



## **Tema 3**

***Las Cortes Generales: composición,  
atribuciones y funcionamiento del  
Congreso de los Diputados y Senado.  
El Defensor del pueblo***

# 1. LAS CORTES GENERALES: COMPOSICIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO Y SENADO



## 1.1. Normativa básica y concepto

Para comenzar a estudiar las Cortes generales, empezamos señalando la normativa que regula la materia y que vamos a utilizar, para desarrollar el tema:

- Constitución de 1978, Título III, (art. 66 a 96)
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG).
- Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.
- Reglamento del Senado, de 3 de mayo 1994.

El artículo 66 de la Constitución española manifiesta que las Cortes Generales:

- **Representan al pueblo español** y
- Están formadas por **el Congreso de los Diputados y el Senado**. (Son un órgano bicameral al contrario de lo que ocurre en las Comunidades Autónomas en la que el poder legislativo es unicameral)

Las Cortes Generales ejercen:

- La POTESTAD LEGISLATIVA del Estado.
- APRUEBAN SUS PRESUPUESTOS.
- CONTROLAN LA ACCIÓN DEL GOBIERNO y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Las Cortes Generales son inviolables.

Hay que mencionar también como caracteres más importantes de las Cortes Generales que:

- **Son un órgano de poder político.** Por lo que sus actos escapan a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, pudiendo únicamente ser revisados (en cuanto sea contrarios a la Constitución) por el Tribunal Constitucional.
- Las Cortes son un órgano **deliberante**.
- Las Cortes son un órgano permanente. Aún en período de vacaciones o, en caso de disolución, las Cortes continúan a algunos efectos a través de las Diputaciones Permanentes.
- Las Cortes son un órgano de publicidad. Según el art. 80 de la Constitución “las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento”.

## 1.2. El Congreso de los Diputados

El **Congreso de los Diputados** es la Cámara Baja de las Cortes Generales; el órgano constitucional que representa al Pueblo Español.

Se reúne para sesiones en el Palacio de las Cortes, ubicado en la Plaza de las Cortes de Madrid.

### ***Composición y sistema electoral***

El Congreso (Cámara de representación poblacional), se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, según el artículo 68 de la Constitución y, **de 350** según el artículo 162.1 de la LOREG.

Para la elección de los 350 miembros que a día de hoy componen esta Cámara se seguirán las siguientes reglas:

- La circunscripción electoral será **la provincia**, efectuándose el reparto de Diputados entre las distintas circunscripciones del siguiente modo:
  1. A cada provincia se le asignará un mínimo inicial de Diputados que, según la LOREG, será de 2.
  2. Ceuta y Melilla elegirán un Diputado cada una.
  3. El resto (248 Diputados) se repartirán entre todas las provincias en base a un sistema de representación proporcional, conocida por sistema D'Hont.

Para la elección de los Diputados se utilizará el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siendo electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno disfrute de sus derechos políticos.

Los diputados serán elegidos por un periodo de 4 años.

Las elecciones tendrán lugar entre **los 30 y 60 días desde la terminación del mandato parlamentario.**

Las elecciones serán convocadas por el Rey mediante **Real Decreto** en el que constará:

- La fecha de las elecciones.
- La duración de la campaña electoral, que en ningún caso podrá rebasar los 15 días.
- El número de Diputados que corresponde elegir a cada circunscripción electoral.
- La fecha en la que se celebrará la sesión constitutiva de la Cámara que, en todo caso, habrá de llevarse a cabo dentro de los **25 días siguientes a la celebración de las elecciones.**

### ***Funciones específicas del Congreso***

Además de las funciones generales atribuidas a esta Cámara como parte que es de las Cortes, corresponde específicamente al Congreso:

- Según el artículo 99 de la Constitución aprobar o rechazar el candidato propuesto por el Rey para Presidente del Gobierno.
- Según los artículos 112 y 114 de la Constitución votar la cuestión de confianza o adoptar una moción de censura contra el Gobierno.
- Según el artículo 86, convalidar o derogar los Decretos-ley que el Gobierno haya adoptado como disposiciones Legislativas provisionales en los casos autorizados por la Constitución (extraordinaria y Urgente necesidad)
- Según el artículo 116 Autorizar al Gobierno para la prórroga del estado de alarma y para la declaración y prórroga del estado de excepción. Así como declarar el estado de sitio.
- Según el artículo 102.2 de la Constitución, plantear la iniciativa para acusar al Presidente del Gobierno y a los demás miembros del Gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado.
- Según el artículo 92 de la misma, autorizar la convocatoria de referéndum consultivo.

## 1.3. El Senado

### ***Composición y sistema electoral***

El **Senado** es la Cámara alta de las Cortes Generales y un órgano constitucional que representa al Pueblo. Es la Cámara de representación territorial, si bien no puede decirse que el Senado haya podido convertirse en una Cámara de representación autonómica y, quizás por esa razón, en la actualidad ha quedado relegada a una segunda Cámara de reflexión.

De tal modo que ciertas cuestiones no han sido reguladas de modo específico para el Senado (plazo para la celebración de las elecciones y de la sesión constitutiva) por lo que se le aplica, por analogía, lo establecido para el Congreso.

La Constitución presenta al Senado así, en el artículo 69:

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.
2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.
3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.
4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.
5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.
6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Como se observa, el número de miembros que lo componen, no está establecido de antemano ya que ésta varía en función de los habitantes que, en cada momento, tengan las CC.AA.

En resumidas cuentas sus miembros serán elegidos del siguiente modo:

La mayoría se elegirán por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, conforme al siguiente reparto:

- Cada provincia peninsular elegirá **4**.
- Cada Isla Mayor (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) elegirá **3**.
- Ceuta y Melilla **2**
- Las Islas Menores (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, El Hierro, Lanzarote y La Palma) elegirán uno cada **una**.

El resto, serán designados por las CC.AA., bien por la Asamblea Legislativa o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma (Consejo de Gobierno), del siguiente modo:

- Uno por ser CC.AA.
- Uno más por cada millón de habitantes de dicha Comunidad.

### ***Funciones de las Cortes que empiezan a tomarse en el Senado***

- Según el artículo 158 de la Constitución y el 140 del Reglamento del Senado autorizar los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas.
- Según el artículo 158 de la Constitución y el 140 del Reglamento del Senado aprobar los proyectos de distribución del Fondo de Compensación

El procedimiento a seguir para tomar las decisiones citadas en los puntos anteriores, se encuentra recogido en el artículo 74 de la Constitución.

### ***Funciones específicas del Senado***

En realidad el Senado sólo lleva a cabo una función en la que no participa el Congreso la cual, una vez más, tiene que ver con las CC.AA. afianzando así su papel de Cámara de representación territorial.

Dicha función prevista en el artículo 155 de la CE, consiste en aprobar por mayoría absoluta las medidas propuestas por el Gobierno para obligar a las Comunidades Autónomas a cumplir sus obligaciones o para reprimir actuaciones que atenten gravemente contra el interés de España.

### **Artículo 155**

Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al

interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.

## 1.4. Cuestiones comunes a ambas Cámaras

### ***Causas de disolución***

La Constitución prevé dos tipos de disolución:

**AUTOMÁTICA.** Esta puede producirse por tres motivos:

- La finalización del mandato parlamentario (transcurso de los 4 años).
- Como consecuencia de la aplicación de la denominada cláusula de salvaguarda del art. 99 de la Constitución (disolución de ambas Cámaras si el Congreso, en dos meses no elige al Presidente del Gobierno).
- Cuando se acepte por las Cámaras (por mayoría de 2/3) una propuesta de revisión total o de partes esenciales de la Constitución (art. 168).

En cualquiera de los tres casos la disolución será llevada a cabo por el Rey mediante Real Decreto y con refrendo del Presidente del Gobierno (salvo en disolución prevista en el art. 99 que será refrendada por el presidente del Congreso).

**DISCRECIONAL.** Prevista en el art. 115, CE: la iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, no requiriéndose sin embargo la aprobación de éste. Cumplido este requisito, la decisión se comunica al Rey, el cual debe necesariamente proceder a la disolución solicitada en los términos de la petición. El presidente podrá solicitar la disolución de ambas Cámaras conjunta o separadamente.

Sin embargo no cabe, la disolución de las Cámaras cuando:

- Se halle en trámite una moción de censura.
- En el término de un año a contar desde la anterior disolución. (Sólo en el caso de que la nueva disolución sea discrecional)

No procede la disolución del Congreso: durante la vigencia de los estados excepcionales del art. 116 (alarma, excepción y sitio).

## **Los miembros de las Cortes Generales. Prerrogativas de los parlamentarios**

La condición de parlamentario, es decir, de miembro integrante de cada una de las Cámaras (Senador o Diputado) comporta una serie de peculiaridades jurisdiccionales, que hace de los Parlamentarios un colectivo protegido por un fuero especial.

Los derechos de los parlamentarios pueden concretarse así:

- El artículo 67.2 CE manifiesta que en cuanto las Cortes Generales representan al pueblo español, sus miembros no están ligados por mandato imperativo.
- El artículo 66 CE dispone que los Diputados y Senadores gozan de inviolabilidad por las opiniones manifestadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.
- El artículo 71 de la CE dice que durante el período de su mandato gozan de inmunidad, por lo que sólo pueden ser detenidos en caso de flagrante delito; no pueden ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de las Cámaras y, tiene fuero especial ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo
- Los Diputados y Senadores tienen además todos los derechos que les reconoce la Constitución y que les puedan ser reconocidos por los Reglamentos. Entre ellos citemos: derecho de voto, derecho a plantear preguntas e interpelaciones al Gobierno, derecho formar parte de comisiones y grupos parlamentarios, derechos a asignación que fije la respectiva Cámara, etc.

## **Deberes e incompatibilidades**

Los deberes de Diputados y Senadores los deducimos de la Constitución, y serían:

- El deber de asistencia.
- Deber de aceptar la autoridad del Presidente.
- Deber de no divulgar aquellas actuaciones que tengan carácter secreto y el deber de efectuar, tanto en el momento de tomar acta de Diputado como cuando finaliza su mandato.
- Declaración notarial de sus bienes y actividades.



En cuanto a las incompatibilidades el **artículo 70** dispone que:

La Ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso:

- a) A los componentes del Tribunal Constitucional.
- b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.
- c) Al Defensor del Pueblo.
- d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.
- e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.
- f) A los miembros de las Juntas Electorales.

La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral.

Además según el **art. 67**:

- Los parlamentarios no pueden ser miembros simultáneamente de las dos Cámaras.
- Los Diputados no pueden ser simultáneamente miembros de una Asamblea de una Comunidad Autónoma (sin embargo los Senadores si pueden ser miembros de una de estas Asambleas).

Las incompatibilidades anteriores, se suman con las recogidas en los artículo 6 (causas de inelegibilidad) y 155 (causas de incompatibilidad) de la LOREG, las cuales no se incluyen en el tema por su escasa importancia a efectos de examen.

Como requisito previo a la adquisición de la condición de parlamentario deberán realizar una declaración de las actividades que les reporten ingresos y de los bienes que posean y, en su caso, deberán optar entre el desempeño de una actividad incompatible y su condición de parlamentario.

Las actas y credenciales de los parlamentarios estarán sometidas al oportuno control judicial.

## ***Principios de funcionamiento de las Cortes***

El **artículo 72** de la Constitución dispone que:

Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos (por mayoría simple) y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.

Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara (para regular las sesiones conjuntas de las Cámaras)

(El Reglamento del Congreso de los Diputados fue aprobado por el Pleno el 10 de febrero de 1982, el Texto Refundido del Reglamento del Senado ha sido aprobado por la Mesa del Senado en sesión de 3 de mayo de 1994 y, el Reglamento de las Cortes aun no ha sido aprobado.)

Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

### ***Sesiones ordinarias y extraordinarias***

Según el **artículo 73** las Cámaras se reunirán anualmente en dos PERÍODOS ORDINARIOS DE SESIONES:

- El primero, de septiembre a diciembre
- Y el segundo, de febrero a junio.

Las Cámaras podrán reunirse EN SESIONES EXTRAORDINARIAS a petición:

- del Gobierno,
- de la Diputación Permanente
- o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

Normalmente Congreso y Senado se reúnen por separado y trabajan de forma separada aunque la decisión deba ser tomada por ambas, pero el artículo 74 dispone que las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II (De la Corona) atribuye expresamente a las Cortes Generales. Las sesiones conjuntas de las Cámaras son presididas y convocadas por el Presidente del Congreso.

## **2. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS CÁMARAS**

Como cualquier órgano colegiado las Cortes cuentan con una serie de órganos internos que le permiten llevar a cabo sus funciones con la mayor rapidez y

eficacia posible. Aunque la Constitución apenas alude a dicha organización es necesario citar, al menos, ciertas cuestiones fundamentales respecto de la naturaleza, funciones y composición de los órganos internos de las cámaras.

Para un estudio más pormenorizado del tema, de acuerdo con la doctrina mayoritaria, dividiremos dichos órganos en administrativos y políticos.

## **2.1. Órganos Administrativos**

### ***Presidente (art. 72)***

Es el órgano que ostenta la **representación unipersonal** de la Cámara y ejerce, dentro de ella, las facultades de policía.

Su elección se llevará a cabo en la sesión constitutiva de la cámara respectiva conforme al siguiente procedimiento:

- Todos los miembros de la cámara son considerados candidatos a presidente de la misma.
- La votación será secreta.
- Se considerará elegido presidente el miembro de la Cámara que obtenga mayoría absoluta, si ninguno obtuviese dicha mayoría se celebrará una segunda votación entre los dos que hubiesen obtenido más votos en la primera vuelta y, de ellos resultará elegido el que obtenga más votos que el otro (mayoría relativa).

### ***Mesa (art. 72)***

Es el órgano rector de la Cámara.

La composición de la Mesa del Congreso es la siguiente:

- Presidente.
- Cuatro Vicepresidentes.
- Cuatro Secretarios.

La composición de la Mesa del Senado es idéntica a la del Congreso, a excepción del número de Vicepresidentes que son sólo dos.

La elección de todos los miembros de la Mesa se lleva a cabo conforme a las normas anteriormente citadas para la elección del Presidente.

### ***Pleno***

Su composición y normas de funcionamiento se han estudiado al estudiar los miembros.

## **Comisiones (art. 74 A 76)**

La Comisiones son los órganos de las Cámaras en los que se desarrolla todo el trabajo parlamentario.

Están compuestas por un número de miembros elegidos por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica (cada Grupo Parlamentario contará, al menos, con un miembro en cada comisión).

Los miembros del Gobierno podrán asistir con voz a las comisiones pero sólo podrán votar en aquellas de las que formen parte.

Existen los siguientes tipos de comisiones:

### Comisiones permanentes legislativas

Cuya función consiste en participar en la elaboración de todas las leyes. El art. 75 permite que el Pleno de la Cámara pueda delegar en estas comisiones la aprobación de determinadas leyes de las que exceptúa, en todo caso las siguientes:

- Leyes de bases.
- Leyes orgánicas.
- Leyes relativas a cuestiones internacionales.
- Reformas de la Constitución.
- Presupuestos Generales del Estado.

### Comisiones permanentes no legislativas

Las cuales tienen atribuidas determinadas funciones concretas que llevan a cabo de forma permanente, por ejemplo en el Congreso existen algunas como la de Reglamento, la de Estatuto de los Diputados, la de Peticiones... y, en el Senado alguna como la de Asuntos Iberoamericanos, la de Peticiones, la de Supplicatorio...

### Comisiones no permanentes

Son aquellas creadas por el Pleno de una de las cámaras para hacerse cargo de un asunto concreto. Su desaparición está ligada a la finalización del trabajo que se les había atribuido o a la finalización del mandato de la Cámara en la que fueron creadas. Entre ellas nos interesa destacar las Comisiones de Investigación (art. 76) a las que se les atribuye la investigación de un asunto de interés público, sus averiguaciones no vinculan a los Tribunales de Justicia pero pueden dar cuenta de ellas al Ministerio Fiscal.

## Comisiones mixtas

Son aquellas que están formadas por miembros de ambas cámaras en igual número. Existen distintos tipos, entre ellos las más importantes son:

- Aquellas que se constituyen cuando Congreso y Senado deben decidir sobre un asunto concreto pero no se ponen de acuerdo al respecto, es entonces cuando se crea la Comisión Mixta para intentar acercar las posiciones de ambas Cámaras. La Constitución las cita en los siguientes casos: reforma de partes no esenciales de la Constitución (art. 167), autorización de acuerdo entre CC.AA. (art. 74 y 145), distribución del Fondo de Compensación Internacional (art. 74 y 158) y, autorización de determinados tratados internacionales (art. 74 y 94).
- Aquellas que se constituyen para que las Cámaras estén en permanente contacto con determinados órganos o instituciones o, para hacer frente a determinados problemas de carácter social. Por ejemplo, Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas o, Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo.

## **Diputación permanente**

Según el artículo 78 Es el órgano encargado de velar por los poderes de las Cámaras mientras éstas están fuera del periodo ordinario de sesiones o cuando se hayan disuelto. La Diputación Permanente continuará funcionando hasta la constitución de las nuevas Cámaras.

En cada Cámara habrá una Diputación Permanente **compuesta por un mínimo de veintiún miembros**, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.

Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones más importantes:

- La prevista en el artículo 73 (Solicitar que la Cámara correspondiente se reúna en sesión extraordinaria.),
- Llevar a cabo las funciones que el Congreso tiene atribuidas con respecto a los estados del art. 116 (sólo en el caso de que éste esté disuelto).
- Llevar a cabo la función del Congreso de convalidación Decretos-ley ( art. 86 Sólo en caso de que éste esté disuelto).

Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.

Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.

## **2.2. Órganos políticos**

### ***Grupos Parlamentarios***

Están compuestos por todos los miembros de la Cámara que pertenecen al mismo partido o coalición política.

Para que un partido o coalición pueda formar un grupo independiente es necesario que cuente como mínimo, en el Senado con 10 escaños y, en el Congreso con 15.

Podrá también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento, de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación.

La constitución de Grupos Parlamentarios se hará, dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva.

Los miembros de la Cámara que pertenezca a partidos o coaliciones que no hayan alcanzado el citado mínimo de escaños pasarán a integrar el grupo mixto.

### ***Junta de portavoces***

Está compuesta por el presidente de la Cámara respectiva y los portavoces de todos los grupos parlamentarios de dicha Cámara.

Adopta sus decisiones utilizando el voto ponderado.

## **3. FUNCIONES DE LAS CORTES**

### **3.1. Funciones generales**

Como hemos señalado al principio de tema, según el artículo 66 de la Constitución española como funciones generales señalamos:

- Representar al pueblo español.
- Ejercer la potestad legislativa del Estado.

- Aprueban sus Presupuestos (también los Presupuestos Generales del Estado).
- Controlan la acción del Gobierno.

## **3.2. Funciones relacionadas con la Corona**

Serían las siguientes:

- Prohibir la celebración de matrimonio de aquellas personas que tengan derecho a la sucesión de la Corona (art. 57.4).
- Proclamar al Rey y tomar juramento a éste, al Príncipe Heredero y al Regente o Regentes.
- Reconocer la inhabilitación del Rey para el ejercicio de su autoridad (art. 59.2).
- Nombrar Regente (una, tres o cinco personas), si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia (art. 59.3).
- Resolver, a través de ley orgánica, las abdicaciones, renunciaciones y las dudas que puedan surgir en el orden de sucesión a la Corona.
- Nombramiento del tutor del Rey, en su caso (art. 60.1).

## **3.3. Funciones de control de la acción política del Gobierno**

Están reguladas en el Título V de la CE.

Según el artículo 66 son las Cortes (es decir, ambas Cámaras) las que controlan la acción del Gobierno, si bien sólo el Congreso es competente para exigirle responsabilidad política a través de fórmulas que, no sólo sirven para ejercer un mero control, sino que pueden dar lugar al cese del Gobierno: la moción de censura y la cuestión de confianza.

### ***La cuestión de confianza (art. 112)***

La razón de ser de la cuestión de confianza, es la necesidad que puede sentir el Gobierno, en determinadas circunstancias, de contar con el apoyo de la mayor proporción posible de miembros del Congreso de Diputados a efectos de la adopción de medidas políticas o decisiones administrativas especialmente trascendentales.

El Régimen jurídico del voto de confianza es el siguiente:

- Iniciativa. De acuerdo con el art. 112 de la Constitución, corresponde al Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros.
- Contenido de la moción. La moción puede versar indistintamente sobre un programa o sobre una declaración de política general
- Votación. Para su aprobación se exige mayoría simple de los diputados. El voto de confianza no se puede plantear ante el Senado.
- Efectos:
  - ▷ La aprobación supone la continuidad y reforzamiento de la posición del Gobierno.
  - ▷ La no aprobación de la cuestión obliga al presidente del Gobierno a presentar su dimisión provocando así el cese del Gobierno.
  - ▷ El Congreso procederá a la elección de un nuevo presidente del Gobierno por el procedimiento general previsto en el artículo 99, iniciando así el proceso de formación de un nuevo Gobierno.

### ***La moción de censura (art. 113)***

La moción de censura consiste en que un número determinado de diputados piden que el Congreso decida por votación si el Gobierno debe de continuar o no.

El régimen de la moción de censura es el siguiente:

- Iniciativa. Corresponde exclusivamente a los miembros del Congreso. La moción debe ser firmada por lo menos la décima parte de los diputados.
- Plazo de enfriamiento. La votación no puede efectuarse hasta pasado cinco días de la presentación, con el fin de evitar la obtención de aprobaciones por sorpresa y posibilitar la reacción del Gobierno. Durante los dos primeros días de éste plazo podrán presentarse mociones alternativas que contengan los mismos requisitos que la principal.
- Contenido de la moción. Debe incluir un texto en el que se exprese que el Gobierno ha dejado de contar con la confianza de la Cámara así como, un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno.
- Debate y votación. Para la adopción por el Congreso de la moción, se exige mayoría absoluta.
- Efectos:
  - ▷ La aprobación de una moción de cesura supone, en primer lugar, la caída del Gobierno y, en segundo lugar, la investidura automática del candidato alternativo.



- ▷ Si la moción no prospera, los proponentes no pueden presentar otra durante el mismo período de sesiones.

### **Otras fórmulas de control en las que pueden participar ambas cámaras**

**Solicitud de información al Gobierno** (art. 109). Las Cámaras o sus comisiones, a través de sus Presidentes, podrán solicitar información al Gobierno, a cualquiera de sus Departamentos o a cualquier autoridad estatal o autonómica.

Las Cámaras o sus comisiones pueden solicitar la presencia de los miembros del Gobierno (art. 110).

**Preguntas al Gobierno** (art. 111).

**Interpelaciones** (art. 111). Las diferencias entre preguntas e interpelaciones pueden concretarse así:

- Las preguntas versan sobre cuestiones administrativas; las interpelaciones sobre cuestiones de naturaleza política, y pueden dar lugar a mociones

**Comisiones de investigación.** Pueden ser creadas para cualquier asunto de interés público por el Congreso de los Diputados, por el Senado o por ambas Cámaras conjuntamente. Interesa resaltar que, de acuerdo con el art. 76 de la Constitución, las conclusiones de las Comisiones de investigación no son vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

## **3.4. Funciones de orden interno**

El artículo 72 de la constitución puede concretarse en los siguientes puntos.

- Aprobar sus propios Reglamentos por mayoría absoluta.
- Aprueban sus presupuestos (por mayoría simple).
- Eligen a sus respectivos Presidentes y miembros de las Mesas.
- Regulan (los dos Cámaras de común acuerdo) el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

## **3.5. Funciones de carácter financiero**

La planificación, mediante ley (dictada a propuesta del Gobierno), de la actividad económica general (art. 131).

La distribución de los recursos del Fondo de Compensación (art. 158).

El examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales (art. 134).

La autorización mediante ley de la emisión de deuda pública (art. 135).

Así mismo de las Cortes depende el Tribunal de Cuentas, órgano fiscalizador de todas las cuentas del Estado (art. 136).

## **3.6. Los Tratados Internacionales (Capítulo III del Título III)**

### ***Cuestiones previas***

Los Tratados son la forma que tiene el Estado español para obligarse internacionalmente.

Su celebración es competencia exclusiva del Estado (en concreto su firma corresponde al Gobierno), las Comunidades Autónomas sólo podrán, si sus Estatutos así lo establecen, solicitar del Estado la firma de determinados Tratados relacionados con sus competencias.

Los Tratados Internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del ordenamiento interno. En consecuencia, sus disposiciones sólo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional. Para la denuncia de un Tratado requerirá el mismo procedimiento que se haya utilizado para su ratificación.

No hay excepción alguna a la necesidad de publicación oficial en el BOE de los Tratados, para así formar parte del Derecho interno.

### ***Tipos de tratados y procedimiento para su ratificación***

- **Tratados ordinarios:** son aquellos que, por referirse a materias no señaladas expresamente por la Constitución como de especial importancia, pueden ser concluidos por el Gobierno sin más trámite que la inmediata información al Congreso y al Senado.
- **Tratados de especial importancia.** Son los siguientes:
  1. Tratados de carácter político.
  2. Tratados o convenios de carácter militar.

3. Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución.
4. Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.
5. Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

En estos casos se requiere la previa autorización de las Cortes para su ratificación, autorización que se prestará utilizando el procedimiento previsto en el art. 74 de la CE:

1. En primer lugar decide el Congreso por mayoría simple.
  2. Después el Senado por igual mayoría.
  3. Si no hubiese acuerdo entre las Cámaras, intentará obtenerse mediante la creación de una comisión mixta que elaborará un texto alternativo.
  4. En última instancia, si no se consiguiese acuerdo, decidirá el Congreso por mayoría absoluta
- **Tratados excepcionales o extraordinarios.** Son aquellos por los que se atribuyen a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. La autorización de las Cortes ha de hacerse mediante ley orgánica.

Aquellos tratados internacionales en los que se presuman estipulaciones contrarias a la Constitución antes de proceder a su ratificación por el procedimiento pertinente según el tipo de tratado, se exige la previa revisión constitucional por parte del Tribunal Constitucional a petición del Gobierno o de cualquiera de las Cámaras.

## 4. LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES

### 4.1. Leyes formales

La elaboración de las leyes es la competencia esencial de las Cortes Generales. La función legislativa de las Cortes Generales se realiza a través de las actuaciones independientes, aunque coordinadas, de ambas Cámaras.

Todas las leyes requieren la aprobación de ambas Cámaras, salvo en el caso de que el Senado opte por el veto (art. 90.2 de la Constitución), en la que la ley podría aprobarse tan sólo por el Congreso.

Se denomina leyes formales a aquellas que son elaboradas y aprobadas por las Cortes Generales, siguiendo el procedimiento formal de elaboración marcado, por otro lado están las leyes materiales que incluyen aquellas elaboradas por el ejecutivo conforme procedimientos especiales que la propia Constitución prevé.

El proceso legislativo ordinario comprende el conjunto de procedimientos y trámites que impulsan y acompañan a la ley, desde la presentación del proyecto o proposición hasta la aprobación del texto definitivo.

El proceso legislativo puede dividirse en tres fases:

1. Fase de iniciación.
2. Fase de tramitación parlamentaria.
3. Fase integradora de la eficacia.

## ***Iniciación***

Según el artículo 87 de la Constitución (artículo 87.1), los legitimados para inicial el proceso legislativo son:

**1.** La iniciativa legislativa corresponde al **Gobierno, al Congreso** (1 Diputado con la firma de otros 14, o un grupo parlamentario). y **al Senado** (1 Senador con la firma de otros 24, o un grupo parlamentario), de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

**2.** Las **Asambleas de las Comunidades Autónomas** podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

**3.** Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la **iniciativa popular** para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Dependiendo entonces de dónde se origine el impulso tendremos cuatro formas de iniciativa legislativa:

## ***Proyectos de Ley***

Cuando el texto presentado tiene su origen en el Consejo de Ministro se denominará proyecto de ley. (art. 88).

Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Se presentarán obligatoriamente a través del Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Todos los anteproyectos de ley deberán estar informados por la Secretaría General Técnica del departamento ministerial en el que surja la iniciativa.

Según el artículo 89.1 de la Constitución la iniciativa gubernamental, es decir los PROYECTOS DE LEY goza de preferencia en la tramitación parlamentaria respecto de la iniciativa del resto de los titulares de la misma mediante PROPOSICIÓN DE LEY.

## **Proposiciones de Ley**

**La iniciativa de las Cámaras** puede surgir tanto el Congreso, como del Senado. En caso de iniciativa parlamentaria el texto presentado se denomina proposición de ley.

Como se puede observar del Art. 87.2, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tiene una doble vía para presentar la iniciativa:

- solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley,
- o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de 3 miembros de la Asamblea Comunitaria para la defensa de dicha proposición.

**La iniciativa popular** se encuentra regulada en el art. 87.3 de la Constitución y desarrollada en la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular. Para su tramitación se exige la presentación por la Comisión promotora de la iniciativa de una proposición de ley ante el Congreso.

Una vez admitida por el Congreso, la Comisión Promotora deberá obtener un mínimo de 500.000 firmas que avalen la iniciativa. Deben recogerse en un plazo máximo de 9 meses, con posible prórroga de 3 meses más si se aprecia causa mayor.

*Recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la Proposición, que deberá ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración.*

*La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que dispongan los Reglamentos de las Cámaras. En todo caso, la persona designada por la Comisión*

*Promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular. Modificación de la Ley en 2015.*

La Constitución y la LO 3/1984 excluyen de la iniciativa legislativa popular:

- Materias propias de ley orgánica.
- Materias de naturaleza tributaria.
- Asuntos relativos a la prerrogativa de gracia.
- Materias de carácter internacional.
- Materias del art. 131 de la Constitución (planificación económica).
- Materias del art. 134.1 de la Constitución (cuestiones presupuestarias).

## **Tramitación parlamentaria**

Es la fase que comprende los trámites en los que se desarrolla la elaboración y aprobación del texto presentado.

El procedimiento es esencialmente el mismo en ambas Cámaras y podríamos resumirlo del siguiente modo:

Cuando la iniciativa llega a la Mesa del Congreso, ésta ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes y, así envía al Pleno para su toma en consideración, trámite en el cual se decidirá la oportunidad y necesidad de tramitación de la correspondiente iniciativa. Es importante hacer constar que los proyectos de ley no serán tomados en consideración ya que para las Cámaras es obligatorio iniciar su tramitación; en el caso de las proposiciones de ley presentadas por los Senadores, serán tomadas en consideración por el Pleno, no pudiendo el Congreso negarse a su tramitación.

Una vez presentada la iniciativa legislativa la Mesa de la Cámara abre un plazo (15 días) para la presentación de enmiendas, es decir, para la presentación de modificaciones al texto original. Las enmiendas pueden ser:

- **A la totalidad:** las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios.
- **Enmiendas parciales:** que pueden ser de adición, de supresión o de modificación.

Las enmiendas a la totalidad se debatirán en el Pleno. Si estas enmiendas se rechazan, el proyecto original pasará a la Comisión para el debate de las enmiendas parciales.

Si alguna de las enmiendas a la totalidad va acompañada de un texto alternativo y es aprobada, el proyecto o proposición se devuelve al iniciador, aceptándose el texto alternativo, que se trasladará a la Comisión para su ulterior debate y tramitación.

Una vez concluido el debate de totalidad en el Pleno tendrá lugar el debate de las enmiendas parciales en la Comisión. La Comisión a la que corresponde el proyecto o proposición nombrará una ponencia, que redactará un informe que servirá de base para el debate en la Comisión.

Finalmente el Pleno del Congreso procederá a la aprobación de la iniciativa por mayoría simple (mayoría absoluta si la ley fuese orgánica) si bien, el art. 75 de la Constitución prevé la posibilidad de que el Pleno delegue en las Comisiones la aprobación de proyectos o proposiciones de ley salvo los relativos a cuestiones internacionales, leyes orgánicas, leyes de bases y presupuestos generales del Estado.

Concluida la deliberación y debate del Pleno, el texto finalmente aprobado se remitirá al Senado a través de los Presidentes de las Cámaras.

Esta cámara deberá en el plazo de **dos meses** a partir de la recepción del texto (salvo que el proyecto de ley sea declarado urgente por el Gobierno o el Congreso, en cuyo caso dispondrá solamente de **20 días naturales**) optar entre:

**Vetar** (rechazar), por mayoría absoluta, el proyecto o proposición de ley enviado.

En este caso, la iniciativa volverá al Congreso que podrá:

- Ratificar, inmediatamente, por mayoría absoluta el texto rechazado por el Senado.
- Esperar 2 meses a partir de la recepción del veto del Senado y volver a aprobar el texto rechazado por el Senado por mayoría simple (absoluta si la ley es orgánica).

**Enmendar**, por mayoría simple, el proyecto o proposición enviado, en cuyo caso las enmiendas del Senado se debatirán en el Congreso y quedarán incorporadas al proyecto las que obtengan mayoría simple. Después de ello, si la Ley es orgánica el texto se somete a una votación de conjunto en la que se debe obtener mayoría absoluta.

**Aprobar**, por mayoría simple, la ley.

El resto de trámites, de eficacia a la ley aprobada por las Cortes Generales y que corresponde llevar a cabo al Rey.

Estos trámites son:

- Sanción de las leyes: es un acto obligado del Monarca, que dispone de un plazo de 15 días para sancionar las leyes (art. 91 de la Constitución). La sanción es un acto por el que el Rey autentifica la Ley.
- Promulgación de leyes (art. 91 de la Constitución): es la proclamación de la facultad de obligar que posee la ley debidamente sancionada.
- Publicación de las leyes (art. 91 de la Constitución): con ello se da cumplimiento de la exigencia de conocimiento de la ley por parte de aquellos que quedan obligados a ella.
- Una vez publicadas las leyes entran en vigor a los 20 días salvo que la propia ley establezca otra cosa.

## 4.2. Normas con fuerza de Ley

Como ya citamos al comienzo de este punto, las leyes en sentido material incluyen aquellas que por una u otra razón emanan del Gobierno en lugar de hacerlo de las Cortes, este tipo de normas se dividen a su vez en dos: Decretos legislativos y Decretos leyes

### Decretos legislativos

Caben dos modalidades:

- Para la formación de textos articulados, deberá otorgarse mediante una ley de bases que delimitará con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Las leyes de bases no podrán en ningún caso: autorizar la modificación de la propia ley de bases ni facultar para dictar normas con carácter retroactivo.
- Para la formación de textos refundidos, deberá otorgarse mediante una ley ordinaria que determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

El **artículo 82** lo expresa del siguiente modo:

Las Cortes Generales **podrán delegar en el Gobierno** la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.



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

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

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

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

Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Además **el artículo 83** establece que las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

**El artículo 84** por su parte manifiesta que cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación. Para terminar el **artículo 85 dice que** las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada **recibirán el título de Decretos Legislativos**.

## **Decretos-leyes**

**El art. 86 de la Constitución** establece que “en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general”. (Un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad ha de ser inusual, imprevisible y no susceptible de resolución por otros procedimientos, incluido el de urgencia legislativa).

Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, **en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.** (No publicación) El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

### **4.3. Leyes especiales**

Dentro de este epígrafe podríamos incluir diversas normas que poseen ciertas especialidades en lo que a su elaboración y aprobación se refiere, tales como las leyes de presupuesto (sólo pueden ser iniciadas por el Gobierno, son obligatoriamente leyes formales, se aprueban todos los años,...), los Estatutos de Autonomía (su iniciativa es totalmente distinta a la establecida en el art. 87, su aprobación requiere, en ocasiones referéndum,...), pero vamos a centrarnos únicamente en una serie de leyes que se diferencian de las leyes comunes no sólo en la elaboración sino también en el contenido y, que aparecen reguladas en el art. 150 de la Constitución:

#### **Leyes Marco**

Con ellas las Cortes permiten que una o varias Comunidades Autónomas puedan dictar leyes, sobre materias de titularidad estatal y en el ámbito territorial de la propia CA, respetando los principios fijados en la propia ley Marco.

Se trata de leyes ordinarias y, por tanto se aprueban por mayoría simple. Las leyes que en virtud de una ley Marco emanen de las CC.AA. serán controladas por los tribunales y, por las Cortes Generales.

#### **Leyes de Transferencia o Delegación**

Son leyes orgánicas a través de las cuales el Estado transfiere o delega a las comunidades Autónomas competencias sobre materias que son de titularidad estatal pero que se consideran susceptibles de transferencia o delegación. Además de la materia, en la ley de transferencias se incluirán las formas de control que el Estado se reserva y, la transferencia de los medios económicos y financieros para el sostenimiento de la competencia transferida.

## **Leyes de Armonización**

Su existencia responde a una hipotética necesidad de armonizar (hacer que respondan a los mismos principios básicos) la legislación dictada por las distintas CC.AA. (incluso sobre materias de su propia competencia). Para que pueda dictarse una norma de esta naturaleza es necesario que el interés general lo exija, apreciación que será llevada a cabo por las Cortes y por mayoría absoluta de cada Cámara. Son leyes ordinarias.

## **5. EL DEFENSOR DEL PUEBLO**

### **5.1. Normativa y concepto**

El art. 54 CE, que establece que: «Una Ley Orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, **como Alto Comisionado de las Cortes Generales**, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título I, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

La Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo es la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

También señalamos en este apartado, que existen instituciones similares en el ámbito de algunas Comunidades Autónomas, como, por ejemplo, es el caso del Valedor do Pobo en Galicia, Justicia Mayor de Aragón, el Síndic de Greuges de Cataluña y de las Islas Baleares, Procurador del Común en Castilla y León; Defensor del Pueblo Andaluz; Diputado del Común en Canarias; Ararteko, en el País Vasco.

La Ley 36/1985, de 6 de noviembre, regula las relaciones entre las Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas.

### **5.2. Nombramiento, cese y condiciones**

El Defensor del Pueblo como el alto comisionado de las Cortes Generales podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.

El Defensor del Pueblo será elegido por las Cortes Generales para un período de **cinco años**, y se dirigirá a las mismas a través de los Presidentes del Congreso y del Senado, respectivamente.

Se designará en las Cortes Generales una **Comisión Mixta Congreso-Senado** encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sea necesario.

Dicha Comisión se reunirá cuando así lo acuerden conjuntamente el Presidente del Congreso y del Senado, y en todo caso, para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatos a Defensor del Pueblo. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por **mayoría simple**.

PROPUESTO EL CANDIDATO O CANDIDATOS, se convocará en término **no inferior a diez días** al Pleno del Congreso para que proceda a su elección. Será designado quien obtuviese una votación favorable de **las tres quintas partes** de los miembros del Congreso y posteriormente, **en un plazo máximo de veinte días**, fuese ratificado por esta **misma mayoría** del Senado.

Caso de no alcanzarse las mencionadas mayorías, se procederá en nueva sesión de la Comisión, y en **el plazo máximo de un mes**, a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, la designación quedará realizada al alcanzarse **la mayoría absoluta** del Senado.

DESIGNADO EL DEFENSOR DEL PUEBLO se reunirá de nuevo la Comisión Mixta Congreso-Senado para otorgar su conformidad previa al nombramiento de los adjuntos que le sean propuestos por aquél.

Podrá ser elegido Defensor del Pueblo cualquier español mayor de edad que se encuentre en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.

Los **Presidentes del Congreso y del Senado acreditarán conjuntamente** con sus firmas el nombramiento del Defensor del Pueblo, que se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

El Defensor del Pueblo TOMARÁ POSESIÓN de su cargo ante las Mesas de ambas Cámaras reunidas conjuntamente, prestando juramento o promesa de fiel desempeño de su función.

### **El Defensor del Pueblo cesará por alguna de las siguientes causas:**

1. Por renuncia.
2. Por expiración del plazo de su nombramiento.
3. Por muerte o por incapacidad sobrevenida.

4. Por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo.
5. Por haber sido condenado, mediante sentencia firme, por delito doloso.

La vacante en el cargo se declarará por el Presidente del Congreso en los casos de **muerte, renuncia y expiración** del plazo del mandato. En los demás casos se decidirá, por mayoría de **las tres quintas partes de los componentes** de cada Cámara, mediante debate y previa audiencia del interesado.

Vacante el cargo se iniciará el procedimiento para el nombramiento de nuevo Defensor del Pueblo en plazo **no superior a un mes**.

En los casos de muerte, cese o incapacidad temporal o definitiva del Defensor del Pueblo y en tanto no procedan las Cortes Generales a una nueva designación, desempeñarán sus funciones, interinamente, en su propio orden, los Adjuntos al Defensor del Pueblo.

### 5.3. Prerrogativas e incompatibilidades

El Defensor del Pueblo **no estará sujeto a mandato imperativo** alguno. **No recibirá instrucciones de ninguna Autoridad**. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

El Defensor del Pueblo gozará de **inviolabilidad**. No podrá ser detenido, expedientado, multado, perseguido o juzgado en razón a las opiniones que formule o a los actos que realice en el ejercicio de las competencias propias de su cargo.

En los demás casos, y mientras permanezca en el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo no podrá ser detenido ni retenido sino en caso de flagrante delito, correspondiendo la decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio exclusivamente a la **Sala de lo Penal del Tribunal Supremo**.

Las anteriores reglas serán aplicables a los Adjuntos del Defensor del Pueblo en el cumplimiento de sus funciones.

#### Incompatibilidades

La condición de Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo; con todo cargo político o actividad de propaganda política; con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública; con la afiliación a un partido político o el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación, y con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

El Defensor del Pueblo deberá cesar, **dentro de los diez días siguientes** a su nombramiento y antes de tomar posesión, en toda situación de incompatibilidad que pudiere afectarle, entendiéndose en caso contrario que no acepta el nombramiento.

Si la incompatibilidad fuere sobrevenida una vez posesionado del cargo, se **entenderá que renuncia al mismo** en la fecha en que aquélla se hubiere producido.

## **5.4. Los adjuntos del defensor del pueblo**

El Defensor del Pueblo estará auxiliado por un **Adjunto Primero y un Adjunto Segundo**, en los que podrá delegar sus funciones y que le sustituirán por su orden, en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de imposibilidad temporal y en los de cese.

El Defensor del Pueblo nombrará y separará a sus Adjuntos previa conformidad de las Cámaras en la forma que determinen sus Reglamentos.

**El nombramiento de los Adjuntos será publicado en el «Boletín Oficial del Estado».**

## **5.5. Procedimiento ante el defensor del pueblo**

### ***5.5.1. Iniciación y contenido de la investigación***

El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir **de oficio o a petición de parte**, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el art. 103. 1, de la Constitución y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título primero.

Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los Ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas.

Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna. No podrán constituir impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o Poder público.

Los Diputados y Senadores individualmente, las Comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y, principalmente, la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, **podrán solicitar mediante escrito motivado la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones públicas**, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos, en el ámbito de sus competencias.

**No podrá presentar quejas** ante el Defensor del Pueblo ninguna autoridad administrativa en asuntos de su competencia.

La actividad del Defensor del Pueblo **no se verá interrumpida** en los casos en que las Cortes Generales no se encuentren reunidas, hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato.

En las situaciones previstas en el apartado anterior, el Defensor del Pueblo se dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras.

La declaración de los estados de excepción o de sitio no interrumpirán la actividad del Defensor del Pueblo, ni el derecho de los ciudadanos de acceder al mismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 55 de la Constitución.

### **5.5.2. *Ámbito de competencias***

El Defensor del Pueblo podrá, en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido por esta Ley. Los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación.

Cuando el Defensor del Pueblo reciba QUEJAS REFERIDAS AL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que éste investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la ley, o bien de traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema.

El Defensor del Pueblo velará por el respeto de los derechos proclamados en el título primero de la Constitución, en el ámbito de la Administración Militar, sin que ello pueda entrañar una interferencia en el mando de la Defensa Nacional.

### 5.5.3. Tramitación de las quejas

Toda queja se presentará **firmada por el interesado**, con indicación de su nombre, apellidos y domicilio, en escrito razonado, en papel común y en el **plazo máximo de un año**, contado a partir del momento en que tuviera conocimiento de los hechos objeto de la misma.

Todas las actuaciones del Defensor del Pueblo **son gratuitas para el interesado y NO será preceptiva la asistencia de Letrado ni de Procurador**. De toda queja se acusará recibo.

La correspondencia dirigida al Defensor del Pueblo y que sea remitida desde cualquier centro de detención, internamiento o custodia de las personas no podrá ser objeto de censura de ningún tipo.

Tampoco podrán ser objeto de escucha o interferencia las conversaciones que se produzcan entre el Defensor del Pueblo o sus delegados y cualquier otra persona de las enumeradas en el apartado anterior.

El Defensor del Pueblo registrará y acusará **recibo de las quejas** que se formulen, que tramitará o rechazará. En este último caso lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, caso de que a su entender hubiese alguna y sin perjuicio de que el interesado pueda utilizar las que considere más pertinentes.

El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas. En cualquier caso velará por que la Administración resuelva expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que le hayan sido formulados.

El Defensor del Pueblo **rechazará las quejas anónimas y podrá rechazar aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, así como aquellas otras cuya tramitación irroque perjuicio al legítimo derecho de tercera persona**. Sus decisiones no serán susceptibles de recurso.

Admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá la oportuna investigación sumaria e informal para el esclarecimiento de los supuestos de la misma. En todo caso dará cuenta del contenido sustancial de la solicitud al Organismo o a la Dependencia administrativa procedente con el fin de que por su Jefe, **en el plazo máximo de quince días, se remita informe escrito**. Tal plazo será ampliable cuando concurran circunstancias que lo aconsejen a juicio del Defensor del Pueblo.



La negativa o negligencia del funcionario o de sus superiores responsables al envío del informe inicial solicitado podrá ser considerada por el Defensor del Pueblo como hostil y entorpecedora de sus funciones, haciéndola pública de inmediato y destacando tal calificación en su informe anual o especial, en su caso, a las Cortes Generales.

## 5.6. Obligación de colaboración de los organismos requeridos

Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones.

En la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él delegue, podrán personarse en cualquier centro de la Administración pública, dependientes de la misma o afectos a un servicio público, para comprobar cuantos datos fueren menester, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria.

A estos efectos no podrá negársele el acceso a ningún expediente o documentación administrativa o que se encuentre relacionada con la actividad o servicio objeto de la investigación, sin perjuicio de lo que se dispone en el art. 22 de esta Ley.

Cuando la queja a investigar **afectare a la conducta de las personas al servicio de la Administración**, en relación con la función que desempeñan, el Defensor del Pueblo dará cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u Organismo de quien aquél dependiera.

El afectado **responderá por escrito, y con la aportación de cuantos documentos y testimonios considere oportunos**, en el plazo que se le haya fijado, que en **ningún caso será inferior a diez días**, pudiendo ser prorrogado, a instancia de parte, por la mitad del concedido.

El Defensor del Pueblo podrá comprobar la veracidad de los mismos y proponer al funcionario afectado una entrevista ampliatoria de datos. Los funcionarios que se negaren a ello podrán ser requeridos por aquél para que manifiesten por escrito las razones que justifiquen tal decisión.

La información que en el curso de una investigación pueda aportar un funcionario a través de su testimonio personal tendrá el carácter de reservada, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la denuncia de hechos que pudiesen revestir carácter delictivo.

**El superior jerárquico u Organismo que prohíba al funcionario a sus órdenes o servicio responder a la requisitoria del Defensor del Pueblo o entrevistarse con él,** deberá manifestarlo por escrito, debidamente motivado, dirigido al funcionario y al propio Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo dirigirá en adelante cuantas actuaciones investigadoras sean necesarias al referido superior jerárquico.

## **5.7. Documentos reservados**

El Defensor del Pueblo podrá solicitar a los poderes públicos todos los documentos que considere necesarios para el desarrollo de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secretos de acuerdo con la Ley. En este último supuesto la no remisión de dichos documentos deberá ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañará una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio.

Las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo, así como los trámites procedimentales, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás Organismos públicos, sin perjuicio de las consideraciones que el Defensor del Pueblo considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales. Se dispondrán medidas especiales de protección en relación con los documentos clasificados como secretos.

Cuando entienda que un documento declarado secreto y no remitido por la Administración pudiera afectar de forma decisiva a la buena marcha de su investigación, lo pondrá en conocimiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado a que se refiere el artículo segundo de esta Ley.

## **5.8. Responsabilidades de las autoridades y funcionarios**

Cuando las actuaciones practicadas revelen que la queja ha sido originada presumiblemente por el abuso, arbitrariedad, discriminación, error, negligencia u omisión de un funcionario, el Defensor del Pueblo podrá dirigirse al afectado haciéndole constar su criterio al respecto. Con la misma fecha dará traslado de dicho escrito al superior jerárquico, formulando las sugerencias que considere.

La persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier Organismo, funcionario, directivo o persona al servicio de la Administración pública **podrá ser objeto**

## **de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual.**

Cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de una conducta o hechos presumiblemente delictivos lo pondrá de inmediato en conocimiento **del Fiscal General del Estado**.

En cualquier caso, el Fiscal General del Estado informará periódicamente al Defensor del Pueblo, o cuando éste lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia.

El Fiscal General del Estado pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo todas aquellas posibles irregularidades administrativas de que tenga conocimiento el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones.

El Defensor del Pueblo podrá, de oficio, ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito.

## **5.9. Los gastos causados a particulares**

Los gastos efectuados o perjuicios materiales causados a los particulares que NO hayan promovido la queja, al ser llamados a informar por el Defensor del Pueblo, serán compensados con cargo a su presupuesto una vez justificados debidamente.

## **5.10. Las resoluciones**

### **5.10.1. Contenido de las resoluciones**

El Defensor del Pueblo, aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos.

Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de la norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la Administración la modificación de la misma.

Si las actuaciones se hubiesen realizado con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el Defensor del Pueblo podrá instar de las autoridades administrativas competentes el ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.

El Defensor del Pueblo está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones Públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término **no superior al de un mes**.

Si formuladas sus recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada o ésta no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, el Defensor del Pueblo podrá poner en conocimiento del **Ministro del Departamento afectado, o sobre la máxima autoridad de la Administración afectada**, los antecedentes del asunto y las recomendaciones presentadas. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud, entre los casos en que considerando el Defensor del Pueblo que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.

### **5.10.2. Notificaciones y comunicaciones**

El Defensor del Pueblo informará al interesado del resultado de sus investigaciones y gestión, así como de la respuesta que hubiese dado la Administración o funcionario implicados, salvo en el caso de que éstas, por su naturaleza, fuesen consideradas como de carácter reservado o declaradas secretas.

Cuando su intervención se hubiere iniciado de acuerdo por Los Diputados y Senadores individualmente, las Comisiones de investigación o relacionadas con la defensa general o parcial de los derechos y libertades públicas y, principalmente, la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo informará al parlamentario o Comisión competente que lo hubiese solicitado y al término de sus investigaciones, de los resultados alcanzados. Igualmente, cuando decida no intervenir informará razonando su desestimación.

El Defensor del Pueblo comunicará el resultado positivo o negativo de sus investigaciones a la autoridad, funcionario o dependencia administrativa acerca de la cual se haya suscitado.

### **5.10.3. Informe a las cortes**

El Defensor del Pueblo **dará cuenta anualmente a las Cortes Generales** de la gestión realizada en un informe que presentará ante las mismas cuando se hallen reunidas en período ordinario de sesiones.

Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe extraordinario que dirigirá a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras si éstas no se encontraran reunidas.

**Los informes anuales y, en su caso, los extraordinarios, serán publicados.**

El Defensor del Pueblo en su informe anual dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas; de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas, así como de las que fueron objeto de investigación y el resultado de la misma, con especificación de las sugerencias o recomendaciones admitidas por las Administraciones Públicas.

En el informe no constarán datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en el procedimiento investigador, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 24.1. (La persistencia en una actitud hostil o entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier Organismo, funcionario, directivo o persona al servicio de la Administración pública podrá ser objeto de un informe especial, además de destacarlo en la sección correspondiente de su informe anual)

El informe contendrá igualmente un anexo, cuyo destinatario serán las Cortes Generales, en el que se hará constar la liquidación del presupuesto de la institución en el período que corresponda.

**Un resumen del informe será expuesto oralmente por el Defensor del Pueblo ante los Plenos de ambas Cámaras**, pudiendo intervenir los grupos parlamentarios a efectos de fijar su postura.

## **5.11. Medios personales y materiales**

### **5.11.1. Personal**

El Defensor del Pueblo **podrá designar libremente los asesores necesarios** para el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con el Reglamento y dentro de los límites presupuestarios.

Las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Pueblo, y mientras permanezcan en el mismo, se considerarán como personal al servicio de las Cortes.

En los casos de funcionarios provenientes de la Administración pública se les reservará la plaza y destino que ocupasen con anterioridad a su adscripción a la oficina del Defensor del Pueblo, y se les computará, a todos los efectos, el tiempo transcurrido en esta situación.

Los adjuntos y asesores cesarán automáticamente en el momento de la toma de posesión de un nuevo Defensor del Pueblo designado por las Cortes.

### **5.11.2. Dotación económica**

La dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución constituirá **una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales.**

### **MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA DE CONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN, LA PRESENTE LEY Y EL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA U OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.**

El artículo tercero de la L.O. 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial introdujo una Disposición final única.

**Primero.** El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente Ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

**Segundo.** Se crea un Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención, que será presidido por el Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones previstas en esta disposición. El Reglamento determinará su estructura, composición y funcionamiento.