

TRATADO DE DERECHO PÚBLICO COMPARADO

*Fundado por Giuseppe Franco Ferrari*

# EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

SILVIO GAMBINO  
JORGE LOZANO MIRALLES  
FERNANDO PUZZO  
JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2019

*El volumen ha sido publicado con la contribución de la Fundación Cariplo*  
*El volumen ha sido sometido a revisión científica por el sistema de doble*  
*ciego por pares, siendo los mismos ajenos a la editorial*

Primera edición: junio 2019  
Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-669-3 (formato papel) 978-84-7351-670-9 (formato electrónico)

NIPO: (278-18-004-3 formato papel) 278-18-003-8 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-40770-2018

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## PRESENTACIÓN

El Tratado de Derecho Público Comparado es fruto de la voluntad de realizar un proyecto único en el panorama del derecho público comparado. Dicho proyecto aspira en efecto a proporcionar al lector –estudioso, estudiante, así como cualquiera que quiera aproximarse a la materia–, una exploración, una síntesis y una presentación original del saber comparativo en el ámbito publicista, que se concretan tanto en la exposición y compendio de diferentes tesis, como, cuando es posible, en el desarrollo de líneas interpretativas originales.

El objetivo que el Tratado se ha marcado explica la decisión de estructurarlo en más de 50 volúmenes, a fin de garantizar un análisis profundo de las temáticas de mayor interés comparatista. Junto a ellas, caracterizadas por un enfoque transversal, se presta una especial atención al estudio monográfico de los ordenamientos más significativos de los cinco continentes. Se ha querido de este modo dar carta de naturaleza a las dos almas de la comparación, a la más puramente comparada y a la del derecho extranjero. En cualquier caso, el elemento unificador de la obra son las vastas miras que la definen, no tanto, o al menos no solo, por el número de volúmenes, sino más bien por el convencimiento de que en el mundo global el derecho comparado debe abrirse al mayor número posible de ordenamientos. A partir de esta constatación, los volúmenes monográficos se proponen analizar también muchos ordenamientos tradicionalmente marginales en los estudios de comparación.

Por último, la apuesta por el trilingüismo: italiano, inglés y español. Es la primera vez que una obra de derecho público comparado se difunde simultáneamente en tres idiomas. El objetivo no es solo el de dar

a la obra una amplia difusión en el seno de la comunidad científica internacional, sino sobre todo el de promover y favorecer un diálogo más amplio entre las diversas culturas jurídicas.

Milán  
*Giuseppe Franco Ferrari*

## AUTORES

El libro ha sido redactado por los siguientes Autores:

Jorge Lozano Miralles y Juan José Ruiz Ruiz (Universidad de Jaén, España):

*Premisas histórico-constitucionales*

Silvio Gambino (Universidad de Calabria, Italia):

CAPÍTULO I – *España como Estado social y democrático de Derecho*

Jorge Lozano Miralles (Universidad de Jaén, España):

CAPÍTULO II – *Las fuentes del Derecho. Procedimiento legislativo. Tratados internacionales. Relaciones con la Unión Europea*

Fernando Puzzo (Universidad de Calabria, Italia):

CAPÍTULO III – *El sistema de los derechos fundamentales, las libertades y los deberes*

Fernando Puzzo (Universidad de la Calabria, Italia):

CAPÍTULO IV – *Los principios rectores de la política social y económica*

Fernando Puzzo (Universidad de Calabria, Italia):

CAPÍTULO V – *Las garantías de los derechos y libertades fundamentales*

Jorge Lozano Miralles (Universidad de Jaén, España):

CAPÍTULO VI – *La Corona*

Jorge Lozano Miralles (Universidad de Jaén, España):  
CAPÍTULO VII – *El Parlamento. Organización y funciones*

Jorge Lozano Miralles (Universidad de Jaén, España):  
CAPÍTULO VIII – *Gobierno y administración. Relaciones entre el Gobierno y el Parlamento*

Juan José Ruiz Ruiz (Universidad de Jaén, España):  
CAPÍTULO IX – *El Poder judicial*

Juan José Ruiz Ruiz (Universidad de Jaén, España):  
CAPÍTULO X – *La jurisdicción constitucional*

Juan José Ruiz Ruiz (Universidad de Jaén, España):  
CAPÍTULO XI – *La organización territorial. El modelo de Estado Autonómico*

Fernando Puzzo (Universidad de Calabria, Italia):  
CAPÍTULO XII – *La Constitución económica y el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas*

Juan José Ruiz Ruiz (Universidad de Jaén, España):  
CAPÍTULO XIII – *La reforma de la Constitución*

## TRADUCTORES

La traducción del italiano al español de los textos ha sido obra de:

Jorge Lozano Miralles: Capítulo I

Juan José Ruiz Ruiz: Capítulos III, IV, V y XII



## CONTENIDO

<b>Premisas histórico-constitucionales</b> .....	25
<b>Capítulo I. España como Estado social y democrático de Derecho</b> .....	35
1. España como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) .....	35
2. España como Estado democrático .....	39
2.1. Partidos políticos, forma de Estado y racionalización de la forma de gobierno .....	39
2.2. Representación política, principio de igualdad del voto y sistema electoral .....	44
3. España como Estado de Derecho .....	47
3.1. Las previsiones constitucionales .....	47
3.2. España como Estado de Derecho y como Estado constitucional de Derecho: principio de legalidad y principio de constitucionalidad .....	49
4. España como Estado social .....	52
4.1. El Estado social entre previsiones y desarrollo constitucional .....	52
4.2. El caso español en el marco del constitucionalismo europeo contemporáneo .....	55

4.3. Valores superiores y principios constitucionales informadores del ordenamiento jurídico (art 9.1. y 10.1 CE) . . . . .	59
Obras en lengua italiana sobre el ordenamiento constitucional español . . . . .	61
Obras en lengua inglesa sobre el ordenamiento constitucional español . . . . .	62
Bibliografía . . . . .	63
<b>Capítulo II. Las fuentes del derecho. Procedimiento legislativo, tratados internacionales y relaciones con la Unión Europea . . . . .</b>	<b>69</b>
1. Los principios de solución de conflictos normativos: jerarquía, competencia y supletoriedad . . . . .	70
2. La Constitución . . . . .	71
3. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional . . . . .	73
4. La ley . . . . .	75
4.1. La ley orgánica . . . . .	75
4.1.1. Concepto de ley orgánica. . . . .	76
4.1.2. Las materias reservadas a ley orgánica. . . . .	76
4.1.3. La posición de la ley orgánica en el sistema de fuentes . . . . .	78
4.2. La ley “ordinaria” . . . . .	79
4.2.1. Procedimiento legislativo (ordinario). . . . .	79
4.2.2. Procedimientos legislativos especiales . . . . .	85
4.3. Las normas con fuerza de ley emanadas del Gobierno . . . . .	86
4.3.1. El decreto-legislativo . . . . .	87
4.3.2. El decreto-ley . . . . .	89
5. Los reglamentos . . . . .	92
6. Los tratados internacionales . . . . .	95
6.1. Régimen jurídico aplicable. . . . .	95
6.2. Los tratados “clásicos” . . . . .	97
6.3. Los “nuevos” tratados . . . . .	97

7. Relaciones con la Unión Europea . . . . .	98
7.1. Los principios de primacía y de efecto directo. . . . .	98
7.2. El principio de autonomía institucional . . . . .	102
7.2.1. ¿Qué autoridad nacional que debe implementar y/o aplicar el ordenamiento jurídico europeo? . . . . .	102
7.2.2. ¿Qué medio debe utilizarse para la implementación del derecho europeo?. . . . .	105
Bibliografía . . . . .	106

**Capítulo III. El sistema de los derechos fundamentales, las libertades y los deberes . . . . . 109**

1. Los derechos como derechos fundamentales . . . . .	109
2. La naturaleza de los derechos y de las libertades . . . . .	116
3. Caracteres generales del reconocimiento constitucional de los derechos y libertades . . . . .	117
3.1. La estructura del Título I de la Constitución: ¿carácter cerrado o abierto del catálogo de los derechos? . . . . .	118
3.2. La estructura formal del Título I de la Constitución . . .	122
3.3. Los diferentes grados de tutela asignados a los derechos constitucionales. . . . .	124
3.4. La ubicación de los derechos y libertades fundamen- tales en las dos Secciones del Capítulo II del Título I y el criterio de la “fundamentalidad” . . . . .	126
3.5. Caracterización general de la sistemática clasificatoria de los derechos fundamentales en orden al contenido . .	128
4. Eficacia y límites de los derechos y libertades fundamentales: la eficacia directa e inmediata y la eficacia mediata . . . . .	130
5. Los límites de los derechos y libertades fundamentales . . . .	132
6. La interpretación de los derechos y las libertades fundamen- tales . . . . .	134
7. Derechos fundamentales y principio de igualdad . . . . .	137
7.1. La vertiente material de la igualdad. . . . .	140

7.2. El concepto de igualdad del art. 149.1.1ª de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional . . .	142
Bibliografía . . . . .	146
<b>Capítulo IV. Los principios rectores de la política social y económica . . . . .</b>	<b>149</b>
1. El Estado social como fundamento de los principios rectores de la política social y económica . . . . .	149
2. Los derechos sociales como derechos fundamentales . . . . .	153
3. El contenido y la eficacia jurídica de los derechos comprendidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución . . . . .	157
Bibliografía . . . . .	164
<b>Capítulo V. Las garantías de los derechos y libertades fundamentales . . . . .</b>	<b>167</b>
1. Las garantías comunes de los derechos fundamentales y su clasificación . . . . .	167
1.1. Las garantías objetivas o institucionales . . . . .	168
1.1.1. Las garantías constitucionales propiamente dichas . . . . .	168
1.1.2. El principio de legalidad y las garantías complementarias . . . . .	169
1.1.3. La garantía institucional . . . . .	169
1.1.4. La igualdad en los territorios . . . . .	170
1.2. Garantías subjetivas o individuales . . . . .	170
1.2.1. La garantía judicial . . . . .	170
1.2.2. El amparo judicial ordinario . . . . .	171
1.2.3. El amparo constitucional . . . . .	171
1.3. El Defensor del Pueblo . . . . .	171
1.4. Otros mecanismos que coadyuvan a la protección general de los derechos fundamentales . . . . .	173
1.4.1. La eficacia directa . . . . .	173
1.4.2. El contenido esencial . . . . .	174

2. Las excepciones: las garantías de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la Sección 1ª del Capítulo II .	176
2.1. Garantías normativas . . . . .	177
2.2. La reserva de ley “orgánica” . . . . .	177
2.3. Las garantías jurisdiccionales. . . . .	177
2.3.1. El amparo ordinario o judicial . . . . .	178
2.3.2. El recurso de amparo constitucional . . . . .	180
2.4. La clasificación de los derechos fundamentales por sus garantías . . . . .	181
Bibliografía . . . . .	184
<b>Capítulo VI. La Corona . . . . .</b>	<b>185</b>
1. Los órganos del Estado en la constitución: la «forma de gobierno» . . . . .	185
2. La sucesión en la Corona . . . . .	188
3. Las funciones del Rey. . . . .	189
4. El refrendo . . . . .	194
Bibliografía . . . . .	195
<b>Capítulo VII. Las Cortes Generales. Organización y funciones .</b>	<b>197</b>
1. Centralidad de la Cortes Generales en el juego institucional; la expresión «Cortes Generales» . . . . .	197
2. La organización . . . . .	199
2.1. Un parlamento bicameral: bicameralismo imperfecto y órgano jurídico en sí mismo . . . . .	199
2.2. El Congreso de los Diputados . . . . .	201
2.3. El Senado . . . . .	204
2.4. Proceso electoral . . . . .	205
2.5. Organización y funcionamiento de las Cámaras: organización, Reglamentos parlamentarios, los miembros del Parlamento y los Grupos parlamentarios . . . . .	206
2.5.1. Los Reglamentos parlamentarios. . . . .	206
2.5.2. La organización de las Cámaras . . . . .	207

2.5.3. Los miembros del Parlamento . . . . .	215
2.5.4. Los Grupos parlamentarios . . . . .	220
3. Funciones de las Cortes Generales . . . . .	221
3.1. La función representativa . . . . .	222
3.2. La función legislativa . . . . .	222
3.3. La potestad presupuestaria . . . . .	224
3.4. Función de control . . . . .	226
3.5. La función de planificación . . . . .	230
3.6. La función de dirección política . . . . .	231
3.7. Función de provisión de los miembros de órganos estatales . . . . .	231
Bibliografía . . . . .	231
<b>Capítulo VIII. Gobierno y Administración. Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. . . . .</b>	<b>233</b>
1. El Gobierno. . . . .	234
1.1. Regulación constitucional escasa . . . . .	234
1.2. ¿Ejecutivo dual o monista? . . . . .	235
1.3. La organización del Ejecutivo y el papel relevante del Presidente del Gobierno . . . . .	236
1.3.1. El fortalecimiento del Ejecutivo . . . . .	236
1.3.2. La estructura del Gobierno . . . . .	238
1.4. El relevante papel del Presidente del Gobierno . . . . .	241
1.5. Las funciones del Gobierno . . . . .	243
1.5.1. La función de dirección de la política interior y exterior . . . . .	243
1.5.2. La función ejecutiva. . . . .	245
1.5.3. La potestad reglamentaria . . . . .	246
2. La Administración pública . . . . .	247
2.1. El principio de reserva de ley . . . . .	248
2.2. El principio de responsabilidad de la Administración pública . . . . .	249
2.2.1. Patrimonial . . . . .	249

2.2.2. Control judicial . . . . .	249
2.3. El principio de audiencia o transparencia. . . . .	250
2.4. Principios relativos a la organización y funcionamiento .	251
2.4.1. Principios de organización. . . . .	251
2.4.2. Principios de actuación . . . . .	252
2.5. El Consejo de Estado . . . . .	253
3. Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales . . . .	253
3.1. La investidura el Presidente del Gobierno . . . . .	254
3.2. La moción de censura . . . . .	256
3.3. La cuestión de confianza . . . . .	257
3.4. La responsabilidad política individual de los Ministros y la moción de censura o responsabilidad colegiada del Gobierno. . . . .	258
3.6. Los instrumentos de control. . . . .	259
3.6.1. Remisión al cap. VII . . . . .	259
3.6.2. El Tribunal de Cuentas . . . . .	260
Bibliografía . . . . .	260
<b>Capítulo IX . El Poder Judicial . . . . .</b>	<b>263</b>
1. Principios constitucionales del Poder Judicial . . . . .	263
1.1. El principio de exclusividad . . . . .	264
1.2. El principio de unidad jurisdiccional . . . . .	269
1.3. El principio de independencia . . . . .	271
2. El estatuto del juez . . . . .	275
2.1. Imparcialidad o independencia de las partes en el proceso . . . . .	275
2.2. La inamovilidad . . . . .	278
3. La responsabilidad personal de jueces y magistrados . . . . .	280
3.1. Responsabilidad civil . . . . .	280
3.2. Responsabilidad penal . . . . .	281
3.3. Responsabilidad disciplinaria. . . . .	282
4. El Consejo General del Poder Judicial . . . . .	282
5. El Jurado. . . . .	289
6. El Ministerio Fiscal . . . . .	290

7. La planta judicial .....	292
Bibliografía .....	293
<b>Capítulo X. La jurisdicción constitucional .....</b>	<b>295</b>
1. El Tribunal Constitucional: naturaleza, composición, funcionamiento y estatuto de los magistrados .....	295
1.1. Naturaleza. ....	295
1.2. Composición. ....	296
1.3. Estatuto de los magistrados .....	299
1.4. Organización .....	302
2. Los procesos ante el Tribunal Constitucional. ....	304
2.1. El recurso de inconstitucionalidad .....	304
2.2. El recurso previo de inconstitucionalidad .....	306
2.3. El control de constitucionalidad de los tratados internacionales. ....	307
2.4. El control de constitucionalidad de otras disposiciones y actos. ....	308
2.5. La cuestión de inconstitucionalidad .....	308
2.6. Los conflictos de competencia entre Estado y Comunidades Autónomas .....	310
2.7. Impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas .....	311
2.8. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. ....	312
2.9. Conflictos en defensa de la autonomía local .....	312
2.10. El recurso de amparo .....	313
3. Reformas del tribunal constitucional y su jurisdicción .....	318
Bibliografía .....	322
<b>Capítulo XI. La organización territorial. El modelo de Estado autonómico .....</b>	<b>323</b>
1. Naturaleza y principios de la forma territorial de Estado. ...	323
1.1. Principio de unidad .....	324
1.2. Manifestaciones y/o consecuencias del principio de unidad. ....	325



1.3. Principio de autonomía. . . . .	326
1.4. Consecuencias del principio de autonomía. . . . .	327
1.5. El principio de la soberanía popular . . . . .	336
1.6. Principio de autonomía institucional . . . . .	338
2. La garantía constitucional de la autonomía. Los estatutos como constituciones autonómicas. . . . .	338
3. Las instituciones propias de las Comunidades Autónomas .	342
3.1. El Parlamento o Asamblea legislativa . . . . .	343
3.2. El Presidente y el Gobierno . . . . .	345
3.3. La Administración . . . . .	346
4. La distribución de competencias . . . . .	347
5. Las materias competenciales de titularidad autonómica . . .	360
6. La resolución de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas . . . . .	368
6.1. La vía jurisdiccional (remisión al cap. X) . . . . .	368
6.2. La vía del art. 155 de la Constitución . . . . .	369
7. Instrumentos de colaboración intergubernamental . . . . .	371
8. Participación de las Comunidades Autónomas en órganos constitucionales del Estado. . . . .	373
9. Los controles sobre las Comunidades Autónomas . . . . .	374
10. La Administración intermedia (la Provincia) y los Municipios	374
Bibliografía . . . . .	378
<b>Capítulo XII. La constitución económica y el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas . . . . .</b>	<b>379</b>
1. El Estado de las autonomías español como fórmula intermedia entre el Estado unitario y el federal y el régimen constitucional de las Comunidades Autónomas . . . . .	379
2. El marco de la constitución económica y los caracteres del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen general . . . . .	383

2.1. El sistema de las transferencias: las Comunidades Autónomas y la participación en los ingresos del Estado . . .	388
2.2. Las transferencias de garantía de la solidaridad y las asignaciones complementarias de nivelación . . . . .	391
2.3. Los impuestos cedidos y los tributos propios de las Comunidades Autónomas. . . . .	393
3. La reciente evolución del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas . . . . .	396
3.1. El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común a la luz de la Ley Orgánica 3/2009 . . . . .	400
3.2. La financiación de las Comunidades Autónomas derivada del Estado . . . . .	402
3.2.1 La financiación incondicionada . . . . .	402
3.2.2. La financiación vinculada . . . . .	404
3.2.3. La autonomía impositiva . . . . .	405
Bibliografía . . . . .	408
<b>Capítulo XIII. La reforma de la Constitución . . . . .</b>	<b>409</b>
1. Iniciativa de la reforma constitucional y procedimientos . . . . .	409
1.1. Los sujetos con iniciativa para la reforma . . . . .	409
1.2. Los procedimientos de reforma . . . . .	411
2. La reforma ordinaria de la Constitución. . . . .	412
3. La revisión total de la constitución o una parcial extraordinaria . . . . .	415
3.1. Primera fase: el acuerdo en las Cámaras y su disolución	415
3.2. Segunda fase: las nuevas Cámaras . . . . .	417
3.3. Tercera fase: el referéndum . . . . .	419
4. Límites a la reforma constitucional. . . . .	420
Bibliografía . . . . .	421