

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN  
MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ  
(Coords.)

**LA ORGANIZACIÓN  
DEL PODER PÚBLICO  
EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

Segunda edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2024

# ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN .....	21

## CAPÍTULO I

### **LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER PÚBLICO**

Ignacio Gutiérrez Gutiérrez

PRESENTACIÓN .....	29
I. LA CONSTITUCIÓN COMO ORDENACIÓN DEL PODER ESTATAL .....	30
1. El Estado .....	30
1.1. El Estado como fenómeno histórico.....	30
1.2. El Estado como artificio .....	31
1.3. El Estado como organización.....	32
2. La constitución.....	33
2.1. La constitución como estructura del poder.....	33
2.2. La constitución descriptiva.....	34
2.3. La constitución normativa.....	35
II. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER .....	36
1. Legitimación del poder.....	36
2. Democracia .....	37
2.1. El poder constituyente .....	37
2.2. La democracia en la constitución .....	38
3. El Estado de Derecho .....	39
4. El Estado constitucional.....	40
III. FUNCIONES Y ÓRGANOS DEL ESTADO .....	41
1. Funciones del Estado.....	41
1.1. Legislación.....	41
1.2. Ejecución .....	42
1.3. Jurisdicción .....	43

	Pág.
2. Órganos del Estado .....	43
3. Correspondencias.....	45
3.1. Imprecisiones .....	45
3.2. Conceptualizaciones .....	46
IV. LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL PODER .....	48
1. La constitución del territorio interior.....	48
2. La apertura al exterior.....	49
EPÍLOGO.....	51

## CAPÍTULO II

### **LA DEMOCRACIA COMO PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN**

Jorge Alguacil González-Aurioles

PRESENTACIÓN .....	53
I. CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL ...	54
1. Constitución democrática .....	54
2. Democracia constitucional.....	54
II. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	55
1. La soberanía nacional y el pueblo español.....	55
2. Democracia directa, representativa y plebiscitaria.....	57
2.1. Origen y evolución histórica.....	57
2.2. El modelo democrático en la Constitución .....	58
3. Democracia de partidos.....	59
4. Sistema parlamentario .....	62
III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS.....	64
1. El derecho de participación .....	64
2. Modalidades y contextos .....	65
3. El sufragio activo .....	66
3.1. Regulación .....	66
3.2. Caracteres .....	67
3.3. Garantías .....	69
EPÍLOGO.....	69

## CAPÍTULO III

### **LA CORONA**

Juan de Diego Arias

PRESENTACIÓN .....	71
I. MONARQUÍA Y JEFATURA DEL ESTADO.....	71
1. La jefatura del Estado.....	71
2. La monarquía parlamentaria .....	72
3. Evolución histórica de la monarquía.....	73

	Pág.
II. LA CORONA COMO ÓRGANO.....	74
1. El rey.....	74
1.1. La designación del rey y la sucesión al trono.....	74
1.2. Proclamación y juramento del rey.....	76
1.3. Abdicación, renuncia y pérdida de derechos sucesorios.....	76
1.4. Regencia.....	77
2. El estatuto del rey.....	78
2.1. Inviolabilidad, irresponsabilidad y refrendo.....	78
2.2. Los títulos del rey.....	79
3. El sucesor a la corona y la familia real.....	80
3.1. El príncipe de Asturias.....	80
3.2. La reina consorte y el consorte de la reina.....	80
3.3. La tutela del rey.....	81
4. Órganos y bienes al servicio de la corona.....	81
4.1. La Casa Real.....	81
4.2. Dotación presupuestaria y bienes del patrimonio nacional.....	81
III. LAS FUNCIONES DEL REY.....	82
1. La dimensión simbólica del rey.....	82
2. El rey arbitra y modera.....	83
3. Alta representación en las relaciones internacionales.....	83
4. Atribuciones del rey.....	83
EPÍLOGO.....	85

CAPÍTULO IV

**LAS CORTES GENERALES**

Elviro Aranda Álvarez

PRESENTACIÓN.....	87
I. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS CORTES GENERALES.....	88
1. Perspectiva histórico-política.....	88
2. Perspectiva jurídico-constitucional.....	90
II. LA ESTRUCTURA BICAMERAL DE LAS CORTES GENERALES.....	90
1. Perspectiva histórico-política.....	91
2. El bicameralismo en la Constitución.....	91
III. LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO.....	93
1. Los precedentes de los sistemas electorales.....	93
2. El sistema electoral del Congreso de los Diputados.....	94
2.1. La circunscripción electoral.....	94
2.2. La formulación de la papeleta.....	95
2.3. La barrera electoral.....	95
2.4. La fórmula electoral.....	96
3. El sistema electoral del Senado.....	97

	Pág.
3.1. La elección directa de senadores.....	98
3.1.1. La circunscripción electoral .....	98
3.1.2. La formulación de la papeleta .....	98
3.1.3. La fórmula electoral.....	99
3.2. La designación de los senadores autonómicos.....	99
IV. EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS.....	101
1. Régimen de incompatibilidades.....	101
2. Adquisición plena de la condición de diputado o senador.....	101
3. Suspensión o pérdida de la condición de parlamentario .....	102
4. Prerrogativas parlamentarias .....	103
4.1. La inviolabilidad.....	103
4.2. La inmunidad .....	103
4.3. El fuero especial.....	104
5. Derechos y deberes de los parlamentarios .....	104
6. El mandato representativo .....	105
V. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	105
1. Naturaleza jurídica .....	105
2. Constitución de los grupos .....	105
3. Organización y funcionamiento.....	106
EPÍLOGO.....	107

## CAPÍTULO V

### **ESTATUS, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS**

Elviro Aranda Álvarez

PRESENTACIÓN .....	109
I. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.....	110
1. Fundamento y ámbitos.....	110
2. Autonomía y sistema normativo .....	110
II. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS CÁMARAS .....	112
1. Los órganos de gobierno interno y administración.....	112
1.1. El presidente.....	112
1.1.1. Elección.....	112
1.1.2. Funciones.....	112
1.2. La Mesa.....	113
1.2.1. Composición .....	113
1.2.2. Funciones.....	113
1.3. La Junta de Portavoces .....	114
1.3.1. Origen.....	114
1.3.2. Composición .....	114
1.3.3. Funciones.....	115
1.3.4. Organización y funcionamiento .....	115

	Pág.
2. Los órganos de funcionamiento.....	115
2.1. El pleno.....	115
2.2. Las comisiones .....	116
2.2.1. Fundamento.....	116
2.2.2. Tipos.....	116
2.2.3. Composición .....	117
2.2.4. Organización y funcionamiento .....	117
2.3. La Diputación Permanente.....	118
2.3.1. Fundamento.....	118
2.3.2. Composición .....	118
2.3.3. Funciones.....	119
III. LAS REGLAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS.....	120
1. Legislatura.....	120
2. Periodos de sesiones .....	120
3. Convocatoria y orden del día.....	121
4. Debates parlamentarios y su dirección.....	122
5. Las reglas de votación.....	122
6. La publicidad .....	123
EPÍLOGO.....	124

CAPÍTULO VI

**LAS FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES**

Yolanda Gómez Lugo

PRESENTACIÓN .....	125
I. FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES .....	126
II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.....	126
1. El procedimiento legislativo.....	127
1.1. Concepto y clasificación.....	127
1.2. Fases del procedimiento legislativo .....	128
2. El procedimiento legislativo ordinario.....	128
2.1. La iniciativa legislativa .....	128
2.1.1. Proyectos de ley.....	129
2.1.2. Propositiones de ley.....	129
2.2. La fase central del procedimiento legislativo .....	130
2.2.1. Tramitación en el Congreso de los Diputados .....	130
2.2.2. Tramitación en el Senado .....	133
2.3. Fase final del procedimiento legislativo: sanción, promulgación y publicación .....	135
3. Los procedimientos legislativos especiales.....	136
3.1. Concepto y tipos de procedimientos legislativos especiales.....	136
3.2. Los procedimientos legislativos abreviados .....	136
3.2.1. Comisión con competencia legislativa plena.....	137
3.2.2. Lectura única.....	137

	Pág.
3.2.3. Procedimiento de urgencia .....	138
3.3. Los procedimientos legislativos especiales por razón de la materia .....	139
III. LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA .....	140
1. Concepto de función presupuestaria .....	140
2. La ley de presupuestos generales del Estado .....	140
IV. LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO .....	141
1. Concepto y características del control parlamentario .....	141
2. Instrumentos de control parlamentario .....	142
2.1. Solicitudes de información .....	142
2.2. Comparecencias .....	142
2.3. Preguntas .....	143
2.4. Interpelaciones .....	143
2.5. Comisiones de investigación .....	144
2.6. Mociones y proposiciones no de ley .....	144
V. OTRAS FUNCIONES .....	144
VI. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DEPENDIENTES DE LAS CÁMARAS...	147
EPÍLOGO .....	147

## CAPÍTULO VII

### EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Fernando Reviriego Picón

PRESENTACIÓN .....	149
I. CONFIANZA Y RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA DEL GOBIERNO.	150
II. NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO .....	152
1. Procedimiento ordinario de investidura .....	152
1.1. Supuestos .....	152
1.2. Consultas regias y propuesta de candidato .....	152
1.3. Sesión de investidura .....	153
1.4. La disolución automática de las cámaras en el caso de una investidura frustrada .....	154
2. Procedimiento extraordinario de investidura .....	155
III. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO .....	155
1. Moción de censura .....	156
2. Cuestión de confianza .....	157
IV. DISOLUCIÓN DISCRECIONAL DE LAS CÁMARAS .....	159
EPÍLOGO .....	160

**CAPÍTULO VIII**

**EL GOBIERNO**

Ignacio Fernández Sarasola

PRESENTACIÓN.....	163
I. COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA.....	164
1. Gobierno y Consejo de Ministros.....	164
2. Origen histórico .....	165
3. Requisitos para ser miembro del Gobierno.....	166
4. El presidente del Gobierno.....	167
4.1. Origen histórico.....	167
4.2. Selección.....	167
4.3. Pérdida del cargo.....	170
5. Vicepresidente(s) y ministros .....	170
5.1. Identificación.....	170
5.2. Determinación .....	170
5.3. Elección .....	172
6. Comisiones delegadas del Gobierno .....	172
7. El funcionamiento del Consejo de Ministros .....	173
8. Estatuto de los miembros del Gobierno .....	174
II. GOBIERNO EN FUNCIONES Y EN SITUACIONES DE CRISIS .....	175
III. LOS ÓRGANOS AUXILIARES DEL GOBIERNO .....	177
1. El Consejo de Estado .....	177
2. El Consejo Económico y Social .....	178
EPÍLOGO .....	179

**CAPÍTULO IX**

**LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO**

Ignacio Fernández Sarasola

PRESENTACIÓN.....	181
I. FUNCIONES DEL GOBIERNO .....	182
1. La función ejecutiva y administrativa .....	182
1.1. Origen .....	182
1.2. Titular.....	183
1.3. Contenido .....	183
2. La función reglamentaria .....	184
2.1. Origen y significado actual .....	184
2.2. Características .....	185
3. El control de las funciones ejecutiva y reglamentaria .....	187
4. La función de gobierno.....	187
4.1. Concepto .....	187
4.1.1. Caracterización de la función general de gobierno.....	188
4.1.2. Ámbitos de la función de gobierno.....	189

	Pág.
4.2. Actos propios y control .....	191
5. La participación en la función legislativa.....	192
6. Cometidos selectivos de órganos constitucionales y auxiliares .....	195
7. Cometidos de control.....	196
II. FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO.....	197
1. Funciones del presidente del Gobierno .....	197
2. Funciones de los vicepresidentes y ministros .....	198
3. Funciones de las comisiones delegadas del Gobierno .....	199
EPÍLOGO .....	199

## CAPÍTULO X

### LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

M.<sup>a</sup> Josefa Ridaura Martínez

PRESENTACIÓN.....	201
I. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	202
1. Referentes comparados y encuadre constitucional .....	202
2. Diferencias entre Gobierno y administración .....	204
3. La administración es instrumental .....	205
4. Legitimidad democrática de la administración .....	205
II. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES.....	206
1. Administraciones territoriales.....	206
2. Administraciones no territoriales .....	207
3. Otras administraciones.....	207
III. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN.....	208
1. El sometimiento pleno a la ley y al Derecho .....	208
2. Principios de organización.....	209
2.1. Jerarquía .....	209
2.2. Coordinación .....	209
2.3. Descentralización .....	209
2.4. Desconcentración .....	209
3. Principios de actuación .....	210
3.1. Eficacia .....	210
3.2. Objetividad .....	210
3.3. Participación y transparencia.....	210
3.4. Responsabilidad .....	212
3.5. Otros principios establecidos en la legislación.....	212
IV. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	212
1. Controles judiciales.....	212
2. Controles ante el Tribunal Constitucional.....	214
3. Controles extrajudiciales .....	214
V. LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES .....	214
VI. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	215
1. Andamiaje constitucional.....	215

	Pág.
2. Contenido .....	216
3. Integración .....	216
4. Garantía.....	216
EPÍLOGO .....	217

CAPÍTULO XI

**EL PODER JUDICIAL**

María Salvador Martínez

PRESENTACIÓN .....	219
I. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL .....	220
1. La función jurisdiccional.....	220
2. Principios constitucionales del Poder Judicial.....	220
2.1. Principio de exclusividad.....	221
2.2. Principio de unidad jurisdiccional.....	222
2.3. La sumisión a la ley.....	223
2.4. Principio de independencia .....	223
II. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO .....	224
1. Estatuto jurídico de jueces y magistrados.....	224
1.1. La carrera judicial .....	224
1.2. Inamovilidad.....	225
1.3. Incompatibilidades.....	225
1.4. Responsabilidad.....	225
1.5. Deberes y derechos.....	226
2. La organización judicial .....	226
3. El ejercicio de la función jurisdiccional .....	227
3.1. Los principios constitucionales del proceso.....	227
3.2. La participación popular en el ejercicio de la función jurisdiccional.....	228
III. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL.....	229
1. El Consejo General del Poder Judicial.....	229
1.1. Funciones.....	229
1.2. Naturaleza jurídica.....	230
1.3. Composición.....	230
1.4. Estatuto de los miembros .....	231
1.5. Organización interna y funcionamiento.....	232
2. La administración del Poder Judicial .....	232
3. Organización judicial y comunidades autónomas .....	232
IV. ÓRGANOS AUXILIARES .....	233
1. El Ministerio Fiscal.....	233
2. La Policía Judicial.....	234
EPÍLOGO .....	234

**CAPÍTULO XII**  
**EL ESTADO AUTONÓMICO**

María Salvador Martínez

PRESENTACIÓN .....	237
I. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO .....	238
1. Centralización y descentralización .....	238
2. La cuestión territorial en España.....	239
2.1. El modelo de organización territorial y su evolución histórica .....	239
2.2. El proceso constituyente y el sistema preautonómico.....	240
II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO AUTONÓMICO.....	241
1. Los principios constitucionales.....	241
1.1. Unidad y autonomía.....	241
1.2. Igualdad y solidaridad .....	243
2. Las normas de acceso a la autonomía .....	243
2.1. Titulares del derecho a la autonomía .....	244
2.2. La aprobación de los estatutos de autonomía .....	244
2.3. Las reglas de distribución de competencias .....	246
III. CONSTRUCCIÓN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO .....	248
1. Fases de desarrollo.....	248
1.1. Creación.....	248
1.2. Consolidación .....	249
1.3. Reforma y crisis.....	249
2. Actores .....	250
3. Características finales .....	251
EPÍLOGO .....	252

**CAPÍTULO XIII**  
**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Enriqueta Expósito Gómez

PRESENTACIÓN .....	253
I. AUTONOMÍA ORGANIZATIVA.....	254
1. Las previsiones constitucionales.....	254
2. El modelo institucional definitivo.....	255
3. La exclusión de la función jurisdiccional .....	255
II. SISTEMA INSTITUCIONAL Y FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNI- DADES AUTÓNOMAS.....	256
1. Instituciones políticas.....	256
1.1. Parlamento .....	256
1.1.1. Composición .....	256
1.1.2. Estatuto de los parlamentarios.....	257
1.1.3. Organización y funcionamiento .....	258

	Pág.
1.1.4. Funciones.....	259
1.2. Presidente de la comunidad autónoma .....	260
1.2.1. Procedimiento de designación y nombramiento.....	260
1.2.2. Funciones y atribuciones .....	262
1.3. Gobierno .....	263
1.3.1. Formación y composición.....	263
1.3.2. Funcionamiento y funciones .....	264
1.4. Administración de las comunidades autónomas.....	264
1.5. Relaciones entre el parlamento y el gobierno autonómicos.....	265
2. Otros órganos estatutarios .....	266
III. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....	267
1. Regulación.....	267
2. Principios constitucionales .....	268
3. Regímenes de financiación.....	269
3.1. El régimen común.....	269
3.2. El régimen especial .....	270
EPÍLOGO .....	270

CAPÍTULO XIV

**LAS RELACIONES EN EL ESTADO AUTONÓMICO**

Enriqueta Expósito Gómez

PRESENTACIÓN.....	273
I. LA INORDINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ORGANIZACIÓN ESTATAL .....	274
1. El Senado .....	275
1.1. La Comisión General de las Comunidades Autónomas.....	276
1.2. La intervención en el procedimiento de designación de magistrados del Tribunal Constitucional .....	276
2. La iniciativa legislativa de las comunidades autónomas.....	277
3. La legitimación de las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional .....	277
4. La Conferencia de Presidentes.....	278
II. RELACIONES DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	279
1. Cauces para la colaboración.....	280
1.1. Las conferencias sectoriales .....	280
1.2. Las comisiones bilaterales de cooperación.....	281
2. La colaboración en ámbitos específicos .....	282
2.1. En los asuntos relacionados con la Unión Europea.....	282
2.2. En materia fiscal y financiera .....	283
III. CONTROL Y CONFLICTOS.....	284

	Pág.
1. Procedimientos de resolución de conflictos ante el Tribunal Constitucional .....	284
1.1. El procedimiento del art. 162.1 CE .....	285
1.2. Conflictos positivos de competencias.....	285
1.3. Conflicto negativo de competencias.....	286
1.4. Recurso de inconstitucionalidad.....	286
2. La ejecución forzosa .....	287
EPÍLOGO .....	288

## CAPÍTULO XV

### EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fernando Reviriego Picón

PRESENTACIÓN.....	289
I. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL .....	290
1. Alcance.....	290
2. Competencias del Tribunal Constitucional .....	292
2.1. La garantía de la Constitución .....	292
2.2. La interpretación de la Constitución .....	294
II. CARACTERIZACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	295
1. Antecedentes: el Tribunal de Garantías Constitucionales y los debates constituyentes .....	295
2. Marco constitucional y legal .....	296
3. Órgano jurisdiccional al margen del Poder Judicial.....	297
4. Órgano autónomo.....	297
5. Órgano supremo .....	298
III. COMPOSICIÓN.....	300
1. Sistema de elección de los magistrados.....	300
2. Requisitos .....	302
3. Mandato.....	303
4. Estatuto e incompatibilidades.....	304
IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO .....	305
EPÍLOGO .....	308

## CAPÍTULO XVI

### EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS

Paloma Requejo Rodríguez

PRESENTACIÓN.....	309
I. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	310
1. Naturaleza .....	310
2. Legitimación .....	310
3. Objeto .....	312
4. Parámetro.....	313

	Pág.
5. Plazo y procedimiento .....	314
6. Sentencia .....	315
6.1. Contenido .....	315
6.2. Efectos .....	316
II. CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	317
1. Naturaleza .....	317
2. Legitimación .....	318
3. Objeto y parámetro .....	318
4. Plazo y procedimiento .....	319
5. Sentencia .....	320
III. CONTROL DE TRATADOS INTERNACIONALES .....	320
IV. OTROS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. ....	321
1. Recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de estatuto de autonomía y propuestas de reforma estatutaria .....	321
2. Autocuestión de inconstitucionalidad en el marco de un recurso de amparo o de un conflicto en defensa de la autonomía local .....	322
3. Control de constitucionalidad en el marco de un conflicto de competencia entre Estado y comunidades autónomas o entre estas entre sí.....	322
4. Recurso contra normas forales fiscales vascas.....	323
EPÍLOGO .....	323

CAPÍTULO XVII

**LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Paloma Requejo Rodríguez

PRESENTACIÓN .....	325
I. CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS O ENTRE ESTAS ENTRE SÍ .....	326
1. Conflictos positivos .....	326
1.1. Naturaleza .....	326
1.2. Legitimación.....	327
1.3. Objeto y parámetro .....	327
1.4. Plazo y procedimiento .....	328
1.5. Sentencia: contenido y efectos .....	329
2. Conflictos negativos .....	330
2.1. Naturaleza .....	330
2.2. Legitimación.....	330
2.3. Objeto y parámetro .....	331
2.4. Plazo y procedimiento .....	331
2.5. Sentencia: contenido y efectos .....	332
II. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL .....	333
1. Naturaleza .....	333
2. Legitimación .....	333
3. Objeto y parámetro .....	334
4. Plazo y procedimiento .....	334
5. Sentencia: contenido y efectos .....	334

	Pág.
III. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA FORAL .....	335
IV. CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES .....	335
1. Naturaleza .....	335
2. Legitimación .....	336
3. Objeto y parámetro .....	336
4. Plazo y procedimiento .....	337
5. Sentencia: contenido y efectos .....	337
V. OTROS RECURSOS: LA IMPUGNACIÓN DEL ART. 161.2 CE .....	337
EPÍLOGO .....	338

### CAPÍTULO XVIII

#### EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Fernando Reviriego Picón

PRESENTACIÓN .....	341
I. EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ....	342
1. La tutela de la jurisdicción ordinaria .....	342
2. La tutela del Tribunal Europeo de Derechos Humanos .....	343
II. NATURALEZA .....	344
III. LEGITIMACIÓN .....	345
IV. ÁMBITO, OBJETO Y REQUISITOS .....	346
1. Derechos protegidos .....	346
2. Actos impugnables y tipos de recurso .....	346
3. Especial trascendencia constitucional .....	348
V. PROCEDIMIENTO .....	349
1. Demanda, plazo y competencia .....	349
2. Admisión a trámite .....	350
3. Suspensión y medidas cautelares .....	351
VI. SENTENCIA: CONTENIDO Y EFECTOS .....	351
EPÍLOGO .....	353
BIBLIOGRAFÍA .....	355

# PRESENTACIÓN

## I. SOBRE EL CONTENIDO DE ESTE LIBRO

Este libro es una obra de contenido fundamentalmente didáctico. Es lo que en el ámbito universitario o académico denominamos un «manual», un libro en el que se compendia lo más sustancial de una materia, fácil de manejar y fácil de entender, tal y como lo define el diccionario de la Real Academia de la Lengua. Su objetivo, por tanto, es el de ofrecer la explicación y los contenidos básicos para abordar el estudio de una materia concreta, que en este caso es la relativa a la organización constitucional de los poderes del Estado.

Este manual ha sido específicamente pensado para servir como material docente a los alumnos de Derecho Constitucional III, del Grado de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que es la asignatura dedicada al estudio de la organización constitucional del Estado; sin embargo, obviamente puede servir también como material de estudio para los alumnos de Derecho constitucional de cualquier universidad que tengan que enfrentarse a esta materia, e, incluso, a cualquier persona interesada en disponer de la información básica sobre la organización constitucional del poder público. Pero debemos insistir en que no comprende toda la materia del Derecho constitucional, pues deja fuera el estudio detallado del sistema de fuentes y de los derechos fundamentales.

Por otro lado, aunque este libro está dirigido a alumnos de segundo curso del Grado de Derecho de la UNED, que en principio ya habrán superado asignaturas de Derecho constitucional anteriores, se ha concebido y diseñado de forma autónoma y sin dar por supuesto que quien lo utilice tendrá conocimientos previos en la materia. Así, en él puede encontrarse la explicación completa y sistemática necesaria para comprender cómo la constitución ha dado forma a los órganos estatales y cuál es la organización resultante de ello.

El Estado es la organización que ejerce el poder político a través de determinados órganos conforme a los criterios que haya establecido para ello la constitución. Desde un principio, la organización del Estado ha sido uno de los contenidos definitorios de toda norma constitucional. La constitución es el documento político y la norma fundamental que sintetiza, con vocación de estabilidad, los consensos fundamentales alcanzados en un determinado momento histórico acerca de las grandes cuestiones que se plantean a la hora de articular un grupo político: los derechos de sus miembros y la organización de sus poderes. A través de esta norma se toman las decisiones básicas

sobre los fines que ha de perseguir el Estado y sobre cómo ha de organizarse para ello: qué funciones se deben desempeñar, a qué órgano se van a atribuir, qué características definirán a dichos órganos, a través de qué procedimientos actuarán... La determinación de la estructura y organización del Estado se contiene en la constitución, aunque luego tenga que ser desarrollada a través de otras normas.

En este libro se ofrece la explicación de cómo la Constitución española define la organización del poder público, y también de cómo las normas posteriores han concretado esa definición inicial. Pero el lector encontrará aquí no solo lo que dicen las normas sobre la organización de los poderes, sino algunos elementos más que resultan imprescindibles para poder comprender esa organización: en primer lugar, los datos necesarios para entenderla con perspectiva histórica, ya que el Estado en sí mismo es un producto histórico y la forma de organizarlo responde también a una razón de ser determinada por las circunstancias históricas concretas; en segundo lugar, las referencias necesarias a la realidad constitucional de la organización y funcionamiento del poder público, porque es preciso ser conscientes de las diferencias que existen entre lo que las normas dicen que debe ser la organización de los poderes y cómo funciona ese diseño en la realidad; y, en tercer, lugar, la explicación mínima imprescindible sobre los efectos que la globalización y especialmente la integración europea han producido en los órganos y las funciones del Estado tal y como las había definido la Constitución.

## II. SOBRE LOS AUTORES

Los profesores que han planificado este libro forman un equipo docente en el Departamento de Derecho Político de la UNED, y aunque formalmente la coordinación ha recaído en dos de ellos, la idea y el planteamiento del manual han sido el resultado de la colaboración de todos los miembros de dicho equipo.

Los autores del libro, sin embargo, no somos solo los profesores del citado grupo de la UNED; otros profesores de distintas universidades españolas aceptaron nuestra invitación y asumieron la redacción de uno o varios capítulos. Los profesores de Derecho constitucional que se sumaron al equipo del manual han sido: Elviro Aranda Álvarez, de la Universidad Carlos III; Enriqueta Expósito Gómez, de la Universidad de Barcelona; Ignacio Fernández Sarasola, de la Universidad de Oviedo; Yolanda Gómez Lugo, de la Universidad Carlos III; Paloma Requejo Rodríguez, de la Universidad de Oviedo, y María Josefa Ridaura Martínez, de la Universidad de Valencia.

Fueron varias las razones que nos llevaron a formar un equipo más amplio para la elaboración de este manual. De un lado, responde a las costumbres del trabajo universitario, que es, cada vez más, el resultado de un trabajo en equipo, ya sea mediante proyectos docentes o investigadores financiados, o a través de la cooperación entre colegas para concretas actividades docentes o investigadoras. En ese contexto habíamos tenido la fortuna de coincidir y colaborar con los colegas antes mencionados, generando relaciones de amistad, pero comprobando sobre todo su excelencia académica y su capacidad didáctica. Por eso, pensamos que la colaboración con estos profesores de otras universidades permitiría a los alumnos de la UNED conocer, leer y aprender de reconocidos expertos en determinadas materias y de magníficos docentes.

A todos ellos queremos darles sinceramente las gracias por haber aceptado la invitación a participar en este manual, por su disponibilidad y su trabajo.

La tarea final de revisión y coordinación recayó, eso sí, en los dos coordinadores del manual, a los que se deben imputar las posibles deficiencias, omisiones, erratas e incluso errores. Cualquier observación que pueda contribuir a mejorar futuras ediciones será acogida con gratitud; para ello pueden dirigirse a Fernando Reviriego (*fernando.reviriego@der.uned.es*) o a María Salvador (*msalvador@der.uned.es*).

### III. ORGANIZACIÓN Y UTILIZACIÓN DEL LIBRO

1. La estructura del libro responde al objetivo didáctico que se busca con él. Así, el libro está dividido en dieciocho capítulos: dos de carácter introductorio y los dieciséis siguientes dedicados a la exposición de cada uno de los órganos que integran la estructura del Estado.

Los dos primeros capítulos, dedicados a «La organización constitucional del poder público» y «La democracia como principio de organización», tienen, como se ha dicho, carácter introductorio, pues en ellos se contiene la explicación fundamental sobre qué es el Estado, cómo la constitución organiza ese Estado a partir de la idea básica de la división de poderes, y de qué forma el principio democrático completa la determinación del diseño organizativo del Estado aparato y de la comunidad política en la que este se apoya. Debemos advertir aquí que el contenido de estos capítulos es el más teórico y puede hacer que su primera lectura resulte algo compleja; sin embargo, a medida que el estudiante progresa en la lectura del libro no solo irá comprendiendo mejor los capítulos ulteriores, sino que se iluminarán para él aspectos que podían haber quedado confusos en estos primeros dos temas. Por eso, el alumno que encuentre dificultades en las dos primeras lecciones no debe frenar su avance, menos aún claudicar: si sigue hacia adelante, pronto verá que no solo las lecciones sucesivas le resultan más fáciles de entender, sino que estas le ayudan a asimilar lo que antes parecía haber quedado confuso.

Los siguientes dieciséis capítulos están dedicados en sentido estricto a la organización del Estado: la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno, las administraciones públicas, el Poder Judicial, el Estado autonómico y el Tribunal Constitucional. Este es, además, el orden en el que hemos decidido explicar cada uno de los poderes del Estado, aunque podría haber sido otro. El criterio ha sido el de progresar en la explicación de la forma que resultase más fácil para su comprensión. El resultado ha sido que, primero, se analizan los órganos que son únicos en el Estado, los que actúan como órganos centrales y los que tienen un carácter transversal, con la excepción del Tribunal Constitucional, que se estudia en último lugar; después se analiza la organización territorial producto de la descentralización política; y, finalmente, el Tribunal Constitucional, cuyas funciones se comprenden mucho mejor después de conocer la organización territorial del poder.

En relación con cada uno de los poderes del Estado se explicarán su composición, organización interna, funcionamiento, funciones y competencias concretas, y sus relaciones con los demás órganos. La lectura de estos capítulos resultará seguramente menos compleja que la de los anteriores, ya que su contenido es menos teórico, pero es recomendable que el alumno vuelva a los

primeros capítulos para verificar cómo lo explicado allí se proyecta sobre la organización concreta de cada uno de los órganos estatales. De otro lado, estos capítulos contienen información muy específica sobre cada órgano, función o procedimiento que los alumnos deben retener: quién compone el Tribunal Constitucional, cómo se elige al presidente de las cámaras, cual es la mayoría exigida para aprobar una moción de censura, quién está legitimado para presentar un recurso de inconstitucionalidad...

2. Todos los capítulos, a su vez, tienen una estructura similar. Cada uno de ellos va precedido de una pequeña introducción que, en un par de párrafos como máximo, da cuenta de lo que se va a explicar e identifica las normas fundamentales que el alumno debe conocer en esa materia. A continuación, se exponen los contenidos teóricos del tema, subdivididos en tantos apartados como sea necesario para que la explicación resulte ordenada; en este sentido, hemos procurado que la redacción fuese especialmente clara y sencilla, pero de calidad, y que la exposición fuese lógica y sistemática, para ayudar a comprender la materia sin el complemento de las clases presenciales. Y todos los capítulos se cierran con un apartado final o «epílogo», también muy breve, en el que se complementa la exposición previa con algún elemento sugerente: resumiendo un caso práctico (p. ej., con apoyo en una resolución del Tribunal Constitucional), profundizando en una cuestión particular, planteando la relación del tema con otros conexos, ampliando una información interesante; con ello tratamos de que el lector comprenda que los contenidos teóricos no forman un cuerpo cerrado sobre sí mismo, sino que están abiertos a otras conexiones, a nuevos desarrollos y a diferentes tipos de problemas.

3. Quizá no estén de más unas breves indicaciones sobre el modo en que el libro puede usarse del modo más fructífero. Se trata simplemente de ir leyendo con atención y comprendiendo lo que se dice, y de retener la información básica de cada capítulo. En cualquier caso, el libro no pretende que los alumnos memoricen de forma sistemática todos los contenidos, sino que aprendan a trabajar con ellos. Es cierto que hay contenidos teóricos cuyo aprendizaje es inexcusable, pero exigir su reproducción sistemática de forma más o menos automatizada no garantiza su debida comprensión. En definitiva: el libro está pensado para trabajar con él hasta su correcta asimilación, no para ser memorizado; los alumnos debieran esforzarse en la comprensión de la materia, no en retener las formulaciones del manual, menos aún el contenido literal de las normas constitucionales. Como resultado del trabajo con este libro, el alumno debería tener una idea clara y precisa del diseño de la estructura y organización del Estado en su conjunto, y el conocimiento específico de cada uno de los elementos que la integran.

4. Conforme a las actuales exigencias metodológicas, la docencia del Derecho constitucional no puede consistir únicamente en la transmisión de conocimientos teóricos que los alumnos adquieren a través del estudio de los manuales correspondientes, sino que esta se debe completar con el planteamiento y solución de casos prácticos, el comentario de sentencias y el trabajo con materiales complementarios. A la hora de diseñar este manual, sin embargo, decidimos que en él se ofrecería fundamentalmente la explicación teórica necesaria para adquirir los conocimientos esenciales, sin contenidos adicionales. En primer lugar, porque está dirigido a los alumnos de la UNED, para los que será la principal fuente de explicación de la materia, y pensamos que sería para ellos más útil trabajar con un texto que les ofreciese solo ese contenido,

despojado de otros elementos complementarios. En segundo lugar, porque los alumnos de la UNED cuentan con las posibilidades que les ofrece la plataforma del curso virtual de la asignatura, donde allí sí encontrarán la información y las herramientas complementarias para aclarar, consolidar y comprobar los conocimientos adquiridos con el manual; en concreto, en dicha plataforma podrán trabajar con las siguientes herramientas:

a) En el curso virtual y en la página web del Departamento (<https://www.uned.es/universidad/facultades/departamentos/derecho-politico.html>), así como en el Blog «Derecho y Constitución» (<https://blogs.uned.es/derechoyconstitucion/>), están a disposición de los alumnos materiales y documentación abundantes (normativa, jurisprudencia, doctrina, enlaces, recursos propios, materiales de introducción...) con los que se pueden atender de forma satisfactoria las diferenciadas necesidades y demandas de los alumnos, especialmente de los más inquietos por obtener una mayor información en la materia.

b) Los foros virtuales de la asignatura, estructurados en función de los diferentes bloques temáticos del programa, en los que podrán realizar comentarios, plantear dudas y donde se ofrecerá material complementario...; además, existe un foro específico de prácticas que servirá para ensayar a lo largo del curso las actividades que se pondrán en la prueba de evaluación continua (PEC).

c) Las videoclases o emisiones radiofónicas sobre los contenidos de la asignatura. Entre ellas cabe destacar las que integran las series:

- «Glosario y semblanzas. Una introducción al Derecho constitucional», en el que han colaborado más de cien profesores de la disciplina, así como letrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, letrados de asambleas autonómicas, magistrados y fiscales, y que ofrece en grabaciones breves una aproximación a los conceptos claves de Derecho constitucional: <http://www.canal.uned.es/serial/index/hash/a58149d355f02887dfbe55ebb2b64ba3>.
- «Enseñar Derecho Constitucional», con breves explicaciones de cuestiones incluidas en el temario: <https://canal.uned.es/serial/index/id/4225>.
- «El Derecho constitucional a través de la jurisprudencia. Materiales docentes de Derecho constitucional» y «Jurisprudencia constitucional para no juristas», con grabaciones que pretenden familiarizar a los alumnos con los modos de argumentar que ha desarrollado el Tribunal Constitucional para solventar conflictos concretos: <https://canal.uned.es/series/magic/rbnc9xfwdes48osogo8gwo4s0scggw8> y <https://canal.uned.es/series/5a6f429cb1111f73718b4569>.
- «Derecho constitucional en formato audiovisual», editado en DVD, pero igualmente accesible desde Teleuned, y que contiene numerosas grabaciones de vídeo y audio referidas a diferentes temas.
- «Debates constitucionales», coordinada desde el grupo de innovación «Enseñar Derecho Constitucional», que pretende acercarse, mediante seminarios y jornadas celebradas on line, a cuestiones jurídicas constitucionales de actualidad: <https://canal.uned.es/series/614ad4a7b60923413661cf45>.

d) En el curso virtual también podrán realizarse ejercicios autónomos de autoevaluación, para verificar el grado en que se han adquirido los conocimientos necesarios en la materia.

#### IV. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

1. Al final del libro se puede encontrar una breve bibliografía específica de cada capítulo. Nos hemos ceñido a unas mínimas referencias básicas especializadas para cada tema, como primera orientación para el alumno que desee profundizar en alguna cuestión concreta. Hubiera sido muy fácil ampliarla, pero creemos que la selección puede ser de más ayuda que la mera acumulación.

2. En los libros de Derecho es muy frecuente el uso de siglas y abreviaturas para referirse a textos legales o a determinadas instituciones. En este libro nos hemos servido de este recurso de modo muy limitado, solo para referirnos:

— A algunos tipos de normas: LO es Ley Orgánica; RD es Real Decreto.

— A algunas normas concretas muy importantes o que se citan de modo reiterado en varios capítulos: CE se refiere a la Constitución española de 1978; CEDH es el Convenio Europeo de Derechos Humanos; LBRL es la Ley de Bases del Régimen Local; LJCA es la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; LOFCA es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas; LOTC es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; LOPJ es la Ley Orgánica del Poder Judicial; LOREG es la Ley Orgánica del Régimen Electoral General; LPACAP es la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJSP es la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; LRP es la Ley para la Reforma Política; RCD es el Reglamento del Congreso de los Diputados; RS es el Reglamento del Senado; DT es disposición transitoria; DF es disposición final; DA es disposición adicional.

— A unas pocas instituciones u organizaciones de carácter público: CGPJ es Consejo General del Poder Judicial; TEDH es Tribunal Europeo de Derechos Humanos; TJUE es Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

— A ciertos tipos de resoluciones: STC es Sentencia del Tribunal Constitucional, y su plural es SSTC; ATC es Auto del Tribunal Constitucional, y su plural es AATC; DTC es Declaración del Tribunal Constitucional; STEDH es Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

3. Este es también buen momento para indicar que las resoluciones del Tribunal Constitucional español se identifican con dos números separados por una barra; el segundo indica el año en el que fue pronunciada, el primero el número de orden entre las de ese año. De este modo, STC 11/1981 es la sentencia núm. 11 de las emitidas por el Tribunal Constitucional en el año 1981. Con esos datos es ya fácil localizarlas en el buscador de jurisprudencia constitucional de la página web del propio Tribunal: <https://hj.tribunalconstitucional.es/>. Esas sentencias se dividen luego en varias secciones: preámbulo, antecedentes, fundamentos jurídicos, fallo y, en su caso, votos particulares (emitidos por magistrados que no están de acuerdo en algún punto con lo sostenido por la mayoría); los argumentos que han llevado al fallo se contienen en sus Fundamentos Jurídicos (FJ o FFJJ), que se numeran para facilitar su lectura y localización; por eso, aunque aquí apenas hagamos tales precisiones, es frecuente ver una referencia como STC 11/1981, FJ 9.

De modo similar se identifican los diversos tipos de normas, al menos cuando no tienen una sigla propia; pero entonces se añaden la fecha y el título (aunque en este manual solo añadiremos el título): la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, fue la ley

aprobada por las Cortes Generales en esa fecha del año 2023, y hacía la número séptima de las leyes de ese año; el Real Decreto 4/2014, de 10 de enero, por el que se aprueba la norma de calidad para la carne, el jamón, la paleta y la caña de lomo ibérico, es el cuarto Real Decreto del año 2014; la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, es la segunda ley orgánica aprobada por las Cortes Generales en el año 1979, que precisamente fue la LOTC (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Cualquiera de ellas puede localizarse en el buscador de legislación del *BOE* (<http://www.boe.es/buscar/>), que ofrece además el llamado «texto consolidado», aquel que recoge la versión actual de la norma, incorporando las modificaciones que pueda haber tenido desde su aprobación; también pueden localizarse en el Código de Derecho Constitucional que ofrece en abierto el *Boletín Oficial del Estado* en su Biblioteca Jurídica Digital.

Fernando REVIRIEGO PICÓN

María SALVADOR MARTÍNEZ

# CAPÍTULO I

## LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER PÚBLICO

Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ

**SUMARIO:** PRESENTACIÓN.—I. LA CONSTITUCIÓN COMO ORDENACIÓN DEL PODER ESTATAL: 1. El Estado: 1.1. El Estado como fenómeno histórico. 1.2. El Estado como artificio. 1.3. El Estado como organización. 2. La constitución: 2.1. La constitución como estructura del poder. 2.2. La constitución descriptiva. 2.3. La constitución normativa.—II. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER: 1. Legitimación del poder. 2. Democracia: 2.1. El poder constituyente. 2.2. La democracia en la constitución. 3. El Estado de Derecho. 4. El Estado constitucional.—III. FUNCIONES Y ÓRGANOS DEL ESTADO: 1. Funciones del Estado: 1.1. Legislación. 1.2. Ejecución. 1.3. Jurisdicción. 2. Órganos del Estado. 3. Correspondencias: 3.1. Imprecisiones. 3.2. Conceptualizaciones.—IV. LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL PODER: 1. La constitución del territorio interior. 2. La apertura al exterior.—EPÍLOGO.

### PRESENTACIÓN

El Estado es una forma de organización del poder político. Como tipo peculiar de organización política, se trata de un fenómeno histórico, que surge en un momento determinado. Pero, como fenómeno histórico, también se transforma con el paso del tiempo e incluso podría terminar desapareciendo. Ese carácter contingente y variable no solo corresponde al Estado como modelo general, sino también a cada Estado en particular.

El desarrollo histórico que supone la aparición de los Estados y sus transformaciones, por lo demás, no responde a procesos naturales, cuya lógica se imponga de modo necesario; sino que es el resultado de acciones humanas, en buena medida dirigidas desde el poder. En ese sentido, se puede considerar el Estado como un artificio creado y manejado por seres humanos. Y, por la misma razón, el poder político dentro del Estado también puede ser estructurado y ordenado por decisión de los ciudadanos conforme a un cierto plan más o menos racional, que se imponga a quienes ejercen el poder en cada momento. Ese es el sentido de las constituciones normativas.

El modo en que estas constituciones regulan la estructura y el ejercicio del poder responde a los postulados básicos de la filosofía política imperante en

nuestro contexto histórico, que se concretan en la fórmula del Estado democrático de Derecho. De acuerdo con esos postulados se describen unos tipos básicos de funciones estatales (legislación, ejecución, jurisdicción) y se perfilan los órganos que las ejercen (parlamento, gobierno, tribunales). La constitución también puede prever que esa división funcional de los poderes del Estado se duplique en entes territoriales menores dotados de cierta autonomía, o permitir que el ejercicio de ciertos poderes estatales se desplace hacia entidades supranacionales.

Este capítulo inicial se limita a esbozar todas estas cuestiones en términos abstractos y muy generales; por eso, su comprensión puede entrañar alguna dificultad. El resto del manual detalla el modo concreto en que la Constitución española proyecta esos postulados sobre la organización del Estado, caracterizando cada uno de los órganos y atribuyéndole las correspondientes competencias. Por eso, el progreso en la lectura del libro iluminará retrospectivamente muchos de los conceptos que no hayan sido plenamente asimilados tras el estudio de este capítulo introductorio.

## I. LA CONSTITUCIÓN COMO ORDENACIÓN DEL PODER ESTATAL

### 1. El Estado

#### 1.1. *El Estado como fenómeno histórico*

El Estado no existe desde siempre. Empezó a cobrar forma en Occidente con la convergencia de diversos procesos históricos que se produjeron en el periodo de transición entre la Edad Media y la Edad Moderna.

Durante la Alta Edad Media, la Iglesia reducía a unidad todo ejercicio del poder; los propios reyes eran considerados como vicarios de Dios, bajo la autoridad (más o menos lejana, en función del país) del papa y del emperador. Sin embargo, a finales del siglo XI comenzó entre estos la *lucha de las investiduras*, y desde entonces se asentó la distinción entre el poder espiritual (religioso) y el poder temporal (político). Desde ese momento, cada señor territorial aspiraba a tener un poder político propio; la autoridad se dispersó y se hicieron constantes los conflictos que enfrentaban, según los casos, a unos nobles con otros o con sus reyes, a quienes pretendían heredar un feudo o un reino, o también a diversas facciones nobiliarias en una ciudad o en un territorio. La situación, durante toda la Baja Edad Media, se correspondía, en cierto modo, con la inseguridad radical del *estado de naturaleza* en el que se vive sin norma alguna, tal y como lo describió más adelante Hobbes.

Para superar esa situación fueron apareciendo, con ritmos distintos y peculiaridades propias en los diversos territorios de Europa occidental, nuevas formas de organización política más estables, más centralizadas y más potentes: los Estados. La garantía de la seguridad pública era, y sigue siendo, fin primordial del Estado. Maquiavelo introdujo en 1513 la palabra *Stato* para referirse a estos nuevos órdenes políticos; la idea de *soberanía* fue aportada por Bodino en 1576.

En términos generales, el Estado supuso, en primer lugar, una estabilización del poder público en el espacio y en el tiempo, asegurando la indivisibilidad de los territorios y las reglas que regían la sucesión en la corona. En