivel de vida y ha creado una moneda única europea. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte del continente. Y también es mucho más fácil vivir y trabajar en el extranjero dentro de Europa.

La UE se basa en el Estado de Derecho. Esto significa que todas sus actividades se fundamentan en tratados acordados voluntaria y democráticamente entre todos los Estados miembros. Estos acuerdos vinculantes establecen los objetivos de la UE en sus numerosos ámbitos de actividad.

Uno de sus principales objetivos es promover los derechos humanos tanto en la propia UE como en el resto del mundo. Dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos son sus valores fundamentales. Desde la firma del Tratado de Lisboa en 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE reúne todos estos derechos en un único documento. Las instituciones de la UE están jurídicamente obligadas a defenderlos, al igual que los gobiernos nacionales cuando aplican la legislación de la UE.

El mercado único es el principal motor económico de la UE y hace que la mayoría de las mercancías, servicios, personas y capital puedan circular libremente. Otro de sus objetivos esenciales es desarrollar este enorme recurso para que los europeos puedan aprovecharlo al máximo.

Y mientras sigue creciendo, la UE continúa esforzándose por aumentar la transparencia de las instituciones que la gobiernan y hacerlas más democráticas. Así, el Parlamento Europeo, elegido directamente por los

## TEMA 33.- LA UNIÓN EUROPEA (II). EL SISTEMA INSTITUCIONAL. EL CONSEJO EUROPEO. EL CONSEJO. LA COMISIÓN. EL PARLAMENTO. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. OTRAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS.

### 1.- LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Las principales instituciones responsables de la toma de decisiones en el seno de la Unión Europea son:

- El Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos;
- El Consejo de la Unión Europea, que representa a los Estados miembros individuales;
- La Comisión Europea, que defiende los intereses de la Unión en su conjunto.

Este «triángulo institucional» elabora las políticas y leyes que se aplican en la UE. En principio, la Comisión propone las nuevas normas, pero son el Parlamento y el Consejo quienes las adoptan.

El Tribunal de Justicia vela por el cumplimiento de la legislación europea, y el Tribunal de Cuentas controla la financiación de las actividades de la Unión.

Diversos organismos también desempeñan un papel clave en el funcionamiento de la UE:

- El Comité Económico y Social Europeo representa a la sociedad civil, los patronos y los empleados;
- El Comité de las Regiones representa a las autoridades regionales y locales;
- El Banco Europeo de Inversiones financia proyectos de inversión de la UE y ayuda a las pequeñas empresas a través del Fondo Europeo de Inversiones;
- El Banco Central Europeo es responsable de la política monetaria europea;
- El Defensor del Pueblo Europeo investiga las denuncias de los ciudadanos sobre la mala gestión de las instituciones y organismos de la UE;
- El Supervisor Europeo de Protección de Datos protege la intimidad de los datos personales de los ciudadanos.

Además, se han creado agencias especializadas para hacer frente a determinadas tareas técnicas, científicas o de gestión.

Los poderes y las responsabilidades de las instituciones de la UE, así como las normas y los procedimientos que deben seguir, se establecen en los Tratados constitutivos de la UE. Los Tratados son acordados por los Presidentes o los Primeros Ministros de todos los países de la UE, y son ratificados por sus Parlamentos.

## TEMA 34.- LA UNIÓN EUROPEA (III). LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN: COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y COMPETENCIAS COMPARTIDAS. OTRAS COMPETENCIAS. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA. LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y DE PROPORCIONALIDAD.

### 1.- LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

#### 1.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

Las categorías y ámbitos de competencias están reguladas en el Título I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), con el siguiente contenido:

#### Artículo 2

*1. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.*

*2. Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.*

*3. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas y de empleo según las modalidades establecidas en el presente Tratado, para cuya definición la Unión dispondrá de competencia.*

*4. La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa.*

*5. En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos.*

*Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*

*6. El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito.*