

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN
MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ
(Coords.)

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

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2021

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.....	44
3.1. Imprecisiones	44
3.2. Conceptualizaciones	46
IV. LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DEL PODER	47
1. La constitución del territorio interior.....	47
2. La apertura al exterior.....	49
EPÍLOGO.....	50

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	61
III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS.....	64
1. El derecho de participación	64
2. Modalidades y contextos	64
3. El sufragio activo	66
3.1. Regulación	66
3.2. Caracteres	66
3.3. Garantías	68
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.....	82
3. Alta representación en las relaciones internacionales	83
4. Atribuciones del rey	83
EPÍLOGO.....	84

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.....	92
1. Los precedentes de los sistemas electorales	92
2. El sistema electoral del Congreso de los Diputados	93
2.1. La circunscripción electoral	94
2.2. La formulación de la papeleta	94
2.3. La barrera electoral.....	95
2.4. La fórmula electoral.....	95
3. El sistema electoral del Senado.....	97

	Pág.
3.1. La elección directa de senadores.....	97
3.1.1. La circunscripción electoral	97
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.....	100
1. Régimen de incompatibilidades.....	100
2. Adquisición plena de la condición de diputado o senador	101
3. Suspensión o pérdida de la condición de parlamentario	101
4. Prerrogativas parlamentarias	102
4.1. La inviolabilidad.....	102
4.2. La inmunidad	103
4.3. El fuero especial	103
5. Derechos y deberes de los parlamentarios	103
6. El mandato representativo	104
V. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.....	104
1. Naturaleza jurídica	104
2. Constitución de los grupos	105
3. Organización y funcionamiento.....	106
EPÍLOGO.....	106

CAPÍTULO V

ESTATUS, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS

Elviro Aranda Álvarez

PRESENTACIÓN	107
I. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.....	108
1. Fundamento y ámbitos.....	108
2. Autonomía y sistema normativo	108
II. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS CÁMARAS	110
1. Los órganos de gobierno interno y administración	110
1.1. El presidente.....	110
1.1.1. Elección.....	110
1.1.2. Funciones.....	110
1.2. La Mesa.....	111
1.2.1. Composición	111
1.2.2. Funciones.....	111
1.3. La Junta de Portavoces	112
1.3.1. Origen.....	112
1.3.2. Composición	112
1.3.3. Funciones.....	112
1.3.4. Organización y funcionamiento	113

	Pág.
2. Los órganos de funcionamiento.....	113
2.1. El pleno.....	113
2.2. Las comisiones.....	114
2.2.1. Fundamento.....	114
2.2.2. Tipos.....	114
2.2.3. Composición.....	115
2.2.4. Organización y funcionamiento.....	115
2.3. La Diputación Permanente.....	116
2.3.1. Fundamento.....	116
2.3.2. Composición.....	116
2.3.3. Funciones.....	117
III. LAS REGLAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS.....	117
1. Legislatura.....	117
2. Periodos de sesiones.....	118
3. Convocatoria y orden del día.....	119
4. Debates parlamentarios y su dirección.....	119
5. Las reglas de votación.....	120
6. La publicidad.....	120
EPÍLOGO.....	121

CAPÍTULO VI

LAS FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES

Yolanda Gómez Lugo

PRESENTACIÓN.....	123
I. FUNCIONES DE LAS CORTES GENERALES.....	124
II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.....	124
1. El procedimiento legislativo.....	125
1.1. Concepto y clasificación.....	125
1.2. Fases del procedimiento legislativo ordinario.....	126
2. El procedimiento legislativo ordinario.....	126
2.1. La iniciativa legislativa.....	126
2.1.1. Proyectos de ley.....	126
2.1.2. Propositiones de ley.....	127
2.2. La fase central del procedimiento legislativo.....	128
2.2.1. Tramitación en el Congreso de los Diputados.....	128
2.2.2. Tramitación en el Senado.....	131
2.3. Fase final del procedimiento legislativo: sanción, promulgación y publicación.....	132
3. Los procedimientos legislativos especiales.....	134
3.1. Concepto y tipos de procedimientos legislativos especiales.....	134
3.2. Los procedimientos legislativos abreviados.....	134
3.2.1. Comisión con competencia legislativa plena.....	134
3.2.2. Lectura única.....	135

	Pág.
3.2.3. Procedimiento de urgencia	136
3.3. Los procedimientos legislativos especiales por razón de la materia	136
III. LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA.....	137
1. Concepto de función presupuestaria	137
2. La ley de presupuestos generales del Estado	137
IV. LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO	138
1. Concepto y características del control parlamentario	138
2. Instrumentos de control parlamentario	139
2.1. Solicitudes de información.....	139
2.2. Comparecencias	140
2.3. Preguntas	140
2.4. Interpelaciones	140
2.5. Comisiones de investigación.....	141
2.6. Mociones y proposiciones no de ley.....	141
V. OTRAS FUNCIONES.....	142
VI. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DEPENDIENTES DE LAS CÁMARAS...	144
EPÍLOGO.....	145

CAPÍTULO VII

EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Fernando Reviriego Picón

PRESENTACIÓN	147
I. CONFIANZA Y RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIA DEL GOBIERNO.	148
II. NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO.....	150
1. Procedimiento ordinario de investidura.....	150
1.1. Supuestos.....	150
1.2. Consultas regias y propuesta de candidato	150
1.3. Sesión de investidura	151
1.4. La disolución automática de las cámaras en el caso de una investidura frustrada	152
2. Procedimiento extraordinario de investidura	153
III. RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL GOBIERNO	153
1. Moción de censura.....	154
2. Cuestión de confianza.....	155
IV. DISOLUCIÓN DISCRECIONAL DE LAS CÁMARAS	157
EPÍLOGO.....	158

CAPÍTULO VIII

EL GOBIERNO

Ignacio Fernández Sarasola

PRESENTACIÓN	161
I. COMPOSICIÓN Y ESTRUCTURA.....	162
1. Gobierno y Consejo de Ministros.....	162
2. Origen histórico	163
3. Requisitos para ser miembro del Gobierno.....	164
4. El presidente del Gobierno.....	165
4.1. Origen histórico.....	165
4.2. Selección.....	165
4.3. Pérdida del cargo.....	168
5. Vicepresidente(s) y ministros	168
5.1. Identificación	168
5.2. Determinación.....	168
5.3. Elección	169
6. Comisiones delegadas del Gobierno	170
7. El funcionamiento del Consejo de Ministros	171
8. Estatuto de los miembros del Gobierno	172
II. GOBIERNO EN FUNCIONES Y EN SITUACIONES DE CRISIS	173
III. LOS ÓRGANOS AUXILIARES DEL GOBIERNO	175
1. El Consejo de Estado	175
2. El Consejo Económico y Social	176
EPÍLOGO	176

CAPÍTULO IX

LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO

Ignacio Fernández Sarasola

PRESENTACIÓN	179
I. FUNCIONES DEL GOBIERNO	180
1. La función ejecutiva y administrativa	180
1.1. Origen	180
1.2. Titular.....	181
1.3. Contenido	181
2. La función reglamentaria	182
2.1. Origen y significado actual	182
2.2. Características	183
3. El control de las funciones ejecutiva y reglamentaria	184
4. La función de gobierno.....	185
4.1. Concepto	185
4.1.1. Caracterización de la función general de gobierno.....	185
4.1.2. Ámbitos de la función de gobierno.....	187

	Pág.
4.2. Actos propios y control	188
5. La participación en la función legislativa.....	190
6. Cometidos selectivos de órganos constitucionales y auxiliares	193
7. Cometidos de control.....	194
II. FUNCIONES DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO.....	195
1. Funciones del presidente del Gobierno	195
2. Funciones de los vicepresidentes y ministros	196
3. Funciones de las comisiones delegadas del gobierno.....	197
EPÍLOGO	197

CAPÍTULO X

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

M.^a Josefa Ridaura Martínez

PRESENTACIÓN	199
I. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN	200
1. Referentes comparados y encuadre constitucional	200
2. Diferencias entre gobierno y administración	201
3. La administración es instrumental.....	202
4. Legitimidad democrática de la administración	203
II. PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES.....	203
1. Administraciones territoriales.....	203
2. Administraciones no territoriales	204
3. Otras administraciones.....	205
III. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN.....	205
1. El sometimiento pleno a la ley y al Derecho	205
2. Principios de organización.....	206
2.1. Jerarquía	206
2.2. Coordinación	206
2.3. Descentralización	207
2.4. Desconcentración.....	207
3. Principios de actuación	207
3.1. Eficacia	207
3.2. Objetividad	207
3.3. Participación y transparencia.....	208
3.4. Responsabilidad	209
3.5. Otros principios establecidos en la legislación.....	209
IV. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	209
1. Controles judiciales.....	210
2. Controles ante el Tribunal Constitucional.....	211
3. Controles extrajudiciales	211
V. LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES	212
VI. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	212
1. Andamiaje constitucional.....	212

	Pág.
2. Contenido	213
3. Integración	213
4. Garantía.....	213
EPÍLOGO	214

CAPÍTULO XI

EL PODER JUDICIAL

María Salvador Martínez

PRESENTACIÓN	215
I. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL	216
1. La función jurisdiccional.....	216
2. Principios constitucionales del Poder Judicial.....	216
2.1. Principio de exclusividad.....	217
2.2. Principio de unidad jurisdiccional	218
2.3. La sumisión a la ley.....	219
2.4. Principio de independencia	219
II. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	220
1. Estatuto jurídico de jueces y magistrados.....	220
1.1. La carrera judicial	220
1.2. Inamovilidad.....	221
1.3. Incompatibilidades.....	221
1.4. Responsabilidad	221
1.5. Deberes y derechos.....	222
2. La organización judicial	222
3. El ejercicio de la función jurisdiccional	223
3.1. Los principios constitucionales del proceso.....	223
3.2. La participación popular en el ejercicio de la función jurisdiccional.....	224
III. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL PODER JUDICIAL.....	225
1. El Consejo General del Poder Judicial.....	225
1.1. Funciones.....	225
1.2. Naturaleza jurídica.....	226
1.3. Composición.....	226
1.4. Estatuto de los miembros.....	227
1.5. Organización interna y funcionamiento	227
2. La administración del Poder Judicial	228
3. Organización judicial y comunidades autónomas.....	228
IV. ÓRGANOS AUXILIARES	229
1. El Ministerio Fiscal.....	229
2. La Policía Judicial.....	230
EPÍLOGO	230

CAPÍTULO XII
EL ESTADO AUTONÓMICO

María Salvador Martínez

PRESENTACIÓN	231
I. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	232
1. Centralización y descentralización	232
2. La cuestión territorial en España.....	233
2.1. El modelo de organización territorial y su evolución histórica	233
2.2. El proceso constituyente y el sistema preautonómico.....	233
II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO AUTONÓMICO.....	235
1. Los principios constitucionales.....	235
1.1. Unidad y autonomía.....	235
1.2. Igualdad y solidaridad	236
2. Las normas de acceso a la autonomía	237
2.1. Titulares del derecho a la autonomía.....	237
2.2. La aprobación de los estatutos de autonomía.....	238
2.3. Las reglas de distribución de competencias	240
III. CONSTRUCCIÓN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO	242
1. Fases de desarrollo.....	242
1.1. Creación.....	242
1.2. Consolidación.....	243
1.3. Reforma y crisis.....	243
2. Autores.....	244
3. Características finales	245
EPÍLOGO	246

CAPÍTULO XIII
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Enriqueta Expósito Gómez

PRESENTACIÓN	247
I. AUTONOMÍA ORGANIZATIVA.....	248
1. Las previsiones constitucionales.....	248
2. El modelo institucional definitivo.....	248
3. La exclusión de la función jurisdiccional.....	249
II. SISTEMA INSTITUCIONAL Y FORMA DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	250
1. Instituciones políticas.....	250
1.1. Parlamento	250
1.1.1. Composición	250
1.1.2. Estatuto de los parlamentarios.....	251
1.1.3. Organización y funcionamiento	252

	Pág.
1.1.4. Funciones.....	253
1.2. Presidente de la comunidad autónoma	254
1.2.1. Procedimiento de designación y nombramiento.....	254
1.2.2. Funciones y atribuciones	255
1.3. Gobierno	256
1.3.1. Formación y composición.....	257
1.3.2. Funcionamiento y funciones	257
1.4. Administración de las comunidades autónomas.....	258
1.5. Relaciones entre el parlamento y el gobierno autonómicos.....	258
2. Otros órganos estatutarios	259
III. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....	261
1. Regulación.....	261
2. Principios constitucionales	261
3. Regímenes de financiación.....	262
3.1. El régimen común.....	262
3.2. El régimen especial	263
EPÍLOGO	264

CAPÍTULO XIV

LAS RELACIONES EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Enriqueta Expósito Gómez

PRESENTACIÓN	265
I. LA INORDINACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ORGANIZACIÓN ESTATAL	266
1. El Senado	267
1.1. La Comisión General de las Comunidades Autónomas	268
1.2. La intervención en el procedimiento de designación de magistrados del Tribunal Constitucional	268
2. La iniciativa legislativa de las comunidades autónomas.....	269
3. La legitimación de las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional	269
4. La Conferencia de Presidentes	270
II. RELACIONES DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	271
1. Cauces para la colaboración.....	272
1.1. Las conferencias sectoriales	272
1.2. Las comisiones bilaterales de cooperación.....	273
2. La colaboración en ámbitos específicos	273
2.1. En los asuntos relacionados con la Unión Europea.....	273
2.2. En materia fiscal y financiera	275
III. CONTROL Y CONFLICTOS.....	275

	Pág.
1. Procedimientos de resolución de conflictos ante el Tribunal Constitucional	276
1.1. El procedimiento del art. 162.1 CE	276
1.2. Conflictos positivos de competencias.....	277
1.3. Conflicto negativo de competencias.....	277
1.4. Recurso de inconstitucionalidad.....	278
2. La ejecución forzosa	278
EPÍLOGO	280

CAPÍTULO XV EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Fernando Reviriego Picón

PRESENTACIÓN	281
I. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL	282
1. Alcance.....	282
2. Competencias del Tribunal Constitucional	283
2.1. La garantía de la Constitución	283
2.2. La interpretación de la Constitución	285
II. CARACTERIZACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	287
1. Antecedentes: el Tribunal de Garantías Constitucionales y los debates constituyentes	287
2. Marco constitucional y legal	288
3. Órgano jurisdiccional al margen del Poder Judicial.....	288
4. Órgano autónomo	289
5. Órgano supremo	290
III. COMPOSICIÓN.....	292
1. Sistema de elección de los magistrados.....	292
2. Requisitos	293
3. Mandato.....	294
4. Estatuto e incompatibilidades.....	296
IV. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	297
EPÍLOGO	300

CAPÍTULO XVI EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS

Paloma Requejo Rodríguez

PRESENTACIÓN	301
I. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	302
1. Naturaleza	302
2. Legitimación	302
3. Objeto	304
4. Parámetro.....	305

	Pág.
5. Plazo y procedimiento	306
6. Sentencia	307
6.1. Contenido	307
6.2. Efectos	308
II. CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	309
1. Naturaleza	309
2. Legitimación	310
3. Objeto y parámetro	310
4. Plazo y procedimiento	311
5. Sentencia	312
III. CONTROL DE TRATADOS INTERNACIONALES.....	312
IV. OTROS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.	313
1. Recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de estatuto de autonomía y propuestas de reforma estatutaria	313
2. Autocuestión de inconstitucionalidad en el marco de un recurso de amparo o de un conflicto en defensa de la autonomía local	314
3. Control de constitucionalidad en el marco de un conflicto de competencia entre Estado y comunidades autónomas o entre estas entre sí.....	314
4. Recurso contra normas forales fiscales vascas.....	315
EPÍLOGO	315

CAPÍTULO XVII

LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Paloma Requejo Rodríguez

PRESENTACIÓN	317
I. CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS O ENTRE ESTAS ENTRE SÍ	318
1. Conflictos positivos	318
1.1. Naturaleza	318
1.2. Legitimación.....	319
1.3. Objeto y parámetro	319
1.4. Plazo y procedimiento	320
1.5. Sentencia: contenido y efectos	321
2. Conflictos negativos	322
2.1. Naturaleza	322
2.2. Legitimación.....	322
2.3. Objeto y parámetro	323
2.4. Plazo y procedimiento	323
2.5. Sentencia: contenido y efectos	324
II. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL	324
1. Naturaleza	324
2. Legitimación	325
3. Objeto y parámetro	326
4. Plazo y procedimiento	326
5. Sentencia: contenido y efectos.....	326

	Pág.
III. CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA FORAL	327
IV. CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES	327
1. Naturaleza	327
2. Legitimación	327
3. Objeto y parámetro	328
4. Plazo y procedimiento	329
5. Sentencia: contenido y efectos	329
V. OTROS RECURSOS: LA IMPUGNACIÓN DEL ART. 161.2 CE	329
EPÍLOGO	330

CAPÍTULO XVIII

EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Fernando Reviriego Picón

PRESENTACIÓN	333
I. EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES....	334
1. La tutela de la jurisdicción ordinaria	334
2. La tutela del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	335
II. NATURALEZA	336
III. LEGITIMACIÓN.....	337
IV. ÁMBITO, OBJETO Y REQUISITOS	338
1. Derechos protegidos	338
2. Actos impugnables y tipos de recurso	338
3. Especial trascendencia constitucional.....	340
V. PROCEDIMIENTO	341
1. Demanda, plazo y competencia	341
2. Admisión a trámite	342
3. Suspensión y medidas cautelares.....	343
VI. SENTENCIA: CONTENIDO Y EFECTOS	343
EPÍLOGO	344
BIBLIOGRAFÍA	347

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 organiza-

ción 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: Jorge Alguacil González-Aurioles, Juan de Diego Arias, Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Fernando Reviriego Picón y María Salvador Martínez.

Los autores del libro, sin embargo, no somos solo los profesores citados; 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 M.^a 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 ulteriores 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, cuál 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 y, a veces, la única 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 (<http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/dpto.htm>) 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 propondrán 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:

— El proyecto «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>.

— El proyecto «Enseñar Derecho Constitucional», con breves explicaciones de cuestiones incluidas en el temario: <https://canal.uned.es/serial/index/id/4225>.

— El proyecto «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: <http://www.uned.es/dpto-derecho-politico/JCNJ.htm>.

— El proyecto «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: http://teleuned.uned.es/autorias/derecho_constitucional/index.html.

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 es-

pecializadas 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 el 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: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/Home.aspx>. 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 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, fue la ley aprobada por las Cortes Generales en esa fecha del año 2011, y hacía el núm. 33 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.

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 adelante, ya no se repartían los reinos entre los hijos del rey, ni se discutían (al

menos, en principio) los derechos sucesorios. Además, el poder pasó a ejercerse de modo directo sobre los súbditos, sin recurrir a la mediación de señores feudales; y, por eso mismo, ese poder se extendió de modo general y homogéneo por todo el territorio. Esto se garantizaba a través de un aparato coactivo preciso: se unificó y codificó el Derecho, se creó en la corte una burocracia jerarquizada, el gobierno de las ciudades fue asumido por representantes del rey, se formaron ejércitos permanentes, periódicamente se recaudaban impuestos... Así se extendió también entre los súbditos la conciencia de formar parte de un todo común que a todos interesaba, que también exigía sacrificios personales y patrimoniales.

Así, desde mediados del siglo XVII ya se había consolidado en casi toda Europa un modelo general de organización política con unas características básicas comunes: un poder político centralizado que se ejerce de modo homogéneo sobre todos los súbditos asentados en un determinado territorio. Ese mismo tipo de organización política fue luego implantado en todas las partes del mundo por algunos Estados europeos, cuando se convirtieron en potencias coloniales. Aunque, por supuesto, cada zona geográfica y cada Estado concreto presenta sus rasgos particulares; esto es algo que ha de tenerse muy en cuenta en toda la exposición que sigue en este capítulo, porque su carácter generalizador, en el espacio y en el tiempo, impide tener en cuenta múltiples matices y variantes.

Los procesos históricos posteriores también han afectado y afectan al Estado, entendido como organización política dotada de poder soberano. Es algo que se aprecia especialmente ahora, cuando algunos procesos de globalización parecen diluir la soberanía de los Estados. Del mismo modo que, en su momento, el modelo feudal dejó de ofrecer una explicación válida para las relaciones políticas, también podría ocurrir en un futuro indeterminado que el poder político pasara a ejercerse en términos sustancialmente diferentes a los actuales, que ya no pudieran explicarse con el actual concepto de Estado. Y, en cualquier caso, aunque el modelo como tal se mantenga, ningún Estado concreto está asegurado frente a los vaivenes de la historia. Incluso en tiempos recientes han desaparecido algunos Estados y se han formado otros nuevos; todos los Estados, surgidos en uno u otro momento, se han ido transformando en mayor o menor medida a lo largo del tiempo; y cualquiera de ellos puede desaparecer en un contexto histórico determinado. Ni el Estado como tipo general ni los Estados concretos actualmente existentes responden a una necesidad ineludible.

1.2. *El Estado como artificio*

El Estado, pues, surge en unas determinadas circunstancias históricas. Pero no es un fenómeno *natural*, producto de un proceso evolutivo en el que la voluntad y la razón de los individuos no haya jugado papel alguno. Se trata, al contrario, de una construcción *artificial*, ideada y puesta en pie por la acción humana en un determinado momento, y que los propios seres humanos han seguido reconfigurando a lo largo del tiempo.

Es importante subrayar esto, en particular, frente a quienes consideran el Estado como la simple «proyección política» de una entidad supuestamente natural, *la nación*, entendida como el vínculo de generaciones pasadas, presentes y futuras en torno a una cultura común y un destino colectivo. La falsedad de esta tesis se demuestra simplemente observando que hay Estados

plurinacionales o al menos con fracturas culturales profundas, desde Bélgica y Canadá hasta Suiza o India; y que también hay naciones culturalmente homogéneas repartidas entre varios Estados, como se ha entendido durante siglos que sucedía con Alemania.

Los Estados, por tanto, no surgen de las naciones. Al contrario, son estas las que han solido aparecer como resultado de la acción consciente de un Estado ya formado o en proceso de formación. Los intereses económicos o militares de los Estados han explicado, en gran medida, los esfuerzos que han desplegado para dotar de unidad cultural y política a las poblaciones sujetas a su dominio. Así ocurrió ya, por ejemplo, en Francia o en España a lo largo de muchos siglos; y lo mismo ha seguido sucediendo en muchos de los Estados que durante los siglos XIX y XX han logrado su independencia en América, Asia y África. Son los Estados *artificiales* los que, a la postre, han generado unas comunidades supuestamente *naturales*.

Frente a esta experiencia, hay quienes recuerdan que a partir del llamado *principio de las nacionalidades* («cada nación, un Estado») también se formaron nuevos Estados (Alemania, Italia) o se desintegraron viejos imperios (el Imperio austrohúngaro o el Imperio turco). Y es verdad que eso ocurrió en un periodo preciso, en la segunda mitad del siglo XIX y a comienzos del siglo XX. Pero tampoco esos nuevos Estados surgieron de una exigencia histórica o natural; al contrario, fueron el resultado artificial de sucesivos conflictos y equilibrios promovidos por las distintas potencias de la época (Turquía, Rusia, Austria, Prusia, Francia, Inglaterra, Estados Unidos...).

1.3. *El Estado como organización*

El Estado se puede concebir, explicaba Hermann Heller, como una *organización*. Y, al igual que todas las organizaciones: *a)* supone una cierta articulación de conductas humanas, en forma de actuación social cooperativa; *b)* esa articulación es fruto de un determinado plan de acción, que ordena tales conductas con vistas a la consecución de ciertos fines, y *c)* se logra gracias a unos órganos especiales que establecen y garantizan esa ordenación, asegurando así la cooperación social.

Esta caracterización abstracta se puede concretar tomando como ejemplo una empresa, en la que: *a)* el conjunto de los empleados y trabajadores actúan coordinadamente, *b)* conforme al plan de producción *c)* diseñado por la dirección de la empresa, que también controla su cumplimiento. En el caso del Estado, este se puede definir como una organización que integra: *a)* la acción social de los ciudadanos; *b)* el derecho que la regula, y *c)* las instituciones de gobierno.

Lo peculiar del Estado, frente a las demás organizaciones, es la idea de soberanía: el Estado tiene el poder supremo en su territorio, mientras que en sus relaciones exteriores se somete solo a las reglas libremente pactadas con otros Estados igualmente soberanos. El sentido que cabe atribuir a esta concepción del Estado, como organización dotada de poder soberano, se comprende mejor diferenciando, como hace el propio Hermann Heller, tres manifestaciones del poder estatal: *de*, *en* y *sobre* la organización.

a) El poder *de* una organización designa la capacidad de acción que corresponde al grupo social en cuanto tal, considerado en su conjunto; equival-