

ESTUDIOS

# LA FORMA DE GOBIERNO MULTINIVEL

LA CONFIGURACIÓN MULTINIVEL DEL GOBIERNO  
EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

**JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES**

INCLUYE LIBRO ELECTRÓNICO  
**THOMSON REUTERS PROVIEW™**

[111251]



Universidad  
de Cádiz

*Departamento de Disciplinas Jurídicas Básicas  
Área de Derecho Constitucional*

THOMSON REUTERS

**ARANZADI**

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

# La forma de gobierno multinivel

La configuración multinivel del Gobierno  
en el Derecho Constitucional Español

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
C.C.I.J. "SILVESTRE MORENO CORA"  
BIBLIOTECA

THOMSON REUTERS

**ARANZADI**

E 600. 214  
J 4768  
ej. ↓  
Primera edición, 2018



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2018 [Thomson Reuters (Legal) Limited / José Joaquín Fernández Alles (Autor)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9177-073-2

DL NA 865-2018

*Printed in Spain. Impreso en España*

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 – Pamplona

296618

# Índice General

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS .....	17
PRESENTACIÓN: ¿UNA FORMA DE GOBIERNO MULTINIVEL?	19
CAPÍTULO I	
<b>GOBIERNO Y CONSTITUCIONALISMO MULTINIVEL .....</b>	<b>29</b>
I. El Gobierno y la integración en el Estado Constitucional: la garantía institucional .....	29
II. Estatalidad abierta y constitucionalismo multinivel .....	35
III. Constitucionalismo multinivel y Estado de las Autonomías: La Conferencia de Presidentes y de las Conferencias Sectoriales .....	38
IV. Constitucionalismo multinivel y Unión Europea: Los miembros del Gobierno como órganos natos en el Consejo de la UE .....	46
V. El Gobierno en funciones y sus responsabilidades en la Unión Europea: el control parlamentario .....	49
CAPÍTULO II	
<b>EL GOBIERNO EN LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DESCENTRALIZADO E INTEGRADO EN LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>73</b>
I. El ejercicio de la soberanía y de la autonomía en el constitucionalismo multinivel .....	73
II. Los principios legitimadores del Estado .....	77
III. Los principios organizativos del Estado .....	83

## CAPÍTULO III

<b>LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL GOBIERNO .....</b>	<b>87</b>
<b>I. La nueva configuración del Gobierno en España .....</b>	<b>87</b>
<b>II. El Gobierno: antecedentes y orden sistemático de su régimen legal bajo la vigencia de la Constitución de 1978 .....</b>	<b>89</b>
<b>III. Los cuatro criterios de diferenciación normativa sobre la regulación del Gobierno y la Administración pública; en particular, la separación legal de los contenidos orgánicos y los contenidos procedimentales .....</b>	<b>95</b>
<b>IV. La naturaleza jurídica de los órganos constitucionales del Estado (gobiernos y administraciones públicas) y sus consecuencias en los procedimientos normativos .....</b>	<b>98</b>
<b>V. Procedimientos normativos, calidad legislativa y principios de buena regulación .....</b>	<b>106</b>

## CAPÍTULO IV

<b>GOBIERNO, SEGURIDAD JURÍDICA Y PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN .....</b>	<b>111</b>
<b>I. La distinción entre competencias gubernamentales y competencias administrativas .....</b>	<b>111</b>
<b>II. El Gobierno y los principios de buena regulación como aplicación del principio de seguridad jurídica. El Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa .....</b>	<b>114</b>
<b>III. La particular «vacatio legis» de algunas normas del Gobierno .....</b>	<b>122</b>

## CAPÍTULO V

<b>EL GOBIERNO Y EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN NORMATIVA .....</b>	<b>125</b>
<b>I. El Gobierno legislador y el sistema de producción normativa: una regulación fragmentaria y duplicada .....</b>	<b>125</b>
<b>II. El Gobierno y el sistema de producción normativa en el ámbito internacional .....</b>	<b>135</b>

	<u>Página</u>
1. <i>Las competencias sobre acción exterior del Gobierno y de los demás niveles de gobierno</i> .....	138
2. <i>El Gobierno en la negociación, autorización y manifestación del consentimiento de los tratados internacionales</i> .....	143
<b>III. Calidad legislativa: el Informe Anual de Evaluación</b> .....	147
<b>IV. El sistema de producción normativa y la participación en el procedimiento legislativo y reglamentario a través del portal web</b> .....	149
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>LOS TÍTULOS COMPETENCIALES PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b> .....	
I. <b>El régimen constitucional de distribución de competencias sobre el Gobierno y la Administración pública: el carácter básico de las leyes 39/2015 y 40/2015</b> .....	155
II. <b>Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas</b> .....	158
III. <b>Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y a la hacienda general</b> .....	160
IV. <b>El título competencial sobre los procedimientos normativos</b> .....	163
V. <b>Título competencial sobre el trámite de audiencia de los ciudadanos en los procedimientos normativos</b> .....	166
<b>CAPÍTULO VII</b>	
<b>LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LAS LEYES 39/2015 Y 40/2015</b> .....	
I. <b>Motivación y ordenación sistemática de las leyes 39/2015 y 40/2015</b> .....	173
II. <b>Fundamentos constitucionales y naturaleza jurídica</b> .....	179
III. <b>Principios generales, deberes de colaboración y relaciones de cooperación</b> .....	182
IV. <b>Fundamentos competenciales</b> .....	190
V. <b>Tipología de las técnicas de cooperación</b> .....	191

VI. Los convenios administrativos: Régimen jurídico y tipología .....	194
VII. La cooperación intergubernamental: Conferencia de Presidentes y Conferencias Sectoriales .....	200
VIII. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación .....	208
IX. Comisiones Territoriales de Coordinación .....	215
X. Relaciones intergubernamentales y control en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera .....	216
XI. Las relaciones interadministrativas .....	224
1. Los consorcios .....	226
2. Delegación de competencias y encomienda de gestión .....	229
3. Las relaciones interadministrativas electrónicas .....	230

## CAPÍTULO VIII

LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO Y LA SEGURIDAD NACIONAL .....	233
I. La seguridad y el Estado .....	233
II. La seguridad nacional .....	236
III. Configuración legal y jurisprudencial de las competencias en materia de seguridad nacional: a propósito de la STC 184/2016, de 3 de noviembre .....	241
IV. Posible carácter orgánico (art. 81 CE) y armonizador de la ley (150.3 CE) .....	246
1. Posible carácter orgánico .....	246
2. La situación de interés para la seguridad nacional: Derechos y libertades .....	250
3. Posible carácter armonizador .....	253

## CAPÍTULO IX

LA SEGURIDAD NACIONAL COMO MATERIA COMPETENCIAL .....	257
I. La competencia sobre la seguridad nacional .....	257
II. La integración normativa y coordinación competencial en materia de seguridad nacional .....	262

	<i>Página</i>
III. Relaciones entre situación de crisis y los estados del art. 116 CE .....	264
IV. Presidencialismo, Comisión Mixta Congreso-Senado y retroceso de las Cortes Generales .....	267
V. Estructura organizativa en materia de seguridad nacional .	271
VI. El Departamento de Seguridad Nacional .....	274
VII. La configuración multinivel de la seguridad nacional y sus relaciones intergubernamentales .....	277
VIII. La Conferencia Sectorial para Asuntos de la Seguridad Nacional .....	282
IX. Relaciones intergubernamentales en la gestión de crisis: la coordinación reforzada .....	284
X. Coordinación de los recursos públicos y privados .....	286
XI. Los tres criterios delimitadores de la seguridad nacional y la protección civil autonómica .....	288
XII. La seguridad pública autonómica .....	291
XIII. La cuestión competencial de la «declaración de situación de interés para la seguridad nacional» y la doctrina interpretativa sobre la coordinación reforzada del art. 24. 2 de la LSN: medios ordinarios, necesidad, individual y temporal .....	292

## CAPÍTULO X

LA JURISPRUDENCIA SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES COMO LÍMITE DE LOS ACTOS DE DIRECCIÓN DEL GOBIERNO EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL ORDEN PÚBLICO .....	299
I. La seguridad nacional y el Derecho de Extranjería: autorización para residir y nacionalidad .....	300
II. Antecedentes policiales y judiciales .....	305
III. El control fronterizo Schengen .....	306
IV. Limitaciones a la libertad de circulación y residencia de ciudadanos europeos por razón de orden público, seguridad pública o salud pública .....	308



V. El plazo de prohibición de entrada en caso de amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional. ....	310
VI. Expulsión o retorno forzoso .....	312
VII. Seguridad nacional y refugiados .....	319
VIII. Acceso a la información e interés público, derecho de audiencia en el trámite de expulsión y protección de datos: el nivel de protección adecuado .....	329

## CAPÍTULO XI

### EL CONTROL JURISDICCIONAL PLENO DE LOS ACTOS DE DIRECCIÓN DEL GOBIERNO .....

I. Hacia una teoría constitucional sobre el control de los actos de dirección política del Gobierno con sometimiento pleno .....	339
II. El control de los actos de dirección política del Gobierno por el Tribunal Supremo (Sala 3. <sup>a</sup> ): el sistema de lista y los elementos judicialmente asequibles .....	352
III. Los límites del Derecho constitucional europeo: la jurisprudencia del TJUE y del TEDH .....	374

## CAPÍTULO XII

LA ACCIÓN EXTERIOR DEL GOBIERNO .....	381
I. Gobierno multinivel y acción exterior .....	381
II. El Gobierno como titular de la acción exterior y su control parlamentario .....	388
III. Las relaciones entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, Ciudades Autónomas y Entes Locales en el ámbito de la acción exterior .....	390
IV. Política exterior y seguridad .....	393
V. Política exterior, inmigración y emigración .....	396
VI. La acción exterior multinivel del Gobierno a través de la cooperación al desarrollo .....	397

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<b>VII. Acción exterior del Gobierno del Poder Judicial y en materia de justicia .....</b>	400
<b>VIII. El Gobierno y las Cumbre Iberoamericana de Naciones .....</b>	400
<b>CAPÍTULO XIII</b>	
<b>EL GOBIERNO Y EL ART. 155 CE .....</b>	403
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	419
<b>CONCLUSIONES .....</b>	431