

## **POLÍTICA ESPAÑOLA II**

### **TEMA 1: La monarquía parlamentaria.**

Durante el feudalismo existía un sistema de poliarquía, aunque sin un estado como tal. Había un conjunto de nobles que tenían cada uno su poder sobre un territorio determinado; el rey, un noble más (*primus inter pares*), era quien tenía un poder formal superior, si bien, este poder se reflejaba también en su poder material: ejército, recursos económicos, etc., que le hacían diferente a los demás aristócratas.

Progresivamente, las ciudades empiezan a crecer y a enriquecerse comercialmente, es entonces cuando aparece la burguesía como la clase representante de estos nuevos intereses económicos.

Entorno a 1500, diferentes autores como Maquiavelo, Hobbes, empezarán a teorizar sobre la creación del estado, entendido, eso sí, por aquel entonces, como un estado absoluto. Las transformaciones técnicas, culturales y económicas implicarán cambios importantes entorno al s. XVIII que supondrán el despegue del comercio y las finanzas internacionales. También se producirá una revolución en las formas de cultivo, con el consiguiente incremento de la producción. Nuevos inventos, como la imprenta, que supondrá un gran impulso para la cultura; la pólvora, que transformará las artes bélicas; y la reforma eclesiástica, que implicará una cierta secularización de la sociedad.

Por lo tanto, se puede decir que a partir del s. XVI comienza la formación de las grandes monarquías nacionales (España, Francia o Gran Bretaña), cuyas características principales serían la centralización del poder, la formación de un ejército permanente y profesionalizado, una burocracia profesional, un sistema de normas jurídicas unitario y un sistema impositivo más o menos regular.

La *monarquía absoluta* supone la concentración de todo el poder en manos de la misma persona, el Rey, y esto es lo que la hace diferente de los sistemas feudales que tenían más de un poder o poliarquía. La piedra angular de este sistema es el monarca absoluto, con un poder ilimitado y no sometido a ninguna norma jurídica. Por su lado, la clase burguesa empieza a enriquecerse y a demandar mayor participación en los asuntos de la vida política. Se produce entonces un choque de poderes, por un lado el poder político del rey y por el otro, el poder económico de la burguesía. Este enfrentamiento tradicional será el origen de las revoluciones liberales que empiezan en el mundo anglosajón (La Gloriosa de 1648 y la Guerra de Independencia de 1776) y que continúa en el continente a partir de 1789.

El resultado de estos procesos revolucionarios es el establecimiento de *monarquías constitucionales*, cuya existencia se entiende del pacto entre monarca absoluto y burguesía. El rey empezará a tener límites jurídicos a sus poderes. Se redactan constituciones que le dan al rey un papel de colegislador junto con el parlamento. Su único poder se refleja en su derecho de veto.

El 18 de julio de 1936 el general Franco protagonizará un golpe de estado contra la II República española. Se iniciará entonces una guerra civil que durará hasta 1939. En teoría, Juan de Borbón seguía siendo el heredero dinástico de la corona española después del exilio de su padre Alfonso XIII, aunque Franco nunca reconoció este derecho legítimo. El 22 de julio de 1969, Franco proclama sucesor a título de Rey a Don Juan Carlos I de España, hasta entonces príncipe de España, rompiendo de esta manera la sucesión directa al trono de la corona española. No se trataba, pues, de una segunda Restauración monárquica como la de 1875, sino más bien la implantación de una nueva monarquía, la del 18 de julio.

El 20 de noviembre de 1975 muere Franco, y el Príncipe Don Juan Carlos es proclamado Rey de España después de jurar los principios del Movimiento. En primer lugar, el Rey, como jefe de estado, ratificará a Carlos Arias Navarro como cabeza de Gobierno. Éste, a su vez, intentará dar un giro "democrático" a sus

políticas (12 de febrero) al legalizar algunas asociaciones, etc, pero en este intento fracasó. El rey nombrará jefe de gobierno a Adolfo Suárez, en la actualidad duque de Suárez con carácter vitalicio pero no hereditario, hijo también de los principios del Movimiento. Suárez empezará a dar los primeros pasos hacia la democracia dentro del debate entre reforma o ruptura.

El 15 de noviembre de 1976 se aprueba en las Cortes Franquistas la **Ley para la Reforma Política** que de algún modo debería suponer el suicidio de las mismas Cortes a favor de otras escogidas democráticamente. Un referéndum posterior ratificará dicha ley. La ley contenía los presupuestos fundamentales para llevar a cabo una reforma democrática: el principio de soberanía popular, mecanismos para una reforma constitucional, regulación de las futuras elecciones a unas Cortes democráticas.

El 14 de mayo de 1977, Juan de Bombón cede los derechos dinásticos a favor de su hijo Juan Carlos. El 15 de junio de 1977 se celebrarán elecciones generales. Se constituye un Parlamento democrático con la mayoría de escaños en manos de la UCD de Suárez, y una minoría de los grupos PSOE (Felipe González), Alianza Popular (Fraga), PC-PSUC (Carrillo), PNV (Arzallus). Pacte Democràtic, etc. Todos estos representantes serán los encargados de elaborar una nueva Constitución en la que finalmente se reconocerá a la Monarquía como parlamentaria, suprimiendo de esta forma cualquier poder del Rey. Existen, sin embargo, diferentes autores que no encuentran ninguna diferencia entre una monarquía constitucional y una parlamentaria, ya que en la primera el rey sólo puede hacer aquello que le dice la Constitución, y en la segunda el rey también hace lo que dice la Constitución aunque esto sea nada.

Se desarrolla un debate intenso durante los primeros momentos de la Transición entre Monarquía y República. Finalmente los clásicos partidos republicanos (PSOE, PC) aceptaron la forma de monarquía parlamentaria porque implicaba aceptar con ella la Constitución el bloque. Aún así, el pueblo español no fue nunca consultado para decidir sobre esta cuestión.

El **refrendo** es la firma que el presidente del gobierno o algún ministro dan sobre los actos del Rey y que representa la irresponsabilidad política del mismo. La persona que refrenda esos actos se convierte automáticamente en el responsable político de los mismos.

Al analizar la actuación del Rey durante el 23-F podemos cuestionarnos si esa actuación fue constitucional o no. Si tenemos en cuenta que no existía un gobierno en funciones o si existía estaba secuestrado, podemos comprender que los actos del Rey no fueran refrendados por ninguna autoridad política. De la misma forma. El Rey se limitó, como Comandante supremo de las Fuerzas Armadas según la Constitución, a ordenar a sus subordinados que restablecieran el orden constitucional. Actuó pues, apartándose lo menos posible de la CE para defender la misma CE.

El profesor Royo dice que la Monarquía es una institución irracional porque parte de un principio discriminatorio, rompiendo con el principio de igualdad constitucionalmente reconocido. Otros autores han apuntado que también existe una discriminación en términos de género. Así sólo se predicará la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la monarquía en la medida en que sus normas tengan relación con la CE.

¿Cómo se explica, pues, la existencia de esta monarquía irracional? Sin duda por la importante influencia de la evolución histórica, de personajes como Claudio Sánchez Albornoz, y algunas cosillas más. Al menos se puede decir que la Monarquía parlamentaria es la única compatible con un sistema democrático porque asegura la sumisión del Rey a los poderes constitucionales establecidos, es decir, que el rey no tiene ningún poder, simplemente las funciones tasadas por la propia CE.

Bagehot dice que los poderes del rey son en una monarquía parlamentaria tres:

- ser escuchado.

- impulsar.
- aconsejar.

Esto es importante porque le otorga al monarca un poder no formal o "autoritas" dentro del contexto de la vida política española. En definitiva, podemos distinguir tres tipos de funciones que el rey ejercerá:

- **Funciones simbólicas:**

El rey es el símbolo de la unidad y de la permanencia del estado. Frente la pluralidad nacional él representa la unidad de España. Su carácter vitalicio ayuda a dotarse de cierta imagen de permanencia. Es también el máximo representante del estado en las RRII, aunque siempre bajo la tutela del Gobierno.

El Rey es el Comandante supremo de las Fuerzas Armadas, Capitán General de los tres ejércitos, sin embargo estas funciones son de carácter honorífico porque en ningún caso el Rey podrá actuar de forma autónoma la voluntad de las Cortes y del Ejecutivo: el art.97 CE regula la dirección del Ejército por parte del Gobierno.

La justicia se administra en nombre del Rey, éste puede ejercer el derecho de gracia, a propuesta del Gobierno y de acuerdo con la ley. Concede, además todo tipo de distinciones honoríficas, marquesados, ducados, malboros, etc., de acuerdo tb con la ley.

- **Funciones moderadoras:**

El Rey ejerce una serie de actos debidos, que son lo contrario a actos discrecionales. Estos actos son:

- Convocar elecciones en los casos previstos por la CE.
- Convocar y disolver las cortes en los casos previstos por la CE.
- Sancionar y promulgar las leyes en el plazo de 15 días, sin existir en ningún caso derecho de veto por parte del Rey. Las leyes se promulgan a partir de su publicación en el BOE. La promulgación es el acto formal a partir del cual el Rey dice que efectivamente lo que firma es una Ley.
- Convocar los referendums en los casos previstos por la CE y nunca autónomamente.
- Nombrar y cesar al Presi del Gobierno en los supuestos previstos por la CE.
- Nombrar y cesar a los ministros y altos cargos siempre a propuesta vinculante del Presi del Gobierno.
- Nombrar a los Presidentes del TC y del CGPJ, siempre con el refrendo del Presi del Gobierno.
- Expedición de los Reales Decretos, que son aquéllos de ámbito estatal, jerárquicamente al mismo nivel que los Decreto pero haciendo referencia a un ámbito competencial diferente.
- Ser informado de los asuntos de estado y presidir el Consejo de Ministros cuando lo crea oportuno y a petición del Presi del Gobierno. Durante la época sociata se inició una práctica en virtud de la cual no se tomaban decisiones sino que sólo se informaba en aquellos Consejos de Ministros presididos por el Rey. Esto únicamente con la voluntad de desvincular políticamente al rey de las decisiones que pudieran tomarse.

- **Función arbitral:**

Son aquéllas funciones en las que el Rey tiene mayor libertad de acción. Básicamente es la función de proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno al Congreso de los Diputados. En este caso no intervendrá el Senado. El Rey propone al candidato con mayores posibilidades de salir elegido, que normalmente será el cabeza de la lista más votada. Una vez el Rey presenta a este candidato se inicia el procedimiento de investidura.

En todo caso, la discrecionalidad del Rey es relativa porque ha de actuar con lealtad a la CE proponiendo al candidato más apoyado por el Congreso, es decir, que no puede presentar a quien le de la gana. El candidato necesitará, en una primera vuelta, la mayoría absoluta de los votos de los miembros legales de la Cámara (la mitad más uno = 176) para ser investido, que no embestido. Si no obtiene este respaldo, a las 48 horas y en una segunda vuelta bastará con obtener la mayoría simple de los votos de la Cámara (más votos afirmativos que negativos). En el caso de no obtener tampoco el apoyo necesario de los diputados en esta segunda votación y si ningún candidato puede ser investido Presidente en un periodo de dos meses, el Rey disolverá las Cortes y convocará nuevas elecciones.

### **El Estatuto personal del Rey.**

– **Regencia:** cuando el Rey es menor de edad debe haber alguien que realice las funciones que el Rey tiene asignadas constitucionalmente, ya sea su padre, su madre o su consorte.

Existe en la actualidad un debate doctrinal sobre si existe o no la posibilidad de inhabilitar al Rey en el ejercicio de sus funciones. Según la CE si esto ocurriera, el regente pasaría a ser el Príncipe de Asturias, en caso de ser mayor de edad, y en caso de no existir nadie, las Cortes Generales nombrarían a una regencia de 1, 3 o 5 personas.

La posibilidad de inhabilitar al Rey está regulada por la CE en el art. 59.2. Asimismo el Rey es inviolable y no puede ser procesado en ningún caso por los tribunales, pero puede ser inhabilitado de su cargo por las Cortes para ejercer sus funciones constitucionales si realizara acciones contrarias a la CE. En general, cuando se apunta la posibilidad de inhabilitar al Rey se está hablando de razones físicas más que políticas: incapacidad por motivos de salud, etc.

– **Tutela:** Es la persona encargada de llevar a cabo la preparación del futuro Rey, su educación académica, militar, etc. Sería, en todo caso, aquél que hubiera dispuesto el Rey/Reina en su testamento.

– **Sucesión:** La Ce insta una Monarquía Parlamentaria rompiendo con la legitimidad dinástica original. En términos de sucesión se sigue el clásico modelo de primogenitura o agnación rígida, dando en este caso preferencia al género masculino que al femenino. En el caso de extinguirse la línea sucesoria las Cortes nombrarían al nuevo sucesor de la Corona.

– **Dotación presupuestaria:** Está fijada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y, por lo tanto, aprobada por las Cortes. Su cuantía exacta dependerá del ministro de turno.

– **Casa del Rey:** Es el conjunto técnico-administrativo que da apoyo al Rey en el ejercicio de sus funciones constitucionales. Es el aparato burocrático de la Corona: servicios de comunicación con el Gobierno, etc.

– **Cuarto Militar:** Es una representación del Ejército formado por la Guardia Real y los Servicios de Seguridad o SS que protegen a los miembros de la Casa Real.

### **TEMA 2: LAS CORTES GENERALES.**

Las Cortes Generales o Parlamento son uno de los poderes constitucionales del Estado. Se ha producido una evolución en las funciones de los Parlamentos, ahora tienen atribuidas constitucionalmente unas funciones que desde un punto politológico es discutible que lleven a cabo: función de legislación y de control.

En el sistema parlamentario la característica nuclear es la relación directa entre el Parlamento y el Gobierno, de tal forma que a la práctica existe una subordinación del primero con respecto al segundo. Toda esta polémica es lo que la doctrina ha venido a llamar la *Crisis del Parlamento*.

Las **Cortes Generales** es la denominación específica que en nuestro país recibe el Parlamento, y que están compuestas por el **Congreso de los Diputados** y por el **Senado**. Nos encontramos además en un sistema parlamentario asimétrico, donde la Cámara Territorial está relegada a un segundo plano.

Existe una larga evolución en la que los Parlamentos han luchado para diferenciarse del poder ejecutivo, desarrollando sus propios elementos de protección. Hay además de estos elementos una serie de prerrogativas de los parlamentarios:

- Inviolabilidad: los diputados de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos no pueden ser detenidos ni procesados por expresar sus propias opiniones políticas dentro de las sedes parlamentarias y en el ejercicio de sus funciones parlamentarias. Todo esto se hace para evitar que mediante la justicia se pueda alterar la voluntad de los diputados y de las mayorías parlamentarias.
- Inmunidad: sólo los diputados de las Cortes generales no pueden ser detenidos salvo delito flagrante y en ningún caso podrán ser procesados si no es con la autorización de la Cámara correspondiente.
- Aforamiento: significa que determinadas personas sólo pueden ser procesadas por determinados tribunales. Se traslada el enjuiciamiento del individuo aun órgano colegiado, el Tribunal Supremo.

Los órganos que existen en las Cortes Generales, independientemente de la Cámara de que se hable, son los siguientes:

### **1. El Presidente de la Cámara:**

Se elige en la sesión constitutiva de la Cámara correspondiente. Se les da una papeleta a cada uno de los dip/sen de la Cámara y estos escriben en ella un nombre; el dip/sen que obtenga la mayoría absoluta de los votos de la Cámara será investido Presidente de la misma. En el caso que no suceda así, en una segunda vuelta sólo participarán los dos dip/sen más votados en la vuelta anterior y saldrá escogido aquél que obtenga la mayoría simple de los votos. Sus funciones son:

- Función arbitral, pero con todas las matizaciones que sean necesarias ya que se escoge a partir de una mayoría parlamentaria determinada.
- Función representativa o protocolaria: es la persona que representa al órgano representante de la soberanía popular, valga la redundancia.
- Funciones parlamentarias: presidir todos los órganos parlamentarios de los que forma parte; es la suprema autoridad de la Cámara que preside; concede o niega la palabra en los debates parlamentarios; establece las medidas disciplinarias que sean de menester, etc.

El Presidente es el garante del cumplimiento del Reglamento Parlamentario y él está también sometido al mismo: cumple y hace cumplir el reglamento.

### **2. La Mesa del Parlamento:**

Es el órgano rector colegiado de las Cámaras formado, en el Congreso, por el Presidente de la Cámara, 4 vicepresidentes y 4 secretarios; y en el Senado, por Espe, 2 vicepresidentes y 4 secretarios.

La Mesa se escoge también en la sesión constitutiva de cada Cámara. Cada dip/sen presenta una papeleta con el candidato que desea que salga escogido para los cargos, primero de vicepresis y luego de secretes. La elección de estos miembros deja entrever el juego político que se da en las Cámaras: alianzas, pactos...

La Mesa está configurada como un órgano de carácter técnico y no político, y tiene como funciones las de cualificar y, eventualmente, admitir a trámite cualquier escrito del Parlamento. En esta función, la Mesa seguirá el Reglamento de la cámara para analizar si un escrito cumple con los requisitos formales de admisión. Otra importante función de la Mesa es la de interpretar y suplir al Reglamento en el supuesto de que existan

lagunas o varias interpretaciones de un mismo texto. La Mesa es también un órgano representativo de la Cámara, incluso mejor que el propio Presidente de la misma. Por último podemos hablar de las funciones más administrativas que realiza la Mesa, como por ejemplo la contratación de servicios (bar, limpieza, etc)...

### **3. Las Comisiones parlamentarias:**

Existen diferentes tipos de Comisiones pero las más importantes son las *Comisiones Permanente Legislativas*. Otro tipo de *Comisiones* son, por ejemplo, las *de investigación*:

Las Comisiones de investigación, al igual que todas las demás, son proporcionales a la composición del Pleno y sirven para estudiar un hecho de interés público y general. Están, por lo tanto, dominadas por la mayoría parlamentaria y ésta, a su vez, por el Gobierno, por lo que será difícil que investiguen aspectos oscuros o políticamente poco correctos del Gobierno. Otro problema que tienen este tipo de Comisiones para realizar una tarea realmente investigadora es que para crearse se debe hacer a partir de la mayoría parlamentaria, controlado, como no, por Jose Mari. Además, una vez creada esta Comisión necesitará los instrumentos necesarios (comparecencias, informes técnicos, etc.) para llevar a cabo su investigación. El facilitar o no esta tarea dependerá de la mayoría parlamentaria que es la que debe aprobar su utilización.

Las Comisiones de Investigación pueden ser a puerta cerrada, donde pueden acudir los mass media, o en secreto. Esto también lo decide la mayoría parlamentaria. El último escollo que estas comisiones deben salvar es la propuesta de resolución que de ellas se deriva. Estas propuestas serán votadas por la propia Comisión y sólo se aceptará aquéllas que no pongan demasiado verde al gobierno.

La CE dice que las Comisiones de Investigación forman parte de la función de control que ejerce el Parlamento con respecto al Gobierno. Pero la realidad es, sin duda, muy diferente. La estrecha relación Gobierno–mayoría parlamentaria hace imposible que prospere cualquier intento de control por parte de la Cámara. Así muchos autores han apuntado hacia una función no tanto controladora sino más bien de publicidad/información del parlamento.

#### **• El Pleno:**

El Pleno es la reunión de todos los Diputados o senadores bajo la presidencia del Presidente de la Cámara. Es el órgano supremo de la Cámara y donde se realizan las funciones más importantes de ésta. En el Congreso estas funciones son la sesión de investidura, la moción de censura y la cuestión de confianza. La función legislativa corre a cargo de ambas Cámaras. Asimismo la elección de determinados cargos también le corresponde a las Cámaras, como por ejemplo el Defensor del Pueblo.

Los Plenos realizan su función más importante en términos de publicidad, hacer posible que la población se entere de lo que ocurre en el interior de las Cámaras. Este podría ser el contrapeso a la escasa importancia del papel controlador que deberían tener las Cámaras. Se habla del Parlamento como una caja de resonancia de las opciones políticas de los grupos parlamentarios, de esta forma los electores pueden orientar el sentido de su voto. Es aquí donde los medios de comunicación desempeñan un importante papel, teniendo siempre en cuenta que en ningún caso estos son imparciales.

### **4. La Diputación Permanente:**

Es un órgano proporcional a la composición del Pleno y realiza las funciones propias del Parlamento cuando las Cortes están disueltas o en periodo de vacaciones parlamentarias (julio–agosto, enero). Su función es velar por los poderes de las Cámaras.

Su composición es análoga a la de cualquier comisión. Los grupos parlamentarios adscriben libremente a sus diputados en las respectivas comisiones y en la Diputación Permanente.

### • **Los Grupos Parlamentarios:**

Son agrupaciones voluntarias de parlamentarios que actuarán como una unidad dentro de la Cámara. Son los principales actores de la actividad parlamentaria. Se organizan gracias a un estatuto, eligen a un portavoz, que es quien decidirá la adscripción de cada miembro del grupo a las comisiones, etc. En realidad los grupos parlamentarios son una traducción de los partidos políticos o coaliciones y están también dirigidos por estos.

La disciplina de voto es una de las características principales del parlamentarismo racionalizado. Aún así el reglamento prevé la posibilidad de que si en algún momento algún diputado discrepa de lo que dice su grupo, pueda tener la posibilidad de explicarse. En definitiva, lo que se consigue es racionalizar la vida parlamentaria al homogeneizar las decisiones en un mismo grupo de parlamentarios, simplificando las decisiones y racionalizando la actividad diaria del Parlamento.

Los Grupos parlamentarios no son propiamente un órgano parlamentario, por lo que sus actos no son imputables al conjunto de la Cámara. Reciben una asignación fija para llevar a cabo sus funciones administrativas de contratación, etc, y una asignación variable en función del número de diputados que contengan. Aparte de esto cada diputado y senador recibe una retribución económica que no es estrictamente un sueldo.

### • **Junta de Portavoces:**

Esta formada por el portavoz de cada grupo parlamentario, los miembros de la Mesa, los portavoces adjuntos y los Presidentes de la diferentes Comisiones parlamentarias. La Junta de Portavoces participa en la mayor parte de los procedimientos que se llevan a cabo dentro del Parlamento, interviene de forma decisiva en la elaboración del orden del día, etc. En el caso de celebrarse un votación dentro de la Junta de Portavoces se realizaría por voto ponderado, donde cada portavoz dispone de tantos votos como diputados componen su Grupo parlamentario, primando, como siempre la postura de la mayoría parlamentaria/gobierno.

## **LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO.**

Se habla tradicionalmente de dos funciones: la legislativa y la de control.

### **La Función legislativa del Parlamento:**

Diremos, en primer lugar, que existen dos tipos de iniciativas legislativas: las proposiciones de ley y los proyectos de ley. Las proposiciones de ley las puede presentar cualquier grupo parlamentario, mientras que los proyectos de ley sólo los puede presentar el Gobierno. La tramitación de un proyecto de leyes la siguiente:

- El Gobierno elabora el proyecto de ley y lo presenta a la Mesa del Congreso para que ésta compruebe si cumple con los requisitos formales necesarios. Si efectivamente los cumple, la Mesa admite a trámite (trámite registral) el proyecto y lo tramita a la Comisión legislativa permanente competente. Simultáneamente la Mesa ordena su publicación en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados para que los grupos parlamentarios tengan tiempo de prepararse sus enmiendas.
- La Comisión permanente legislativa competente se reúne y nombra a una ponencia, formada ésta por un diputado de cada grupo parlamentario designado por el portavoz de su grupo. Las ponencias son órganos acéfalos, es decir, que no tienen falo y al mismo tiempo que no tienen Presidente; son simplemente grupos de trabajo asesorados por un letrado.
- La Ponencia estudiará las enmiendas parciales presentadas por los diferentes grupos parlamentarios. El ponente de la mayoría es quien corta el bacalao, por lo que se trata básicamente de un juego político entre las distintas fuerzas para dar forma definitivamente al proyecto de ley. El ponente de la mayoría consultará con sus técnicos la aceptación o no de las diferentes enmiendas presentadas, y normalmente se aceptarán algunas para favorecer el consenso de todos los ponentes. Las enmiendas

pueden ser de adición, de supresión y de modificación.

- Finalmente, la ponencia elaborará un informe de ponencia que contiene el proyecto de ley con todas las enmiendas presentadas por cada grupo parlamentario. El mismo informe recomienda cuales son las enmiendas que deberían aceptarse y cuales no.
- El informe de la ponencia se tramita a la Comisión permanente legislativa competente que elaborará el dictamen de comisión, en el que se encuentra el texto de proyecto de ley con las enmiendas aceptadas. La comisión, proporcional a la composición del Pleno, sólo aceptará aquellas enmiendas que le han sido recomendadas por el ponente de la mayoría.
- El dictamen de la Comisión se tramita al Pleno donde se procederá a realizar la última votación. El pleno aprobará dicho dictamen porque lo controla la mayoría. En el Pleno los grupos políticos podrán volver a presentar sus enmiendas para hacerlas públicas pero la votación final aprobará finalmente el proyecto de ley.
- En el Senado vuelve a reproducirse exactamente este procedimiento, aunque con los plazos agravados: debe tramitarse en un máximo de dos meses para después volver al Congreso. Aquí se ve la sumisión del Senado respecto a la Cámara Baja en todo el proceso legislativo. Críticas al Senado.

Con todo esto podemos comprobar que las leyes, si bien se elaboran formalmente en el Parlamento, su contenido material lo establece el Gobierno, por lo que el Parlamento queda como una Cámara de legitimación del ejecutivo o como simple foro de debate donde las diversas fuerzas expresan sus voluntades.

### **La Función de control del Parlamento:**

De la genérica subordinación del ejecutivo al Parlamento surge esta doctrina del control parlamentario, aunque la doctrina también discrepe en algunos puntos. Sucede que a la práctica el Parlamento es incapaz de controlar de forma efectiva al Gobierno ya que la mayoría parlamentaria está precisamente dirigida por el partido del Gobierno. Aún así, existe diferentes instrumentos de control que pueden utilizarse aunque con numerosas dificultades. Una parte de la doctrina considera que la función controladora se ejerce a través de la publicidad de la Cámara, la amenaza de que la opinión pública se entere de las cosas puede ser un tipo de freno para el Gobierno. Los instrumentos de control de qué dispone el parlamento son los siguientes:

- **Moción de censura:**

Un grupo de diputados, que no de senadores, presenta en el Pleno del Congreso una moción de censura constructiva (deben presentar un candidato alternativo) para derrocar al Gobierno. El candidato será votado en Pleno y deberá obtener la mayoría absoluta de los votos de la Cámara. Si alcanza dicha mayoría el candidato será investido Presidente del Gobierno.

El problema real de este mecanismo es que al tratarse de una moción constructiva será difícil que la oposición al Gobierno encuentre un candidato a gusto de todos. En este sentido, la CE blindar y protege la estabilidad del ejecutivo al requerir además la mayoría absoluta en la votación del candidato: estabilidad gubernamental.

### **2. La cuestión de confianza:**

Cuando el Gobierno quiere renovar la confianza que el Congreso le dio en la sesión de investidura presenta una cuestión de confianza a dicha Cámara. El Presidente del Gobierno realiza una declaración de política general y el Pleno vota si continúa dándole la confianza. El Presidente sólo necesitará la mayoría simple para entender que dispone de esa confianza. Si no obtiene dicho respaldo el Presidente debería dimitir obligatoriamente y el Rey empezaría una nueva rueda de consultas con los miembros del grupo parlamentario de la mayoría para buscar a otro candidato. Otra vez la CE primando la estabilidad del Gobierno al sólo requerir una mayoría simple en la renovación de la confianza parlamentaria.

Estos dos son los únicos mecanismos que pueden hacer dimitir al Presidente del Gobierno. El profesor



Fernando Santaolalla Cualifica como instrumentos de control sólo a aquellos que pueden suponer algún tipo de sanción para el ejecutivo, es decir, los dos ya vistos, mientras que los demás serían simplemente mecanismos de información. Otros autores como García Murillo entienden tanto los dos primeros como todos los demás como mecanismos efectivos de control del Gobierno.

### 3. Preguntas e interpelaciones parlamentarias:

Las preguntas se centran sobre un tema muy concreto, mientras que las interpelaciones tienen un alcance más general. El tiempo para efectuar la pregunta-respuesta-repregunta-respuesta no ha de ser superior a 5 minutos, aunque la última palabra siempre la tendrá el representante del ejecutivo. Pueden ser orales o escritas, las orales pueden ser en Pleno o en Comisión. Las preguntas se dirigen realmente al Gobierno porque éste tiene responsabilidad solidaria respecto al Parlamento, y no a los ministros en particular aunque a la práctica sean ellos quien responden.

La Mesa del Parlamento es quien decide si se puede hacer o no y quien debe hacer la pregunta o interpelación.

Las interpelaciones tienen una tramitación más amplia y conducen a debates más prolongados, también pueden abrir la puerta a posteriores mociones, mientras que las preguntas no.

Normalmente las preguntas e interpelaciones se llevan a cabo de forma correcta, es decir, se responden adecuadamente. En ocasiones los ministros se van por las ramas y no responden a aquello que se les ha preguntado. No existe, además, la posibilidad de obligar al ministro a que responda de una u otra forma, por lo que vemos que la eficacia controladora de este mecanismo queda un poco desvirtuada. Una parte de la doctrina considera que si no se responde adecuadamente no sucede nada, aunque hay quien dice que podría pedirse la ampara del Presidente de la Cámara porque se está vulnerando un procedimiento parlamentario.

### 4. Proposición no de ley o moción:

Es lo mismo, la única diferencia es que la moción debe nacer de una interpelación y la proposición no de ley es autónoma, pero ambas son una propuesta de resolución por parte de Pleno. Si esta resolución no conviene al gobierno que se apruebe, como debe votarse en el Pleno, la mayoría parlamentaria impedirá que esto ocurra. Si se diera el caso de que la resolución fuera aprobada por el Pleno ésta sólo tendría efectos en términos de publicidad, pero ningún efecto jurídico vinculante, sólo vinculación política, que no es poco.

Por esta razón, una parte de la doctrina, García Murillo entre ellos, considera que es un mecanismo de control, aunque otros consideren que se trata de la función de impulso que debe llevar a cabo el Parlamento respecto al Gobierno. Esta idea de impulso tiene su origen en la doctrina italiana y por ejemplo en el Parlament de Catalunya está reconocida estatutariamente.

### 5. Comparecencias de los miembros del Gobierno:

Un ministro a petición propia puede reunir a la Comisión legislativa permanente para exponer un tema determinado. En estas sesiones los diputados o senadores podrán realizar preguntas e interpelaciones al ministro. Las Comisiones de investigación también pueden ser consideradas como un mecanismo de control parlamentario.

### 6. Debates monográficos:

En el Pleno, un ministro plantea un debate sobre un tema determinado, realiza una exposición y a continuación los diferentes grupos parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución, aún sabiendo que sólo se aprobarán aquellas que no perjudiquen al gobierno.

Como conclusión, podemos decir que el Parlamento es incapaz de controlar de forma efectiva al ejecutivo. Jordi Solé Tura habla de los pocos instrumentos de que dispone el Parlamento para ejercer su función controladora. Por lo tanto, la evolución del sistema parlamentario se dirige a un control no dirigido tanto por los parlamentarios sino más bien a través de los medios de comunicación de masas, creadores y formadores de opinión pública. Aquí está el verdadero intrínquilis de la relación Gobierno-Parlamento. El problema es, como ya se ha apuntado anteriormente, que los mass media no son imparciales, por lo que no están legitimados democráticamente para ejercer dicho control al Gobierno. En segundo lugar también podemos ver que la función de control se ha desplazado del Parlamento a los electores.

Más elementos de esta Crisis del Parlamento son, por ejemplo:

- La enorme especialización de los miembros del ejecutivo contrasta con la poca preparación técnica de que disponen los diputados o senadores.
- El Parlamento es poca ágil es sus procedimientos, mientras que el Gobierno tiene medios para actuar de forma inmediata. Por ejemplo el Gobierno puede aprobar normas jurídicas con rango de ley en un procedimiento más rápido que en el Parlamento. Con esto nos referimos a los Decretos-ley y a los Decretos -legislativos. La propia CE se refiere al **Decreto-legislativo** en el **art. 82**, las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el art. 81. 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. De la misma forma el **art. 86**. Hace referencia al **Decreto-ley**, diciendo que en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decreto-ley 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 CCAA. Ni al Derecho electoral general. En el plazo de los 30 días siguientes a su publicación el Congreso deberá pronunciarse expresamente sobre su convalidación o derogación. Durante este plazo, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.
- Las listas electorales están cerradas y bloqueadas y además están elaboradas por los partidos. Los electores escogen una lista y no a un candidato. A la práctica el Congreso está dominado por los partidos políticos de los grupos parlamentarios.

### **EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL:**

Los principios del sistema electoral vigente fueron negociados durante el periodo de la Transición. Suárez hizo aprobar la Ley 1/77, de 4 de enero, para la Reforma Política, dentro de la cual se encontraban los principios que posteriormente fueron regulados por el Real decreto 20/1977, de 28 de marzo. Los parámetros hoy aún vigentes son: criterio de proporcionalidad, para excluir los criterios mayoritarios que hubieran polarizado aún más a los electores, excluyendo a las minorías y generando, por lo tanto, fuerzas antisistema.

Muchos de esos principios fueron constitucionalizados al introducirse en la CE de 1978. Con esto se le da una enorme estabilidad al sistema electoral español, derivada de la rigidez en la reforma constitucional. Esto es, sin duda una crítica ya que en la mayoría de países no se produce este freno en la reforma.

Artículos como el 23, 68, 69, 70 constitucionalizan determinados aspectos del sistema electoral relativos a las Cortes Generales, el art. 152 relativo a las Comunidades Autónomas y el art. 170 relativo a los municipios.

La LOREG (Ley 5/1985, de 19 de junio) desplegará la anterior regulación. Por lo que respecta a las Cortes, la LOREG establece que en el Congreso el tipo de voto será por lista cerrada y bloqueada, lo que favorece la cohesión partidista, aún cuando la propia Ce prohíbe el mandato imperativo. Se prima, pues, la cohesión partidista en detrimento de la responsabilidad individual. En relación al Senado, se establece el voto limitado, con un sistema mayoritario donde el elector escoge menos escaños de los que hay, ya que un porcentaje de

éstos son elegidos por los parlamentos de las respectivas CCAA. A la práctica se sigue, empero, la misma dinámica de polarización partidista que en el Congreso.

Solé Tura defiende el sistema vigente de listas cerradas y bloqueadas porque cree que con listas abiertas se correría el peligro de la compra de votos. En general, la mayoría de la doctrina apunta hacia el establecimiento de un sistema de doble voto como el alemán donde el elector vota, en primer lugar, a un diputado de una circunscripción reducida y, en segundo lugar, a un partido.

El art. 68.3 CE dice que la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional en el Congreso. Los Parlamentos de las CCAA vía art 151 y los correspondientes Estatutos de las CCAA que no acceden por la vía del art 151 se han encargado también de regular este criterio de representación proporcional. La LOREG lo ha hecho para los municipios.

La LOREG regula también la Ley de D'Hondt, que en resumidas cuentas supone dividir el número de votos de cada partido entre 1, 2, 3 y así sucesivamente hasta tantos escaños hayan para repartir, atribuyendo finalmente los escaños a los coeficientes más altos. El resultado es que se producirá normalmente una sobrerrepresentación de las opciones más votadas en detrimento de las menos votadas. Esta es una de las características más importantes del sistema electoral español.

Otro elemento destacable en nuestro sistema electoral es la barrera mínima de votos, un 3% exactamente en cada circunscripción que sólo opera realmente en Barcelona y Madrid porque por el tamaño de las circunscripciones parece que se trate de un sistema mayoritario más que de un sistema proporcional.

Las circunscripciones son las provincias, las plazas de soberanía de Ceuta y Melilla, islas y agrupaciones de islas. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

Según el art. 69 CE el Senado es la Cámara de representación territorial y en cada provincia se elegirán 4 senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas. Las CCAA designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Dicha designación corresponderá al Parlamento autonómico. El Senado está formado por 257 Senadores de los que 208 se escogen directamente por el electorado y los otros 49 por los Parlamentos autonómicos.

La LOREG establece que en el Congreso habrá 350 Diputados, un mínimo de dos por provincia. La LOREG fue modificada por la Ley 1/1987, de 2 de abril, que regula las elecciones al Parlamento Europeo.

### **Críticas:**

Buena parte de la doctrina, como por ejemplo Pérez Royo, critica que el voto pueda cualificarse de igual. Se considera que se falla además en el criterio de la proporcionalidad porque se prima el factor territorio frente al factor población.

La provincia como circunscripción es, sin duda, el principal problema porque tienen cada una de ellas un número desigual de electores y esto implica darle un valor desigual a los votos. El TC dice al respecto que tampoco hace falta una proporcionalidad estricta. En las elecciones de 1996, un voto a Soria tiene 5'2 veces más valor que en Madrid. El problema real es que hay un gran número de circunscripciones pequeñas. En 34 de las 52 circunscripciones se eligen menos de 7 Diputados, por lo que se puede hablar prácticamente de un sistema mayoritario, ya que la proporcionalidad no llega casi a funcionar. En estas 34 circunscripciones habrá, por lo tanto, una enorme polarización que condicionará el voto de los electores: voto útil, etc.

Los dos partidos principales se disputan alrededor del 80% de los escaños en virtud de este sistema. Cuando se elaboró la LOREG se apuntó la posibilidad de hacer un Congreso más proporcional elevando el número de

escaños de 350 a 400, esta medida reformadora fue defendida por S. Carrillo y por J. M<sup>a</sup> Vandrés? Pero el entonces vicepresidente Guerra contactó con la oposición para mantener el status quo. Los partidos nacionalistas PNV y CIU salen también beneficiados con este sistema porque concentran el voto en pocas provincias, saliendo muy perjudicados aquellos partidos que ocupan tercer y cuarto puesto.

Por otro lado, cabe decir, que el sistema electoral español es eficaz para reducir el número de partidos con presencia parlamentaria. Actualmente la situación ha cambiado un poco. En un principio los partidos mayoritarios no tenían ninguna intención de cambiar el sistema electoral, pero a raíz de la necesidad de establecer pactos para poder gobernar (PSOE+CIU, PP+CIU) se plantean la necesidad de formar mayorías sin tener que llegar a los pactos.

La doctrina propone una serie de medidas que ayudarían a reforzar la proporcionalidad:

- Elevar el número de Diputados de 350 a 400.
- Reducir el número mínimo de escaños por provincia de 2 a 1.
- Introducción del voto preferencial (listas cerradas pero no bloqueadas) o la introducción del sistema alemán de doble voto.
- Democratización interna de los partidos.
- Introducción de primarias...

### **El Senado:**

La pregunta del millón de dólares es si se ha de existir el Senado, y si es así qué funciones ha de tener, es verdaderamente una Cámara de representación territorial?. Evidentemente existe algún tipo de duplicidad cuando tanto el Congreso como el Senado son de elección directa por los electores; además existe un sometimiento claro del Senado respecto al Congreso en el proceso legislativo. Por estas razones la mayoría de la doctrina se postula en favor de su supresión.

Montero se ha referido al papel integrador que el sistema electoral ha tenido para España, dando con ello también mayor estabilidad gubernamental. En definitiva, el sistema supone:

- Favorecer a los partidos más grandes en la formación de mayorías.
- Favorecer a partidos implantados en determinadas circunscripciones.

### **TEMA 3: EL GOBIERNO.**

Existen tres formas de relación Gobierno – Parlamento:

- El sistema parlamentario, donde el Gobierno obtiene la confianza del Parlamento.
- El sistema presidencial, donde los electores escogen directamente al Presidente del Gobierno y éste, a su vez, al resto del ejecutivo.
- El sistema de asamblea o convencional, donde el Gobierno es un simple comisionado del Parlamento.

En el sistema parlamentario se viene dando un progresivo fortalecimiento del Gobierno en constante detrimento del Parlamento. Y particularmente en nuestro sistema el Presidente tiene una posición preeminente dentro de su Gobierno. El poder ejecutivo está formado por el Gobierno y por la Administración.

### **El Gobierno o Consejo de Ministros:**

La Ley 50/1997 es la encargada de regular al Gobierno. El Gobierno está formado por el Presidente del Gobierno, vicepresidentes, si los hay, por los ministros y por los demás miembros que establezca la ley, que en este caso no establece ninguno.

La existencia de vicepresidentes es una potestad, pero no obligatoria. Las funciones de los vicepresidentes son las de substituir al Presidente en caso de ausencia o enfermedad. Podrán tener o no cartera ministerial, coordinando determinadas áreas estatales. Si el Presidente del Gobierno la palma, Dios me oiga, el vicepresidente asumiría el cargo de Presidente interinamente hasta que el Parlamento escogiera un nuevo Presidente de la misma mayoría parlamentaria. Esto se explica por el hecho que la confianza de la Cámara residía en el Presi que la ha palmado y no en un vicepresidente de mierda.

Los ministros tienen un doble carácter: son miembros del Gobierno y a la vez jefes de su Departamento. Por debajo de los ministros encontramos a los Secretarios de Estado, responsables de determinadas macro-áreas dentro de cada Ministerio. No formarían parte del Gobierno según la regulación actual. También podríamos encontrar otros órganos de apoyo técnico como Gabinetes, etc.

El nombramiento y destitución de los miembros del Gobierno corresponde exclusivamente al Presidente del mismo, se dejará a su libre discreción. Al contrario que en algunos Parlamentos autonómicos como por ejemplo el catalán, los miembros del Gobierno no tienen porqué ser diputados o senadores para formar parte del mismo.

El Gobierno responde solidariamente delante del Parlamento, pero el último responsable de la política del Gobierno es su Presidente. El Gobierno no puede considerarse estrictamente un órgano colegiado porque los procedimientos de adopción de decisiones, etc., no responden a criterios de votación y de mayorías ya que es el Presidente el que manda de todo el tinglado.

Los ministros están sometidos a incompatibilidades, ya que sólo pueden ser miembros de alguna de las Cámaras y de los órganos vinculados a su ministerio. La responsabilidad de los miembros del Gobierno se ejerce delante del TS, si no son parlamentarios no tendrán inmunidad ni inviolabilidad. Si cometen delitos de traición o en contra de la seguridad del Estado, la acusación debería ser adoptada por la mayoría del Congreso a propuesta de  $\frac{1}{4}$  parte de los diputados, no pudiéndoseles otorgar ninguna medida de gracia. Las Comisiones Delegadas del Gobierno son los órganos que preparan determinados temas de alcance más amplio (dos o tres Ministerios). También podrían crearse Gabinetes de Crisis para seguir de cerca determinadas actuaciones, etc., pero esto es muy de película.

Hasta ahora casi todos los Gobiernos de España han estado monocolor, aunque en determinadas ocasiones haya sido necesario acordar algún tipo de pacto. La posición de preeminencia del Presidente podría verse mermada con un Gobierno de coalición.

Las sesiones del Gobierno no son públicas, por lo que se ha creado la figura del Portavoz del Gobierno que es el encargado de explicar cuales has sido la principales decisiones que se han tomado en los diferentes Consejos de Ministros.

Las funciones del Gobierno pueden resumirse en las siguientes:

- Dirigir la política exterior e interior del Estado, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. (Art. 97 CE)
- Ejercer la potestad reglamentaria. Existen dos tipos de Reglamentos: los Reales Decreto, expedidos por el Consejo de Ministros, y las Ordenes Ministeriales, expedidas por cada Ministerio en particular.
- Proponer al Rey (de forma vinculante) el nombramiento de altos cargos.
- Intervenir en la Junta de Portavoces de las Cortes para la fijación del orden del día.
- Disolver las Cortes y convocar nuevas elecciones. Esto como contrapeso a la función de control que ejerce el Parlamento, llamado por algunos autores como la teoría del equilibrio.
- Es titular de la iniciativa legislativa a través de los Proyectos de Ley, Decretos-Ley y Decretos-Legislativos.
- Nombramiento del Fiscal General del Estado.

- Nombramiento de los Delegados del Gobierno, encargados de coordinar la Administración periférica del Estado.
- Función presupuestaria o elaboración de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que contiene la previsión de gastos e ingresos de todo el año. Por su estructura podemos conocer la orientación política del Gobierno.
- Declarar el estado de alarma y excepción, en este último caso con la habilitación del Congreso. (art.116 CE)
- Someterse al control parlamentario: preguntas, interpelaciones...
- Impugnar delante del TC aquellas leyes que considere anticonstitucionales o la interposición de conflictos de competencias.

Se ha hablado de la posibilidad de presentar ante el Parlamento mociones de reprobación contra los ministros, pero resulta algo contraintuitivo si tenemos en cuenta que la Cámara no deposita su confianza en los ministros sino en el Presidente. Por ejemplo, en el País Vasco sí existe este mecanismo de reprobación contra los miembros del gobierno autonómico. El Parlamento español no contempla esta posibilidad. Si eventualmente se aprobara en el Parlamento una moción de reprobación contra algún ministro, el Presidente del gobierno se vería políticamente obligado a cesar al ministro en cuestión, aunque si no lo hiciera no tendría efectos jurídicos de ningún tipo.

El Presidente del Gobierno no se puede considerar como un *primus inter pares*, ya que con respecto a sus ministros tiene una situación de preeminencia y no de igualdad, la prueba es, de hecho, que es él quien los designa y los cesa libremente. Algún autor como Cendón se atreve a afirmar que nos encontramos con un sistema de Presidente de Gobierno, siendo la piedra angular de todo ese sistema. La CE facilita la elección del Presidente del Gobierno eligiéndolo si no es en primera vuelta con mayoría absoluta, en segunda vuelta con mayoría simple. La CE también blinda la estabilidad gubernamental en los procedimientos ya vistos de control parlamentario: moción de censura y cuestión de confianza. Las funciones del Presidente del Gobierno son las siguientes:

- Dirigir la acción de gobierno y coordinar las iniciativas de los demás miembros del Gobierno. (art.98.2 CE)
- Proponer la disolución de las Cortes Generales y la celebración de elecciones generales.
- Refrendar los actos del Rey.
- Presentar las cuestiones de confianza al Congreso de Diputados.
- Tirarse a Ana Botella.

### **La Administración:**

Por debajo de los Ministros encontramos a los Secretarios de Estado, una especie de viceministros, por debajo de éstos encontramos a los Subsecretarios y más abajo a los Directores Generales. Hasta aquí se puede decir que llegan los cargos por designación política o cargos de confianza. Por debajo de todos estos encontramos, pues, a los Subdirectores Generales, que son ya altos funcionarios, después a los Jefes de Sección y a los Jefes de Negociado.

Uno de los problemas más importantes de la Administración es el respeto a servir con neutralidad a los intereses generales, como dice la CE en su art. 103.1. La cuestión está en que la Administración es el aparato ejecutor de un Gobierno con una tendencia política determinada. La Administración está además sometida al principio de legalidad y los actos que dicta son revisables por la Jurisdicción contencioso-administrativa.

### **TEMA 4: EL PODER JUDICIAL.**

El principio de separación de poderes implica que cada función constitucional la realiza un órgano totalmente independiente a los demás. Pero de una manera u otra en los Estados modernos este principio viene

cuestionándose en favor del principio de cooperación de poderes.

Existen cuatro ramas judiciales:

- La jurisdicción contenciosa-administrativa: juzga las relaciones entre cualquier Administración y los particulares.
- La jurisdicción civil: juzga las relaciones entre particulares.
- La jurisdicción penal: juzga las relaciones entre pene en términos vinculados a delitos y faltas.
- La jurisdicción social: juzga las relaciones empresario-trabajador.

Las resoluciones que un Tribunal puede dictar son: las sentencias, los autos y las providencias. La estructura de una sentencia es la siguiente:

- Antecedentes: la exposición de los hechos.
- Fundamentos jurídicos o de derecho: son la base de la doctrina. Tratan de relacionar los hechos expuestos con la normativa aplicable
- Fallo: el resultado.
- Si es un órgano colegiado el que dicta la sentencia, podrán existir votos particulares, que contienen las discrepancias de los miembros del tribunal en relación a los fundamentos de derecho o al fallo.

La CE dice que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por jueces y magistrados. Las características de estos jueces y magistrados son:

- independencia: en relación a los otros órganos del Estado los jueces y magistrados son independientes para dictar sus propias sentencias. Su independencia se garantiza precisamente por su
- inamovilidad: los jueces y magistrados sólo pueden ser trasladados por las causas que cita la ley, aún así podrán trasladarse a petición propia a través de concursos de traslado.
- Incompatibilidad: los jueces y magistrados están sometidos a un rígido sistema de incompatibilidades, no pueden pertenecer a ningún partido político, pero sí a asociaciones profesionales.

El TC no tiene nada que ver con el Poder Judicial, no forma parte de éste y así lo dice la misma CE. El gobierno del Poder Judicial recae sobre el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Los jueces y magistrados sólo tendrán en cuenta las leyes y la CE para dictar sus sentencias, no estando sometidos a ninguna autoridad superior. Los juzgados y Tribunales están ordenados escalonadamente pero no responden a criterios de jerarquía, ya que los órganos superiores no pueden dar instrucciones a los inferiores. El Poder Judicial se ordena de la siguiente forma:

- Tribunal Supremo.

>>> La Audiencia Nacional, que está en un nivel intermedio entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de las CCAA. No tiene jurisdicción civil, sino solamente penal, social y contencioso-administrativa. Trata sólo de determinados delitos: terrorismo, narcotráfico, etc. Inicialmente su creación fue muy criticada por la doctrina porque venía a ser el sucesor de los Tribunales de Orden Público del Franquismo, precisamente por los temas de los que se encargaba. A partir de un recurso de inconstitucionalidad contra su creación, el TC se postuló en favor de ella.

- Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas: Uno por cada CCAA. Aquí culmina la organización judicial de las mismas CCAA. No son un poder judicial de la CCAA sino que son una simple división administrativa del Poder Judicial del Estado: Principio de unidad jurisdiccional.
- Audiencias Provinciales: Una por cada provincia, resuelven en segunda instancia las sentencias dictadas por los Juzgados de Primera Instancia.
- Juzgados de Primera Instancia e Instrucción: aquí encontramos las cuatro ramas jurisdiccionales que

resuelven únicamente en primera instancia. Según el TC los Juzgados de Instrucción no pueden dictar sentencias.

### **El Consejo General del Poder Judicial:**

Es el órgano de gobierno del Poder Judicial. Actualmente hay un debate considerable que gira en torno a la distribución de competencias entre el Ministerio Fiscal, el CGPJ y algunas Consejerías autonómicas

El CGPJ está formado por 21 miembros o vocales, 10 escogidos por el Congreso, 10 escogidos por el Senado y el Presidente es escogido por el Plenario del CGPJ en su sesión constitutiva. El Presidente del CGPJ es al mismo tiempo el Presidente del tribunal Supremo. El Presidente del CGPJ puede ser o no juez, los demás miembros deben ser jueces y magistrados de reconocido prestigio, pero el problema es que éste es un concepto jurídico indeterminado.

El mandato de los vocales es de cinco años, para desvincularlos precisamente de las legislaturas políticas. Anteriormente de los 20 vocales que constaba el CGPJ 12 eran jueces y magistrados de reconocido prestigio escogidos directamente por las asociaciones profesionales de éstos. Los otros 8 se escogían 4 el Congreso y 4 el Senado. Durante la legislatura 1982–1986 el PSOE cambiará la Ley Orgánica que regulaba la elección de los miembros del CGPJ, diciendo que ahora todos se escogerían directamente por el Parlamento. Las asociaciones profesionales de jueces y magistrados presentaron un conflicto constitucional de competencias porque consideraban que ellos también debía participar en la elección de los miembros del órgano de gobierno del Poder Judicial. Por su lado, el PSOE argumentaba que la única fuente de legitimidad de la justicia venía del pueblo por lo que la designación de los miembros del CGPJ debería hacerse a través del Parlamento. Finalmente el TC dictó una sentencia en la que reconocía la constitucionalidad de la nueva Ley Orgánica elaborado por los socialistas. Los vocales del CGPJ son nombrados por el Rey con el refrendo del Ministro de Justicia.

Las funciones propias del CGPJ son las siguientes:

- Nombramiento de jueces y magistrados.
- Ascenso de jueces y magistrados
- Control del régimen disciplinario de los jueces y magistrados
- No es un tribunal, por lo que no puede dictar en ningún caso sentencias, ni modificar las dictadas por los jueces y magistrados
- Proponer en nombramiento de dos magistrados del TC.
- Presentar la propuesta de su propio presupuesto que ,eventualmente, se incorporará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

### **El Ministerio Fiscal:**

No forma parte del Poder Judicial, estando formado por Fiscales, que son funcionarios, y no por jueces y magistrados. No tiene ningún tipo de función jurisdiccional, sino que simplemente colabora con el Poder Judicial.

El Ministerio Fiscal está mal configurado en la propia CE, ya que el Fiscal General del Estado es nombrado por el Rey a propuesta vinculante del Gobierno. Los Fiscales están jerarquizados, recibiendo instrucciones de sus órganos superiores, a diferencia del Poder Judicial, donde los jueces son independientes los unos de los otros. Por otro lado, el Fiscal tiene como obligación, según la CE, defender la legalidad o impulsar la acción judicial. Puede haber, por lo tanto, instrumentalización política de un ministerio que debe velar por la legalidad.

En un juicio penal, el Fiscal no adoptará una posición previa, puede pedir la condena o absolución después de



haber analizado las pruebas presentadas. El juez o Tribunal será quien finalmente decida.

## **TEMA 5: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El origen de estos Tribunales está en EEUU. Cuando el Juez Marshall en el momento de aplicar una ley se da cuenta que ésta es contraria a la propia Constitución, por lo que decide no aplicarla. En EEUU existe un sistema de justicia difusa, es decir, que cada juez en el momento de interpretar una ley podrá no aplicarla si considera que ésta es inconstitucional. En España tenemos un sistema de justicia concentrada, en la que únicamente el TC ostenta el monopolio interpretativo de la CE, los jueces nunca podrán decidir sobre la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de una ley, sólo el TC. El TC es el supremo intérprete de la CE y a la vez el órgano constitucional encargado del control de la constitucionalidad de las leyes.

La forma de elección de los magistrados del TC es la siguiente:

- 2 escogidos por el Gobierno.
- 8 por las Cortes Generales, 4 el Congreso y 4 el Senado, por 3/5 partes de los miembros legales de las Cámaras.
- 2 por el CGPJ.
- Es un sistema de cuotas que intenta desvincular a los magistrados de cualquier opción partidista. Si tenemos en cuenta que el TC actúa como árbitro entre el Estado y las CCAA, la crítica principal es que en su elección sólo participa el Estado pero nunca las CCAA. Hay que quedarse con la copla porque el Gobierno controla todo el tinglado: escoge 2 directamente, controla la mayoría parlamentaria que escoge a su vez 8 magistrados y el CGPJ es escogido también por el Parlamento.

También se ha criticado mucho por la doctrina el número de magistrados, 12 exactamente. Primero se critica por no ser impar y luego por ser muy pocos. El Problema de ser un número par se soluciona con el voto de calidad del Presidente, el problema de ser pocos pasaría por incluir al Juez sharap-pollo en el TC.

Los magistrados permanecen en su cargo durante un periodo de 9 años, renovándose parcialmente cada tres años. Con estos plazos se consigue, en primer lugar, desvincular a los magistrados de los órganos que los han escogido y, por otro lado, al no renovarse en su totalidad se asegura cierta continuidad en la jurisprudencia del TC. Para ser magistrado hace falta ser licenciado en Derecho, con 15 años de experiencia, ser español y de reconocido prestigio.

### **Estructura del Tribunal Constitucional:**

- **El Presidente del TC:**

Es escogido de entre los 12 magistrados. En una primera votación el candidato necesitará la mayoría absoluta de los miembros del TC, en este caso, 7, pero si no la obtuviese valdría con una mayoría simple en la segunda votación. Pedro Cruz Villalón es el actual Presidente.

- **El Pleno del TC:**

Está formado por todos los magistrados presididos por el Presidente del Tribunal. El Pleno tiene las competencias más importantes, como por ejemplo, la resolución de la mayor parte de los procedimientos excepto los recursos de amparo. Puede ser competente en todos aquellos temas que considere oportuno.

Para adoptar acuerdos en el Pleno es necesario un quórum de 2/3 de los miembros. Las decisiones del Pleno se adoptan por mayoría simple.

- **Las Salas del TC:**

Hay dos Salas, con seis magistrados cada una. La primera Sala está presidida por el Presidente del TC, la segunda Sala está presidida por el vicepresidente. Las Salas tienen competencia en la resolución de los recursos de amparo constitucional. Si alguna de las Salas se apartara de la doctrina mayoritaria del tribunal en la resolución de un recurso de amparo, debería elevar al Pleno esta cuestión para que éste modificara, eventualmente, su jurisprudencia.

El TC manifiesta su voluntad a través de las providencias, actos o interlocutorias y sentencias. Como ya se dijo anteriormente, el TC es un órgano constitucional y jurisprudencial sometido a la CE y al Bloque de la constitucionalidad. Sus razonamientos deben ser en todo momento jurídicos y en ningún caso políticos.

A la pregunta de si el TC queda vinculado por su propia doctrina hay que responder rotundamente que no, ya que puede modificarla si así lo cree oportuno, evolucionando y adaptándose a las circunstancias del tiempo que le toca vivir.

Los efectos de una sentencia del TC son *erga omnes*, es decir, para todos, frente a todos, con efectos vinculantes para todos los enculantes. Las sentencias que anulen cualquier artículo a ley tendrán asimismo valor de ley. Existen, pero, sentencias de carácter interpretativo que tienen como misión la de escoger entre posibles interpretaciones el sentido de un artículo o ley. El TC podrá anular leyes pero en ningún caso substituir la voluntad del legislador creando nuevas leyes. La capacidad de legislar compete exclusivamente al Parlamento. En numerosas ocasiones se ha criticado el activismo judicial de este tribunal por emocionarse demasiado en regular determinados ámbitos que pertenecen al legislador. En todo caso, la tarea del TC ha sido muy valorada porque se entiende la dificultad de interpretar una CE tan abierta a distintas interpretaciones, creando un base jurídica muy razonable.

Uno de los problemas más importantes que tiene el TC en la actualidad es que está saturado, colapsado. Se presentan cada año una media de 4.000 recursos de amparo, por lo que los magistrados van de culo. Hubieron, sin embargo, diferentes propuestas para agilizar la actividad del Tribunal, una de ellas era la de crear una sala en el Tribunal Supremo que se dedicara exclusivamente a resolver los recursos de amparo constitucional, que son los que, en definitiva, bloquean al TC. Esta propuesta fue planteada por Tomás y Valiente.

Las sentencias del TC tienen efectos de cosa juzgada, es decir, no son recurribles delante de ningún otro tribunal español, aunque cabría la posibilidad de que se presentaran al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sin embargo tampoco las sentencias de este tribunal son directamente aplicables en nuestro país.

El Tribunal Constitucional es competente para llevar a cabo cuatro tipos de procedimientos:

### **1.- Recurso de amparo constitucional:**

Este recurso sólo puede presentarse en el supuesto de violación de alguno de los derechos fundamentales, estos son, del art. 14 al 29 y el 30..2 CE. Es un recurso subsidiario, ya que no puede presentarse directamente al TC. Los derechos fundamentales son tutelados primeramente por los Tribunales ordinarios, pero una vez extinguida la vía ordinaria se puede plantear al TC.

El recurso de amparo puede presentarse por la persona afectada por la supuesta violación de uno de sus derechos fundamentales, por el Defensor del Pueblo y por el Ministerio Fiscal. Quien resuelve los recursos de amparo no es el Pleno del TC sino alguna de sus dos Salas, salvo que éstas quieran modificar la doctrina precedente en cuyo caso el Pleno se volverá competente para la resolución del recurso.

La ley 62/78 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, previa a la CE, se elaboró con el mismo espíritu con el que después se redactaría la CE, estableciendo una serie de procedimientos sumarios en favor de la defensa de los derechos ciudadanos.

## **2.- Conflicto de competencias:**

El TC deberá decidir sobre qué órgano o institución recae una determinada competencia. Los conflictos de competencias pueden ser de dos tipos:

- positivos: cuando dos entes consideran que los dos son competentes para ejercer una determinada competencia.
- negativos: cuando ninguno de los dos entes declara ser el titular de la competencia en cuestión.

El conflicto entre órganos constitucionales es una variante del conflicto de competencias.

## **3.- Recursos de inconstitucionalidad:**

El recurso de inconstitucionalidad puede plantearse por el Presidente del Gobierno, 50 Diputados o 50 Senadores, un Gobierno autonómico, un Parlamento autonómico y el Defensor del Pueblo.

El plazo para presentar el recurso de inconstitucionalidad es de tres meses después de que éste se haya publicado en el BOE, esto se hace para proteger el principio de seguridad jurídica. Sólo pueden impugnarse normas jurídicas con rango de ley.

El procedimiento se inicia a través de una demanda y frente a ésta habrá una respuesta por parte del Tribunal Constitucional. Finalmente el Tribunal Constitucional dicta una sentencia en la que podrá estimar la demanda y declarando, o no, la inconstitucionalidad de la ley o del artículo impugnado.

Se ha planteado la cuestión de qué pasa con los efectos de una ley o artículo impugnado y que finalmente resulta ser inconstitucional. Cuando el Tribunal Constitucional declara que un artículo X es nulo por invasión de competencias, la mayoría de la doctrina considera que deberían corregirse los efectos negativos que éste ha tenido en el pasado, pero también puede darse el caso que el mismo Tribunal Constitucional diga en su sentencia a partir de cuando tendrá efectos dicha resolución. El debate continúa abierto y tiene que ver en gran medida con el principio de seguridad jurídica.

## **4.- Cuestión de inconstitucionalidad:**

Se plantea cuando un juez o Tribunal, en el ejercicio de su función jurisdiccional, tiene dudas sobre la adecuación de una norma con rango de ley a la CE. Lo que este juez o Tribunal harán será plantear la cuestión al Tribunal Constitucional, para esperar que éste decida. Una vez el Tribunal Constitucional se ha postulado respecto a la constitucionalidad o no de la ley, el juez o Tribunal pueden continuar con su ejercicio. Esta es la diferencia más significativa que se encuentra con los sistemas de justicia difusa en la que los mismos jueces pueden decidir autónomamente sobre la constitucionalidad de las leyes, como es el caso de EEUU.

Los artículos o leyes anteriores a la CE no son motivo de recurso o cuestión de inconstitucionalidad porque la Disposición derogatoria que la CE contiene ya prevé que si éstos son contrarios a la misma queden automáticamente derogados.

## **5.- Autocuestión de inconstitucionalidad:**

El mismo Tribunal Constitucional se cuestiona a sí mismo sobre la adecuación de una ley o artículo a la CE.

## **TEMA 6: EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.**

Un numeroso grupo de autores cree que la variable más importante a la hora de hablar de organización

territorial del Estado no es quien detente la soberanía inicial, sino qué cantidad de competencias tiene cada CCAA, Estado federal, etc. Por este motivo, sólo diferencian entre Estado unitario y Estado compuesto, siendo este último aquél que está descentralizado políticamente y que en cada territorio cristaliza de un modo diferente.

El **Estado de las Autonomías** español es fruto de un pacto constitucional que no soluciona el problema del engarce de las nacionalidades históricas en el conjunto del territorio español. La fórmula de *café para todos* vendrá a ser la solución a dicho problema, es decir, tratar de forma igual a realidades diferentes. Esta chapuza, sin embargo, no soluciona el problema de la organización territorial del Estado.

Los principios que la CE reconoce respecto a la organización territorial del Estado son:

- Principio de la unidad del Estado, patria común e indivisible a todos los españoles.
- Principio o derecho de autonomía de las nacionalidades y regiones. El límite a esta autonomía se encuentra en l
- El Principio de solidaridad y equilibrio que debe darse entre las diferentes partes del Estado.
- Principio dispositivo, la CE no diseña el Estado de las Autonomías, sino que simplemente les da la posibilidad a las CCAA para que puedan acceder a esa autonomía.
- Principio de libre circulación de personas y bienes entre las CCAA, y que la actividad legislativa y de gobierno de una CCAA sólo afecte al territorio de esa CCAA.

Pero, en definitiva, ¿quién tiene derecho a la autonomía? Para responder a esta pregunta debemos hacer referencia a un debate que gira en torno a si, por ejemplo, Cataluña tendría el derecho a la autonomía porque así lo dice la CE (*positivismo*), o que Cataluña tiene el derecho a la autonomía con independencia de la que diga la CE porque este es un derecho inherente a todos los pueblos (*iusnaturalismo*).

El Principio de autonomía parte de la base de que existe un sistema general y unitario, y dentro de este sistema hay dos comunidades: la general y la autónoma. La comunidad general puede dictar normas aplicables a todo el Estado, mientras que las comunidad autónoma sólo puede dictar normas que afecten a su territorio. Por lo tanto, la autonomía consiste en poder dictar normas sobre determinadas materias en un ámbito geográfico determinado y que son diferentes a las normas dictadas por el Estado. Autonomía entendida como autogobierno, capacidad de decidir autónomamente sobre un conjunto de competencias.

La CE da autonomía a las CCAA y a los municipios, pero el Tribunal Constitucional establece las diferencias entre la naturaleza política de la autonomía de las CCAA y la naturaleza administrativa de la autonomía de los ayuntamientos, es decir, la capacidad de decidir con rango de ley (las CCAA), y la potestad de hacer reglamentos (los municipios). La autonomía política implica también la autonomía financiera y, por lo tanto, la capacidad de crear y gestionar impuestos.

### **Vías de acceso a la autonomía:**

La propia CE establece dos vías de acceso a la autonomía: son los **artículos 151 CE** (previsto para las nacionalidades históricas: País Vasco, Galicia y Cataluña) y **143 CE** (previsto para las demás CCAA.) La CE no establece el número de CCAA que debería existir, ni el grueso de competencias que cada una de ellas debería de disponer y, en definitiva, la CE no creará el Estado de las Autonomías, sino que establece las bases para que éste se dé.

En virtud de la **Disposición Transitoria Segunda** se dice que los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse la CE, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 de art.148, cuando así lo acordaren por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno. Esto es, accederían vía art.151CE. alcanzando así su el techo

competencial por la vía rápida.

En 1979 se celebran unas elecciones en las que gana UCD, pero con una debilidad política importante, ya que se trataba entonces de un grupo muy heterogéneo. En 1980 se aprueban los Estatutos de autonomía de Cataluña y del País Vasco. A finales de 1981 se aprobará el Estatuto de Galicia.

En 1981 se dan los primeros acuerdos autonómicos, básicamente entre PSOE y UCD, que nombrarán una comisión de expertos encargada de elaborar el informe que sirviera como base a dichos acuerdos. La comisión estaba liderada por Eduardo García de Enterría. Los acuerdos fueron firmados finalmente por Calvo Sotelo y Felipe González y el informe decía que todas las CCAA deberían tener Gobierno y Parlamento propios y se establecían dos niveles de competencias, siguiendo el modelo italiano.

La CE ni siquiera establecía que todas las CCAA deberían tener Gobierno y Parlamento, solamente consideraba que las CCAA que accediesen a su autonomía vía art.151, sí que tendrían efectivamente Gobierno y Parlamento propios. De esta forma, con la elaboración de este informe se aseguró que las CCAA de la vía del art.143 pudieran tener también Gobierno y Parlamento.

Valencia y Canarias, no formando parte de las comunidades históricas, accedieron al techo competencial a través del **art.150.2** por el que se podía producir una transferencia de competencias a partir de una ley orgánica de transferencias, que en este caso serán la LOTRAVA (Ley Orgánica de Transferencias de Valencia) y la LOTRACA (Ley Orgánica de Transferencias de Canarias). Navarra accederá al techo competencial a partir de la **Disposición Transitoria Primera**. Finalmente, Andalucía accederá a su autonomía vía art.151.CE. (artículo del Profesor Pérez Royo en *EL PAIS*, del 28 de febrero del 2000.)

En febrero de 1983 ganará el PSOE por mayoría absoluta, por lo que se dinamizará la aprobación de los últimos Estatutos de Autonomía. En 1983 el Estado ya está organizado totalmente en CCAA.: 7 con nivel máximo de competencias (Cataluña, País Vasco, Galicia, Canarias, Valencia, Navarra y Andalucía) y diez con un nivel inferior.

En 1981 el Tribunal Constitucional dictará sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico o LOAPA. En su sentencia, el Tribunal Constitucional confirma la diferencia entre autonomía política y administrativa. De la potestad legislativa de las CCAA podría haberse entendido un trato desigual de los individuos en función de dónde estuvieran, pero en ningún caso podrían afectarse los DDFF. Se reconocerá también la supremacía de los Estatutos de Autonomía respecto a las leyes, integrándolos así en el Bloque de la constitucionalidad (CE+EA+Leyes de reparto de competencias).

El Tribunal Constitucional establecerá también en esta sentencia que la autonomía es un derecho constitucional y que los controles y previsiones que el Estado establecía en la LOAPA eran inconstitucionales. El Tribunal Constitucional venía a decir además que una ley específica como la LOAPA no podía interpretar la CE, ya que esto era sólo posible por el Tribunal Constitucional.

En 1986 España ingresa en la CEE y esto trastoca su sistema de competencias. En 1989 se produce una crisis el PSOE. En 1991 el PP ganará en la mayoría de las CCAA donde se celebran comicios. Podemos decir que empiezan a configurarse las fuerzas de derecha-izquierda.

Los acuerdos autonómicos de 1992 establecen que las CCAA que habían acumulado competencias vía art. 148.1 pudieran ampliar sus competencias a partir de las Leyes Orgánicas de Transferencias y a través de la reforma de sus Estatutos de autonomía. Todo esto para dotar al Estado de un sistema de competencias homogéneo. Se modificará además el Reglamento del Senado para crear la Comisión General de CCAA que incluía el doble de senadores que el resto de Comisiones. El único problema es que el Senado es una institución totalmente inefectiva al estar sometida formalmente al Congreso de los Diputados, por lo que su actividad como Cámara de representación territorial queda un poco desvirtuada.

A partir de 1996 se profundizará en determinadas reformas, probablemente a instancias de los nuevos socios de gobierno que eran nacionalistas: un sistema de financiación que incrementa la capacidad de ingresos de las CCAA, reformas en la Administración Central del Estado, supresión de los Gobernadores civiles, se hace uso de la vía art.150.2 para transferirle a Cataluña las competencias en materia de policía de tráfico, etc. Gracias a los acuerdos de 1992 entre PSOE-PP se modifican nuevamente gran parte de los estatutos de autonomía, como por ejemplo el de Aragón, Castilla la Mancha, Cantabria, etc.

Surgen, sin embargo, problemas políticos alrededor de estas reformas: la Declaración de Barcelona o la Declaración de Lizarra son una buena muestra de que el problema de la integración de las nacionalidades históricas en el entramado institucional español permanece irresoluble.

### **Sistema de atribución de competencias:**

Entendemos por **competencia** como el poder válido de regulación de una materia de la realidad que se ha atribuido a un determinado ente. La competencia tiene dos elementos:

- **La función:** pueden realizarse diferentes funciones sobre una determinada materia, las funciones pueden ser legislativas o ejecutivas. Inicialmente la función de tipo legislativo parecía ser solamente dictar leyes, pero el TC sentenció que también incluía la función de reglamentación, siendo indisolubles una función y la otra.
- **La materia:** es el objeto que la competencia pretende regular, un ámbito determinado de la realidad.

La doctrina ha elaborado una clasificación de los diferentes tipos de competencias:

- **Competencias exclusivas:** Todas las funciones y toda la materia se atribuyen al Estado o a una CCAA. Esto es más complicado de lo que parece porque la cuestión está en delimitar la materia de cada competencia.
- **Competencias concurrentes:** Tanto el Estado como una CCAA realizan la misma función sobre la misma materia. Al Estado le corresponderá legislar las Bases y a la CCAA el desarrollo legislativo y reglamentario.
- **Competencias compartidas:** Tanto el Estado como las CCAA tienen sobre la misma materia una función diferente. El Estado tendrá competencia para dictar leyes y reglamentar, mientras que las CCAA deberán ejecutar dicha regulación.
- **Competencias exclusivas de las CCAA:** Todas las funciones y la materia están en manos de las CCAA.

El sistema de atribución de competencias está recogido en la CE en los **artículos 148.1, 148.2, 149.1, 149.3, 150.1.2 y 3 de la CE**.

**148.1 CE:** Es una relación de materias que pueden ser asumidas por las diferentes CCAA en base al principio dispositivo.

**148.2 CE:** Las CCAA de la vía del art. 143 deberán esperar 5 años para ampliar sus competencias a partir de una reforma del Estatuto de Autonomía. Las CCAA de la vía del art. 151 podrán coger todas las competencias del 148.1 y, además, en determinado número de competencias exclusivas del Estado recogidas en el art. 149.1.

**149.1 CE:** El Estado tiene competencia exclusiva en todas las materias citadas en este artículo, pero en algunas de estas competencias el Estado sólo está habilitado para legislar las Bases, por lo que las CCAA podrán desarrollar la correspondiente regulación

**149.3 CE:** "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta CE podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía (cláusula residual). La competencia sobre las materias

que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía, corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las CCAA en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (principio de prevalencia). El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CCAA (principio de supletoriedad)".

La modificación extraestatutaria de este sistema de atribución de competencias podrá realizarse a partir de los artículos 150.1.2 y 3.

**150.1 CE:** regulación de las llamadas leyes marco: "Las cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las CCAA la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal..."

**150.2 CE:** regulación de las llamadas leyes orgánicas de transferencias: "El Estado podrá transferir o delegar en las CCAA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de ser transferidas o delegadas..." Son las LOTRAVA y LOTRACA y las que a partir de 1994 se utilizarán para ampliar las competencias de las demás CCAA. El peligro de estas leyes orgánicas radica en que una ley orgánica posterior puede derogarlas.

**150.3 CE:** regulación de las llamadas leyes de armonización: " El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general..."

### **La organización de las Comunidades Autónomas:**

Los Estatutos de Autonomía son la norma institucional básica de las CCAA, y éstos, a su vez, están integrados dentro del Bloque de la constitucionalidad. Existen dos tipos de Estatutos:

- **Los Estatutos de la vía del art.143:** el Estatuto es un acto unilateral de las Cortes Generales con carácter de ley orgánica.
- **Los Estatutos de la vía del art.151:** implica el pacto entre las asambleas de parlamentarios que negociaron en la elaboración del Estatuto.

La doctrina es contraria a equiparar los Estatutos a las leyes orgánicas, porque precisamente la reforma del Estatuto es diferente a las de las leyes orgánicas, además, la ley orgánica regula unas materias concretas que serán aprobadas por mayoría absoluta en el Congreso de Diputados. En los Estatutos de la vía del art.151 la iniciativa es diferente a la de la ley orgánica. El Estatuto sólo puede ser modificado por el procedimiento que él mismo contiene.

### **Órganos presentes a todos los Estatutos:**

La CE no establece los órganos para las CCAA de la vía del art. 143, pero podemos decir que todas las CCAA tienen:

- Parlamentos unicamerales escogidos por sufragio universal, con un sistema proporcional.
- Gobierno autonómico
- Presidente de la CCAA que debe ser miembro del Parlamento autonómico.

### **Contenido mínimo de los Estatutos:**

- denominación de la CCAA correspondiente.
- delimitación territorial de la CCAA.
- denominación y organización de las instituciones de las CCAA.

- competencias asumidas.

La reforma de los Estatutos se debe realizar a través del procedimiento que los mismos Estatutos prevén, y en el caso de los de la vía del art. 151 hará falta, además, un referéndum. La CE crea la figura del Delegado del Gobierno que depende del Gobierno Central (que lo nombra) y le corresponde la dirección de la Administración del Estado dentro de las CCAA. Tienen competencias en materia de orden público, seguridad, etc.

### **El control de las CCAA:**

- **control de legalidad**: se ejerce por los Tribunales y por el TC a partir de las leyes autonómicas. Los reglamentos autonómicos y los actos de ejecución los controlará la jurisdicción contencioso-administrativa. Un reglamento puede crear un conflicto de competencias y llegar hasta el TC. La CE permite al Gobierno central acudir al TC para dejar sin efectos una norma autonómica.
- **control político**: el art. 155 CE establece el principio de coerción estatal que se podrá aplicar en casos excepcionales: "Si una CCAA no cumpliera las obligaciones que la CE u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento del Presidente de la CCAA y, en caso de no ser atendido, con la aprobación de la 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". Es decir, que la coacción estatal sólo podrá actuar en dos supuestos:
  - incumplimiento por parte de una CCAA de las obligaciones que la CE u otras leyes le impongan y
  - que dicha CCAA actúe de forma que atente gravemente contra el interés de España.

En el caso de que se den alguna de estas dos condiciones, existirán también dos garantías para la CCAA.

- el Gobierno ha de realizar un requerimiento al Presidente de la CCAA.
- el Senado deberá aprobar por mayoría absoluta la intervención del Gobierno.

### **EL FINANCIAMIENTO AUTONÓMICO.**

El *modelo americano* de financiación de los Estados se basa en un sistema de separación de tributos, por un lado los de la Federación y, por el otro, los de los Estados federados. En el *modelo alemán* de financiación de los *Landers*, la extracción de los tributos se realiza a través de la Federación pero los diferentes *Landers* participan en los ingresos. El modelo español pretende ser una imitación del modelo alemán, aunque apenas lo consigue.

El sistema de financiamiento es un proceso de descentralización del gasto público que no es lo mismo que considerar que las CCAA tienen capacidad para decidir sobre su volumen de ingresos sobre los presupuestos. Es decir, la potestad tributaria es básicamente del Estado. Es el Estado quién distribuye la carga fiscal entre los ciudadanos y quién, a través de subvenciones, sufraga los gastos de las CCAA.

En el sistema de financiación español encontramos dos modelos claramente diferenciados. Por un lado, las CCAA del régimen común, 15 en total, por el otro, las del régimen foral, que son País Vasco y Navarra.

En el País Vasco encontramos el Concierto Económico y en Navarra el Convenio. En estos dos únicos casos, las Haciendas forales son las encargadas de hacerse cargo de los principales impuestos fiscales. Con el dinero que recaudan financian las competencias que han recibido y pagan al Estado el cupo, que son los gastos ocasionados por los servicios de titularidad estatal que se prestan en el territorio de una CCAA. La Disposición Adicional Primera es la que respalda este derecho foral.

Canarias tiene también un régimen económico y fiscal especial, con dos impuestos propios: el Impuesto



General Canario y el Impuesto sobre Combustibles. Tienen, además, una financiación especial por lo que se refiere a la Sanidad.

### **Marco constitucional del financiamiento autonómico:**

La CE parte de grandes principios para regular el financiamiento autonómico porque en 1978 no se sabía cual sería el resultado del proceso de autonomía. Son principalmente, el principio de autonomía financiera, el principio de solidaridad y el de coordinación recogidos en la CE en su art. 156: Las CCAA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

El art. 157 CE dice que los recursos de las CCAA estarán constituidos por:

- Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- Sus propios impuestos, tasa y contribuciones especiales.
- Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- El producto de las operaciones de crédito, es decir, el endeudamiento público.

El **principio de solidaridad** parte de asignar en los Presupuestos Generales del Estado unas cantidades suficientes para garantizar las condiciones mínimas en las que se deberán prestar los servicios públicos: son las asignaciones niveladoras. Otro elemento importante de este principio es el llamado **Fondo de Compensación interterritorial**, que asignará recursos para proyectos de inversión en función de un conjunto de criterios objetivos como pueden ser la tasa de desempleo, la renta ciudadana, etc.

La pieza clave del financiamiento autonómico es la **Ley Orgánica de Financiamiento de las Comunidades Autónomas o LOFCA**, que crea el **Consejo de Política Fiscal y Financiera**, integrado por el Ministro de Economía, el Ministro de Administraciones Públicas y los consejeros autonómicos de economía.

### **Fases del Financiamiento autonómico:**

1ª) **1978–1986:** Es el primer periodo transitorio, durante el cual se aprobará la LOFCA (1980). El traspaso que se hace en esta época se basa en el criterio de coste efectivo: una comisión mixta evalúa el coste que la prestación de un servicio supone para el Estado y, entonces, se traspasan estos recursos a las CCAA que deben prestar este servicio. El problema está en que este sistema congela la financiación de dicho servicio.

2ª) **1987–1991:** Es el segundo período transitorio, basándose ahora en las subvenciones. Se modifica el criterio anterior para hacer el cálculo de los servicios a partir de variables más objetivas como son la población, el territorio y el esfuerzo fiscal.

3ª) **1992–1996:** El principal instrumento de financiación es ahora un porcentaje de los ingresos estatales. Se da también un incremento de los recursos incondicionales, y esto supone a su vez un incremento en la autonomía de gestión de estos impuestos.

Se introduce la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, aunque el Estado sigue siendo el recaudador, por lo que podemos hablar de una falsa corresponsabilidad. Se crearán unos grupos de trabajo en los que se pone de manifiesto esta falta de corresponsabilidad fiscal por parte de las CCAA. A partir de 1993 se otorgará una participación del 15% a las CCAA en el impuesto del IRPF.

4ª) **1997–2001:** En virtud del pacto PP–CIU se concederá hasta un 30 % de la cuota líquida del IRPF para

aquellas CCAA que tengan transferida las competencias en materia de educación. Esto se hace a través de una modificación de la LOFCA. Se confiere, además, cierta capacidad normativa sobre parte de este impuesto del IRPF, aunque con ciertos límites. Se trata simplemente de una simple participación en un impuesto estatal en la que las CCAA no tienen capacidad de decisión.

El problema principal del financiamiento autonómico continúa siendo la falta de autonomía financiera en los ingresos de las CCAA.

### **Otros ingresos de las CCAA:**

**1º) Tributos cedidos:** Están formados por los impuestos y tasas de titularidad estatal. LA capacidad normativa es del Estado pero corresponde a las CCAA la gestión, administración y recaudación. Ej: impuestos sobre el patrimonio, sobre las transmisiones matrimoniales, sucesiones, etc. La última modificación de la LOFCA otorgó una limitada capacidad normativa sobre estos impuestos.

**2º) Tributos propios:** Dependen de las decisiones de la propia CCAA. Corresponderá regularlo a los Parlamentos autonómicos. Las CCAA pueden crear impuestos propios pero no sobre hechos imposables ya gravados por el Estado. Ej: impuestos sobre el juego.

**3º) Recargos sobre impuestos estatales:** En una posibilidad casi teórica porque apenas se ha utilizado. La Comunidad de Madrid intentó crear un impuesto de este tipo pero le salió el tiro por la culata.

**4º) Subvenciones del Estado a las CCAA:** podemos diferenciar diferentes tipos:

- Asignaciones presupuestarias para garantizar un nivel óptimo de prestación de servicios públicos en todo el territorio para que las CCAA con el mismo techo competencial tengan un volumen similar de ingresos.
- Subvenciones específicas condicionadas a gastos de inversión o de prestación de servicios como por ejemplo la sanidad.
- Subvenciones para reducir las diferencias entre los niveles de renta y riqueza. Distinguimos también diferentes tipos:
- Subvenciones que provienen del Fondo de Compensación interterritorial, que necesariamente deben ser destinados a gastos de inversión.
- Subvenciones que provienen del Fondo Estructural Europeo:
- FEDER para financiar infraestructuras.
- Fondo Social Europeo para mejorar la cualificación de la población.
- Fondo Europeo de Orientación y Garantía para la mejora de las infraestructuras agrarias.

**5º) Posibilidad de endeudamiento:** tiene ciertas limitaciones.

### **La relación entre el Estado y las CCAA:**

LA CE no establece mecanismos de cooperación entre las diferentes CCAA, aunque existen determinados órganos mixtos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Consejo de Universidades o la Junta de seguridad, que establecen algún tipo de colaboración aunque básicamente entre el Estado y la diferentes CCAA.

Otro mecanismo de cooperación son las conferencias sectoriales, formadas por uno o más Ministros y los Consejeros autonómicos competentes en la materia. El éxito de estas conferencias depende de la voluntad de los participantes. El concepto de lealtad constitucional elaborado por la doctrina alemana supone que se deberá actuar de cara a adoptar relaciones estables de cooperación, de buena fe y con lealtad al Estado y al sistema jurídico. En España, desde luego, este sistema nunca ha funcionado, la prueba está en que diversos

actores no creen en el Estado, como por ejemplo algunos partidos nacionalistas. Este es el déficit estructural de las relación entre Estado–CCAA.

El último mecanismo de colaboración entra las diferentes CCAA y el Estado es la firma de convenios.

Existen diferentes vías a través de las cuales las CCAA pueden participar en la formación de la voluntad del Estado. Estas son:

- Iniciativa legislativa autonómica: Cualquier CCAA puede presentar una proposición de ley a las Cortes Generales para regular alguna de las materias de competencia estatal.
- Formulación de peticiones al Gobierno por parte de las CCAA: El Pleno del Parlamento autonómico adoptará una resolución en la que demande algo al Gobierno central.
- Elección de Senadores por parte de las CCAA.
- Presentar al TC recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias.

### **La articulación del Estado y las CCAA a la Unión Europea:**

El ingreso de España en la CEE en 1986 no supondrá una alteración de sus estructuras internas. Simplemente se trataría de hacer compatible la unidad de acción en materia exterior con el principio de autonomía que disponen las CCAA, es decir, fortalecer el principio de colaboración.

Se da cierta contradicción entre la ejecución del derecho comunitario por parte de las CCAA cuando dicha materia está asumida por éstas y el hecho de que es el Estado el responsable jurídico ante la UE. Deberían existir mecanismos para que las CC.AA. participaran en la formación de la voluntad del Estado en lo que se refiere al ámbito comunitario.

Uno de los principales mecanismos de cooperación entre las CCAA–Estado en temas relativos a la UE. es la Conferencia Sectorial para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que empieza a funcionar formalmente en febrero de 1992.

Si bien podríamos considerar que en la elección de los 4 magistrados escogidos por el Senado participan también de forma indirecta las CCAA. Tener en cuenta que un porcentaje de los Senadores se escoge por los Parlamentos autonómicos.