

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

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

Premisas histórico-constitucionales	25
Capítulo I. España como Estado social y democrático de Derecho	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
Capítulo II. Las fuentes del derecho. Procedimiento legislativo, tratados internacionales y relaciones con la Unión Europea	69
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 fundamenta- les 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. 149.1.1 ^a de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional . . .	142
Bibliografía	146
Capítulo IV. Los principios rectores de la política social y económica	149
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
Capítulo V. Las garantías de los derechos y libertades fundamentales	167
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
Capítulo VI. La Corona	185
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
Capítulo VII. Las Cortes Generales. Organización y funciones .	197
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
Capítulo VIII. Gobierno y Administración. Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.	233
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
Capítulo IX . El Poder Judicial	263
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
Capítulo X. La jurisdicción constitucional	295
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
Capítulo XI. La organización territorial. El modelo de Estado autonómico	323
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
Capítulo XII. La constitución económica y el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas	379
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
Capítulo XIII. La reforma de la Constitución	409
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