

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 8 • Junio 2003

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- López-Medel Báscones, Jesús: *Entidades locales. El reto de la descentralización.*

II. ESTUDIOS

- Arévalo Gutiérrez, Alfonso: *Regionalización y conformación del Estado Autonómico.*
- García Fernández, Javier: *El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior.*
- González Hernández, Esther: *Una reflexión técnica al hilo de las leyes de paridad electoral.*
- Jiménez Díaz, Andrés: *La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos.*
- Marazuela Bermejo, Almudena: *El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- De María Peña, José Luis: *Reflexiones sobre el otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria en las Comunidades-Autónomas.*
- Gómez Lugo, Rosa Elvira, y Rodríguez Cruz, Juan Pablo: *El derecho de petición ante las Cámaras Legislativas.*
- Navarro Jimenéz-Asenjo, Patricia: *La validez de las elecciones a la Junta de Personal celebradas de acuerdo con el Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León.*
- Ortega Gutiérrez, David: *El triple carácter del derecho a la información.*

IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- Nieto Lozano, Ángeles; Torres Fernández, Raquel, y Sousa Barrera, Ricardo: *La actividad parlamentaria de enero a 9 de junio de 2003 (V Legislatura).*

V. DOCUMENTACIÓN

- Valverde Navarro, María Luisa, y Ordóñez Domínguez, Julio: *La Oficina de Control Presupuestario.*

VI. RECENSIONES

- Arenas Ramiro, Mónica: *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, de Klaus Sterns.
- Fernández Vivas, Yolanda: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, de Ernest Wolfrang Böckenförde.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

8

Junio
2003

Asamblea de Madrid
- *Servicio de Publicaciones* -

Plaza de la Asamblea, 1. 28018 – Madrid

Edita: Asamblea de Madrid
Depósito legal: M-30.989-1999
I.S.S.N.: 1575-5312
Imprime: Closas-Orcoyen, S. L.
Polígono Igarsa. Paracuellos de Jarama (Madrid)
MADRID, 2003

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENTA

- Concepción Dancausa Treviño
Presidenta de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Rosa Posada Chapado
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
Ex-Presidentes de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Francisco Cabaco López
Vicepresidente Primero de la Asamblea de Madrid
- Alberto López Viejo
Vicepresidente Segundo de la Asamblea de Madrid
- José Guillermo Fernando Marín Calvo
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- José Ignacio Echeverría Echániz
Secretario Primero de la Asamblea de Madrid
- Isabel Manzano Martínez
Secretaria Segunda de la Asamblea de Madrid
- Sylvia Enseñat de Carlos
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Esperanza Aguirre Gil de Biedma
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid
- Rafael Simancas Simancas
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid
- Miguel Ángel Reneses González Solares
Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea de Madrid
- Manuel Alba Navarro
- Gonzalo Anes Alonso
- Manuel Aragón Reyes
- Feliciano Barrios Pintado
- José Antonio Escudero López
- Manuel Fraile Clivillés

- Pedro González Trevijano
- Carmen Iglesias Cano
- Manuel Jiménez de Parga y Cabrera
- Luis López Guerra
- José F. Merino Merchán
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
- Luciano Parejo Alfonso
- Benigno Pendás García
- Jose Luis Piñar Mañas
- Emilio Recoder de Casso
- Francisco Rubio Llorente
- Miguel Sánchez Morón
- Juan Alfonso Santamaría Pastor

CONSEJO TÉCNICO

- Esther de Alba Bastarachea
- Alfonso Arévalo Gutiérrez
- Almudena Marazuela Bermejo
- Antonio Lucio Gil (*en servicios especiales*)
- Javier Sánchez Sánchez
- Ana María del Pino Carazo
- Blanca Cid Villagrasa
- Esteban Greciet García
- Mónica Martín de Hijas Merino
- Andrés Sánchez Magro (*excedencia voluntaria*)
Letrados de la Asamblea de Madrid

DIRECTORA

- Blanca Cid Villagrasa
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Ana Villena Cortés
Jefa del Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid
- Gema Moreno Rodríguez
Jefa de la Sección de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

ASAMBLEA DE MADRID

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. El original de los trabajos se enviarán al Servicio de Publicaciones. Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-Madrid. Teléfono: 91-779 96 13. Fax: 91-779 95 08. e-mail: aville-na@asambleamadrid.es
2. Los trabajos deben ir mecanografiados a doble espacio y no exceder de cuarenta páginas. La remisión deberá efectuarse, necesariamente, acompañada de la versión en disquette.
3. Cada texto debe ir precedido de una página que contenga:
 - Título del trabajo.
 - Nombre del autor o autores.
 - Dirección completa y teléfono del autor.
 - Número del NIF.
4. La Revista no mantendrá correspondencia sobre los originales no solicitados que se le remitan.

NOTA DE REDACCIÓN: *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

ÍNDICE

	Pág.
I. TEMA DE DEBATE	
LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, JESÚS: <i>Entidades locales. El reto de la descentralización</i>	3
II. ESTUDIOS	
ARÉVALO GUTIÉRREZ, ALFONSO: <i>Regionalización y conformación del Estado Autonómico</i>	19
GARCÍA FERNÁNDEZ, JAVIER: <i>El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior</i>	117
GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, ESTHER: <i>Una reflexión técnica al hilo de las leyes de paridad electoral</i>	163
JIMÉNEZ DÍAZ, ANDRÉS: <i>La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos</i>	193
MARAZUELA BERMEJO, ALMUDENA: <i>El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español</i>	215
III. NOTAS Y DICTÁMENES	
DE MARÍA PEÑA, JOSÉ LUIS: <i>Reflexiones sobre el otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria en las Comunidades Autónomas</i>	279
GÓMEZ LUGO, ROSA ELVIRA, y RODRÍGUEZ CRUZ, JUAN PABLO: <i>El derecho de petición ante las Cámaras Legislativas</i>	293
NAVARRO JIMÉNEZ-ASENJO, PATRICIA: <i>La validez de las elecciones a la Junta de Personal celebradas de acuerdo con el Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León</i>	307
ORTEGA GUTIÉRREZ, DAVID: <i>El triple carácter del derecho a la información</i> . .	313
IV. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA	
NIETO LOZANO, ÁNGELES; TORRES FERNÁNDEZ, RAQUEL, y SOUSA BARREIRA, RICARDO: <i>La actividad parlamentaria de enero a 9 de junio de 2003 (V Legislatura)</i>	325
	VII

Pág.**V. DOCUMENTACIÓN**

- VALVERDE NAVARRO, MARÍA LUISA, y ORDÓÑEZ DOMÍNGUEZ, JULIO: *La Oficina de Control Presupuestario* 347

VI. RECENSIONES

- ARENAS RAMIRO, MÓNICA: *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, de Klaus Sterns 375
- FERNÁNDEZ VIVAS, YOLANDA: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*, de Ernest Wolfrang Böckenförde 383

I

TEMA DE DEBATE

Entidades locales: el reto de la descentralización

La Constitución de 1978 vertebró territorialmente el poder al señalar en el artículo 137:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»

Y así como el propio Texto Constitucional dedica una atención singular a lo que se refiere a las nuevas entidades (las CCAA), no sucede lo mismo con las otras ya existentes y que constituyen la denominada Administración local. En efecto, a ésta sólo se refieren tres preceptos y tangencialmente otros cinco.

En cualquier caso, sin duda, el principio más importante del régimen local contenido en la Constitución es el de autonomía, si bien el alcance de ésta tardaría en precisarse.

En efecto, no sólo el constituyente dedicó una atención prioritaria a las CCAA, sino que también sucedió lo mismo con el legislador ordinario, lo cual motivó que las implicaciones de la proclamación de autonomía para los entes locales fueran descubiertas paulatinamente. Tanto la doctrina como la clase política estaban volcadas en definir un espacio para las nacionalidades y regiones que accedían a su autogobierno, generándose así una cierta indefinición del contenido de la autonomía local.

La Ley de Bases tardaría casi siete años y mientras tanto los municipios, especialmente tras las elecciones de 1979, habrían de definir su propia identidad por la vía de los hechos, apenas con el apoyo de unas prontas sentencias del Tribunal Constitucional.

En este sentido, Sosa Wagner señala que el legislador «tampoco sabía muy bien qué era eso que la autonomía local quería decir, y además estaba muy ocupado en construir otro espacio autonómico (el de las CCAA precisamente) mucho más brillante, aunque de difícil textura técnica y un tanto

* Abogado del Estado.

enmarañado por la discordia política. Poco sosiego, pues, para ocuparse de las Administraciones locales que resultaban ser los menesterosos e inoportunos parientes del pueblo de una España que estaba estrenando traje de etiqueta».

Además, el surgimiento de unas nuevas entidades —las CCAA— suponía para éstas la necesidad de buscar un espacio propio, su encaje entre el Estado y unas entidades locales existentes, lo cual implicaba, sin duda, buscar su identidad funcional a costa de competencias tradicionalmente ejercidas por el Estado, pero también ensanchando su ámbito respecto de unos entes locales cuyas competencias no estaban suficientemente definidas.

También hay que destacar la desaparición de diversos mecanismos de control y tutela que venía ejerciendo la Administración estatal, a la cual, hasta entonces, estaban vinculados los entes locales bajo el principio de jerarquía. Ello iba a posibilitar una autodefinición del papel de los entes locales en un intento de encontrar su espacio, no sólo administrativo sino también político, como reflejo del principio del pluralismo recogido en el artículo 1.1 de la Constitución.

Éste es básicamente el panorama hasta la aparición de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, momento en el cual todas las instancias de poder —y, por supuesto, las entidades locales— se hallaban más preocupadas por definir —incrementando— su ámbito de decisiones, al tiempo que, evitando injerencias de otras entidades, que por vertebrar o articular su actuación con la de las demás entidades públicas.

La Constitución atribuye a todas las entidades territoriales una autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses», lo cual, sin entrar ahora en disquisiciones profundas, parece dar a entender que, sin perjuicio de afirmar el carácter finalista de la autonomía, ésta se justifica por la existencia de unos intereses singulares. No obstante, nada más señala el constituyente, remitiéndose tanto al legislador estatal como al autonómico en lo que se refiere al ámbito específico de estas entidades.

En todo caso, y además de considerar el carácter no completamente afortunado del término «gestión», el problema fundamental es determinar si existen «respectivos intereses», en definitiva, si existen intereses locales específicos.

Sobre ello, Vandelli señala que, «a resultas de la aplicación del criterio del interés, el ámbito de actividad reconocida a los municipios está inicialmente indeterminado. Ello permite notables márgenes de flexibilidad y capacidad de adaptación a la evaluación de las exigencias de la sociedad local... y exige al intérprete la delicada tarea de valorar si en los supuestos concretos el interés perseguido se configura o no como un interés municipal».

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, afirma que el concepto de «intereses respectivos» cumple «sobre todo, con la función de orientar al legislador para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias precisas para gestionarlas. Es el legislador, sin embargo, el que dentro del marco de la Constitución

determina libremente cuáles son estos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a las entidades las competencias que requiere su gestión».

No obstante, como ya señalaba García de Enterría en 1972, «no hay la menor base para establecer una partición de esferas entre el Estado y los entes locales que pretendiese apoyarse sobre una supuesta diversidad natural de las respectivas materias...», añadiendo que «las materias propias de una y otra esfera de gobierno son idénticas e intercambiables, como pertenecientes al mismo orden político y suscitadas por la misma naturaleza social del hombre».

Así, ha de afirmarse que «la cláusula del autogobierno no hace referencia a una categoría de asuntos de naturaleza supuestamente local, sino a los asuntos de la colectividad organizada».

En este sentido, puede hablarse de un único interés público, afirmando la generalidad de la doctrina que no existe un interés o una serie de intereses que, por naturaleza, sean inexcusable y exclusivamente locales; introduciendo el Tribunal Constitucional la tesis del interés predominante en su Sentencia de 2 de febrero de 1981 al señalar que «concretar este interés en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio».

Ello hace que se plantee la relación entre intereses y competencias, debiendo destacarse que la LBRL, si bien no identifica estas nociones, sí que las interrelaciona, pudiendo observarse cómo el artículo 2 configura la autonomía local como «el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda...», y el artículo 25.1 establece que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

La cuestión, pues, se plantea en relación con el alcance de cuáles son «las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». No es, al respecto, excesivamente concreta la formula legal, la cual podría ser objeto de crítica. No obstante, a mi juicio, el criterio legal a nivel de ley básica no podría ser mucho más concreto, pues lo esencial era y es asegurar a las entidades locales un ámbito de actuación, un derecho a intervenir en cuantos asuntos les afecten, en definitiva, una garantía institucional, según la terminología implantada con éxito en España por Parejo Alfonso y proveniente de Schmitt, y que el propio Tribunal Constitucional recoge en varias sentencias y cuya formulación vincula no sólo al legislador estatal sino también al autonómico.

En cualquier caso, esa garantía a intervenir o participar ha de ponerse en relación con las facultades del legislador competente en materia de administración local y en cada una de las áreas o sectores de la actividad, de modo que éste —generalmente el legislador autonómico como posteriormente se señalará— podrá modular la intensidad o grado del ámbito local propio, si bien tanto la garantía como la disponibilidad por el legislador

ordinario han de guardar un equilibrio que ha de venir predeterminado por «las características de la actividad y la capacidad de gestión de la entidad local», valoración que ha de estar inspirada o presidida por los principios de «descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos» (art. 2 LBRL).

En todo caso y sin perjuicio de la valoración de las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, no obstante, a nivel normativo, como marco general, debe presidir el principio de igualdad o, al menos, de no discriminación, que tiene reflejo en el artículo 9 de la Ley de Bases.

En cualquier caso y sin perjuicio de esta generalización (consecuencia de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), ello no obsta que pueda graduarse la intensidad de la intervención local, teniendo en cuenta que éstos son «entes de geometría variable».

Una vez hecha la descripción general de la autonomía local, es preciso que nos refiramos o nos planteemos la posición de los entes locales en el marco de un Estado compuesto, toda vez que el panorama anterior ha cambiado al aparecer política y administrativamente unas entidades regionales que no existían jurídicamente y que van a constituirse como Administraciones intermedias entre las entidades locales y la del Estado, pudiendo afirmarse que en esa configuración más o menos equidistante de las entidades locales es indudable la concurrencia de éstas tanto con el Estado como con las Comunidades Autónomas.

Dos son los sistemas más destacados en el Derecho comparado.

Así, en el sistema francés originario, las entidades locales se configuran como piezas fundamentales de la organización estatal, articulándose diversos e importantes instrumentos de relación directa entre el Estado y las entidades locales, sin que resulten afectados por la existencia, en su caso, de entes intermedios como pudieran ser las regiones.

En cambio, en los países netamente federales el esquema se traduce en una distribución vertical del poder o en cascada, de modo que las relaciones del Estado solamente pueden tener lugar en el ámbito de las regiones, las cuales, por tanto, serán las únicas que tengan relación con las entidades locales.

Característico de este modelo es el Derecho alemán, en el que las entidades locales son elementos organizativos de los *Länder*, en cuya única órbita se mueven, de modo que la Administración local no tiene relaciones directas con el Bund sino únicamente con los *Länder*, quedando para la Federación solamente el papel de garante de la observancia de los principios constitucionales de la autonomía local, dando lugar, así, a lo que se ha denominado interiorización de las CCLL en la estructura regional.

Descritos de manera somera estos dos sistemas sobre la articulación de las entidades locales en el marco de la organización del Estado, hemos de plantearnos cuál es la ubicación de las mismas en el Derecho español.

Al respecto, como es conocido, el Tribunal Constitucional ha resaltado el carácter bífrente de la Administración local, lo cual supone la necesaria

conurrencia tanto con el Estado como con las CCAA en la determinación de su régimen legal, sin que pueda afirmarse que se trata de elementos estancos, sino que están relacionados tanto con la Comunidad Autónoma en que se insertan como con el Estado en un sentido estricto, formando parte de éste —en un sentido amplio— en la medida en que se integran y delimitan el territorio de una región.

Sin embargo, ello no supone que los entes locales se hallen situados en un punto equidistante en términos absolutos respecto de la Administración del Estado y respecto de las Comunidades Autónomas, toda vez que si bien es indudable ese carácter bifronte, ello no excluye que exista un plus de relación o una cercanía mayor o una más intensa vinculación con una de ellas.

Así, por referirnos a las competencias, debe destacarse que nuestro sistema se basa en la actuación concurrente en su delimitación por parte del Estado y por parte de las CCAA, pero de una manera diferente en cuanto a su intensidad.

De este modo, en la legislación general de régimen local se fija por el Estado el contenido básico de las materias que corresponden a los entes locales, diseñando el marco general y mínimo de la actuación de éstos.

No obstante, la concreción y delimitación específica sobre cada una de las materias corresponde al legislador competente sobre cada una de ellas, que si bien puede serlo del Estado, lo frecuente es que en nuestro sistema jurídico descentralizado sean las CCAA las que, teniendo facultades normativas y de desarrollo legislativo, incidan con mayor intensidad sobre el alcance de la actuación de los entes locales, si bien sería deseable que el legislador sectorial competente tuviese en cuenta que legisla para que la ejecución de la ley se lleve a cabo no sólo por su propia Administración, sino también por los otros entes públicos.

Así, es suficiente una lectura rápida de los artículos 25 y 55 de la Ley 7/1985 para comprender lo que señalábamos. En dichos preceptos se mencionan una serie de materias sobre las cuales los municipios ejercerán, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA.

Pues bien, a propósito de ello, hemos de preguntarnos si estas materias pueden incardinarse o relacionarse con las recogidas dentro del artículo 148 (competencias autonómicas) o del 149 (competencias estatales).

La respuesta parece clara en la medida en que se observa con nitidez cómo las competencias locales que menciona la Ley de Bases tienen una profunda relación con diversos párrafos del artículo 148.1 reflejados en todos los Estatutos de Autonomía.

Esta posición en cierto modo prevalente de las CCAA puede observarse en el artículo 26 de la Ley de Bases. Así, en este precepto citado de esta ley estatal se especifican las competencias o servicios que necesariamente, obligatoriamente y «en todo caso» —en expresión legal— han de prestar los municipios según el número de habitantes (hasta 5.000, 20.000, 50.000 o más).

Pues bien, el apartado segundo de ese mismo artículo prevé el supuesto de que, por sus características peculiares, resulte imposible o de muy difícil cumplimiento, en cuyo caso éstos podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les corresponda. De este modo puede observarse que la dispensa de esa obligación fijada por una ley general del Estado no corresponde a éste, sino a la entidad pública territorial no local inmediatamente superior (sin perjuicio, en su caso, de comarcas u otras entidades supramunicipales) cual es la autonómica, pudiendo observarse así cómo el propio legislador estatal diseña una especial vinculación entre CCAA y CCLL.

Igualmente se observa esa especial vinculación con el hecho de que «los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente» (art. 28), materias todas ellas característicamente autonómicas, posibilidad ésta de las actividades complementarias también resaltada por el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local.

También puede apreciarse esa singular vinculación de los entes locales con las CCAA en el hecho de que respecto a las autoridades territoriales de ámbito inferior al municipio, las comarcas y las áreas metropolitanas que pudieran crearse, las competencias que pudieran tener serán concretadas no ya por el Estado, sino por las leyes de las CCAA (art. 4), por lo que éstas gozan de la notable facultad de modular la intensidad y concreción del ámbito de actuación de estas entidades locales no necesarias.

A lo expuesto debe añadirse otro último dato, cual es el referido a la actividad de la provincia como «Administración local determinada por la agrupación de municipios con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines», señalando como tales el artículo 31 «garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado».

Puede, así, observarse que, sin perjuicio de esa actividad coordinada, la actuación de las provincias es fundamentalmente *ad intra*, hacia los municipios que la integran y dirigida a asegurar la debida prestación por éstos de las funciones que les correspondan, subrayándose, por tanto, sus competencias supramunicipales, aunque, a diferencia de los municipios, la provincia no tiene competencias para sí, sino para otros entes públicos.

Pues bien, hay que tener en cuenta que en nuestro mapa territorial casi un tercio de nuestras Comunidades Autónomas son uniprovinciales, lo cual significa que en estos casos la Diputación Provincial quedará integrada en ellas con el efecto que proclama la Ley del Proceso Autonómico al indicar que «la Comunidad Autónoma, además de las competencias que la corresponden según su Estatuto, asumirá la plenitud de competencias y de los recursos que en el Régimen Común correspondan a la Diputación Pro-

vincial», teniendo esto reflejo en los Estatutos de Asturias, Cantabria, Murcia, Madrid y Navarra, de modo que en todas ellas la relación entre estas CCAA y los municipios que la integran es aún más intensa y estrecha al recibir aquéllas este plus competencial.

De todo ello puede concluirse que, sin llegar a afirmar el carácter intracomunitario de los municipios dada la relación bifronte de éstos con el Estado y las CCAA en que se integran, a diferencia del Derecho alemán, sí, en cambio, puede observarse, máxime en un sistema cuasi federal en la práctica como es el nuestro, una prevalencia en la intensidad de las relaciones con las CCAA.

No obstante, ello no supone la desaparición absoluta de la Administración del Estado respecto de éstas, de modo que esta esfera interrelacional determina la necesidad de buscar una concurrencia en la concentración de la actividad a través del ejercicio efectivo del principio de coordinación en el respeto debido al ámbito competencial específico del Estado y las CCAA en el postulado de la convergencia.

En este sentido puede destacarse con Sosa Wagner que «una idea central recorre los preceptos de la legislación local: la de la cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas, acorde, por lo demás, con los principios del federalismo cooperativo que es la expresión con que se han designado a las modernas fórmulas federales y que significa que el ejercicio de las competencias por los diferentes centros de poder territorial se hace de forma coordinada como resultado o fruto de la lealtad que debe presidir las relaciones entre los sujetos públicos».

Llegados a este punto, hemos de referirnos a las Administraciones autonómicas, pues es indudable que las CCAA tienen capacidad para establecer y regular su propia Administración, si bien no se trata de una competencia exclusiva su configuración, pues la creación y estructuración de éstas ha de «hacerse dentro de los principios generales y normas básicas del Estado».

En este sentido, hay que poner de relieve que todas las Comunidades enumeran estos principios bien en sus propios Estatutos bien en las leyes de desarrollo, debiendo, en todo caso, tenerse en cuenta los que proclama el artículo 103 de la Constitución, los cuales, como acertadamente señalan Eliseo Aja y Tomás Font, se predicán de la «Administración Pública» *in genere* y no de una determinada Administración como sucede, por ejemplo, en el apartado 2 del mismo artículo referido a la Administración del Estado.

Sin duda, no es éste el lugar y momento adecuado para examinar cada uno de estos principios, si bien, por lo que aquí nos interesa, adquiere singular importancia el de descentralización, en el sentido de exigencia de la participación (más o menos intensa según proceda) en las tareas de ejecución o administrativas, no obstante la titularidad de la materia correspondiente en una instancia territorial superior, de las Administraciones de las comunidades territoriales inferiores y más cercanas a los ciudadanos.

En todo caso, son sumamente escasos los preceptos que el Texto Constitucional contiene referidos a las Administraciones autonómicas y, en todo

caso, éstos se refieren a aspectos muy concretos y sectoriales pero no propiamente a la organización administrativa.

En este sentido puede afirmarse que la Constitución no impone (y parece que renunció a ello) un modelo determinado de organización de las CCAA por mor, precisamente, del reconocimiento a su autonomía, sino que dejaba la puerta abierta a que éste fuera fijado por los respectivos Estatutos, lo cual dio, en palabras de Parejo Alfonso, «la ocasión de dibujar un modelo organizativo propio», si bien el mismo autor reconoce que «realmente el Estado Autonómico no ha supuesto un excesivo ejercicio de imaginación» por lo que a este tema respecta.

Ante ese silencio de la Constitución, a nivel doctrinal se consideraba conveniente aprovechar dicha indefinición para diseñar un modelo que, si bien partiese de un aparato propio, tuviese la oportunidad de superar viejos vicios de la Administración estatal, profundizando en una forma de administración indirecta basada en la atribución de competencias y funciones autonómicas a favor de los entes locales, como plasmación eficaz y operativa del principio de descentralización, produciéndose de este modo una configuración no sólo muy abierta, sino también más participativa de la organización administrativa.

Este criterio recogido en el Informe de la Comisión de Expertos en 1981 tuvo reflejo en los Estatutos de Autonomía, la gran mayoría de los cuales prevén —aunque de modo poco sistemático— diversas fórmulas de descentralización territorial más o menos intensas y no sólo referidas a las Diputaciones Provinciales —a las cuales se circunscribía la Ley de Proceso Autonómico—, sino también a favor de otros entes locales: municipios y, en su caso, comarcas.

Sin embargo, las esperanzas en el modelo de administración indirecta recogido en la generalidad de los Estatutos no han tenido una aplicación práctica, pues han sido muy escasas las leyes de desarrollo dictadas y éstas son más bien leyes marco y de carácter general y han sido igualmente mínimos los casos de transferencias operadas. Quizás los más significativos son los que viene realizando los últimos años la Generalidad catalana, pero en beneficio de las Comarcas, y cuyo verdadero propósito —incluso confesado— es ir privando de protagonismo a las Diputaciones Provinciales mediante el fortalecimiento de aquellas entidades superiores.

Lo cierto es que, en general, las CCAA han reproducido el modelo estatal de administración directa, de modo que las previsiones estatutarias y de la legislación estatal sobre la preferencia por fórmulas de administración indirecta no han llegado a plasmarse en la realidad y responden mayormente a las singularidades específicas de la foralidad o de la insularidad.

Realmente, las CCAA han mantenido, cuando no incrementado, el aparato administrativo periférico con un diseño organizativo muy parecido a la organización periférica estatal.

Hoy, veinte años más tarde de la aprobación del último Estatuto, las CCAA se mueven todavía bajo el impulso de la autoafirmación institucional que las lleva a retener en sí mismas el máximo de funciones administrativas.

Son bastantes las CCAA que han incrementado notablemente su propia organización periférica y han consolidado institucionalmente en torno a la potenciada figura del Delegado provincial o territorial del Gobierno autónomo. Redescubrir la figura del antiguo Gobernador civil dentro de la estructura autonómica ha sido la mejor manera de restar oportunidad a la dinámica descentralizadora.

Realmente, si las CCAA han usado alguna vez a las corporaciones locales ha sido más que para traspasarles competencias o encomendarles la gestión ordinaria de sus servicios, para incidir y arrogarse en el ejercicio de las competencias propias (principalmente urbanísticas) y, a través del sistema de coordinación y de los planes regionales, en las competencias propias.

En contra de la aplicación práctica de la descentralización interna por las CCAA han jugado varias circunstancias como el deseo o la necesidad de reafirmar o consolidar, al menos en un primer momento, su propia identidad institucional; el mimetismo reflejo respecto la organización del Estado; el miedo a lo desconocido; el deseo de no verse relegadas en protagonismo si determinadas competencias atractivas eran delegadas en otros entes con el riesgo de que fueran otros los que rentabilizaran políticamente la gestión; la desconfianza; las luchas partidistas incluso con personas que, pese a estar en el mismo partido político, rigen sus relaciones por celos, afán de protagonismo exclusivo y susceptibilidades antes que por eficacia, etc.

No obstante, no todas las causas del centralismo autonómico tienen su origen en las CCAA, toda vez que a ello han contribuido también tanto el Estado como las propias entidades locales.

Así, también ha incidido en ello la forma en que por el Estado se han llevado a cabo los decretos de transferencias, que han determinado que los traspasos de funciones y servicios han venido realizándose en muchas ocasiones no de una manera organizada sino dispersa y desarticulada y en función del único interés de la adscripción a un determinado Ministerio, fomentándose —quizás sin pretenderlo— la continuidad en las CCAA de los esquemas organizativos burocráticos, departamentalizados y centralistas, características de la Administración del Estado.

Otra circunstancia vinculada a éste es la continuidad del aparato administrativo estatal. En efecto, a pesar de que ya la LPA de 1983 señalaba en su artículo 16, que con anterioridad a las fechas de entrada en vigor de los traspasos, «la Administración del Estado deberá disponer la oportuna referencia de su propia estructura administrativa», estableciéndose en el Título V criterios para esta reforma, no obstante, puede observarse que esto tampoco se ha llevado a cabo, sino que, a pesar de las transferencias operadas, el aparato estatal se mantiene prácticamente en su integridad, cuando no se ha incrementado, si bien una inflexión de esta tendencia tiene lugar con la aprobación de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en 1997.

Esta reforma pendiente ha sido un mal ejemplo para las Administraciones autonómicas que, con el mimetismo que les caracteriza, han encontrado un «buen espejo para mantener un sistema burocrático y centralizado».

No obstante, ha de señalarse que tampoco los entes locales han favorecido la tendencia descentralizadora no sólo porque, en general y durante buena parte de estos años, se preocuparon más por acentuar su autonomía, entendida como ausencia de controles e injerencias, que de participar en un proceso organizado de vertebración escalonada, sino también por otro tipo de razones, algunas no imputables a su voluntad, como la aceptación de la técnica modal de la subvención que en no pocos casos oculta una tendencia centralizadora del ente público superior concedente, la falta de adecuación de las instituciones locales y, especialmente, el problema de las insuficiencias financieras de los entes locales, lo cual lleva a afirmar a Font i Llovet que «si la Administración local en su conjunto sigue siendo la asignatura pendiente de la organización territorial del Estado, la de la financiación es, sin duda, la lección más decisiva de esta asignatura», si bien en esta materia hay que tener en cuenta la importante reforma experimentada por la Ley 51/2002, de reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

No obstante lo señalado, debe advertirse que, si bien los problemas de los entes locales tienen su origen principal en la insuficiencia financiera de los mismos, también ha de hacerse una llamada de atención —y en general a todos los entes públicos— para que: 1) incrementen el control de los gastos corrientes y del personal; 2) eviten gastos innecesarios provocados en ocasiones por puro afán de protagonismo de algunas autoridades locales; 3) realicen un mejor, responsable y racional aprovechamiento de los recursos de que disponen, y 4) impidan de forma radical algo lamentablemente frecuente como son las inversiones que suponen la adjudicación de unas obras por un importe determinado, cuando al final su precio se multiplica por tres o por cuatro.

A lo expuesto puede añadirse una cierta desconfianza de las entidades locales hacia las técnicas de descentralización, pretendiendo ver en ellas un modo de control, tal y como tuvo reflejo en la Asamblea FEMP celebrada en Barcelona en 1983.

No obstante, esta desconfianza parece abandonada y en este sentido hay que destacar la resolución aprobada en la Asamblea General Extraordinaria celebrada en A Coruña en noviembre de 1983, en la cual se planteó sectorialmente la posibilidad de que los entes locales pudieran asumir competencias autonómicas. Concretamente, las materias a las que se refiere el documento son las relativas a: deporte, educación, empleo, juventud, mujer, asuntos sociales y urbanismo.

Tras el olvido inicial político y administrativo respecto de los entes locales y después de la Ley de Bases de 1985 y el Texto Refundido del año siguiente, se volvió a extender una cierta capa de silencio, de considerar ya cumplido el papel del Estado tras la aprobación de la normativa mencionada. Sin embargo, la Federación de Municipios y Provincias de España, superados sus recelos iniciales antes mencionados, mantendría viva la necesidad de reivindicar la posición de las entidades locales tanto desde un punto de vista de la autonomía como también de la descentralización. A este respecto, el impulso que supuso para las Comunidades Autónomas la aprobación de

la Ley Orgánica de Transferencias de 1992 y las subsiguientes reformas estatutarias de los dos años siguientes requería una adecuada acentuación de las políticas municipalistas, máxime cuando ya se estaba gestando una nueva ampliación competencial de las nacionalidades y regiones que habría de traducirse en unas nuevas modificaciones de sus Estatutos entre el período 1996 y 1999.

En este contexto, será desde la Asamblea extraordinaria celebrada a finales de noviembre de 1993 en A Coruña cuando la FEMP venga señalando con rotundidad la necesidad de un pacto local que suponga un impulso al ámbito de la acción de los poderes locales y clarifique el ámbito competencial de estas Administraciones. Desde entonces, diversos hechos jalonan el proceso que tiene su culmen en el documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la FEMP de 24 de septiembre de 1996 denominado «Bases para el Pacto Local», en el cual se relacionan como susceptibles de transferencias desde las CCAA las materias a las que ya se refería la Asamblea de A Coruña tres años antes.

Este documento, que el Gobierno central, en la parte que le afectaba, prefirió denominar «Medidas para el Desarrollo del Pacto Local», fue objeto de amplio estudio y negociación por parte del Ejecutivo, cuya primera tarea era identificar, del conjunto variado de propuestas en él contenidas, cuál era la Administración responsable en cada materia por ser la titular de la competencia de conformidad con el bloque de la constitucionalidad y ello en orden a conseguir un escrupuloso respeto al ámbito propio de cada entidad competente, evitándose así rechazos por parte de las Comunidades Autónomas, que podrían considerar injerencias todo aquello que, siendo de su competencia, pretendiese ser abordado desde instancias políticas, gubernamentales o parlamentarias de carácter central.

Un estudio detenido de esta materia ponía de relieve que de las 92 medidas que solicitaba la FEMP, 60 de ellas correspondían el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (65 por 100) y las 32 restantes eran propias del ámbito competencial del Estado (35 por 100). Respecto de estas últimas, ya se habían llevado a la práctica cinco de ellas (tres en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, una respecto a la participación de los entes locales en los órganos de gobierno de las autoridades portuarias y una respecto a la posibilidad de delegación de la potestad sancionadora), lo que suponía el 16 por 100 de las medidas competencia del Estado.

De las restantes 27 medidas el Gobierno central asumió 23 y solamente se excluyeron cuatro: dotar de carácter de autoridad a los agentes de la ORA, por no ser posible al no tener el carácter de funcionarios públicos; la exigencia del previo pago del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica para poder circular, por cuanto que supondría penar el incumplimiento de una obligación fiscal con una medida ajena a dicho ámbito; la supresión de la obligación de los Ayuntamientos en el mantenimiento de centros escolares dadas las consecuencias económicas para las Comunidades Autónomas que se disponían a asumir la competencia sin perjuicio de que puedan buscarse fórmulas de colaboración, y, en cuarto lugar, el establecimiento de

mecanismos de financiación, en cuanto existía un foro específico de estudio en el Ministerio de Economía y Hacienda.

De este modo, puede observarse que de las 32 medidas solicitadas por las entidades locales que forman parte del ámbito competencial del Estado, 28 de ellas o bien ya estaban cumplidas o se procedía a incluirlas en los acuerdos que se tomaron, lo cual significaba un 87 por 100 de sus peticiones. A ellas habría que añadir otras 20 nuevas medidas que se recogieron al final por el Gobierno central, que daban contenido a un pacto local que iba más allá de una mera reivindicación competencial.

Algunas de esas medidas tenían el carácter de administrativas, no requiriendo una regulación con rango de ley, siendo tomadas por el Consejo de Ministros en su reunión de 17 de julio de 1998 y que alcanzan las áreas de interior, medio ambiente, sanidad y consumo, trabajo y asuntos sociales, justicia, fomento y turismo.

A ello debe unirse el acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales y que se suscribió por los partidos políticos con representación parlamentaria el 7 de julio del mismo año.

Además, se asumieron otras medidas que sí que tenían traslación en modificaciones legislativas que tenían por objeto dar un impulso al ámbito de la acción de los gobiernos locales, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia local y la organización territorial, y dotando de nuevos mecanismos a las corporaciones locales para que potencien su autonomía, entendida como garantía institucional o capacidad de decisión sobre los propios intereses y de actuación eficaz ante los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Este conjunto de medidas legislativas fueron adoptadas en un clima de consenso a nivel parlamentario en las Cortes Generales y afectaban a la modificación tanto de la Ley de Bases de Régimen Local como a la reforma de varias Leyes Orgánicas, como son las del Tribunal Constitucional, Régimen Electoral General, Seguridad Ciudadana, Derecho de Reunión y Derecho a la Educación.

En cualquier caso, algunas de las competencias asumibles vienen ya siendo en muchos casos ejercidas por algunos entes locales en base a la regla de las facultades complementarias del artículo 27, pero que son dispuestas en ocasiones por demandas de colectivos sociales; en otras, por pasividad del Estado o de las CCAA, pero a veces también por propio afán de protagonismo de autoridades locales y por el deseo de hacer cosas, etc., sin que ello haya hecho desaparecer la atención autonómica, de modo que en muchos casos se ha producido una superposición y concurrencia desordenada que ha creado no sólo una confusión entre el ciudadano usuario de servicios públicos, sino también una duplicidad innecesaria y multiplicadora del gasto público.

Por ello, frente a la asunción por vía de hecho de competencias autonómicas, debe propugnarse un replanteamiento serio, racional y conjunto

del grado de intervención en las materias concurrentes, con unos criterios ordenados y coordinados de los entes públicos.

En cualquier caso, es preciso tener la paciencia de asumir que ello no es fácil, máxime cuando, en el caso de España, la gran variedad y número de municipios (8.066) puede exigir otra toma de decisiones de reordenación del mapa municipal.

Pero quizás el factor más importante sea el de la convicción de que es posible y de que es conveniente. De nada valdrían proclamaciones doctrinales e incluso imposiciones jurídicas si los actores que concurren en la acción pública en búsqueda del interés general no asumen el hecho de que la sociedad demanda una actuación concertada.

En cualquier caso, queda en el margen de decisión de cada Comunidad Autónoma, a la cual corresponde apreciar la conveniencia e intensidad de hacer efectivo el principio de descentralización, sin que puedan ser forzadas a ello si no es mediante un ambiente de cultivo serio y ponderado que analice las relaciones de las entidades locales con las demás entidades públicas, de modo que, sin interferir en la decisión de cada Comunidad, se pondere de modo conjunto en lo posible todo lo relativo a ello, lo cual requiere un notable cambio en las actitudes y sensibilidades de las CCAA en relación con estos temas, para lo cual siguen siendo necesarios los Pactos Locales Autonómicos, para posibilitar que lo señalado se lleve a cabo con un mínimo de homogeneidad, si bien ha de ser cada Comunidad Autónoma la que defina el grado, intensidad y la articulación concreta de la descentralización.

Para ello, además de la potenciación de la Comisión Nacional de Administración Local o la conferencia sectorial específica, adquiere singular importancia un marco o foro que hasta ahora no ha sido apenas aprovechado, el Senado, el cual es Cámara no simplemente autonómica sino que, como dice el artículo 69 de la Constitución, es una Cámara de representación territorial, y entes territoriales son también las entidades locales, sin que la Comisión creada en esta Cámara el 20 de diciembre de 2000 haya tenido mucha virtualidad.

Así pues, sólo está pendiente el desarrollo de lo que incumbe a las Comunidades Autónomas, debiendo tenerse en cuenta, tal y como anteriormente apuntábamos, que a nivel de Estatutos de Autonomía, casi la totalidad de las nacionalidades y regiones recogen previsiones de actuación de sus competencias a través de municipios y otras entidades locales, previendo —aunque de modo poco sistemático— diversas fórmulas de descentralización territorial.

No obstante las previsiones estatutarias, lo cierto es que, en la práctica, escasas han sido las disposiciones normativas, aunque sea a nivel general, que hayan desarrollado estos preceptos contenidos en las Normas Institucionales Básicas Autonómicas.

Ha sido bastante recientemente cuando en diversas Comunidades Autónomas se ha procedido a iniciar unos estudios acerca de la posibilidad de realizar transferencias o delegaciones de funciones o también encomiendas de gestión a favor de las entidades locales. No obstante, los pasos han sido

muy tímidos y, en general, salvo unos procesos de negociación en las respectivas Federaciones de Municipios radicadas en su territorio, no se ha avanzado mucho, sin que en general la voluntad de llevar a efecto este proceso de descentralización tenga visos de ser pronto una realidad no puramente técnica.

La única excepción a lo señalado lo constituye la Comunidad Autónoma de Madrid, en la cual se ha aprobado la única —hasta el momento— norma específica en su Asamblea Regional, concretamente la Ley 3/2003, de 11 de marzo, y que sin duda ha de servir como referente a las demás Comunidades Autónomas para la legislatura actual (2003-2007). En definitiva, es necesaria la profundización del principio descentralizador y las CCAA, que tan reivindicativas son de ésta cuando se trata de competencias estatales, han de ser coherentes y proceder a transferir diversas materias en las CCLL.

Ello supone no sólo leyes, sino también, y ante todo, dos aspectos importantes: *a)* lealtad al sistema (doctrina alemana), lealtad hacia el sistema descentralizado hasta sus últimas consecuencias, y *b)* voluntad seria por racionalizar la Administración Pública y vertebrar mejor nuestro Estado.

Igual que un filósofo de la Educación se pregunta ¿puede un árbol vivir sin raíces?, podríamos preguntarnos si puede un país ser fuerte sin cuidar y desarrollar las células pequeñas de convivencia democrática que son los Ayuntamientos.

Una nación fuerte y dinámica requiere unos municipios fuertes y coordinados.

Éste es, sin duda, el gran reto para el futuro.

II

ESTUDIOS

Regionalización y conformación del Estado Autonómico ★★

Sumario: I. EL ANHELO DE UN NUEVO EQUILIBRIO ORGANIZATIVO TERRITORIAL ENTRE LAS FUERZAS CENTRÍFUGAS Y CENTRÍPETAS.—1.1. La descentralización política como alternativa.—1.2. La «regionalización» como modelo en los países de nuestro entorno cultural.—1.3. «Regionalización» y proceso de integración europea: inexistencia de una noción uniforme de «Región».—1.4. La solución autonómica como «decisión política fundamental» del Constituyente español.—1.4.1. El carácter determinante de la solución territorial.—1.4.2. Los factores condicionantes del modelo constitucional.—1.4.3. La decisiva labor del Tribunal Constitucional: el «Estado autonómico jurisdiccional».—II. LOS AVATARES DE LA «CUESTIÓN TERRITORIAL»: DE LOS «REYNOS DE LAS ESPAÑAS» AL «ESTADO INTEGRAL».—2.1. La vertebración territorial del Estado español en su proceso de gestación y consolidación.—2.1.1. El gobierno mancomunado de la monarquía de los Reyes Católicos y la perduración del modelo durante el régimen polisinodial de la dinastía de los *Habsburgo*.—2.1.2. La «Nueva Planta» uniforme y centralista de la dinastía de los *Borbón*.—2.2. Los intentos normativos de resolución de la «cuestión territorial»: la I República y el movimiento de las Mancomunidades Provinciales.—2.3. Las claves del «Estado integral» diseñado por la Constitución de la II República.—III. LA SUSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD DICTADURA-CENTRALIZACIÓN POR LA PARIDAD DEMOCRACIA-DESCENTRALIZACIÓN.—3.1. Los «régimenes preautonómicos» como fórmula transitoria.—3.2. Cronología del proceso preautonómico.—3.2.1. Los primeros pasos de la descentralización.—3.2.2. El restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña.—3.2.3. El Consejo General del País Vasco.—3.2.4. El establecimiento de la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, el Consejo del País Valenciano y la Junta de Andalucía.—3.2.5. Los

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

** Lo que sigue constituye la primera parte de un estudio de conjunto, cerrado en junio de 2003: *Regionalización y conformación del Estado autonómico. El sistema interrelacional de las Administraciones territoriales*. La extensión del mismo ha aconsejado su división en dos partes, a efectos de publicación, editándose ahora la primera —comprensiva de los epígrafes I, II, III y IV— con el título: *Regionalización y conformación del Estado autonómico*. La segunda parte verá la luz en el próximo número de esta misma Revista con el título: *El sistema interrelacional de las Administraciones territoriales*; en la misma se analizan «Los principios estructurales del sistema interrelacional» —epígrafe V—, «Las técnicas de cooperación y coordinación entre Administraciones territoriales» —epígrafe VI—, «Las técnicas de tutela y control interterritorial» —epígrafe VII— y «Reflexión final; reforma de la Constitución: *nomem iuris* y racionalización del sistema» —epígrafe VIII—. Además, y al margen de las múltiples referencias que a pie de página se realizan en las dos partes, se inserta una «Nota bibliográfica» común —epígrafe IX—, comprensiva de las obras de referencia en la materia.

regímenes provisionales del Consejo Interinsular de Baleares, la Junta de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León.—3.2.6. El cierre del sistema transitorio: el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega.—3.2.7. El proceso de transferencias competenciales.—3.3. La disolución de los entes preautonómicos.—IV. LA AFIRMACIÓN POSITIVA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR.—4.1. El modelo ecléctico diseñado por el Constituyente.—4.2. La tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas: acceso al autogobierno y elaboración de los Estatutos de Autonomía.—4.2.1. Las vías de acceso al autogobierno: la iniciativa autonómica.—4.2.2. Los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía.—4.3. La secuencia del proceso constitutivo de las Comunidades Autónomas y su evolución.—4.3.1. El impulso inicial (1979-1981): las «Comunidades históricas».—4.3.1.1. El significado de la Transitoria Segunda como vía de acceso al autogobierno.—4.3.1.2. El País Vasco.—4.3.1.3. La Generalidad de Cataluña.—4.3.1.4. Galicia.—4.3.2. Los «Pactos Autonómicos de 1981», el Estatuto de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales.—4.3.2.1. La «Comisión Enterría» y la mutación operada por los «Pactos Autonómicos de 1981».—4.3.2.2. La singularidad del procedimiento de aprobación del Estatuto andaluz.—4.3.2.3. El Principado de Asturias.—4.3.2.4. Cantabria.—4.3.3. Tercer impulso (1982): La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra.—4.3.3.1. La generalización de la vía del artículo 143.—4.3.3.2. La ampliación competencial vía artículo 150.2 en los supuestos canario y valenciano.—4.3.3.3. El mejoramiento del fuero: la Adicional Primera y Navarra.—4.3.4. Cuarta fase (1983): Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León; el «Proyecto de la LOAPA».—4.3.4.1. Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana y Capital del Estado español.—4.3.4.2. El acceso a la autonomía de la provincia de Segovia.—4.3.4.3. La capacidad de disposición de la iniciativa autonómica: la Diputación Provincial de León.—4.3.4.4. El Fondo de Compensación Interterritorial y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.—4.3.5. La unificación de los procesos electorales (1991).—4.3.6. Los «Pactos Autonómicos de 1992»: la ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143.—4.3.7. La culminación del mapa territorial (1995): Ceuta y Melilla; la expectativa de Gibraltar.—4.3.8. Las reformas posteriores; los «Acuerdos de 1996» y el proceso de reforma global de los Estatutos.

I. EL ANHELO DE UN NUEVO EQUILIBRIO ORGANIZATIVO TERRITORIAL ENTRE LAS FUERZAS CENTRÍFUGAS Y CENTRÍPETAS

1.1. La descentralización política como alternativa

Es cierto, o al menos se afirma con regularidad, que el tránsito de siglo al que estamos asistiendo se caracteriza en el ámbito europeo por un proceso de reformulación de la posición del «Estado», en tanto que forma definitiva de la unidad política, y por la consecuente redefinición del clásico concepto de «soberanía»¹.

¹ De especial interés resultan al respecto las distintas Ponencias presentadas al Coloquio celebrado en Nancy, Francia, durante los días 6, 7 y 8 de noviembre de 1997, organizado por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, el Institut de recherches sur l'évolution de la Nation et de l'Etat en Europe y la Universidad de Nancy 2, editadas ulteriormente por el Conseil de l'Europe con el título:

En este marco, la obsolescencia del modelo del «Estado-nación» que nos legara el siglo XIX, de un lado, así como, de otro, la insuficiencia de los entes locales para la eficiente planificación y gestión de buena parte de los servicios propios de las sociedades postindustriales desarrolladas —por razones de economía de escala y con la excepción de las grandes concentraciones urbanas— han llevado a primer término la idea de la «descentralización política», en cuanto expresión visible de un gobierno más cercano a los ciudadanos y de la proximidad de la gestión de los servicios que más afectan a sus intereses cotidianos.

La descentralización se ha convertido, de esta forma, en un anhelo común en el marco de los países de nuestro entorno cultural, conscientes de la necesaria articulación de un nuevo punto de equilibrio organizativo en la configuración territorial del Estado. Sobre la veracidad de este aserto resulta suficiente remitirse al «Informe» comparativo realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa, editado en lengua castellana con el título «*La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*»².

Y es que el simple ejercicio intelectual de no cerrar los ojos nos enseña que, frente al modelo del «Estado-nación» —cuyo arquetipo, sin duda alguna, ha sido Francia—, es decir, frente al Estado unitario clásico, donde el Poder es uno en su estructura, uno en su elemento humano y uno en sus límites

Les mutations de l'Etat-nation en Europe à l'aube du XXI^e siècle, colección Sciences et techniques de la démocratie, Estrasburgo, 1999.

² La cuestión, en efecto, ha sido cabalmente descrita en el detallado «Informe» comparado realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa, elaborado con la colaboración del Profesor Gérard Marcou y editado entre nosotros por el Ministerio de Administraciones Públicas con el referido título de *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, Madrid, 2000. El Informe consta, en realidad, de dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas ofrece un análisis de lo que significa la «regionalización», contemplada en sentido amplio y flexible, a partir de nueve experiencias nacionales, muy diversas entre sí, desde las cuales se concluye que, con una perspectiva global europea, la principal argumentación actual en favor de la regionalización es la socioeconómica —aunque, desde luego, éste no es en absoluto el caso español—. La segunda parte del Informe recoge una descripción —elaborada por lo autores que seguidamente se citan— de la situación hasta los años 1996 o 1997, según los países, de Francia (Marcou), Alemania (Krell), Hungría (Szabo), Polonia (Niewiadomski), Portugal (Santos), España (Sáenz de Buruaga), Suecia (Östhol), Suiza (Borsoni) y Reino Unido (Stoker). Al caso español se dedican las pp. 215 a 245. Se incorpora en la publicación española un Anexo de «Actualización de la situación española», a finales del año 2000, elaborado por Rodríguez Álvarez, comprensivo de las pp. 329 a 341.

Asimismo, de notable interés resulta la obra colectiva, dirigida por Miguel Ángel Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1999. En los cinco primeros capítulos de la misma se analiza, sucesivamente, la situación en España (con dos trabajos, el primero de Jordi Jaria i Manzano y el segundo del director de la edición, Aparicio Pérez), en Bélgica (con aportaciones de Eva Pons i Parera y de Francis Delpérée), en Canadá (a cargo tanto de Esther Mitjans y Carmen Chacón, como de José Woehrling), en Italia (con trabajos de Josep María Castellá Andreu y de Antonio Ruggeri) y en el Reino Unido (con aportaciones de Neus Oliveras i Jané y de John Bridge). Se cierra el estudio con un Capítulo VI de «Conclusiones», elaborado por Xavier Arbós i Marín y Jaume Vernet i Llobet.

territoriales³, ocupando las entidades territoriales infraestatales la subordinada posición de marco geográfico definido para la aplicación de la política de desarrollo territorial del Gobierno central, a partir de la década de los setenta del siglo que acabamos de cerrar la dinámica europea se ha caracterizado por la búsqueda de este nuevo punto de equilibrio organizativo.

El referido punto de equilibrio, conforme ha acreditado la práctica comparada, ha de ubicarse entre dos ideas antagónicas, las cuales concentran, de un lado, las seculares tendencias integradoras —presentes ya en el momento de gestación y consolidación del «Estado-nación» y auspiciadas ahora por el proceso de integración europea, sin que pueda desconocerse el impacto de la, tan traída y llevada, «globalización»⁴, determinada por el rol fáctico asumido por las multinacionales, la «mundialización» del mercado y los procesos migratorios—, y, de otro, las inclinaciones disgregadoras —alentadas tanto por un impulso ideológico, cual es el resurgimiento de determinados «nacionalismos» y «regionalismos», como por una exigencia democrática, concretada en la vocación de acercar la Administración a los ciudadanos, confiriendo a éstos capacidad para decidir sobre sus respectivos intereses—.

En todo caso, las dos grandes direcciones político-organizativas significadas, centrípetas y centrífugas, junto con la pretensión de la eficacia y eficiencia de la Administración en su servicio al ciudadano, han de tener como premisa un logro histórico y un valor irrenunciable: el principio indeclinable de la «unidad de la estructura estatal», habida cuenta de que la pasión autonomista no puede implicar, en modo alguno, la fragmentación del territorio nacional en microcosmos de poder, de acuerdo con las exigencias inherentes a su propia viabilidad desde el punto de vista económico⁵. De nuevo, quizás sea Francia el ejemplo más relevante, a partir de la afirmación del principio de «indivisibilidad de la República», que impide el reconocimiento por el legislador de «partes integrantes» en el seno del «pueblo francés», conforme, presupuesto el tenor del Preámbulo y del artículo 2 de la vigente Constitución de 4 de octubre de 1958⁶, declaró su Consejo Constitucional

³ Respecto de la configuración del «Estado simple» o «Estado unitario», nos remitimos, por todos, a la sincrética y clásica exposición de Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1972, p. 234.

⁴ Sobre su significación constitucional y su impacto en el proceso de transformación del Estado social, resulta sugerente el planteamiento de Gonzalo Maestro Buelga, «Globalización y Constitución débil», en la revista de la UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, primer semestre 2001, pp. 137 a 172.

⁵ Sobre el particular resulta suficiente remitir a la temprana y lúcida intuición, entre nosotros, del Profesor García de Enterría y Martínez Carande en el «Estudio Preliminar» a la obra por él dirigida, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980. Su texto ha sido ulteriormente recopilado en la Parte Tercera, de la obra del propio autor: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 373 a 399.

⁶ El primer párrafo del Preámbulo de la Constitución gala afirma que: «*Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.*» Por su parte, el último párrafo del artículo 2, que principia la disciplina del Título I, «*De la*

en la Decisión 91-290 DC, de 9 de mayo de 1991 —cfr., Considerandos 10 a 14—, a propósito de la Ley de 13 de mayo de 1991 por la que se aprobó el «Estatuto de la Colectividad Territorial de Córcega» —rechazando el reconocimiento de derechos subjetivos a una entidad, como lo habría sido el «pueblo corso» si el Juez constitucional hubiese aceptado esta terminología, porque ello sería contrario a la concepción del «pueblo francés», categoría unitaria que no conoce más que el universo de los ciudadanos que lo componen y no es susceptible de cualquier división en virtud de la ley—⁷.

La adecuada conciliación entre las fuerzas centrípeta y centrífuga en el marco de la unidad estatal ha determinado que, paulatinamente, se haya ido abriendo paso la idea de la necesidad de articular un modelo híbrido en el que, dicho lisa y llanamente, han de reconocerse nuevos espacios tanto a los elementos «federales» como a los aspectos «supranacionales», configurando una nueva estructura organizativa basada en una diversidad de círculos concéntricos⁸.

En este nuevo modelo, la «Región», representante de «el alma y la cultura democrática de Europa en sus diversas manifestaciones»⁹, se configura como una suerte de tercer nivel territorial europeo, expresión de una legitimidad sin la cual el déficit democrático del proceso de unificación podría lastrar su desarrollo —en este orden de ideas, como veremos, no ha faltado, incluso, quien ha contemplado la contemporaneidad de los procesos de unificación europea y de regionalización, en principio antagónicos, como expresión de un mismo y único fenómeno—.

Souveraineté», es del siguiente tenor literal: «*Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.*»

⁷ Sin perjuicio de lo que ulteriormente se expondrá con detalle, sobre el particular conviene tener presente ya que el texto de la Constitución Española de 1978 parte de la proclamación de la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles —art. 2—, prohibiendo la federación de Comunidades Autónomas y subordinando los convenios de colaboración entre las mismas a la autorización de las Cortes Generales —art. 145—, introduciendo, además, los pertinentes mecanismos de control destinados a garantizar que las distintas Comunidades cumplen sus obligaciones en el seno del Estado español —arts. 153 a 155—. La prolija jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por su parte, ha reiterado que la autonomía —que no es soberanía— no comprende la posibilidad de actuar de forma que perjudique los intereses generales de la Nación o de otros intereses generales distintos de la Comunidad Autónoma en cuanto tal, y que la solidaridad es el corolario de la autonomía reconocida por la Constitución.

⁸ Aunque no puede asumirse *ad integrum* el planteamiento, habida cuenta de que su punto de partida radica en la pretensión de despolitizar la adopción de las decisiones —lo cual, inevitablemente, incide en su fundamento democrático y exigiría, en consecuencia, reflexionar sobre su legitimación—, resulta de interés la exposición de Laura Ammannati, «Realtà e mito dell'Europa delle Regioni. Regioni e regionalismo nel contesto comunitario», en la obra colectiva, dirigida por Tania Gropi, *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, Giappichelli Editore, Turín, 1998, especialmente p. 223.

⁹ Cfr. Giorgio Berti, «Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht», en *Le Regioni*, núm. 5, 1992, p. 1213.

1.2. La «regionalización» como modelo en los países de nuestro entorno cultural

La apuntada tendencia descentralizadora ha tenido una notable proyección en los países de nuestro entorno cultural, con manifestaciones de lo más diverso tanto en lo que respecta a la posición constitucional de la «Región» como a su ámbito competencial.

Así, al margen del federalismo alemán —donde no se utiliza el término «región», considerándose los *Länder* como «entidades regionales»¹⁰ y no haciendo sino alusión a los ejemplos que pueden resultar más relevantes para nosotros, puede citarse en primer lugar, por la escenificación del tránsito de un modelo unitario a otro descentralizado que protagoniza, el proceso —*ab initio* sin cobertura constitucional expresa— de supresión de las tradicionales instituciones de la centralización administrativa operado en Francia.

En efecto, el proceso de descentralización de la República francesa se abrió paso —tras el rechazo en el referéndum celebrado en 1969 de un proyecto de descentralización de más amplio alcance— a partir de la institucionalización de la «región» como «establecimiento público» por la Ley de 5 de julio de 1972, para transformarse en «entidad local» por medio de la Ley de 2 de marzo de 1982, sobre los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, complementada por las ulteriores leyes de transferencias de 7 de enero y de 22 de julio de 1983, procediéndose a la elección mediante sufragio universal directo de los Consejos Regionales desde marzo de 1986. En este marco originario, las regiones —excluida por principio cualquier dependencia estatutaria o funcional de una colectividad territorial con respecto a otra— gozaban de la misma naturaleza jurídica que los municipios y los departamentos, aunque, a diferencia de éstos —prescritos por el art. 72 de la Constitución—, su fundamento era legal y no constitucional¹¹, debiendo tenerse en cuenta la ulterior Ley de 4 de febrero

¹⁰ Vid. en este sentido el Informe de situación preparado por Krell para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 129 a 149. En el mismo, al considerar las relaciones entre «la región y el Land», se afirma expresamente —p. 133— que «el término “región” no se utiliza en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Por eso en el nivel de la Unión Europea o del Consejo de Europa y a escala internacional, los *Länder* se consideran legítimamente como entidades regionales. En Alemania el vocabulario referente a la organización territorial usa habitualmente los términos “circunscripción administrativa” (*Regierungsbezirk*) y “distrito” para designar a los niveles correspondientes de la Administración regional». Y se añade más abajo —pp. 133, *in fine*, y 134—, «en la medida en que el término “región” designa la regionalización tal y como ha sido descrita anteriormente —es decir, no en el sentido que reviste este término en el Derecho público, sino más bien en el sentido administrativo y político—, se aplica a las ciudades, entidades territoriales y distritos vecinos que comparten elementos comunes de orden económico, estructural, histórico, político, social y/o geográfico. Por regla general, una circunscripción administrativa de *Land* (*Regierungsbezirk*), entidad regional de cierta importancia, tiene más de un millón de habitantes (hasta más de cinco millones en la circunscripción administrativa de Düsseldorf), mientras que un distrito (*Kreis*), entidad regional más pequeña, tiene habitualmente algunos cientos de miles de habitantes. La amplitud de las circunscripciones administrativas y de los distritos varía sensiblemente en función de la densidad de la población».

¹¹ Al respecto, nos limitamos a reproducir la sincrética descripción realizada por Loïc Philip en *La place des collectivités locales dans la Constitution de 1958* sobre «*Les régions*» —teniendo en cuenta que en la misma se contempla la situación previa a la reforma de 2003—: «*Les vingt-deux régions métropolitaines*

de 1995, para la ordenación y el desarrollo del territorio, en la que se fijaron las orientaciones de la reforma competencial¹². En todo caso, y presupuesto que, conforme precisara Marcou, la afirmación constitucional del principio de indivisibilidad de la República francesa excluye «cualquier interpretación de la regionalización en un sentido que conduzca al federalismo»¹³, podía concluirse afirmando que «el balance de la regionalización se considera generalmente como positivo; ninguna voz lo cuestiona»¹⁴. Con dichos precedentes, la culminación del proceso de descentralización y paralela afirmación de la región como entidad territorial se ha producido en el Congreso de Versalles de marzo de 2003, concretándose en la reciente reforma de la Constitución, operada por la *Loi constitutionnelle n.º 2003-276*, de 28 de marzo de 2003, relativa a la organización descentralizada de la República, a partir de la cual el artículo 1 proclama, de forma expresa, que «son organisation est décentralisée»¹⁵. Por su parte, el Título XII, «Des Collectivités Territoriales», ha dado acogida expresa a la región en el elenco de entidades territoriales, conformado actualmente por «les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer»¹⁶.

sont devenues véritablement autonomes depuis la loi du 2 mars 1982. Les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel direct (depuis 1986) pour six ans selon le scrutin de liste proportionnel (dans le cadre territorial du département). Le président est ensuite désigné à la majorité (relative au troisième tour), ce qui donne souvent lieu à des jeux d'alliances dont l'actualité illustre la difficulté. Il prépare et exécute les délibérations du conseil, dirige les services de la région et joue un rôle politique important. La région a surtout une vocation économique (planification, aménagement du territoire) en concertation avec l'État (contrats de plan). Elle est responsable, notamment, des lycées et de la formation professionnelle des jeunes. Ses ressources fiscales spécifiques sont constituées par les taxes sur les cartes grises et les permis de conduire. La Corse bénéficie d'un statut particulier. Si le Conseil constitutionnel a refusé toute référence à la notion de "peuple corse" (décision du 9 mai 1991), il a accepté que la loi du 13 mai 1991 crée une nouvelle catégorie de collectivité pour ce territoire. Ce régime spécifique se caractérise par deux départements et une région dont l'organisation se rapproche de celle des territoires d'outre-mer.» La referencia se toma de la página elaborada para Internet por el Conseil Constitutionnel bajo la rúbrica *La Constitution de 1958 en 20 questions*; cfr. www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/index.htm.

¹² Al respecto, el Informe de la situación francesa elaborado por el Profesor Marcou para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 97 a 128.

¹³ *Ibidem*, p. 103.

¹⁴ *Ibidem*, p. 125.

¹⁵ El tenor literal del reproducido precepto, en su redacción vigente, es el que sigue: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.»

¹⁶ Dispone el vigente artículo 72, que principia la disciplina del Título XII: «Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles

Por otro lado, ocioso resultaría detenerse aquí en la consideración de la experiencia del proceso de regionalización en Italia a partir de las prescripciones constitucionales de 1947, sensiblemente influido, no se olvide, por el tenor de la Constitución española de 9 de diciembre de 1931. El meritado proceso fue culminado, primero, con la puesta en marcha desde 1970 de las regiones de estatuto común y, ulteriormente, con la «reforma constitucional del Estado regional» operada, de forma sucesiva, mediante la Ley constitucional número 1, de 22 de noviembre de 1999, y la ulterior Ley constitucional número 3, de 19 de octubre de 2001¹⁷, las cuales han supuesto una modificación en profundidad del Título V de la Constitución, que se ocupa de «*Le Regioni, le Province, i Comuni*». En mérito de los dos primeros apartados de su artículo 114: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*»¹⁸. Sin poder detenernos en su análisis, objeto de reiterado estudio en nuestra Doctrina¹⁹,

ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.»

¹⁷ El artículo 10 de la Ley constitucional núm. 3, de 18 de octubre de 2001, dispone: «1. *Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.*»

¹⁸ A tenor del vigente artículo 131 de la Constitución italiana: «*Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.*» Recuérdese que este precepto fue redactado de acuerdo con las modificaciones introducidas por el artículo 1 de la Ley constitucional núm. 3, de 27 de diciembre de 1963, que instituyó la región de «*Molise*» —en la redacción originaria, el art. 131, bajo la locución «*Abruzzo y Molise*», individualizaba una única región—.

Presupuesto el elenco regional, ha de tenerse presente que, de conformidad con el primer párrafo del artículo 116: «*Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.*»

Al respecto, resultan de especial interés para la conformación del sistema, especialmente, la Ley constitucional núm. 2, de 26 de febrero de 1948 (para el Estatuto de *Sicilia*, que gozó de un régimen provisional —diríamos preautonómico— con carácter previo a la aprobación de la propia Constitución); Ley constitucional núm. 3, de 26 de febrero de 1948 (para el Estatuto de *Sardegna*); Ley constitucional núm. 4, de 25 de febrero de 1948 (para el Estatuto del *Valle d'Aosta*); Ley constitucional núm. 5, de 26 de febrero de 1948, y d.p.r. núm. 670, de 31 de agosto de 1972, (para el Estatuto del *Trentino-Alto Adige*); Ley constitucional núm. 1, de 31 de enero de 1963 (para el Estatuto del *Friuli-Venezia Giulia*); Ley constitucional núm. 1, de 9 de mayo de 1986, concerniente a la modificación del artículo 16 del Estatuto de *Sardegna*; Ley constitucional núm. 3, de 12 abril de 1989, que modificó e integró la Ley constitucional núm. 1, de 23 de febrero de 1972, concerniente a la duración en el cargo de la Asamblea regional siciliana y de los consejos regionales de las regiones con estatuto especial; así como la Ley constitucional núm. 2, de 23 de septiembre de 1993, que modificó e integró los estatutos especiales del *Valle d'Aosta*, *Sardegna*, *Friuli-Venezia Giulia* y *Trentino-Alto Adige*.

¹⁹ Al margen del ya clásico trabajo de Juan Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978, y de la aportación de José Luis Piñar Mañas, *Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, la evolución hasta 1998 está perfectamente descrita, de forma sumaria, en los trabajos de Castellá Andreu, «El Estado Regional Italiano: La propuesta de Reforma Constitucional de 1997» —pp. 145

simplemente indicaremos que, frente a la anterior regulación constitucional, en la que se especificaban sólo las materias sobre las que las regiones podían dictar disposiciones legislativas, la reforma ha establecido un nuevo sistema de reparto de competencias entre las regiones y el Estado, relacionando su artículo 117 las materias que son competencia exclusiva del Estado y aquellas que son de legislación concurrente, en las que únicamente corresponde al Estado determinar los principios básicos de la materia, quedando en manos del poder regional la potestad legislativa sobre el resto de materias no atribuidas expresamente al Estado.

En el mismo orden de ideas, por obvias razones —presididas por la contraposición entre dos comunidades principales: la flamenca y la francófona—, sin lugar a dudas singular ha sido la construcción de un nuevo modelo de organización territorial en Bélgica, sustituyendo por otro de corte federal el Estado unitario, articulado territorialmente en municipios y provincias, que diseñara, en el momento de acceso a la independencia, el Constituyente de 1830²⁰. El proceso belga de descentralización, que podría calificarse de «vertiginoso», encuentra su precedente en las leyes lingüísticas del bienio 1962-1963, desarrollándose a partir de sucesivas reformas constitucionales. La primera modificación de la Constitución se operó en 1970, y tuvo una relevancia de primera magnitud, por cuanto sentó las características básicas del modelo territorial hoy vigente, procediendo a la creación de dos tipos de entidades infraestatales, de un lado, las «comunidades» —concretamente tres: la francesa, la flamenca y la germanófona—²¹ y, de otro, las «regiones» —también tres: la Región Valona, la Región Flamenca y la Región de Bruselas—²². Le seguirían las ulteriores reformas de 1980 y de 1988, enderezadas a la ampliación competencial, culminando el proceso de descentralización con la reforma de 1993, que procedió a la conversión del sistema en un

a 168—, y de Ruggeri, «El Regionalismo italiano, del “modelo” constitucional a las propuestas de la Bicameral. ¿Innovación o “racionalización” de viejas experiencias?» —pp. 169 a 205—, ambos incluidos en la obra colectiva, dirigida por Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit.

Sobre el proceso de reforma constitucional del Estado regional culminado con la meritada Ley de 2001, si bien anterior a su publicación oficial y consecuente entrada en vigor, resulta de interés la consulta de la sumaria crónica de Carlos Ortega Santiago, «Crónica Constitucional Italiana: la reforma del Estado regional y las elecciones legislativas de 2001», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, primer semestre 2001, pp. 315 a 322, donde —p. 315— califica la revisión constitucional de 2001, impulsada por el centro-izquierda, como «el peldaño final en el proceso de federalización». Asimismo, vid. el ulterior trabajo de José Luis Prada Fernández de Sanmamed, «La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano en la XIII Legislatura», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 115, 2002, pp. 27 y ss.

²⁰ El proceso evolutivo puede consultarse tanto en Pablo Lucas Murillo de la Cueva, «El federalismo asimétrico en Bélgica», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997, pp. 173 a 198; como en Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., concretamente las aportaciones de Pons i Parera, «El federalismo belga» —pp. 61 a 84—, y de Delpérée, «El reparto de las responsabilidades» —pp. 85 a 95—.

²¹ El vigente artículo 2 de la Constitución dispone, en efecto, que: «*La Belgique comprend trois communautés: la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone.*»

²² A tenor del artículo 3 de la Constitución, «*La Belgique comprend trois régions: la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise.*»

Estado federal —«*La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions*», conforme prescribe su vigente art. 1—, cuya concreta articulación diseña el Capítulo IV de su Título III, bajo la rúbrica «*Des Communautés et des régions*». En síntesis, conforme se ha afirmado, «el federalismo “à la belge” se ha caracterizado doctrinalmente por tres rasgos que perfilan un modelo *sui generis*, que deroga en varios puntos la (teórica) práctica general federal. En primer lugar, se trata de un *federalismo de disociación* —fruto de la desagregación del anterior Estado unitario de un conjunto de entidades autónomas dotadas de poderes estatales—, en el que perviven elementos unitarios junto con fuertes tendencias centrífugas. En segundo lugar, es un *federalismo de confrontación (o bipolar)*, basado en la oposición y la necesaria búsqueda de equilibrio entre dos partes o *cuerpos* políticos distintos, situados en uno y otro lado de la frontera lingüística. En tercer lugar, aparece como un *federalismo de superposición o de doble estrato*, estructurado a partir de dos tipos de colectividades políticas diferentes (comunidades y regiones) que se superponen sobre un mismo territorio, dando lugar a asimetrías institucionales muy acusadas»²³.

Peculiar, asimismo, ha sido la dinámica en el Reino Unido, un tradicional —pero atípico— «Estado» unitario fuertemente centralizado que, en realidad, está conformado por cuatro «entidades territoriales» distintas que se unieron en el pasado, de las cuales tres, *England*, *Scotland* y *Wales*, forman Gran Bretaña, siendo la cuarta componente del sistema *Northern Ireland*²⁴. No podemos aquí detenernos en su dinámica desde la década de los años setenta, limitándonos a destacar, de un lado, la descentralización operada vía «*devolution of powers*» a las asambleas regionales de Escocia y el País de Gales, inicialmente frustrada por el referéndum de 1 de marzo de 1979 sobre la *Scotland Act* —al no haberse alcanzado la mayoría legalmente exigida— y el proyecto de *devolution* a Gales —sobre el que se pronunció en contra la mayoría de la población galesa—, y ulteriormente culminada, previo *referenda* favorable en 1997 en ambos territorios —11 de septiembre y 18 de septiembre, respectivamente—, mediante sendas leyes de 1998, la *Scotland Act* y la *Government of Wales Act*, habiéndose celebrado las primeras elecciones

²³ Cfr. Pons i Parera, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., p. 62 —las cursivas son del autor—.

²⁴ Vid., referido al período que transcurre hasta 1998, pero considerando ya las grandes transformaciones estructurales, Oliveras i Jané, «Las transformaciones constitucionales del Reino Unido: La nueva organización territorial del poder», en *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., pp. 209 a 231.

Aunque referidos a un período anterior a la *Scotland Act* y a la *Government of Wales Act*, así como al establecimiento de un gobierno regional en Irlanda del Norte, por cuanto analizan los distintos proyectos luego hechos realidad, conserva su utilidad la consulta, entre otros, de Bridge, «Nuevos procesos de descentralización en Europa», en la obra colectiva anteriormente citada en esta misma nota, pp. 233 a 257; del Informe realizado por Stoker para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 303 a 328; de María Rosa Ripollés Serrano, «Nota sobre una reforma constitucional: la devolución de poderes a Escocia, el nuevo Parlamento escocés», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pp. 319 a 330, y de Santiago Sánchez González, «Cambios constitucionales en el Reino Unido de la Gran Bretaña», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, primer semestre 1998, pp. 215 a 222.

al *Scottish Parliament* y a la *National Assembly for Wales* en 1999. De otro lado, ha de tenerse presente el inconcluso proceso, colmado de avatares y quebrantos, de devolución de la autonomía a Irlanda del Norte, en donde ha de destacarse el trascendental Acuerdo de Belfast de 10 de abril de 1998 —ratificado por el 71 por 100 de los votantes en el referéndum de 22 de mayo— y las ulteriores elecciones de 25 de junio del propio año a la *Northern Ireland Assembly*, punto de partida del establecimiento de un gobierno regional²⁵. Por último, en el ámbito local, no pueden tampoco ignorarse las transformaciones operadas en el gobierno de la ciudad Londres. En suma, lo importante a nuestros efectos es destacar que, si bien los distintos procesos territoriales tienen un alcance muy diferente, en el desarrollo de la política descentralizadora late un denominador común, cual es la reforma constitucional en el ámbito de la distribución territorial del poder político; todo ello, como es sabido, sin perjuicio de la existencia en el Gobierno británico de departamentos ministeriales territoriales para cada uno de estos «reinos», que han asumido la responsabilidad de una serie de funciones de ejecución directa sobre materias que, en el análisis comparado, suelen corresponder en otros países continentales a una estructura regional de gobierno.

1.3. «Regionalización» y proceso de integración europea: inexistencia de una noción uniforme de «Región»

La *vis atractiva* del apuntado fenómeno de descentralización política plantea, en el marco comunitario, la contemporaneidad de los procesos de integración europea y de regionalización, los cuales, en una aproximación inicial, resultan prácticamente antagónicos.

Empero, constituyendo la diversidad social, histórica y cultural entre sus regiones uno de los muchos valores políticos de Europa, no puede ignorarse que no han faltado autores que incluso consideran ambos procesos expresión de un mismo y único fenómeno²⁶.

²⁵ Como es bien sabido, la *Assembly* fue suspendida el 14 de octubre de 2002 y disuelta el 28 de abril de 2003. El Secretario de Estado asumió la responsabilidad en la dirección de los *Northern Ireland Departments*.

²⁶ En esta línea de pensamiento sigue resultando fructífera la consulta del trabajo de Vlad Constantinesco, «Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, 1989, p. 12, quien concluye la necesidad del «replanteamiento del Estado soberano en tanto que forma definitiva de la unidad política»; pero nos remitimos especialmente a la obra de Giuseppe Mammarella y Paolo Cacace, *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999.

Entre nosotros, *vid.* el sugerente planteamiento de Luciano Parejo Alfonso, «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisión de la Unión Europea», en el colectivo *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria, 1994, pp. 67 y ss., donde el Profesor de la Carlos III plantea la necesidad de articular el Estado a partir de ambos procesos —regionalización y unificación europea—, de donde colige la necesidad de considerar tres niveles: el europeo, el estatal y el autonómico. Concluye el autor citado que el problema no es el reparto de competencias, sino el diseño de un sistema en el que el Estado y las Comunidades Autónomas tengan claro su papel respectivo y sus responsabilidades.

En este orden de ideas, la regionalización está amparada por el principio de subsidiariedad o descentralización en el ejercicio de las competencias, así como por la pretensión de mitigar la diversidad económica generadora de desequilibrios regionales, consecuencia de la propia evolución económica y tecnológica, y de los procesos migratorios.

Dichas circunstancias han compelido paulatinamente a la hoy Unión a ponderar los procesos de descentralización desarrollados en el seno de los Estados miembros, asumiendo como política específica propia la denominada «política regional».

Ocioso resultaría precisar aquí que la consideración de la meritada política comunitaria no es objeto de nuestro estudio²⁷. Sirva como recordatorio²⁸ que los Jefes de Estado y de Gobierno, en el Consejo Europeo de París, de 1972, acordaron conceder absoluta prioridad a la eliminación de las disparidades regionales y estructurales, si bien hay que esperar a 1975 para que se apruebe el Reglamento de un «Fondo Europeo de Desarrollo Regional», con el objetivo de reducir las disparidades regionales derivadas del predominio agrícola, las limitaciones industriales y el subempleo estructural. Por su parte, el Acta Única Europea quiso dar un importante impulso a la política regional, introduciendo el concepto de «cohesión económico-social» como objetivo implícito de la Comunidad Europea, en aplicación del artículo 2 del Tratado, el cual prevé, entre sus fines, el desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. El Tratado de la Unión Europea profundizó en los instrumentos regionales²⁹, estableciendo la regulación vigente del Título XVII de la Parte Tercera del Tratado de la Comunidad Europea. Así, el artículo 258, en orden a reforzar la cohesión económica y social, determina que la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales. Además, el Tratado procedió a la creación de un órgano específico, el Comité de las Regiones, institución de asistencia al Consejo y a la Comisión, con funciones consultivas, cuya regulación disponen los artículos 263 a 265 del Tratado. Cabe recordar que el Comité, integrado por representantes de las regiones y de los entes locales, ha sido reformado por el Tratado de Niza, el cual introduce la exigencia de que sus miembros sean titulares de un mandato electoral a nivel nacional.

Concebida así la política regional, con carácter subsidiario de las políticas regionales de ámbito nacional, se sirve para la consecución de sus objetivos de una serie de instrumentos fundamentales de carácter financiero, los cuatro

²⁷ Sobre el particular, *vid.*, con carácter introductorio, la sincrética exposición de Fernando Díez Moreno, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 2001, pp. 627 a 637.

²⁸ Sobre la evolución de las relaciones entre la Comunidad, hoy Unión Europea, y las regiones, *vid.* la sincrética exposición de quien, en el momento de su elaboración, era Presidente del Parlamento Europeo. Cfr. José María Gil-Robles y Gil-Delgado, «La construcción comunitaria y las Regiones», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pp. 43 a 54.

²⁹ *Vid.* Michele Scudiero, «Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht», *Le Regioni*, núm. 4, 1993, pp. 1029 y ss.

siguientes: primero, los préstamos y garantías concedidos por el Banco Europeo de Inversiones para la realización de los proyectos de desarrollo regional; segundo, el Fondo de Cohesión, creado por el Tratado de Maastricht, que atiende exclusivamente los proyectos en materia de medio ambiente y los de interés común en materia de infraestructuras de transportes terrestres, marítimos y aéreos; y, tercero, los Fondos Estructurales, instrumento privilegiado de la política de cohesión económica y social en que se plasma la solidaridad intracomunitaria, destinados a financiar acciones estructurales, esto es, inversiones —en su ámbito se ubican el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), creado en 1975; el Fondo Social Europeo; el FEOGA-Orientación, escindido en 1964, y el denominado Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, creado en 1993—.

Lo relevante a nuestros efectos es tener presente que la articulación comunitaria se basó *ab origine* en una dinámica operativa que concebía a los Estados miembros como un todo unitario, prescindiendo de la posible organización interna descentralizada de cada uno y basando su funcionamiento en la relación entre la Comunidad y el Estado. En lógica consecuencia, los Tratados constitutivos no prejuzgaban, de un lado, a qué instancia política interna correspondía el cumplimiento de las obligaciones comunitarias —fase descendente— y, de otro, cuál es el proceso de formación interna de la voluntad de cada Estado miembro en el iter definidor de formación de las políticas comunes —fase ascendente—. Se trata de cuestiones remitidas al ordenamiento interno de cada uno de los miembros, como corresponde al principio de subsidiariedad, en los términos sintetizados por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la Sentencia recaída en el asunto «Comisión versus Países Bajos», en la que declara: «*Il est vrai chaque État membre est libre de répartir comme il juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en oeuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités regionales ou locales*»³⁰.

La lógica consecuencia de la configuración originaria se resume en la «ceguera federal» —en la conocida expresión de Ipsen—, que afligía a la Comunidad Europea en sus orígenes y que le permitía ver sólo a los Estados miembros, impidiéndole prestar atención a las articulaciones territoriales internas. Ceguera que, no obstante, tampoco resulta tan anómala si se pondera que en el momento constitutivo tan sólo dos Estados miembros, Alemania e Italia, respondían a una configuración descentralizada, notablemente dispar entre sí. De tal suerte que la cuestión no se planteará hasta la década de los setenta, de forma paralela al proceso de ampliación comunitaria, en el que la incorporación del Reino Unido, en 1973, tendrá como consecuencia el inmediato establecimiento de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER).

A partir de aquí, la inicial ceguera sería corregida progresivamente por el ordenamiento comunitario, convirtiéndose la «región» en una suerte de

³⁰ Cfr. Sentencia de 25 de mayo de 1982, *Comisión versus Países Bajos*, núm. 97/81, Rec. 1982-5, p. 1983.

referencia institucional común, aunque deberá esperarse al Acta Única Europea para que la política regional comunitaria supere el marco economicista de los desequilibrios regionales y comience a configurarse como el reconocimiento del protagonismo político y administrativo de los entes territoriales³¹.

Lo anterior lo acredita la Resolución del Parlamento Europeo sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones, adoptada el 18 de noviembre de 1988³². En la misma se establecen una serie de principios básicos mínimos y se invita a los Estados miembros a regionalizar sus estructuras internas, adjuntándose como documento de trabajo para el futuro una «Carta Comunitaria de la Regionalización de los Estados miembros». El artículo 1 de la meritada Carta nos ofrece una definición del concepto de «región», disponiendo que: «1. *A los efectos de la presente Carta se entiende por región un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto singular de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural.* 2. *Por “elementos comunes” de una población concreta se entiende una especificidad común en materia de lengua, de cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y los transportes. No es imprescindible que todos estos elementos se den siempre.* 3. *Las diferentes denominaciones y la naturaleza jurídico-política que estas entidades puedan recibir en los diversos Estados (Comunidades Autónomas, Lánder, Nacionalidades, etcétera) no las excluyen de las consideraciones establecidas en la presente Carta.»*

En la misma línea, el Parlamento Europeo ha aprobado recientemente su Resolución de 14 de enero de 2003, sobre el papel de los poderes locales y regionales en la construcción europea.

Desde estas premisas, ha de traerse a colación la proyección del apuntado proceso en los distintos ordenamientos internos; por todos, el supuesto italiano a partir de la Ley de Reforma en Materia de Regiones y Unión Europea, relativa al Título V de la Constitución de 1947, aprobada por las Cámaras con fecha de 18 de marzo de 2001 y sometida a *referendum* confirmatorio el 7 de octubre de 2001, cuyo principio básico se resume en la afirmación del nuevo texto del párrafo quinto del artículo 117 de la Constitución, según el cual: «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge*

³¹ Sobre el particular me remito al interesante trabajo de Gema Rosado Iglesias, «La proyección europea de las entidades territoriales subestatales», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, enero-abril 2000, pp. 151 a 196.

³² La Resolución, con su Anexo comprensivo de la «Carta Comunitaria de la Regionalización», fue publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 326/289, de 19 de diciembre de 1988.

dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»³³.

No obstante la referida proyección europea, y al margen de la programática definición, de raíz sociológica, contenida en el reproducido artículo 1 de la «Carta Comunitaria de la Regionalización», lo cierto es que no existe un concepto uniforme de «región» —incluso, si se prefiere, de entidad territorial infraestatal o subestatal— que resulte jurídicamente operativo. Así lo acredita el hecho de que el artículo 7 de la propia Carta, al concretar los poderes de la Asamblea Regional, se limita a establecer la posibilidad —mera posibilidad: «podrán disponer»— de que la misma goce de la potestad legislativa, expresión máxima de la capacidad de decisión sobre los propios intereses; lo que ha determinado que la «región legislativa» se haya convertido en un tipo cualificado de «región»³⁴.

Por lo demás, es preciso reconocer que la inexistencia de una noción europea uniforme no es sino consecuencia de la dificultad tipológica de resumir en un concepto unitario entidades absolutamente dispares.

Buena prueba de lo que acaba de afirmarse lo es la fenomenología de realidades territoriales tan diversas como: en el pragmático modelo federal alemán, los *Länder* y, en un segundo nivel, los distritos rurales o *Kreise*³⁵; el esquema de «cantones» y «semicantones» suizo, al que en los últimos años las exigencias de la competencia económica han superpuesto los denominados «espacios», de ámbito supracantonal³⁶; las regiones italianas, en absoluto susceptibles de ser equiparadas a las regiones francesas³⁷ —meras entidades locales (sin perjuicio del Estatuto de Córcega aprobado en 1991), a las que puede equipararse la institución del «condado» en Hungría³⁸ o del «voivodato» (provincia o departamento) en Polonia³⁹ e, incluso, de los

³³ Sobre el particular *vid.* Marta Cartabia, «Italia en Europa: problemas nuevos y viejos. A la luz del Tratado de Niza y de la reforma constitucional de las Regiones», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, mayo-agosto 2001, especialmente pp. 239 a 247.

³⁴ Con su lucidez habitual, al respecto es indispensable el descriptivo trabajo de Alberto Arce Janáriz, «Las Regiones Legislativas de la Unión Europea», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre 2002, pp. 3 a 16.

³⁵ *Vid.*, al respecto, las consideraciones de Krell, reproducidas en la anterior nota a pie de página núm. 10.

³⁶ Sobre el modelo suizo de descentralización *vid.* el Informe elaborado por Borsoni para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 275 a 301.

³⁷ De acuerdo con la opinión de Marcou, «la regionalización francesa puede considerarse una experiencia original de regionalización en el Estado unitario; se analiza como una ampliación de la descentralización en el nivel regional sin cambiar sus características esenciales. Siempre se plantea la cuestión de la coexistencia de la región y del departamento, pero nada indica que sea resuelta pronto. El departamento es una entidad muy enraizada en la actualidad; la Ley de 2 de marzo de 1982 rehusó escoger entre la región y el departamento y éste se ha beneficiado de importantes transferencias de competencias». *Cfr. La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 125 y 126.

³⁸ Sobre el sistema diseñado por la Constitución de la República de Hungría y por la Ley de 1990 sobre las entidades territoriales, *vid.* el Informe de Szabo para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 151 a 173.

³⁹ Al respecto, el Informe elaborado por Niewiadomski para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, *op. cit.*, pp. 174 a 193.

Länstyrelse o condados suecos⁴⁰; las provincias holandesas, o, incluso, los nuevos «consejos unitarios», exponentes de un gobierno local de un solo nivel en cada parte del territorio, introducidos por la reforma territorial llevada a cabo en el Reino Unido, en el bien entendido sentido de que «en el seno de la Administración pública británica, la noción de región ha tenido un sentido más bien vago. Existe una gran variedad y una profusión de estructuras administrativas regionales. La idea de una Administración regional elegida mediante sufragio directo ha sido objeto de debates periódicos, sin acabar nunca en una plasmación práctica»⁴¹.

La mejor expresión de la apuntada dificultad —en absoluto meramente semántica— se encuentra en la propia definición, extraordinariamente abierta y pragmática, que ofrece el meritado Informe del Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDRL). En la misma, ajena a todo dogmatismo, se da entrada a procesos de descentralización política, en su doble vertiente de autonomía política y de autonomía administrativa, junto con otros de estricta descentralización administrativa, a los que se asimilan supuestos de mera desconcentración, con el único requisito de que estos últimos se basen en niveles de poder territorial subestatal existentes y no se trate de una mera desconcentración de funciones en los niveles periféricos regionales de la Administración del Estado.

Afirma, en efecto, el Informe: «*La regionalización se corresponde, pues, con un cambio de funcionalidad de las instituciones territoriales de nivel intermedio. Este cambio puede realizarse de formas muy diversas, con o sin la creación de un nuevo nivel territorial. No hay una correspondencia necesaria entre federalismo y regionalización. En efecto, el Estado federal procede de una Unión de Estados y no hay motivo alguno para que los Estados federados coincidan con entidades regionales, considerando la forma en que se han constituido a lo largo de la historia; incluso pueden presentar una cierta heterogeneidad interna, tanto más patente en cuanto la lealtad política fundamental se basa en el mismo Estado federal. Sin embargo, no se debe olvidar que los Estados federales consideran que ellos son también regiones y que, como tales, están representados en el nivel institucional europeo*»⁴².

⁴⁰ Nos remitimos al Informe elaborado por Östhol para el CDRL, en *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., pp. 247 a 274, en el que se analiza el sistema de organización territorial de Suecia, articulado, por debajo del Gobierno central, por la Administración estatal de los condados (*Länstyrelse*), los consejos de condado (*landsting*) y los municipios (*Kommuner*).

⁴¹ Cfr. Stoker, *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., p. 308. Precisa ulteriormente el autor citado —p. 309— que «la mayor parte de los sistemas regionales —con excepción de los existentes en Irlanda del Norte, en el País de Gales y en Escocia— se ocupan menos de la gestión de los territorios que del ejercicio de diferentes funciones. La creación de estructuras regionales se centra más en la administración o la gestión de las funciones que en la definición de sus límites respectivos. Puede ocurrir que los límites de la región varíen en el seno del mismo ministerio. Escocia, el País de Gales e Irlanda del Norte tienen los sistemas más característicos. En Inglaterra existe una unidad regional común en el Noreste y otra en el Noroeste. Sin embargo, incluso estas dos zonas están divididas en toda clase de circunscripciones. Existe también una región Sudoeste relativamente clara. El Este y el Sureste de Inglaterra aparecen como una zona en la que, en términos de referencias administrativas, el consenso sobre las determinaciones territoriales es más difuso».

⁴² Cfr. *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit., p. 36.

De lo expuesto se extrae una primera conclusión: la búsqueda del equilibrio organizativo territorial, no obstante la diversidad de formas, niveles e intensidades del proceso según los países, incluso la pluralidad de perspectivas en contextos políticos e institucionales bien diversos, está presente —señaladamente mediante el generalizado recurso a procesos de «regionalización», con sus evidentes efectos sobre el gobierno local—⁴³ en los diversos arquetipos estatales propios del Derecho interno que la doctrina político-constitucional ha manejado tradicionalmente con la finalidad de asegurar la coexistencia de las referidas fuerzas, es decir, el Estado unitario y el Estado federal, presentándose, como *tertium genus*, el Estado regional⁴⁴, con una configuración susceptible de evolucionar hacia cualquiera de los dos extremos de la línea en cuyo punto medio se ubica.

1.4. La solución autonómica como «decisión política fundamental» del Constituyente español

1.4.1. El carácter determinante de la solución territorial

En el contexto general que sincréticamente se ha perfilado, el Constituyente español de 1978 fue consciente de la necesidad de afrontar la, entre nosotros, *vexata* «cuestión territorial»⁴⁵, esto es, en palabras de Legina Villa,

⁴³ La cuestión constituye precisamente la preocupación central del reiterado Informe comparado realizado por el Comité Director de las Autoridades Locales y Regionales (CDLR) del Consejo de Europa. Vid. *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*, op. cit.

⁴⁴ Para aproximarse a los referidos arquetipos estatales sigue resultando fructífera la consulta de Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, op. cit., con la extensa bibliografía allí citada.

En términos sincréticos, con la finura intelectual propia de su obra, Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 205 a 246.

Una sumaria y lúcida exposición y valoración de los distintos modelos, procediendo seguidamente a abordar la concreta naturaleza jurídica del Estado español, la ofrece Juan Alfonso Santamaría Pastor, «La naturaleza jurídica del Estado autonómico», en la obra dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz y García Mexía, *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, coeditada por el Instituto Nacional de Administración Pública y Montecorvo, Madrid, 2003, pp. 135 a 148.

⁴⁵ Para una consideración sincrética de la «cuestión territorial» o, lo que es lo mismo, de la tensión entre el centro y la periferia, de la extensa, y plural, bibliografía, y al margen de los trabajos que se citan en las páginas que siguen, nos remitimos, por todos, al estudio de Juan Beneyto, *España, meseta y litoral*, Mezquita, Madrid, 1983; así como a la aportación de Juan J. Linz, «Crisis de un Estado Unitario: Nacionalismos Periféricos y Regionalismo», en la obra colectiva *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, vol. II, Espasa Calpe, Madrid, 1981, pp. 651 a 752; del mismo autor existe una segunda versión puesta al día, publicada con el título «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», en la obra colectiva, coordinada por Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *La España de las Autonomías*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 527 a 672. En las dos obras colectivas que acaban de citarse se recogen, asimismo, dos trabajos, primera y segunda versión, de Ignacio Olábarri Gortázar, con una interesante exposición e interpretación histórica de los hechos: de un lado, «La cuestión regional en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías. Pasado, presente y futuro*, vol. I, pp. 111 a 199, y «Un conflicto entre nacionalismos: la “cuestión regional” en España, 1808-1939», en *La España de las Autonomías*, pp. 69 a 147.

«el pleito secular permanentemente mal resuelto», que «ha ido decantando, generación tras generación, ideas, sentimientos y actitudes políticas muy distintas, y aún violentamente encontradas, sobre el modo de concebir el Estado, de articular en éste la convivencia de los distintos pueblos y comunidades nacionales que integran España»⁴⁶.

Hasta tal punto fue determinante la solución territorial del modelo constitucional que puede afirmarse que si la libertad de expresión fue el eje central del proceso constituyente en las Cortes gaditanas, si la libertad religiosa centró el debate constituyente de 1869 y de 1876, o si la forma de gobierno sintetizó las posiciones representadas en las Cortes de las que emanó la Constitución de la II República, la «decisión política fundamental» del Constituyente de 1978 no fue otra que la organización interna del Estado español⁴⁷, articulada en torno a lo que ha convenido en denominarse la «cláusula del Estado autonómico»⁴⁸. Cláusula esta, no se olvide, que se caracteriza por su singularidad y ductilidad, pues el modelo, en puridad de conceptos, es irreducible a la tipología que ofrece el Derecho comparado, radicando el elemento fundamental de su configuración en la apertura y flexibilidad del diseño; dicho con otras palabras, el Constituyente se limitó a concretar dos afirmaciones básicas sobre la forma territorial del Estado: primera, que España dejaba de ser un Estado unitario y centralista, rígidamente uniforme; segunda, que la concreta articulación territorial sería objeto de concreción una vez promulgada la Constitución, esto es, en el desarrollo aplicativo de sus prescripciones por la dinámica de las distintas fuerzas políticas.

De igual forma, con otra perspectiva —la de la «Geohistoria»—, fructífera resulta la consulta de Jacobo García Álvarez, *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político en España*, en la colección Temas del Senado, Madrid, 2002.

⁴⁶ Cfr. Jesús Leguina Villa, «Las Comunidades Autónomas», en Pedrieri y García de Enterría, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pp. 739 a 796.

⁴⁷ El proceso de nomogénesis de nuestra disciplina constitucional, considerado por medio del debate parlamentario, es decir, explicando «la Constitución por boca de quienes la hicieron», ha sido perfectamente descrito, de forma sincrética, por José María García Escudero y María Asunción García Martínez, *La Constitución día a día. Los grandes temas de la Constitución de 1978 en el debate parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, concretamente en sus capítulos 8, 9, 10, 11 y 12, pp. 63 a 110.

Al respecto, resulta también de utilidad el análisis del debate general de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados realizado por Jaria i Manzano, «La forma del Estado en los debates constituyentes», en la obra colectiva, dirigida por Aparicio Pérez, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., pp. 13 a 28. A juicio del referido autor —p. 13— resulta paradójica «la divergencia que se da entre el interés que despierta la cuestión entre los constituyentes, que, desde luego, no eluden el pronunciarse sobre ella a lo largo del proceso, y la ambigüedad y, en ocasiones, el silencio de la Constitución en este punto»; paradoja que parece encontrar su explicación porque —p. 23— «las diversas estrategias de las fuerzas políticas en el curso del proceso constituyente junto con la incapacidad de llegar a un acuerdo en abstracto sobre una cuestión en que los puntos de vista aparecen muy fraccionados conducen a la solución que acabará dando el texto constitucional, una solución que recoge la pluralidad, pero que la dibuja con contornos imprecisos».

⁴⁸ Sobre la fórmula territorial adoptada por el Constituyente existe ya, como es sabido, una ingente bibliografía. Por todos, nos remitimos a la excelente síntesis de Juan José Solozábal Echavarría, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

En efecto, la Constitución Española de 1978 diseña un modelo de organización territorial que es el fruto de un complejo —e inconcluso, mas no ilimitado— proceso de descentralización política, presentando en su concreta configuración una notable dosis de originalidad, por cuanto se articula a partir de una innovadora distribución del poder político entre el centro y la periferia, ubicándose, cuando menos en el plano dogmático, en un lugar intermedio y equidistante entre los modelos del Estado federal y del Estado regional, con el reconocimiento a los entes territoriales —en potencia— de un significativo *quantum* de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El presupuesto del modelo constitucional radica en la proclamación que su artículo 2 realiza de la «*indisoluble unidad de la nación española*», prescripción ulteriormente desarrollada y configurada por su Título VIII —«*De la organización territorial del Estado*», arts. 137 a 158—, cuya entrada en vigor tuvo un impacto de tal envergadura que, gráficamente, puede reseñarse que con ella el Constituyente dinamitó el viejo edificio centralista y uniforme de cuño francés y de tinte revolucionario imperante entre nosotros hasta entonces.

1.4.2. *Los factores condicionantes del modelo constitucional*

Desde estas premisas, y sin perjuicio de lo que ulteriormente se señalará sobre el modelo ecléctico diseñado por el Constituyente, ha de advertirse en este momento que la opción no puede comprenderse cabalmente si no se tiene presente que es tributaria, esencialmente, de tres factores condicionantes.

En primer lugar, en efecto, el modelo constitucional es fruto del propio cambio político que la Norma Fundamental personifica, vinculándose la sustitución de la «Centralización» por la «Descentralización» a la paralela supresión de la «Dictadura» y afirmación de la «Democracia», sintetizadas en el lema «Libertad, Amnistía y Estatuto de Autonomía». Así es, conforme cumplidamente se va a acreditar, la cuestión del equilibrio organizativo territorial no fue en absoluto ajena al cambio político, jurídico e institucional representado por el ejemplar proceso de «transición política» abierto tras la muerte del General Franco; proceso, no se olvide, que hubo de desarrollarse bajo la brutal y necia amenaza de violencia y muerte protagonizada por el fenómeno terrorista, dando lugar a planteamientos radicalmente dispares: desde la centrífuga e irresponsable proclamación del rancio «cantonalismo», hasta el centrípeto recurso al alarmismo y a la excitación del patriotismo espasmódico mediante la invocación de la incuestionable unidad de España. Hasta tal punto los hechos se desarrollaron en este escenario que, lapidariamente, la autorizada voz de García de Enterría afirmaba que estábamos «ante el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen»⁴⁹.

⁴⁹ Cfr. García de Enterría y Martínez Carande en el «Estudio Preliminar» de la obra colectiva, dirigida por el propio autor, *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, op. cit., p. 13.

De la misma forma, en el entendimiento del punto de equilibrio organizativo diseñado por el vigente Texto Constitucional ha de ponderarse la transcendental influencia del tenor de las prescripciones de la Constitución de la II República, como también es capital la impronta del modelo italiano establecido a partir de su Constitución de 1947, hoy en vigor, y único que, durante un dilatado período, preveía de forma explícita el establecimiento de la región como una unidad política y administrativa —si bien no fue hasta la década de los setenta cuando se inició el proceso de configuración de las regiones de «estatuto común»—. No obstante lo anterior, ha de afirmarse, sin ambages, que las influencias recibidas no restan un ápice al mérito de nuestro Texto Fundamental, consistente en haber sentado las bases para la articulación de una solución a la «cuestión territorial», optando decididamente por el modelo ecléctico del denominado «Estado autonómico».

Un último factor ha de tenerse presente en la hermenéutica del diseño organizativo trazado por la Constitución. Así es, la correcta aprehensión del punto de equilibrio sobre el que se asienta el modelo compele a efectuar, siquiera de forma sincrética, algunas referencias al pasado, habida cuenta de que la única forma de comprender en toda su extensión el principio dispositivo sobre el que sustenta la Norma Fundamental y su ulterior desarrollo es en clave histórica, ponderando, de forma especial, el período de la «Transición política», en el que se instauran los distintos regímenes preautonómicos que constituyen el precedente y condicionante de las prescripciones constitucionales. No puede ignorarse, en efecto, que el éxito del modelo cristalizado en el Texto Constitucional no habría sido posible sin los pasos andados durante el corto, pero intenso, período de la Transición política, durante el cual se iría desvelando, cada vez de manera más patente, una firme pretensión descentralizadora, inherente al anhelo democrático, pergeñándose un primer mapa territorial. Y es que el sistema abierto y flexible y su posterior evolución son frutos de los hitos que fueron amojonando el camino hasta el novedoso punto de destino: el Estado autonómico.

1.4.3. *La decisiva labor del Tribunal Constitucional: el «Estado autonómico jurisdiccional»*

Al margen de los factores apuntados, no puede cerrarse este apartado sin ponderar que la labor del Tribunal Constitucional en el proceso de clarificación del complejo sistema de distribución y articulación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido decisiva —y determinante— para la configuración del actual Estado autonómico, ante la excesiva «juridificación» de la dinámica política. Hasta tal punto ha sido relevante su intervención que, con razón, se ha convertido en un lugar común hablar del «Estado autonómico jurisdiccional».

Aunque no es éste el objeto de nuestro estudio⁵⁰, de lo anterior se irá dando buena prueba en las páginas que siguen. En este momento, con Fernández Farreres —la cita es larga pero concluyente, exonerándonos de ulterior comentario—, «baste recordar que en sólo tres años —en los tres primeros años de su funcionamiento— el Tribunal definió y delimitó el concepto de autonomía política, explicando las nuevas reglas ordenadoras de las relaciones interordinamentales; precisó el significado del principio dispositivo de la cláusula residual de competencias a favor del Estado; advirtió también sobre el alcance de determinadas calificaciones de las competencias como exclusivas y formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autonomía; alumbró, asimismo, el concepto material de bases estatales que permitió a los legisladores autonómicos ejercer sus competencias de desarrollo legislativo a partir de la legislación preconstitucional, o explicó, en fin, que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía. Junto a ello, resolvió las muy diversas disputas competenciales que se le plantearon con un marcado afán pedagógico [...], de manera que, a la vez que decidía los conflictos, trató de que fueran comprensibles los fundamentos mismos de esa nueva estructura territorial, tan radicalmente distinta de la que se partía. El progreso en los primeros años fue rápido e intenso. Tanto es así que cuando la STC 76/1983 declaró que el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico no podría promulgarse ni como Ley Orgánica ni como Ley Armonizadora, y que determinados preceptos del mismo eran inconstitucionales, la sanción de inconstitucionalidad, más allá del significado político que tuvo, [...] apenas tuvo mayor trascendencia práctica que la de garantizar la “reserva de Constitución” y, por tanto, la reserva a favor de propio Tribunal de la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran el marco normativo delimitador de las competencias. [...] A partir de la Sentencia sobre la LOAPA, una constante jurisprudencia ha ido profundizando en los múltiples y complejos aspectos del sistema. Así, entre otros, se ha avanzado en perfilar el juego de las Leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución en relación con el marco constitucional delimitador de las competencias estatales y autonómicas; se han precisado los conceptos de legislación y de ejecución a partir de la inicial doctrina de las SSTC 33/1981 y 18/1982; la llamada doctrina formal de las bases estatales se completó con las SSTC 69/1988 y 80/1988,

⁵⁰ Al respecto, por todos, nos remitimos a los trabajos de Manuel Aragón Reyes, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías territoriales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (II), 1984, pp. 35 a 51; *idem.*, «¿Estado jurisdiccional o autonómico?», en el núm. 16 de la misma Revista, pp. 7 a 12; Marc Carrillo López, «Estado de las autonomías y Tribunal Constitucional, una perspectiva a quince años de vigencia de la Constitución», en la obra colectiva *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 1256 a 1273; Germán Fernández Farreres, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2, diciembre 1999, pp. 21 a 55, y Francisco Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988.

manteniéndose con todo rigor desde ese momento, hasta que la discutible interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal mantenida en las SSTC 118/1996 y 61/1997 ha privado prácticamente de todo sentido a aquella doctrina, una vez que la no calificación de la norma estatal como básica será prueba inequívoca de su inconstitucionalidad; la jurisprudencia constitucional, en fin, ha profundizado en los conceptos de coordinación y de colaboración; se ha esforzado por clarificar el complejo sistema de reparto de competencias cuando las Administraciones públicas intervienen a través de la previsión y otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas, o, sin alargar más las referencias, ha avanzado en la depuración de la amplia y extensa problemática que suscita la previsión del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, o en la incidencia que en el sistema autonómico presenta la integración comunitaria»⁵¹.

Al margen de lo anterior, conviene significar en este momento —concretamente en relación con la anteriormente apuntada contemporaneidad del proceso autonómico y de integración europea— la capital aportación del Supremo Intérprete de la Constitución para clarificar el rol respectivo del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sirva recordar sobre el particular su primera resolución en la materia, la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, en la que se abordaron tres cuestiones nucleares. En primer lugar, la Sentencia sienta las bases del papel que corresponde a cada ente territorial en la ejecución del Derecho comunitario, destacando la naturaleza de obligación constitucional que dicha ejecución tiene y la sujeción plena al sistema interno de reparto de competencias para determinar su titularidad. De otra parte, el Tribunal subrayó que las cuestiones suscitadas por el proceso de integración comunitaria desde el punto de vista de la organización territorial del Estado no pueden resolverse desde una perspectiva estrictamente de conflicto, resultando los principios de colaboración y cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas especialmente relevantes en materia europea. Por último, la propia Sentencia afirmó, de forma expresa, que el Derecho comunitario no forma parte del conjunto de normas que establecen el reparto interno de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y, por tanto, no puede modificar dicho reparto.

La jurisprudencia comunitaria vendría a avalar el criterio del Constitucional, sin otra precisión que el límite de que el reparto de competencias no puede, en ningún caso, dispensar al Estado de la obligación de garantizar que las disposiciones del Derecho comunitario sean escrupulosamente observadas en el Derecho interno —por todas, la Sentencia de 13 de septiembre de 2001, asunto C-417/1999, «*Comisión versus Reino de España*», que condena al Estado español por la insuficiente previsión del Derecho autonómico—⁵².

⁵¹ Cfr. Fernández Farreres, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes», *op. cit.*, pp. 23 a 25.

⁵² Cfr. *Rec.*, p. I-6.038, apartado 37.

A partir de dicha doctrina, inalterada hasta hoy, las numerosas sentencias del Tribunal Constitucional que se han dictado con posterioridad, resolviendo problemas competenciales, no han hecho otra cosa que confirmar lo entonces concluido, proyectándolo sobre concretas materias y perfilando su alcance, especialmente en materia de ayudas comunitarias.

II. LOS AVATARES DE LA «CUESTIÓN TERRITORIAL»: DE LOS «REYNOS DE LAS ESPAÑAS» AL «ESTADO INTEGRAL»

2.1. La vertebración territorial del Estado español en su proceso de gestación y consolidación

Conforme se ha destacado, la hermenéutica del diseño organizativo trazado por la Constitución compele al análisis de la clave histórica, habida cuenta de que sólo a partir de la misma puede comprenderse, en toda su extensión, el principio dispositivo sobre el que se sustenta nuestra Norma Fundamental.

En este orden de ideas, de la forma más sincrética posible, ha de destacarse lo que sigue.

2.1.1. *El gobierno mancomunado de la monarquía de los Reyes Católicos y la perduración del modelo durante el régimen polisinodial de la dinastía de los Habsburgo*

En el marco del proceso de surgimiento de la nueva estructura política, el «Estado moderno», que se consuma en el continente europeo a finales del siglo xv, surgen, a partir de la progresiva concentración en manos del *Princeps* de los denominados *instrumentum regna*, distintos reinos en un doble proceso de afirmación: interna —del originario *Primus inter pares* frente a los restantes poderes feudales— y externa —en oposición a las dos espadas gelasianas, el Papado y el Imperio—. Es así como, paulatinamente, en el clima de racionalidad de la coyuntura renacentista se va consagrando una novedosa estructura político-organizativa que la historiografía ha convenido en calificar de «monarquías nacionales».

Entre nosotros, a partir de la *Hispania* medieval —los «Cinco Reinos», de acuerdo con la expresión que acertara a popularizar Menéndez Pidal— resulta ocioso recordar que, en el proceso de expansión territorial de la «España cristiana», fue la monarquía de Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón, los Reyes Católicos, la que marcará el punto de inflexión en la Reconquista e integración de las diferentes monarquías peninsulares. La configuración de la «Monarquía hispánica» es así consecuencia de la unión personal de las dos Coronas, consumada *de iure* en 1479 —al morir el Rey Juan II de Aragón; Enrique IV de Castilla había fallecido en 1474—. Sin ánimo exhaustivo, cabe destacar que ya en 1436, zanjando una dilata disputa

con el Reino de Portugal, el Papa Eugenio IV confería a la Corona de Castilla la soberanía sobre las Islas Canarias, cuya ocupación militar efectiva no se consumó hasta 1496, esto es, cuatro años después de la conquista del Reino nazarí de Granada. Años antes, en 1476, la batalla de Toro había implicado un triunfo neto de los Príncipes Isabel y Fernando contra Portugal, los partidarios en Castilla de la Infanta Juana —la «Beltraneja»— y Luis XI de Francia. Habiendo fallecido la Reina Isabel en 1504, en 1512 el territorio del Reino de Navarra, que había mantenido una secular posición de empatía con la monarquía francesa, es ocupado por las tropas castellanas, formalizándose su anexión a Castilla en las Cortes Burgos de 1515. El proceso de unificación territorial quedaba así consumado, acumulando la soberanía del conjunto de los territorios peninsulares Fernando II, Rey de la Corona de Aragón y Regente vitalicio de la de Castilla por incapacidad de su hija y legítima soberana, la Reina Juana.

El proceso tendría una proyección externa de primera magnitud. Buena prueba de lo anterior es la opinión del florentino Niccolo di Bernardo dei Machiavelli, quien, con su acierto semántico, supo sintetizar en el término «*lo Stato*» el cuerpo político soberano emergente, dando rúbrica al nuevo modelo de organización jurídico política. Para el ilustre pensador —tan denostado como citado por referencias—, al cumplimentar su encargo de describir a César Borgia un ejemplo de gobernante en «El Príncipe», el modelo del momento no sería otro que el Rey don Fernando de Aragón.

Sin embargo, en realidad, la «Corona dual» implantada por Isabel y Fernando respondía a un esquema singular, en el cual latía el reconocimiento y el respeto de la propia configuración interna de sus respectivos reinos, lo que comportaría meramente una «unión personal»⁵³ o dinástica, esto es, en palabras de Vicens Vives, «el gobierno mancomunado de las Coronas de Aragón y Castilla bajo una misma dinastía. Ni nada más, ni nada menos. Es inútil poner adjetivos románticos a un hecho de tanto relieve»⁵⁴.

El sistema era, en efecto, ecléctico, un híbrido entre el modelo francés de progresiva centralización y uniformismo, abanderado por los castellanos, y el modelo cuasifederal del Sacro Imperio Romano Germánico que encarnara, con su peculiar pluralidad, el este peninsular. De esta suerte, al margen de compartir el «Santo Oficio de la Inquisición», persistió una compleja estructura interna descentralizada: cada uno de los «*Reynos de las Españas*» conservó su propio ordenamiento jurídico, tanto público como privado, así como sus Cortes e instituciones políticas y administrativas, las aduanas —«puertos secos»—, la acuñación y emisión de moneda, la determinación de medidas o el establecimiento y recaudación de tributos, por no poner sino algunos y relevantes ejemplos.

Durante los siglos XVI y XVII, bajo el reinado del Emperador Carlos V (1516-1556) y de los sucesivos monarcas de la dinastía de los *Habsburgo*,

⁵³ Sobre la categoría, por todos, García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 205.

⁵⁴ Cfr. J. Vicens Vives, *Aproximación a la Historia de España*, 7.ª reed., Vicens Vives, Barcelona, 1985, p. 99.

la conocida como Casa de los Austria —Felipe II (1556-1598), Felipe III (1598-1621), Felipe IV (1621-1665) y Carlos II (1665-1700)—, el esquema territorial descrito perduraría en el marco del «gobierno polisinodial» o de Consejos que caracteriza este período histórico. Así lo demuestran dos datos. De un lado, algunos significativos conflictos centrífugos domeñados por el poder central, como el de los Comuneros de Castilla o los levantamientos de las Germanías de Valencia y Mallorca, simultáneamente desarrollados entre 1519 y 1523, a partir de los cuales, en los términos que acertadamente sintetizase el hispanista francés Vilar, «el recuerdo de las gloriosas independencias medievales renacería periódicamente»⁵⁵. De otro, en 1580 Portugal se incorpora a la Corona de Felipe II, y «los mismos principios se hicieron extensibles al *regnum lusitano*: Portugal fue, pues, otro reino que se engarzaba en la Corona de España, aunque conservando sus características»⁵⁶.

Ante esta realidad, no puede considerarse una temeridad el reconocer que la dispersión sólo se frenaría gracias a la paulatina hegemonía castellana —que con tanto ahínco reivindicara el Conde-duque de Olivares ante Felipe IV—, derivada de una etapa de notable crecimiento económico, tributaria no ya sólo de su mayor extensión y población, sino, en buena medida, de los beneficios obtenidos por la «conquista» del Nuevo Mundo.

2.1.2. La «Nueva Planta» uniforme y centralista de la dinastía de los Borbón

A comienzos del siglo XVIII, tras el fallecimiento de Carlos II sin descendencia, una vez concluida la denominada «Guerra de Sucesión» frente a las pretensiones del Archiduque Carlos, será con el advenimiento del primer monarca de la dinastía de los *Borbón* cuando se traslade a España el modelo francés de organización política y administrativa uniforme y racional.

El instrumento jurídico en el que se concretaría dicha tendencia serían los Decretos de Nueva Planta, promulgados entre 1707 y 1716 por Felipe V, «intérprete de una corriente general europea»⁵⁷.

Los Decretos, en efecto, representan el salto de una «unión personal» a una «unión real», a partir de la imposición del centralismo castellano, apoyado en el racionalismo francés, sobre el federalismo de los «territorios rebeldes» vencidos, los de la Corona de Aragón, proclives al Archiduque Carlos. Su contenido, de la forma más sincrética posible, al margen de la supresión de barreras aduaneras y de la liberalización del comercio entre Aragón y Castilla, significó la extensión de las instituciones e, incluso, del Derecho público castellano a la Corona de Aragón, si bien, siguiendo el criterio moderado de los consejeros Ametller y Patiño, se consintió que algunos territorios —Aragón, Baleares y Cataluña, no así Valencia— mantuvieran, en líneas

⁵⁵ Cfr. Pierre Vilar, *Historia de España*, 21.ª ed., Crítica, Grupo editorial Grijalbo, Barcelona, 1985, p. 43.

⁵⁶ Cfr. Juan Reglá Campistol, *Introducción a la Historia de España*, obra colectiva de Ubieto, Reglá, Jover y Seco, 16.ª ed., Teide, Barcelona, 1986, p. 325.

⁵⁷ Cfr. Reglá Campistol, *Introducción a la Historia de España*, op. cit., p. 461.

generales y tras ciertos avatares, las instituciones de Derecho privado —germen de los actualmente denominados Derechos civiles forales o, impropia-mente (pues lo que son es particulares), especiales—.

La unificación del Derecho con el resto de los territorios peninsulares tuvo lugar, en palabras de Tomás y Valiente, «no tanto por castellanismo emocional, sino porque tal sistema jurídico era el más cómodo para un monarca absoluto»⁵⁸. Empero, ni el respeto de los ordenamientos jurídicos privados, ni el espíritu racional que impulsó la Nueva Planta y ni siquiera las ventajas que, a juicio de Vicens Vives, reportó la unificación para la periferia⁵⁹, hicieron que la reforma borbónica llegara a ser «asumida» por sus destinatarios. Y no sólo por el carácter traumático o de «despojo institucional» que supuso para determinados territorios, sino, incluso, por la resistencia en los propios territorios del Reino de Castilla conforme, a modo de ejemplo, se desprende de la «*machinada*» de 1717, proyectada contra la modificación del régimen aduanero, o de las propias vicisitudes por las que atravesaría la figura del Intendente, especie de *missi regis*, cuya generalización, de Cataluña al resto de España, constituye la gran reforma territorial del siglo XVIII.

Lo cierto es, sin embargo, que las tensiones entre la periferia y el poder central no serán excesivas durante el transcurso del siglo XVIII, si exceptuamos la respuesta a la política omnimoda de Godoy, especialmente en el ámbito de las provincias vascas.

No obstante lo anterior, la necesidad de racionalizar el mapa territorial existente en el ocaso del Antiguo Régimen fue ya una necesidad generalizada en el pensamiento ilustrado, expresada de forma inequívoca por autores como Floridablanca, Cabarrús, Ward, Peñaranda o León del Arroyal; lo que determinó que el propio Carlos IV diera vía libre a las reformas sectoriales impulsadas, entre 1799 y 1805, por Cayetano Soler desde la Superintendencia General de la Hacienda.

2.2. Los intentos normativos de resolución de la «cuestión territorial»: la I República y el movimiento de las Mancomunidades Provinciales

En los albores del siglo XIX, consecuentemente, pervivía en su esencia la distribución territorial del Antiguo Régimen, determinada por las com-

⁵⁸ Cfr. Tomás y Valiente, *Manual de Historia de Derecho Español*, 3.^a ed., Tecnos, Madrid, 1981, p. 33.

⁵⁹ Afirma el referido autor que «una “nueva planta” echó por la borda del pasado el régimen de privilegios y fueros de la Corona de Aragón; pero, en cambio, se conservaron en el País Vasco y Navarra, adeptos a la causa de Felipe V (1700-1746), que por tal causa fueron denominadas Provincias Exentas. Cataluña quedó convertida en campo de experimentos administrativos unificados: capitán general, audiencia, intendente, corregidores, todo al objeto de que el país pagara el ejército de ocupación encargado de vigilar el cobro del impuesto único o catastro. La transformación fue tan violenta que durante quince años estuvo al borde de la ruina. Pero luego resultó que el desescombros de privilegios y fueros le benefició insospechadamente, no sólo porque obligó a los catalanes a mirar hacia el porvenir, sino porque les brindó las mismas posibilidades que a Castilla en el seno de la común monarquía». Cfr. *Aproximación a la Historia de España*, op. cit., pp. 125 y 126.

plejas vicisitudes históricas y bélicas del proceso de la «Reconquista» y ulterior repoblación del territorio peninsular desde el Medievo, así como por la subsistencia de un esquema de reparto del poder basado en el particularismo y el privilegio, controlado por los intereses de la aristocracia y de la Iglesia, bajo cuyos designios directos se encontraba más de la mitad de la España peninsular.

La vertebración territorial del Estado español era, por ende, un asunto pendiente⁶⁰, legando el absolutismo al primer liberalismo lo que el historiador británico Brenan definiera como el principal problema político español: «alcanzar el equilibrio entre un gobierno central eficaz y los imperativos de la autonomía local»⁶¹.

El camino no estuvo exento de escollos, protagonizados, primero, por la Guerra de Independencia (1808-1814) —germen, al mismo tiempo, del nacionalismo español, que exaltara la literatura romántica del momento, y de la diversidad territorial, manifestada *ab initio* en la formación generalizada de «Juntas de Armamento y Defensa» de escala territorial, las cuales asumieron autónomamente la dirección de la sublevación hasta la creación de la Junta Central Suprema y Gubernativa del Reino—; segundo, tres guerras civiles contra el orden liberal y en defensa del «particularismo», las conocidas como «guerras carlistas»; y, tercero, el surgimiento, a finales del siglo, de los diversos nacionalismos de signo periférico contemporáneos, consecuencia del renacimiento de las culturas regionales⁶² —tomando cuerpo el catalanismo político y el nacionalismo vasco, éste más radical, en cuanto los planteamientos de Sabino Arana se presentan como incompatibles con la realidad española, considerada enemiga de la nación vasca—.

Prescindiendo de la división prefectural establecida durante la ocupación napoleónica por José I —por su mínima implantación efectiva—, ha de significarse que la propia Constitución de Cádiz, a partir de la proclamación de la soberanía nacional —art. 3—, no eludió la búsqueda de una nueva solución a la rancia cuestión, dedicando el Capítulo I de su Título II, artículos 10 y 11, a la concreción «*Del territorio de las Españas*» —empleando un plural en absoluto baladí si se pondera, de un lado, que el territorio peninsular estaba ocupado prácticamente en su totalidad por el ejército de una potencia extranjera y, de otro, que todavía España era titular de un vasto dominio territorial en ambos hemisferios—. Así, tras definir el terri-

⁶⁰ Sobre el particular existen diversas aportaciones de interés. Por todas, me remito, de un lado, a Sebastián Martín-Retortillo y Enrique Argullol Murgadas, «Aproximación histórica al tema de la descentralización (1812-1931)», en la obra colectiva dirigida por el primero de los autores citados, *Descentralización administrativa y organización política*, 3 vols., Alfaguara, Madrid, 1973; de otro, a V. Garrido Mayol, «La organización territorial del Estado en la historia constitucional española», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 9-10, 1995, pp. 171 a 184.

⁶¹ Cfr. Gerald Brenan, *El Laberinto Español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*, edición española, París, 1962, p. 9.

⁶² Cfr. José María Jover Zamora, *Introducción a la Historia de España*, op. cit., pp. 748 a 753.

torio español en el artículo 10⁶³, el artículo 11 remite a las Cortes la labor de realizar «una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan». A partir de aquí, el Título VI se ocupa «Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos», artículos 309 a 337, pudiendo afirmarse, de acuerdo con García de Enterría, que se pergeñó una «vía intermedia poco definida entre la autonomía local y la dirección gubernamental»⁶⁴, con la implantación de los municipios —imponiendo el art. 310 la constitución de un Ayuntamiento en todos aquellos pueblos «en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas»— y de la organización provincial —la cual, con el precedente del «Plan Bauzá», de 1813, se concretaría, durante el Trienio Liberal, en el Decreto de 27 de enero de 1822, de división provisional del territorio español—.

Sin embargo, la Restauración de la monarquía borbónica y la vuelta al Antiguo Régimen, manifestada en el Decreto de 1 de octubre de 1823, por el que Fernando VII declaraba nula la obra del «Trienio Liberal» y daba paso a la «Ominosa Década», se encargarían de erradicar de forma inmediata todo atisbo de descentralización, restableciendo, una vez más, la figura del Intendente.

Habría que esperar a 1833, durante la Regencia de María Cristina, para ver culminada la organización provincial, con nítida inspiración del modelo francés, a partir del impulso de quien fuera el primer Ministro de Fomento, Javier de Burgos, concretado en el celeberrimo Decreto de 30 de noviembre de 1833, de división del territorio español, creador de la vigente articulación provincial —sin otra modificación sustancial que el desdoblamiento de la provincia de Canarias en dos, operada por medio del Decreto de 27 de septiembre de 1927—.

Y es que la irremediable vinculación de la cuestión territorial al ámbito de las ideas políticas⁶⁵ provocó que la invertebración, fruto del movimiento pendular protagonizado en los primeros dos tercios del pasado siglo por absolutistas y liberales y las diversas facciones en las que se fueron fraccionando éstos, se prolongara hasta el último tercio del XIX, momento en el que comenzarán a adquirir nuevamente su propio protagonismo las deno-

⁶³ El referido artículo 10 de la Constitución de Cádiz disponía: «El territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América septentrional: Nueva España con la Nueva-Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al continente en uno y otro mar. En la América meridional, la Nueva-Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia, las Islas Filipinas, y las que dependen de su gobierno.»

⁶⁴ Cfr. García de Enterría y Martínez Carande, *La Administración española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pp. 54 y ss.

⁶⁵ Véase Ferrando Badía, «Corrientes doctrinales de descentralización política en la España de los siglos XIX y XX», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 3, 1997, pp. 17 a 40, para quien, «en síntesis, la España del XIX fue el escenario en donde se enfrentaron dos concepciones antitéticas de la organización del poder político-estatal; el Estado unitario centralizado contra el Estado federal, bien en su versión carlista, bien en su versión pimagallana» —p. 23—.

minadas, de acuerdo con Reglá, solución unitaria o castellana y solución federo-aragonesa.

No podemos aquí detenernos en los distintos acontecimientos que la cuestión atraviesa ni en los distintos proyectos de descentralización regional postulados —especialmente el de Patricio de Escosura, de 1847; el de Segismundo Moret, de 1884, y el de Francisco Silvela y José Sánchez de Toca, de 1891—, pero sí ha de dejarse constancia, conforme lúcidamente ha precisado Santamaría Pastor⁶⁶, de las dos ocasiones en las que, hasta que la cuestión fuera frontalmente abordada por el Constituyente de 1931, se intentó afrontar una respuesta alternativa a las soluciones centralizadora o escasamente descentralizadora postuladas hasta entonces.

En primer lugar, y con el precedente de la legislación municipal y provincial que viera la luz en los albores del «Sexenio Revolucionario», el anhelo descentralizador encuentra su máxima expresión en el Proyecto de Constitución de 1873, en tiempos de la I República⁶⁷, que propugnaba una estructura federal, de acuerdo con los postulados defendidos por Pi y Margall, esto es, una descentralización de arriba a abajo, delimitando el propio Texto Constitucional el mapa territorial —articulado sobre la base de diecisiete «Estados miembros», trece peninsulares y cuatro insulares, cada uno de ellos dotado de Parlamento, Gobierno y Poder Judicial propios—. El intento federalista pimargalliano, de indudable raíz proudhoniana, se vería, sin embargo, frustrado por su opuesto, el federalismo desde abajo protagonizado por la «revolución cantonal», lo que determinó, conforme sentenció Emilio Castelar, que el proyecto federal de Constitución se viera interrumpido, «por la impaciencia de los intransigentes, en el cantón cartagenero». *De facto*, jamás llegó a implantarse antes de la toma provisional del poder por parte del General Serrano en 1874.

De otra parte, ha de dejarse constancia, durante la monarquía de Alfonso XIII, del Proyecto de las Mancomunidades Provinciales, para fines administrativos, inicialmente propuesto por el regeneracionismo y finalmente aprobado por el Gobierno de Eduardo Dato, mediante el Decreto de 18 de diciembre de 1913. Su implantación, sin embargo, sólo tendría éxito en Cataluña, donde vería la luz el Estatuto de la Mancomunidad, aprobado por Decreto de 26 de marzo de 1914, llegando la misma a asumir la práctica totalidad de las competencias administrativas provinciales. Ulteriormente, la Dictadura del General Miguel Primo de Rivera, dentro de la política acometida, impuso la restricción de las concesiones periféricas disgregadoras anteriores, encargándose de derogar el Estatuto y de suprimir la Mancomunidad constituida. En este contexto, la promulgación del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y del Estatuto Provincial de 20 de marzo de

⁶⁶ En este sentido, Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp 1072 a 1074.

⁶⁷ De la dinámica del problema regional durante la I República, con un amplio análisis de lo que denomina «el federalismo racionalista pimargallano», se ocupa Ferrando Badía en *La Primera República Española*, Edicusa, Madrid, 1973. Asimismo, véase Gumersindo Trujillo, *Introducción al federalismo español (Ideología y fórmulas constitucionales)*, 2.ª ed., Edicusa, Madrid, 1967.

1925 —obra de José Calvo Sotelo—, que nunca entrarían en vigor bajo la hégira del General, no significaron más que una descentralización meramente semántica, esto es, en palabras de Martín-Retortillo y Argullol, un «nominalismo descentralizador»⁶⁸.

2.3. Las claves del «Estado integral» diseñado por la Constitución de la II República

El Estado integral fue propuesto por el Constituyente de la II República como *tertium genus* tanto frente al unitarismo como al federalismo, modelos que se entienden periclitados y en franca crisis teórica y práctica, favoreciendo «el reconocimiento de unos poderes regionales contemplados desde una doble filosofía que, simplificando, vendría representada por las posiciones ante la cuestión de Azaña y Ortega», imponiéndose en un primer momento el de inspiración azañista⁶⁹.

Nada mejor, para la correcta aprehensión desde la óptica jurídico-política de lo que con la locución «Estado integral» perseguía el Constituyente, que las propias palabras pronunciadas en el debate parlamentario por Jiménez de Asúa, quien fuera su inspirador y Presidente de la Comisión Constitucional de las Cortes: «Nuestro punto de arranque para llegar a este Estado integral es la preexistencia y continuidad del Estado español, que después de haber sido durante siglos un férreo e inútil Estado unitarista, va a transformarse en moderno Estado integral, pero sin dejar de ser siempre el mismo y único gran Estado español. Frente al Estado unitario tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal tiene el provecho

⁶⁸ Cfr. Martín-Retortillo y Argullol Murgadas, *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit., p. 213.

⁶⁹ Cfr. Andrés de Blas Guerrero, «Los orígenes del Estado autonómico», en la obra colectiva *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., pp. 79 a 97. La cita corresponde a las pp. 90 y 91, donde el citado autor precisa las dos posiciones, en los siguientes términos: «Propicia Azaña una solución regional que haga asumible por el régimen un problema catalán que necesita un acomodo en la democracia española. El proyecto de Azaña apunta a una solución regional orientada a tratar con los problemas nacionalistas definidos en la política española y, en particular, con el movimiento catalanista que Azaña quiere dentro del nuevo régimen y hasta dentro de su coalición de gobierno. Un proyecto favorecido por la evolución de los nacionalismos periféricos hacia su plena reconciliación con los valores liberal-democráticos. El proyecto de Ortega apunta a un objetivo más ambicioso: un proyecto general de regionalización de la vida española que garantice un mejor funcionamiento de nuestra democracia. Un proyecto regional que puede ayudar al tratamiento de los contenciosos nacionales, pero que no tiene en este objetivo su meta más importante. Los nacionalismos periféricos, además de ser “conllevados”, deberán suavizarse en un momento expansivo del Estado, que pueda integrar esos sentimientos nacionales en un más amplio “ideal nacionalizador” español favorecido por el nuevo modelo de regionalización de nuestra vida política.» Y concluye: «De los dos proyectos se impondría en un primer momento el de inspiración azañista. Pero la fuerza expansiva de la regionalización, una fuerza cortada por el hundimiento del régimen republicano, apuntaba una solución “more orteguiano” que tendría su momento de influencia abierta en 1978.»

de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por una estrecha dependencia político-administrativa al Estado [...] junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios»⁷⁰.

De esta suerte, el binomio Estado unitario-Estado federal, hasta entonces insalvable, es superado por un concepto síntesis, final y valientemente acogido en el párrafo tercero del artículo 1 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, precepto que define la forma de Estado que correspondía a España, proclamando que: «*La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones.*» Por su parte, el artículo 8, que principia la disciplina del Título I, «*Organización Nacional*», precisa que «*El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía*»⁷¹.

Conforme han destacado García Escudero y García Martínez, «la Norma Fundamental de la II República inventó esta curiosa expresión de Estado integral, “cuya única ventaja” era, según el comentarista Pérez Serrano, “la de ser absolutamente vacía de sentido, con lo cual cada uno puede rellenarlo a su manera”. Sin embargo, aquella escueta fórmula ha servido de inspiración a las Constituciones italiana y belga, a la nueva organización regional de Gran Bretaña, y ha podido ser considerada como la única aportación española a la ciencia política desde la Constitución de Cádiz»⁷². En efecto, el paso andado no fue pequeño; estableció, por primera vez en nuestra Historia, una autonomía política de las regiones y no una mera descentralización administrativa⁷³.

Con todo, lo más relevante, en cuanto antecedente directo de nuestro vigente Texto Constitucional, es la afirmación del principio dispositivo, de voluntariedad o de libre disposición en la configuración del mapa regional; principio recibido luego por el Constituyente de 1978, complementándolo, primero, con el diseño de distintas vías de acceso al autogobierno y, segundo, con la habilitación de poderes específicos a las Cortes Generales para que, si procede, determinen lo pertinente mediante Ley Orgánica en aras del interés nacional.

En otro orden de ideas, ha de significarse que, de un lado, en el Texto de 1931 la iniciativa autonómica estaba atribuida por su artículo 11 a las provincias, las cuales podían, siempre que concurrieran características históricas, culturales y económicas comunes, optar por organizarse en región

⁷⁰ Cfr. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, de 27 de agosto de 1931, pp. 644 y 645.

⁷¹ El estudio más completo sigue siendo el de Santiago Varela, *El problema regional en la Segunda República Española*, Unión Editorial, Madrid, 1976.

⁷² Cfr. García Escudero y García Martínez, *La Constitución día a día*, op. cit., p. 93.

⁷³ Cfr. Eliseo Aja, Joaquín Tornos, Tomás Font, Juan Manuel Perulles y Enoch Albertí, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 72.

autónoma para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español; la Constitución admitía, por ende, la eventualidad de que determinados territorios no impulsaran la iniciativa autonómica, permaneciendo en el régimen común de las entidades locales, así como la posibilidad de que provincias que formaran parte de una autonomía ya constituida decidieran desvincularse de la misma y retornar al régimen común —art. 22—.

Por su parte, a tenor del artículo 12, la aprobación del correspondiente Estatuto —definido como ley básica de la organización político-administrativa de la región autónoma— presuponía la concurrencia de las siguientes condiciones: 1) que, cuando menos, los Ayuntamientos de los municipios cuyo censo electoral comprenda las dos terceras partes del censo de la región formularan la oportuna propuesta; 2) que se produjese la celebración de un plebiscito en el que la propuesta obtuviera el voto favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, no pudiéndose volver a plantear la misma, en su defecto, hasta que transcurrieran cinco años, y, 3) que fuera aprobada por las Cortes. El texto de cada uno de los estatutos resultaba definitivamente aprobado por el Congreso, siempre que no contuvieran principios contrarios a la Constitución o a las leyes orgánicas del Estado en las materias no transmisibles al poder regional.

En la práctica, sin embargo, el modelo diseñado por el Texto Constitucional sólo pudo salir airoso, y tras no pocos incidentes, en Cataluña —aprobándose el Estatuto por las Cortes el 9 de septiembre de 1932 y promulgándose la pertinente Ley el siguiente día 15— y en el País Vasco, cuyo Estatuto fue promulgado una vez iniciada la Guerra Civil, el día 1 de octubre de 1936 —aunque, en la práctica, sólo llegó a tener vigencia en Vizcaya, pues Álava se adhirió voluntariamente a la sublevación militar y Guipúzcoa ya estaba tomada por las tropas—.

El «alzamiento nacional» del 18 de julio de 1936 y la consecuente contienda armada durante el período 1936-1939 —paradójicamente conocida como «Guerra Civil» (¿puede haber una guerra «civil»?)— paralizaron el camino hacia la «España integral» que, a imagen y semejanza de las anteriores, habían iniciado otras regiones, especialmente Galicia —con el referéndum, el segundo de los celebrados, de 28 de junio de 1936—, sin que puedan omitirse los proyectos en curso, relativos al País Valenciano, Castilla la Vieja y León, Aragón y Asturias.

El definitivo triunfo del General Franco en el lacerante conflicto bélico tuvo como consecuencia, de sobra es conocido, la implantación como medio de dominación territorial de la solución unitaria fuertemente centralizadora, de estricta observancia sin fisuras hasta la transición política: «la España una» del nacional-catolicismo.

Es bien cierto, empero, que no faltaron, ya en el ocaso del Régimen, propuestas descentralizadoras que propugnaban una regionalización esencialmente de carácter económico, pero no pasaron del «papel»; de las mismas, por su relevancia jurídico-administrativa, cabe recordar la formulada por el ilustre jurista Cordero de Torres, quien propuso para España una base de 15 regiones, 2 prefecturas superurbanas, 2 prefecturas insulares, 2 áreas

especiales y 4 municipios forales, lo que incluía una revisión de los límites y de la propia estructura provincial⁷⁴.

III. LA SUSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD DICTADURA-CENTRALIZACIÓN POR LA PARIDAD DEMOCRACIA-DESCENTRALIZACIÓN

3.1. Los «régimenes preautonómicos» como fórmula transitoria

Presupuesta la clave histórica, la realización práctica del diseño territorial pergeñado por el Texto Constitucional, conforme se ha anticipado, no habría sido posible sin el camino avanzado en la denominada «Transición política» a la democracia.

Durante el corto, pero intenso, período que se abre tras la muerte del General Franco, en efecto, se dieron los pasos previos para sentar los principios de la organización del Estado autonómico, en aquellos momentos aún pendiente de concreción⁷⁵.

El anhelo democrático se vincularía, de esta forma, con una firme pretensión descentralizadora, expresión de la necesidad de quebrar la dinámica política precedente, sustituyendo la identidad dictadura-centralización por la paridad democracia-descentralización. Y es que, conforme nos narra uno de los denominados «Padres de la Constitución», en ese momento histórico la autonomía no se concibe sólo en función del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, sino como garantía misma de la democracia⁷⁶.

En este contexto, de acuerdo con Alzaga Villamil, ha de ponderarse que, a la hora de configurar el sistema, «de un lado, estaba el viejo problema de la integración nacional de los pueblos vasco y catalán en ese gran colectivo que es España y, de otro, una euforia autonomista generalizada por casi toda España, que en alguno de sus aspectos recuerda el de nuestro sarampión federalista de la I República, aunque responde a unas reacciones muy lógicas frente a los excesos del centralismo y a la par era expresión del gran movimiento regionalista que con raíces profundas se expande hoy por la práctica totalidad de Europa»⁷⁷.

⁷⁴ Cfr. José María Cordero de Torres, *Del Federalismo al Regionalismo: la evolución de los Federalismos contemporáneos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1971, 96 pp. En el mismo se reproduce su discurso de recepción en la Real Academia, pronunciado el día 14 de abril de 1970.

⁷⁵ Un interesante relato de los hechos lo ofrece García Álvarez, *Provincias, Regiones y Comunidades Autónomas. La formación del mapa político español*, op. cit., pp. 391 y ss.

⁷⁶ Cfr. Gregorio Peces-Barba, *La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política*, editado por Fernando Torres, Valencia, 1981, pp. 172 a 177.

En el mismo sentido, vinculando directa e inseparablemente la lucha por la autonomía con la lucha por la democracia, otro de los «Padres de la Constitución», Jordi Solé Tura, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 49.

⁷⁷ Cfr. Óscar Alzaga Villamil, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pp. 819 a 825.

Con el referente europeo, en efecto, el proceso de apertura política iniciado en 1975 no obvió la cuestión de la implantación de las regiones en régimen de autonomía; muy al contrario, la cuestión del diseño de la forma de Estado estuvo siempre presente en el proceso de la transición, espoleada por el «problema vasco», por mor de la intensificación del brutal fenómeno terrorista —sirva recordar que, si en el período 1968-1975 la organización asesina ETA segó la vida de cuarenta y siete personas, en el período 1975-1980 el número de víctimas inútiles ascendió a trescientas personas—, así como de las manifestaciones masivas y pacíficas de la ciudadanía en Cataluña.

De hecho, ya en el propio discurso pronunciado por Juan Carlos de Borbón al ser proclamado Rey ante las Cortes Generales, en su sesión de 22 de noviembre de 1975 —es decir, apenas dos días después del fallecimiento del General Franco—, se contienen referencias a la cuestión territorial, afirmando el nuevo Monarca que «un orden justo, igual para todos, permite reconocer dentro de la unidad del Reino y del Estado las peculiaridades regionales, como expresión de la diversidad de pueblos que constituyen la sagrada realidad de España. El Rey quiere serlo de todos a un tiempo y de cada uno en su cultura, en su historia y en su tradición».

A partir de aquí, la regionalización figuraría como un objetivo prioritario en los principales documentos políticos del momento.

En efecto, cabe recordar al respecto, de un lado, la propia Declaración, de 15 de diciembre de 1975, del primer Gobierno de la monarquía, presidido por Arias Navarro, en la que se declara que «la unidad de España será potenciada por el reconocimiento institucional de todas las regiones y en general de las autonomías locales» —procediéndose a la creación de dos Comisiones de Estudio en el seno del Ministerio de la Gobernación, una, *ex* Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre⁷⁸, para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las Provincias de Vizcaya y Guipúzcoa, y otra, *ex* Decreto 405/1976, de 20 de febrero⁷⁹, para las cuatro provincias catalanas, sobre el que nos detendremos ulteriormente—.

De otro, habiendo asumido en el mes de julio la Presidencia Adolfo Suárez, ha de recordarse el «Mensaje del Gobierno sobre la Reforma Política», de 10 de septiembre de 1976, y, como respuesta, el primer documento elaborado por la oposición rechazando la reforma Suárez y proponiendo una negociación, es decir, el elaborado por el Comité Ejecutivo de Coordinación Democrática, de 18 de septiembre de 1976.

A partir del referido «Mensaje sobre la Reforma Política», la voluntad descentralizadora fue reiterada en diversas ocasiones, de forma expresa, como uno de los objetivos a alcanzar por el Gobierno Suárez. No podía ser otro que Cataluña, en el discurso que el entonces Presidente del Gobierno pronunciara el 20 de diciembre de 1976, el marco idóneo para anticipar la futura

⁷⁸ El Decreto 3142/1975 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 290, de 3 de diciembre de 1975.

⁷⁹ El Decreto 405/1976 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 59, de 9 de marzo de 1976.

posibilidad de reconocer «la región como entidad autónoma para la decisión y gestión de sus propios asuntos en el marco indisoluble de la unidad de España». Esta declaración no fue la única; también en el discurso que hubo de corresponderle en el acto de la toma de posesión del Presidente de la Generalidad proclamaba, según recoge Vandelli, que «hoy es también un día de esperanza para el resto del país, puesto que la toma de posesión del Presidente de la Generalidad restablecida es la prueba de que ha llegado la hora del autogobierno para los pueblos de España [...]». Con posterioridad se insistiría en la misma línea en la «Declaración programática» de 11 de junio de 1977, precisando la necesidad del «reconocimiento constitucional de las regiones» sin exclusión y fundado «tanto en el principio de la autonomía como en el de la solidaridad».

En las inmediatas elecciones de 15 de junio de 1977 quedó patente la frontal oposición de la ciudadanía al centralismo y la favorable opinión a la descentralización en sus diversos grados —autonomista, federalista e, incluso, separatista—, con un sinfín de formaciones políticas de corte nacionalista o localista, algunas de las cuales cosecharon un nada desdeñable número de votos —cabe recordar, al respecto, que en las elecciones al Congreso las fuerzas regionales nacionalistas obtuvieron el 39,4 por 100 de los votos válidos emitidos en el País Vasco (lo que comportó 8 escaños para el Partido Nacionalista Vasco y 1 para *Euskadiko Ezkerra*) y el 26,9 por 100 en Cataluña (es decir, 11 escaños para el *Pacte Democràtic de Catalunya*, coalición formada por *Convergència Democràtica de Catalunya*, *Esquerra Democràtica de Catalunya* y el *Partido Socialista de Catalunya-Reagrupament*, y 1 para *Esquerra de Catalunya*)—.

A la vista de los resultados de los comicios electorales, en la ulterior «Declaración programática», de 5 de julio de 1977, el Gobierno avanzaba la vía hacia la descentralización territorial: «[...] durante el mismo período de tiempo necesario para determinar el marco legal de las regiones, las mancomunidades de diputaciones y cabildos insulares, previstas en las normas vigentes, pueden constituir un primer paso transitorio que permita avanzar en el camino de las autonomías regionales [...]».

Por su parte, Su Majestad el Rey —sobre cuyo rol en el momento histórico considerado resulta ocioso detenerse—, en su discurso de apertura de la I Legislatura de las Cortes Generales, proclamaba: «La Corona auspicia —y piensa interpretar el sentir de las Cortes— una Constitución que asuma todas las peculiaridades de nuestro pueblo y garantice sus derechos históricos y actuales. Auspicia el reconocimiento de la diversa realidad de nuestras Comunidades regionales y comparte, en este sentido, todas las aspiraciones que no debiliten, sino enriquezcan y refuercen la indisoluble unidad de España».

En la misma línea se orientó una importante corriente intelectual. Sirva aquí recordar por todos, como botón de muestra y con el precedente de la aportación de Sebastián Martín-Retortillo⁸⁰, la serie de artículos que había

⁸⁰ Cfr. *Descentralización administrativa y organización política*, op. cit.

publicado en noviembre de 1976, en el diario *El País*, Eduardo García de Enterría sobre «*La cuestión regional*», cuyo influjo en los medios políticos de la época sería ocioso enfatizar⁸¹.

Empero, no sólo en el ámbito de las declaraciones de las más altas autoridades del Estado y en la doctrina científica se iba manifestando este sentir, sino que las propias disposiciones normativas que se fueron aprobando desde la Ley para la Reforma Política, de 4 de enero de 1977 —«mínimo normativo para el tránsito de un sistema político a otro», conforme acertara a definirla Hernández Gil⁸²—, fueron abriendo progresivamente el camino hacia el modelo después delineado por la vigente Norma Fundamental.

La ausencia de un proyecto autonómico cerrado en los protagonistas de la transición determinó que el futuro modelo —cuya configuración se inició sin esperar a la promulgación de la Constitución; como ocurrió también durante la II República o en Italia con el supuesto de Sicilia— se fuera esbozando a partir del establecimiento de diversos entes «preautonómicos» de carácter provisional, configurados «*por razones de urgencia*» vía Decreto-ley, conforme en aquel momento permitían la vigente Ley de Cortes —art. 13— y la Ley para la Reforma Política —Disposición Transitoria Segunda—⁸³.

No es extraño en este contexto, consecuentemente, que aun antes de las primeras elecciones democráticas, y pese al rechazo de la oposición, el Gobierno hubiera adoptado medidas dirigidas a dinamitar el viejo edificio centralista. De lo anterior dan buena prueba la creación del Consejo General de Cataluña mediante Real Decreto de 18 de febrero de 1977 y el restablecimiento de las Juntas Generales de Guipúzcoa y Álava a través del Real Decreto-ley de 4 de marzo de 1977.

Celebrados los primeros comicios electorales el 15 de junio de 1977, el nuevo Gobierno democrático de la Unión de Centro Democrático —tomando como base el Pacto alcanzado con Coordinación Democrática el 3 de febrero anterior— afirmó la necesaria institucionalización de las autonomías, anticipando la posibilidad de fórmulas provisionales vigentes transitoriamente hasta la promulgación de un nuevo marco constitucional.

Esta declaración programática se concretó, primero, en la creación en julio de 1977 del Ministerio para las Relaciones con las Regiones, cuyo primer titular —el profesor Clavero Arévalo— fue decisivo en el impulso generalizado y no discriminatorio del proceso de regionalización, y, segundo, en la concesión de sucesivos «regímenes preautonómicos». De esta forma, en primer lugar, por el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, se

⁸¹ Los referidos artículos, junto con otros trabajos posteriores, se recogen en su obra recopilatoria *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, op. cit.

⁸² Cfr. Antonio Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución*, Planeta, Barcelona, 1982, p. 146.

⁸³ Sobre la condición de dichas normas como base del procedimiento empleado para la promulgación de los sucesivos Reales Decretos-ley de constitución de los regímenes preautonómicos, vid. Ferrando Badía, «Las Comunidades Preautonómicas», en *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, extraordinario 1980, pp. 201 a 239.

dictaba el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña⁸⁴; posteriormente, el Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, procedía al restablecimiento del régimen preautonómico para el País Vasco⁸⁵, y, ulteriormente, el Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, disponía la constitución del régimen preautonómico para Galicia⁸⁶. Pero no sólo los tradicionales nacionalismos catalán y vasco, junto con el, más matizado, gallego, salieron a la legalidad con renovada fuerza, sino que por toda la geografía española se va a extender el anhelo regionalista. Así, ya en la propia Exposición de Motivos del citado Decreto-ley 41/1977 se afirmaba que el restablecimiento de la Generalidad catalana no debía reputarse un privilegio, «*ni se impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España*». En lógica consecuencia, a las anteriormente referidas disposiciones le siguió toda una cadena de decretos en el mismo sentido —de las que ulteriormente se hará mérito—, ampliando el singular régimen de las preautonomías, sucesivamente, a los territorios de Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Islas Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y, por último, Castilla-La Mancha, de tal suerte que tan sólo quedaron al margen de la configuración inicial Madrid, Cantabria y La Rioja, por razones obvias, así como Navarra, que contaba ya con su Fuero propio —en los términos que resultarían finalmente asumidos de forma expresa por el texto constitucional, de acuerdo con el juego combinado de la Disposición Adicional Primera y de la Disposición Transitoria Cuarta—⁸⁷.

Lo relevante en el diseño del modelo territorial es que las normas por las que se dispuso el establecimiento de las distintas preautonomías respondían a un modelo básico, el cual contenía: la declaración de constitución del correspondiente ente preautonómico; el territorio que lo compone; su

⁸⁴ El Real Decreto-ley 41/1977 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, de 5 de octubre, reproduciéndose ulteriormente en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 1, de 5 diciembre.

⁸⁵ El Real Decreto-ley 1/1978 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 5, de 4 de enero, reproduciéndose ulteriormente en el *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 1, de 15 de mayo.

⁸⁶ El Real Decreto-ley 7/1978 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo, reproduciéndose ulteriormente en el *Diario Oficial de Galicia*, núm. 1, de 1 de diciembre.

⁸⁷ Las referidas prescripciones son del siguiente tenor:

«Disposición Adicional Primera. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.»

«Disposición Transitoria Cuarta. 1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada en referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto periodo del mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.»

Sobre el singular proceso de acceso a la autonomía de los territorios forales, me remito a la sincrética exposición de un trabajo anterior: Almudena Marazuela Bermejo y Alfonso Arévalo Gutiérrez, «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», en *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., Lección 3.^a del Capítulo II, pp. 213 a 216.

régimen jurídico; el reconocimiento de su personalidad jurídica; la estructura institucional básica inicial, articulada sobre la figura del Presidente y su Ejecutivo⁸⁸; la forma de designación del Presidente del ente; la composición, competencias genéricas y funciones del Consejo y sus miembros; las atribuciones de la Comunidad, y el régimen general de impugnación contra los actos de la misma.

Con posterioridad o, incluso, de forma paralela a su entrada en vigor, dichas normas serían objeto de desarrollo por ulteriores decretos, de los que se hará mérito más abajo. Estos decretos de desarrollo prescribían la creación, en un plazo determinado, que sería modificado para Cataluña y el País Vasco, de dos órganos: *a)* uno en el seno de la Presidencia del Gobierno: una Comisión Mixta Estado-ente preautonómico, con funciones de asesoramiento al Presidente del Gobierno en materia de transferencias, gestión de funciones, actividades y servicios competencia del Estado, y *b)* otro en el seno del ente preautonómico: una Comisión Mixta Consejo Ejecutivo de la Comunidad-Diputaciones Provinciales, con funciones, asimismo, consultivas.

Por último, si bien no parece necesario entrar en la consideración de la polémica surgida sobre la naturaleza jurídica de los regímenes así conformados —con tres concepciones básicas: la que los concibió como meros entes de naturaleza local; la que, presupuesta su singularidad, los definió como regiones autárquicas, y la teoría que ve en ellos un *tertium genus*, no asimilable a los anteriores, afirmando que se trata de entidades locales *sui generis*—, puede concluirse, con Vandelli, que los entes preautonómicos son expresión del fenómeno de la descentralización más que de una verdadera autonomía: «En realidad no se garantiza a estos entes ninguna condición de efectiva autonomía; por eso, es significativa la expresión «regímenes de preautonomía» utilizada por el Legislador para definirlos, dado que se trata de fórmulas transitorias que pueden tender a la institucionalización de autonomías más que de verdaderas formas de autonomía ni siquiera provisional».

3.2. Cronología del proceso preautonómico

3.2.1. Los primeros pasos de la descentralización

Presupuesto lo anterior —sin perjuicio del anteriormente citado Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre—, el primer hito en el camino hacia el punto de destino, la construcción del Estado autonómico, lo constituye el también referido Decreto 405/1976, de 20 de febrero, mediante el cual se creó la Comisión para el Estudio de un Régimen Especial para las cuatro

⁸⁸ La composición de los órganos preautonómicos está recopilada en una interesante publicación institucional del Ministerio para las Regiones: *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, Madrid, diciembre 1978. En la misma se procede a su desglose numérico, por razón de la adscripción política de sus miembros, así como al desglose de Carteras por grupos políticos, incorporando gráficos de composición política y relaciones nominales, funciones asignadas y otros datos políticos.

provincias catalanas, con previsión de la institucionalización de la región; prescripción que vería complementado su contenido por el ulterior Real Decreto 2389/1976, de 1 de octubre.

A las anteriores le seguirían otras disposiciones normativas, tendentes a la configuración del marco en el que habría de desarrollarse el proceso descentralizador.

Sin duda, entre ellas ha de destacarse como punto de partida la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política⁸⁹, en cuyo artículo 2.3 se disponía que «*Los senadores serán elegidos en representación de las entidades territoriales [...]*». Al margen de lo anterior, conforme ha destacado De Esteban Alonso, en la misma hay ya un reconocimiento implícito del hecho regional, si bien su importancia es más simbólica que efectiva.

Coetánea a la Ley para la Reforma Política es una norma que suele ignorarse, pese a revestir una trascendencia operativa de primera magnitud. Nos referimos a la Ley 17/1977, de 4 de enero, sobre Reforma del artículo 54 de la Ley del Registro Civil⁹⁰. Su Preámbulo contenía, de forma lapidaria, una declaración, inequívoca en su proyección, de afirmación y respeto a la pluralidad lingüística. A tenor del mismo, en efecto: «*El artículo cincuenta y cuatro de la Ley del Registro Civil estableció la necesidad de que los nombres propios de los españoles se consignaran en castellano. Esta regla pugna con el hondo sentir popular de los naturales de distintas regiones españolas, que se ven privados de la posibilidad de que los nombres propios en su lengua vernácula sirvan, dentro y fuera de la familia, como signo oficial de identificación de la persona. La presente Ley tiene la finalidad de corregir esta situación, atendiendo, de un lado, al hecho cierto de que la libertad en la imposición de nombres no debe tener, en principio, otros límites que los exigidos por el respeto a la dignidad de la propia persona, y procurando, de otro lado, amparar y fomentar el uso de las diversas lenguas españolas, ya que todas ellas forman parte del fondo autóctono popular de nuestra nación*». A mayor abundamiento, la parte dispositiva de la Ley exigía lo que sigue: «*En la inscripción se expresará el nombre que se dé al nacido. Tratándose de españoles, los nombres deberán consignarse en alguna de las lenguas españolas*», e, incluso, que «*A petición del interesado o de su representante legal, el encargado del registro sustituirá el nombre propio, impuesto con anterioridad a la vigencia de la presente ley, por su equivalente onomástico en cualquiera de las lenguas españolas. La sustitución será gratuita para los interesados*».

Asimismo, especial relevancia tuvo el Real Decreto 382/1977, aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, con fecha de 18 de febrero⁹¹. La referida norma reglamentaria procedía a la creación del Consejo General de Cataluña, desarrollando otras propuestas asumidas por la Comisión creada para el Estudio de su Régimen Especial.

⁸⁹ El texto de la Ley para la Reforma Política, sometida previamente a referéndum con fecha de 15 de diciembre de 1976 —recibiendo el apoyo del 94 por 100 de los votantes—, fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 4, de 5 de enero.

⁹⁰ La Ley 17/1977 fue insertada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

⁹¹ El Real Decreto 382/1977 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 65, de 17 de marzo.

En sus prescripciones, el Decreto 382/1977 rememoraba el ya citado Decreto 405/1976, mediante el que se creara la Comisión para el Estudio de un Régimen Especial de las cuatro provincias catalanas, con previsión de la institucionalización de la región, que ya fuera enunciada en la declaración de intenciones del Gobierno Suárez. En esta línea, se reconocía abiertamente que *«Dicha Comisión ha cumplido su encargo y ha entregado sus estudios y propuestas al Gobierno. Es oportuno avanzar paulatinamente y no producir un vacío entre los trabajos de dicha Comisión y los posteriores y necesarios para llegar a la configuración de las instituciones adecuadas para Cataluña. En este orden, procede acoger y elevar a rango normativo aquellas propuestas de la Comisión que puedan tener una inmediata efectividad, mediante participación de las actuales Corporaciones Locales o acuerdo del Gobierno, entre las que se comprende la Mancomunidad de Diputaciones y el inicio de los trámites para las tan convenientes medidas descentralizadoras»*. A partir de aquí, consciente de la importancia y proyección de su contenido, el Decreto proclama que: *«Así se sigue con realismo y con total respeto al principio de legalidad un camino que pueda conducir a la institucionalización de todas las regiones, acogiendo propuestas análogas que aseguren, aun con posibles diversidades, un tratamiento sin privilegio para cualquiera de ellas.»*

El nuevo Consejo General de Cataluña, *«Consell General de Catalunya»*, asumió, como única misión, la elaboración de un Proyecto de Estatuto de Cataluña, cuyo conocimiento y aprobación se atribuía a las Cortes Generales, estando integrado por: a) los Diputados y Senadores elegidos en las cuatro provincias catalanas para las inmediatas Cortes españolas, en cumplimiento de la Ley 1/1977, de 3 de enero, para la Reforma Política, y b) el Presidente y tres representantes de cada una de las Diputaciones catalanas, elegidos de entre sus miembros, dentro de los ocho días siguientes a la proclamación de Diputados y Senadores antes mencionados, teniendo en cuenta que dos de los representantes de cada Diputación, al menos, debían serlo por distintas circunscripciones o comarcas.

Designados los miembros del *Consell*, la Presidencia del Gobierno convocaría a aquél al efecto de que se constituyera, previa citación con ocho días de antelación, con objeto de que procediera a dar cumplimiento, antes de un año desde su constitución, a la razón de su existencia: la elaboración de un Anteproyecto de Estatuto de Cataluña, para su ulterior elevación al Gobierno al efecto de que fuera sometido a la decisión de las Cortes. El grado de consenso que se requería era muy elevado, habida cuenta de que para la adopción válida de los acuerdos del *Consell* se exigía el voto favorable de dos tercios del número de sus miembros de hecho.

En todo caso, hasta que todo este proceso tuviera lugar, previamente se había establecido una Comisión gestora, compuesta por los Presidentes de las cuatro Diputaciones Provinciales catalanas con el fin de: a) promover los acuerdos precisos en las respectivas Diputaciones para la constitución de la Mancomunidad de Diputaciones de Cataluña y aprobación del Proyecto de sus Estatutos, elevándolos al Gobierno para su aprobación definitiva; b) preparar con los representantes de la Administración del Estado la delegación, transferencias o descentralización de obras, servicios o funciones de

la Administración del Estado en las Diputaciones o en la futura Mancomunidad, para lo cual se habían creado, además, cuatro comisiones mixtas de representantes de cada una de las Diputaciones provinciales y de la Administración del Estado —aquéllos nombrados por ellas mismas de entre sus miembros y funcionarios, éstos por la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los departamentos interesados por razón de la materia—, con la finalidad de proceder al estudio de las obras, servicios y funciones que correspondan a éste y que fueran susceptibles de la correspondiente delegación, transferencia o descentralización y de su viabilidad económica; y c) realizar cuantas demás gestiones facilitaran la puesta en marcha del régimen especial de cada provincia.

En este elenco normativo importancia notable tiene, asimismo, el Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio, por el que se dictan medidas urgentes de organización en la Presidencia del Gobierno⁹², en virtud del cual se procede a la creación de toda una estructura de apoyo al Ministro Adjunto para las Regiones.

Por último, y no obstante su rango normativo, tampoco puede omitirse la Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de septiembre de 1977, por la que se constituía una Comisión para la elaboración de las Cuentas Regionales de las Administraciones Públicas⁹³, en cuyo texto se reconocía el cambio de la situación respecto del pasado. Esta Orden exponía: *«La elaboración de las cuentas de las Administraciones Públicas fue institucionalizada por Decreto 151/1968, de 25 de enero, en la Intervención General de la Administración del Estado, disponiéndose en la actualidad de una serie de cuentas, a escala nacional, desde el año 1958 hasta el momento actual. Sin embargo, las necesidades del momento presente exigen un conocimiento profundo de la realidad regional que permita el análisis de los resultados económicos a nivel regional, el estudio de las interrelaciones cíclicas y los problemas de interacción regional a corto plazo, el análisis de la capacidad de inversión de cada región a partir de sus propios recursos, así como el de las tendencias a largo plazo y los cambios estructurales que se producen entre y dentro de las regiones. Las situaciones económicas de las diversas regiones pueden verse muy afectadas por las actividades realizadas por la Administración Central a través del Presupuesto, por las inversiones estatales encaminadas a fomentar el desarrollo regional [...]»*

3.2.2. El restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña

Considerando los antecedentes que acaban de describirse, la lógica imponía que el primero de los entes preautonómicos en constituirse fuera Cataluña.

Su creación, en efecto, tuvo lugar mediante el anteriormente citado Real Decreto-ley de 29 de septiembre, aprobado con el número de orden 41/1977,

⁹² Fue editado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 165, de 12 de julio.

⁹³ La meritada Orden Ministerial fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 232, de 28 de septiembre.

por el que, a partir de la derogación del precedente Real Decreto 382/1977, se dictaba el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña, entrando en vigor en la fecha de su publicación oficial, esto es, el siguiente día 5 de octubre. La norma constitutiva fue desarrollada inmediatamente por el Real Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre⁹⁴, prescripción reglamentaria reformada, a su vez, por el posterior Real Decreto 2717/1977, de 2 de noviembre⁹⁵.

El meritado Real Decreto-ley 41/1977 constituye una norma capital para comprender el proceso autonómico, dado el influjo que sus prescripciones tuvieron en la evolución ulterior del mismo, habida cuenta de que la denominada «política de café para todos» comportó un significativo proceso de mimetismo en la articulación de los restantes entes preautonómicos. Lo anterior justifica que debamos detenernos sumariamente en la consideración de sus prescripciones.

Su Preámbulo partía de la afirmación de que *«La Generalidad de Cataluña es una institución secular, en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica, dentro de la unidad de España»*. Seguidamente admitía, como después repetirían las análogas normas constitutivas ulteriores, la visión política del Gobierno y de las fuerzas parlamentarias al afirmar la necesidad de restablecer la Generalidad y de hacerlo desde la legalidad, por lo que manifestaba que: *«hasta que se promulgue la Constitución, no será posible el establecimiento estatutario de las autonomías, pero nuestro ordenamiento permite realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones a entidades de distinto ámbito territorial. Por ello, el restablecimiento de la Generalidad a que se refiere el presente Real Decreto-ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías. Tampoco significa la presente regulación un privilegio ni se impide que fórmulas parecidas puedan emplearse en supuestos análogos en otras regiones de España. La institucionalización de las regiones ha de basarse principalmente en el principio de solidaridad entre todos los pueblos de España, cuya indiscutible unidad debe fortalecerse con el reconocimiento de la capacidad de autogobierno en las materias que determine la Constitución [...]»*.

La parte dispositiva del Real Decreto-ley, por su parte, procedía al restablecimiento de la Generalidad de Cataluña; fijaba el régimen jurídico de la misma, constituido por el propio Real Decreto-ley y sus normas de desarrollo y ejecución y, respecto de su funcionamiento interno, por las normas reglamentarias de régimen interior que se aprobaran, a las que remitía; reconocía la personalidad jurídica de la Generalidad para el desarrollo de los fines propios; delimitaba su ámbito territorial; fijaba la estructura institucional —integrada por el Presidente de la Generalidad, nombrado por Real Decreto a propuesta del Presidente del Gobierno, y su Consejo Ejecutivo, nombrado por el Presidente de la Generalidad y conformado por los Consejeros, hasta un máximo de 12, y un representante de cada una

⁹⁴ El referido Real Decreto fue editado por el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, de 5 de octubre.

⁹⁵ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 264, de 4 de noviembre.

de las Diputaciones Provinciales catalanas—⁹⁶; atribuía ciertas competencias a la Generalidad —potestad reglamentaria, funciones de integración y coordinación de las Diputaciones, gestión y administración de funciones y servicios estatales que pudieran serle transferidos, así como las funciones de propuesta al Gobierno sobre medidas que afectaren al interés de Cataluña—, y establecía la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para el conocimiento de los recursos que pudieran plantearse contra sus acuerdos y actos. Finalmente, disponía la reserva de ciertas medidas garantizadoras en favor del Estado, como la eventual disolución de los órganos de la Generalidad por razones de seguridad o el desarrollo de normas para la ejecución del propio Real Decreto-ley.

Este cúmulo detallado de previsiones, con las especialidades institucionales y peculiaridades propias, sería sucesivamente reiterado en las restantes normas constitutivas, a las que seguidamente se hace sumaria alusión, por orden cronológico.

3.2.3 *El Consejo General del País Vasco*

La segunda norma constitutiva fue el ya citado Real Decreto-ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se creó el Consejo General del País Vasco, desarrollado en la propia fecha por el Real Decreto 1/1978, de 4 de enero⁹⁷, entrando en vigor ambas el siguiente día 5 de enero. La norma constitutiva resultó modificada con posterioridad, concretamente mediante el Real Decreto-ley 8/1979, de 18 de mayo⁹⁸. Su finalidad quedaba expuesta de manera explícita en su Preámbulo: «*El pueblo vasco tiene la aspiración de poseer instituciones propias de autogobierno dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y, por ello, instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de gobierno de las provincias a que se refiere la presente disposición, que decidan su incorporación al mismo.*»

La parte dispositiva del Real Decreto-ley 1/1978 tomaba su contenido del considerado Real Decreto-ley para Cataluña, prácticamente en su integridad, con ciertas especialidades destacables.

En primer lugar, conviene dejar constancia de la alusión a la eventual incorporación de Navarra. De forma expresa, en efecto, se afirma: «*La mención a Navarra que en el Real Decreto-ley se realiza, que tiene otros precedentes his-*

⁹⁶ Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico, presidido por José Tarradellas Joan —quien al tiempo asumió la Presidencia de la Diputación de Barcelona—, pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 15 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 27 y 28 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 55 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

⁹⁷ La norma constitutiva y la de su desarrollo fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 5, de 4 de enero.

⁹⁸ Su publicación tuvo lugar en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122, de 22 de mayo.

tóricos, en modo alguno prejuzga su pertenencia a ninguna entidad territorial de ámbito superior. Dadas las especiales circunstancias de Navarra, que posee un Régimen foral, reconocido por la Ley de 16 de agosto de 1841, la decisión de incorporarse o no al Consejo General de País Vasco corresponde al pueblo navarro, a través del procedimiento que se regula en otro Real Decreto-ley de la misma fecha.» La solución adoptada fue, sin duda, la más viable y, a la par, la menos discutible, razón por la cual en la parte dispositiva su artículo 1.1 disponía: «Las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del Organismo foral competente.»

En segundo lugar, ha de destacarse la apertura de la vía para el debate sobre el régimen económico de los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya, y sobre la eventual reforma de las Juntas Generales de los Territorios Históricos y del Consejo Foral navarro.

Por último, no puede dejar de indicarse, respecto de la composición del Consejo General del País Vasco, que la norma constitutiva determinaba que estaría integrado por un número igual de representantes de cada uno de los Territorios Históricos, en concreto tres, a los cuales se les reconoce una capacidad que no se reproducirá en ninguno de los restantes entes preautonómicos: la de interponer veto sobre cualquier decisión que afecte a su provincia. En concreto, en los términos de su artículo 6: «Las decisiones del Consejo General del País Vasco serán adoptadas por mayoría. No obstante, cada provincia o territorio histórico podrá ejercitar el derecho de veto sobre cualquier decisión que afecte a su territorio a través de los representantes designados por sus respectivas Juntas Generales u Organismo Foral, en su caso»⁹⁹.

3.2.4. *El establecimiento de la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, el Consejo del País Valenciano y la Junta de Andalucía*

Con posterioridad a los dos anteriores, y antes de entrar en vigor la Constitución, fueron promulgándose y publicándose de manera sucesiva, en el plazo de seis meses, las restantes normas constitutivas, en mérito de las cuales las siguientes futuras Comunidades Autónomas recibieron su régimen preautonómico: Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Archipiélago Balear, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha.

En esta cadena secuencial, el tercero de los entes preautonómicos establecido fue el correspondiente a Galicia, cuya Junta fue configurada por

⁹⁹ Los datos relativos a la composición del Consejo General del País Vasco, presidido por Ramón Rubial Cavia (Senador del Partido Socialista por Vizcaya), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 15 y 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 29 y 30 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 56 y 57 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

el antes citado Real Decreto-ley 7/1978, de 16 de marzo, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Galicia; en desarrollo del mismo se dictaría, con la misma fecha, el Real Decreto 474/1978¹⁰⁰. La meritada norma tendría vigencia desde el día de su publicación, el 18 de marzo de 1978, satisfaciéndose con la creación de la Junta de Galicia¹⁰¹ la aspiración del pueblo gallego. Conforme declara su Preámbulo: «*El pueblo gallego ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España [...]. El presente Real Decreto-ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y por ello instituye la Junta de Galicia. Por ese respeto a la Norma Constitucional, máxima expresión de la voluntad democrática, el presente Real Decreto-ley tiene un contenido ajustado a este período preautonómico, regulando aquellas materias que son imprescindibles para su objeto, y dejando, en su caso, para después de que la Constitución haya entrado en vigor, la regulación jurídica del uso oficial de la lengua gallega y de la bandera que son realidades sociales vigentes en Galicia.*»

Por razón de imagen, dados los precedentes históricos, un día después del establecimiento de la Junta de Galicia —si bien insertándose en el mismo *Boletín Oficial del Estado* y, consecuentemente, con la misma fecha de entrada en vigor— verían la luz los regímenes preautonómicos de Aragón, Canarias y el País Valenciano.

El Real Decreto-ley 8/1978, de 17 de marzo, dispuso la constitución del régimen preautonómico para Aragón, en vigor desde el siguiente día 18 de marzo, siendo simultáneamente desarrollado por el Real Decreto 475/1978, de 17 de marzo¹⁰². De acuerdo con su Preámbulo: «*El pueblo aragonés ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-ley quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y por ello instituye la Diputación General de Aragón*»¹⁰³.

¹⁰⁰ Las dos disposiciones fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

¹⁰¹ Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico, presidido por Antonio Rosón Pérez (Diputado por Lugo de la Unión de Centro Democrático —UCD, en lo sucesivo—), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 9 —norma reguladora y ámbito territorial—, 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 31 y 32 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 58 y 59 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹⁰² La norma constitutiva y la de desarrollo de la Diputación General de Aragón fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

¹⁰³ Los datos relativos a la composición de la Diputación General de Aragón, presidida por Juan Bolea Foradada (Diputado de UCD por Zaragoza), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., p. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 16 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 33 y 34 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 60 y 61 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

Por su parte, el Real Decreto-ley 9/1978, de 17 de marzo, disponía la constitución del régimen preautonómico para el Archipiélago Canario, desarrollado por el Real Decreto 476/1978, de 17 de marzo¹⁰⁴. El expresado Real Decreto-ley entró en vigor el 18 de marzo de 1978, uniéndose Canarias a las regiones con este especial régimen. Como en los anteriores casos, el Real Decreto-ley, en su Preámbulo, volvía a reflejar el deseo y la voluntad de alcanzar un mayor grado de descentralización, presupuesta la singularidad de la discontinuidad del territorio insular, a cuyo efecto se constituyó la Junta de Canarias¹⁰⁵: *«La insularidad otorga al archipiélago canario un rasgo singular dentro de la unidad de España. Esta circunstancia aconseja la institucionalización de organismos propios de Canarias cuya competencia se extienda a todas las islas, dentro del actual proceso preautonómico. [...] La singularidad de Canarias en el aspecto administrativo venía ya reconocida en el ordenamiento jurídico español a través de la institución de los cabildos insulares que ahora se conectan con la Junta de Canarias y en el aspecto económico y fiscal a través de la Ley 30/1972, de 22 de julio. [...] Con la institucionalización de la Junta de Canarias, el Gobierno atiende también inmediatamente a la moción aprobada en reciente sesión del Congreso de Diputados, que urgía el pronto restablecimiento de un régimen preautonómico para Canarias.»*

El Real Decreto-ley 10/1978, de 17 de marzo, aprobaba el régimen preautonómico para el País Valenciano. La disposición normativa, en vigor desde el día 18 de marzo de 1978, sería desarrollada por el Real Decreto 477/1978, de 17 de marzo¹⁰⁶. El Preámbulo de la norma constitutiva del Consejo del País Valenciano¹⁰⁷ reconocía así su finalidad: *«El País Valenciano ha manifestado reiteradamente en diferentes momentos del pasado y en el presente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-ley quiere dar satisfacción a dicho deseo [...] y por ello instituye el Consejo del País Valenciano.»*

Por último, un mes después se expidió el Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, que disponía la constitución del régimen preautonómico de Andalucía, el cual sería objeto simultáneo de desarrollo por el Real Decre-

¹⁰⁴ Ambas disposiciones fueron objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

¹⁰⁵ Los datos relativos a la composición de la Junta de Canarias, presidida por Alfonso Soriano Benítez de Lugo (Diputado de UCD por Santa Cruz de Tenerife), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 17 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 35 y 36 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 62 a 64 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹⁰⁶ La norma de creación y la de su desarrollo reglamentario fueron editadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 66, de 18 de marzo.

¹⁰⁷ Los datos relativos a la composición del Consejo del País Valenciano, presidido por José Luis Albiñana Olmos (Diputado del PSOE por Valencia), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 17 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 37 y 38 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 65 y 66 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

to 832/1978, de 27 de abril. La entrada en vigor de aquél, con el consecuente establecimiento de la Junta de Andalucía¹⁰⁸, se produjo el siguiente día 28 de abril, fecha de su publicación oficial¹⁰⁹. Conforme expresaba su Exposición de Motivos, su finalidad era la institucionalización de la Junta de Andalucía y la consagración de *«la aspiración de los representantes parlamentarios del pueblo andaluz a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España»*.

3.2.5. *Los regímenes provisionales del Consejo Interinsular de Baleares, la Junta de Extremadura y el Consejo General de Castilla y León*

Antes del verano de 1978 se procedería, de forma simultánea, a extender el régimen provisional de autogobierno a las Islas Baleares, Extremadura y Castilla y León.

En primer lugar, en virtud del respectivo número de orden, el Real Decreto-ley 18/1978, de 13 de junio, dispuso la constitución del régimen preautonómico para el Archipiélago Balear, desarrollado por el Real Decreto-ley 1517/1978, de 13 de junio¹¹⁰. Con este Real Decreto-ley se pretendía satisfacer el deseo popular *«de contar con instituciones propias para todo el archipiélago y en cada una de sus islas»*, configurándose el Consejo Interinsular de Baleares¹¹¹.

Por su parte, el Real Decreto-ley 19/1978, de 13 de junio, estableció la constitución del régimen preautonómico para Extremadura, siendo desarrollado por el Real Decreto 1578/1978, de 13 de junio, entrando en vigor en la fecha de su publicación oficial, esto es, el siguiente 30 de junio¹¹². El Real Decreto-ley proclamaba, con firmeza, que *«las fuerzas parlamentarias de Extremadura han venido manifestando reiteradamente su aspiración a contar con instituciones propias dentro de la unidad de España. El presente Real Decreto-ley*

¹⁰⁸ Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico andaluz, presidido por José Plácido Fernández Viagas (Senador del PSOE por Sevilla), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 18 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 39 y 40 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 67, 68 y 69 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹⁰⁹ Las dos normas, en efecto, fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 28 de abril.

¹¹⁰ Ambas normas resultaron editadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, de 30 de junio.

¹¹¹ Los datos relativos a la composición del Consejo Interinsular, presidido por Jerónimo Alberti Picornell (Senador de UCD por Mallorca), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 10 —norma reguladora y ámbito territorial—, 18 y 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 41 y 42 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 70 y 71 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹¹² Ambas normas resultaron editadas, en efecto, por el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, de 30 de junio.

tiene por finalidad dar satisfacción a dicho deseo, [...] y por ello instituye la Junta Regional de Extremadura»¹¹³.

Por último, el Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, dispuso la constitución del régimen preautonómico para Castilla y León, entrando en vigor desde el siguiente 30 de junio, fecha de su inserción en el diario oficial, así como la de su desarrollo normativo mediante el Real Decreto 1519/1978, de 17 de junio¹¹⁴. Tras proceder a la configuración del Consejo General de Castilla y León¹¹⁵, como en los anteriores casos, y para su ámbito propio, manifestaba: «Castilla y León es una de las partes mas amplias y representativas de España. Sus fuerzas parlamentarias han solicitado el establecimiento de instituciones propias dentro de la unidad española. El presente Real Decreto-ley se encamina a satisfacer tal deseo, de forma provisional, por llevarlo a cabo aun antes de que se promulgue la Constitución, con tal fin instituye el Consejo General de Castilla y León confiándose a los representantes parlamentarios de cada una de las provincias que la integran la decisión de su incorporación al Consejo General que ahora se instituye.»

No pueden olvidarse, a este respecto, los ulteriores avatares del ente preautonómico castellano-leonés, cuya identidad regional se hizo problemática. Como nos recuerda Linz: «La dificultad de constituir una región en el reino de Castilla-León es reflejo de un proceso histórico que hizo decir a Sánchez-Albornoz en conversación con Ortega a raíz de su frase “Castilla hizo a España y la deshizo”, que “Castilla hizo a España y España deshizo a Castilla”»¹¹⁶. La Comunidad, finalmente, se constituiría, culminando el proyecto autonómico, «al menos en el 80 por 100 de las previsiones iniciales, cuando se produjo la aparición de dos Comunidades Autónomas no previstas: La Rioja y Cantabria»¹¹⁷, pues, en efecto, frente a las previsiones territoriales originarias, comprendidas en el artículo 21 del Real Decreto-ley 20/1978, las provincias de Logroño y Santander no fueron incluidas en el definitivo espacio regional de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

¹¹³ Los datos relativos a la composición de la Junta de Extremadura, presidida por Luis Ramallo García (Senador de UCD por Badajoz), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 43 y 44 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 72 y 73 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹¹⁴ El Real Decreto-ley 20/1978 y su norma de desarrollo fueron objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 155, de 30 de junio.

¹¹⁵ Los datos relativos a la composición del Consejo General, presidido por Juan Manuel Reol Tejada (Diputado de UCD por Burgos), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 19 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 45 y 46 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 74 a 77 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹¹⁶ Cfr. Linz, «De la crisis de un Estado unitario al Estado de las Autonomías», op. cit., p. 582, en nota a pie 29, donde nos indica que la frase reproducida en el texto se corresponde con el *Testamento histórico de Sánchez Albornoz*, de Manuel Clavero, p. 76.

¹¹⁷ Cfr. Enrique Orduña Rebollo, «Preautonomía, articulación territorial y vigencia del Estatuto de Autonomía de Castilla y León», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 14, septiembre-diciembre 2001, pp. 85 a 128.

3.2.6. *El cierre del sistema transitorio: el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega*

Tras el verano de 1978 se afrontaría el cierre del sistema transitorio, conformando los tres últimos regímenes preautonómicos que, del total de trece, se constituyeron, es decir, los encarnados en el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega.

El *Boletín Oficial del Estado* de 10 de octubre¹¹⁸, con cierto retraso respecto de la fecha de su expedición y con entrada en vigor el día de su inserción en el diario oficial, publicó el Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Asturias. La norma de creación fue objeto de desarrollo reglamentario por el Real Decreto 2405/1978, de 29 de septiembre¹¹⁹. La disposición constitutiva, destacando la provisionalidad del Consejo Regional¹²⁰, declaraba que «*Los parlamentarios asturianos coinciden en la aspiración común de lograr un régimen provisional de autonomía para Asturias y en este sentido lo han solicitado del Gobierno. Asturias es una provincia con entidad regional histórica que cuenta con más de un millón de habitantes. A tal fin y de acuerdo con el sentir de los parlamentarios, se instituye ahora el Consejo Regional de Asturias como órgano de gobierno de la región, quedando en su caso reservada la tradicional denominación de Junta General del Principado para cuando se apruebe el Estatuto de Autonomía al amparo de la Constitución*». Conforme veremos, así sucedió con posterioridad.

En el propio *Boletín Oficial* de 10 de octubre, y con entrada en vigor el día de su publicación, vio la luz el Real Decreto-ley 30/1978, de 27 de septiembre, que disponía la constitución del régimen preautonómico para Murcia, desarrollado inmediatamente por el Real Decreto 2406/1978, de 29 de septiembre¹²¹. A imagen de sus predecesoras, la norma constitutiva del Consejo Regional de Murcia¹²² proclamaba el deseo de los murcianos de

¹¹⁸ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 242.

¹¹⁹ Publicado en el mismo *Boletín Oficial Estado* que el Real Decreto-ley, esto es, el núm. 242, entrando en vigor el 10 de octubre de 1978.

¹²⁰ Los datos relativos a la composición del Consejo Regional de Asturias, cuya presidencia ostentó Rafael Luis Fernández Álvarez (Senador del PSOE por Oviedo), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 20 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 47 y 48 —gráfico de la composición política del órgano de gobierno—, así como 78 y 79 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹²¹ La disposición legal y la reglamentaria de referencia fueron editadas en el mismo *Boletín Oficial Estado*, es decir, el núm. 242, de fecha 10 de octubre de 1978.

¹²² Los datos relativos a la composición del órgano preautonómico murciano, presidido por Antonio Pérez Crespo (Diputado), pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 11 —norma reguladora y ámbito territorial—, 20 —composición del órgano de gobierno desglosada numéricamente por razón de la adscripción política de sus miembros—, 23 —desglose de carteras del órgano de gobierno por grupos políticos—, 49 y 50 —gráfico de la composición política

dotarse de la autonomía correspondiente para la gestión de sus intereses, pudiendo destacarse, como curiosidad, que el Real Decreto-ley se hacía eco de la históricamente reclamada peculiaridad cartagenera. En mérito de su Preámbulo: *«Los parlamentarios de Murcia han solicitado del gobierno un régimen provisional de autonomía con anterioridad a la Constitución. También coinciden en la aspiración común de lograr un futuro régimen autonómico que articule en su día de forma equilibrada todas y cada una de las comarcas y garantice la descentralización de servicios y funciones, haciendo resaltar la significación de Cartagena en reconocimiento a su fundamento histórico, su entidad socioeconómica y su singularidad marítima —en justa solidaridad y equilibrio con aquella—, que serán resultado de la agrupación de todos los municipios que integren comarcalmente a las poblaciones asentadas en los valles del Guadalentín y del Segura, en las zonas del noroeste y del altiplano y en las demás comarcas que configuran la región. Especialmente se han regulado las relaciones de colaboración y coordinación del Consejo Regional y la Diputación, distinguiendo la fase anterior y la posterior a las elecciones locales, marcándose así la tendencia a que, en el posible Estatuto de Autonomía, ambos organismos se refundan en uno solo.»*

La última de la serie de normas del género fue el Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega, creándose la Junta de Comunidades¹²³; el Real Decreto-ley sería objeto simultáneo de desarrollo mediante el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre¹²⁴. El Preámbulo de la norma constitutiva no era menos expresivo que los hasta aquí referidos: *«Los representantes de todas la fuerzas políticas parlamentarias de la región castellano manchega han expresado, en repetidas ocasiones, su aspiración de contar con instituciones de gobierno propias que posibiliten la afirmación y reconocimiento de las peculiaridades históricas, geográficas y económicas de Castilla La Nueva y La Mancha, dentro de la unidad de España. La satisfacción de tan legítimo deseo urge la rápida promulgación de las oportunas disposiciones legales.»*

Presupuesto lo anterior, ha de destacarse la referencia que en la meritada norma constitutiva se hacía a Madrid, por cuanto su mera reproducción acredita palmariamente la inicial falta de definición de un modelo concreto y de su corolario, un mapa autonómico. A tenor de la Disposición Adicional del Real Decreto-ley 32/1978, en efecto: *«1. La provincia de Madrid, previo acuerdo de la mayoría de sus parlamentarios con la Junta de Comunidades, podrá ulteriormente incorporarse a la región castellano-manchega en condiciones de absoluta igualdad con las demás provincias. Se faculta al Gobierno para adaptar el presente Real Decreto-ley a la nueva situación que se produzca.»* No puede, en todo caso,

del órgano de gobierno—, así como 80 y 81 —relación nominal con delimitación de las funciones asignadas—.

¹²³ Los datos relativos a la Junta de Comunidades, aunque en la fecha de edición estaba pendiente de su constitución, pueden consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., en concreto, pp. 11, 20, 21, 23, 51 y 82.

¹²⁴ El Real Decreto-ley constitutivo y el Decreto de desarrollo fueron objeto de publicación en el mismo *Boletín Oficial Estado*, es decir, el núm. 273, de 15 noviembre, entrando en vigor el día de la fecha de su inserción oficial.

ignorarse que el propio Preámbulo declaraba, en orden a evitar conclusiones precipitadas, que «La referencia a la provincia de Madrid que en Real Decreto-ley se contiene, en modo alguno predetermina su incorporación a ésta u otra entidad territorial. El carácter específico que le confiere el ser la capital del Estado, su especial dimensión sociológica, política y económica han aconsejado arbitrar la posibilidad de su integración futura, en igualdad de derechos con las restantes provincias, en la Junta de Comunidades».

3.2.7. El proceso de transferencias competenciales

Establecida su existencia, la puesta en marcha y dotación de contenido de los trece entes preautonómicos constituidos tuvo lugar mediante las correspondientes transferencias de funciones y servicios, habida cuenta de que las competencias no se concedieron directamente en los respectivos decretos-ley de creación, sino que los mismos remitían a una fase posterior de negociación.

Un primer bloque de transferencias tuvo lugar mediante los Reales Decretos 1383, 1384, 1385 y 1386/1978, de 23 de junio¹²⁵, por los que se transferían diversas competencias al ente preautonómico de Cataluña. Sin poder detenernos en su consideración, ni en la de los sucesivos que vieron la luz, por todos bástenos la mención al Real Decreto 2970/1980, de 12 de diciembre, por el que se regulaba el traspaso de servicios de la Administración del Estado a los entes preautonómicos¹²⁶. En todo caso, las competencias transferidas fueron de escasa trascendencia.

De forma paralela al establecimiento y transferencia de competencias a los entes preautonómicos, un importante paso descentralizador fue dado por el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril¹²⁷, por el que se reestructuraban determinados órganos de la Administración Central del Estado. Más específicamente, la meritada norma creó el Ministerio de la Administración Territorial, que asumió las funciones que correspondían a la Administración Central del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, los entes preautonómicos y la Administración local, así como las unidades y competencias específicas de la Dirección General de Administración Local. Al titular del departamento ministerial, por medio del posterior Real Decreto 886/1979, de 20 de abril¹²⁸, se le atribuyó la presidencia de las comisiones mixtas de transferencias de competencias de la Administración del Estado a los entes preautonómicos¹²⁹.

¹²⁵ Todos ellos fueron publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 150, de 24 de junio.

¹²⁶ El Real Decreto 2970/1980 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 17, de 20 de enero de 1981.

¹²⁷ El Real Decreto 708/1979 fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 83, de 6 de abril.

¹²⁸ El Real Decreto 886/1979 fue editado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 100, de 26 de abril.

¹²⁹ La concreta composición de las Comisiones Mixtas de Transferencias, con detalle de los representantes de la Administración del Estado y de los entes preautonómicos, puede consultarse en *Los órganos de gobierno de los regímenes preautonómicos*, op. cit., pp. 83 a 105, con excepción de las corres-

Para cerrar este sincrético relato histórico, conviene recordar que el proceso de establecimiento de las preautonomías se desarrolló coincidiendo con el debate constituyente, culminado con la *appelatio ad populum* que se concretó en la convocatoria del referéndum sobre el Proyecto de Constitución, realizada por el Presidente del Gobierno mediante el Real Decreto 2560/1978, de 3 de noviembre¹³⁰; referéndum que, como es sabido, arrojaría un resultado favorable a la consulta realizada, lo que determinó la promulgación y ulterior entrada en vigor de nuestra vigente Constitución.

3.3. La disolución de los entes preautonómicos

Sin poder detenernos en la ulterior evolución de los distintos entes preautonómicos hasta su sustitución por las vigentes Comunidades Autónomas, no puede concluirse este sumario recorrido sin recordar que una nota inherente a los distintos regímenes preautonómicos era su provisionalidad, afirmada taxativamente en todos los decretos-ley, tanto en sus preámbulos como en sus disposiciones finales.

La referida prescripción, conforme declarará expresamente el Preámbulo de su modelo —el Decreto-ley 41/1977, para Cataluña—, tenía por finalidad, presupuesta la ausencia de un modelo previamente definido, dejar sentado que *«el presente Real Derecho-ley no prejuzga ni condiciona el contenido de la futura Constitución en materia de autonomías»*.

En la apuntada línea, la Constitución dispuso, de forma lapidaria, la disolución de los mismos en su Disposición Transitoria Séptima, sustituyéndose progresivamente por el régimen diseñado en el Título VIII, en un proceso que, como es de sobra conocido, comenzó con los Estatutos de Cataluña y el País Vasco, cuyos respectivos proyectos fueron presentados en el Congreso de los Diputados el mismo día en que la Constitución entró en vigor.

A tenor de la referida Disposición Transitoria Séptima de la Constitución:

«Los organismos provisionales autonómicos se considerarán disueltos en los siguientes casos:

- a) Una vez constituidos los órganos que establezcan los Estatutos de Autonomía aprobados conforme a esta Constitución.*
- b) En el supuesto de que la iniciativa del proceso autonómico no llegara a prosperar por no cumplir los requisitos previstos en el artículo 143.*
- c) Si el organismo no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la disposición transitoria primera en el plazo de tres años.»*

pondientes al Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades Castellano-manchega, pendientes de constituirse en la fecha de edición de la publicación de referencia.

¹³⁰ El Real Decreto 2560/1978 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 265, de 6 de noviembre.

IV. LA AFIRMACIÓN POSITIVA DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR

4.1. El modelo ecléctico diseñado por el Constituyente

La aprobación de la Constitución de 1978 comportó, conforme anteriormente se ha anticipado, un giro radical en la contemplación de la «cuestión territorial», es decir, en términos operativos, frente al sistema unitario y centralista, rígidamente uniforme, imperante durante el régimen del General Franco, la admisión sin ambages de la distribución territorial del poder político y el consecuente establecimiento de un modelo organizativo plural y descentralizado.

Así es, centrado el debate constituyente en el diseño de la forma de organización territorial del Estado, y con el telón de fondo de una pluralidad de concepciones cuya abigarrada diversidad determinó la imposibilidad de alcanzar un acuerdo general de principio, el texto definitivo, en su artículo 2 —la «decisión política fundamental» del Constituyente, conforme se ha acreditado—, procede al reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la indisoluble unidad de la Nación española, sin perjuicio de la indefectible solidaridad entre todas ellas —principios estructurales del sistema interrelacional que se estudian en el epígrafe V—.

El referido precepto efectúa una delimitación entre dos conceptos territoriales. De un lado, las «nacionalidades» —debiendo entenderse por tales aquellos territorios que en el pasado habían manifestado un espíritu descentralizador fundamentado o acompañado por ciertas peculiaridades lingüísticas; es el caso de Cataluña, el País Vasco y Galicia—, y, de otro, las «regiones» —esto es, el resto de los territorios pertenecientes al Estado español en los que no concurren las merítadas características—. Empero, ha de tenerse en cuenta que la distinción, conforme han señalado García Escudero y García Martínez, «tuvo una principal finalidad emocional»¹³¹, que permitió la ulterior constitución de regímenes autonómicos diversos. En efecto, frente al axioma inherente a todo Estado federal, la «homogeneidad en la pluralidad», basada en una homogénea configuración de la estructura y competencias de los Estados miembros, el modelo constitucional admite la «diversidad en la diversidad», articulando una pluralidad de vías de acceso a la autonomía, distinta estructura institucional y dispar régimen competencial,

¹³¹ En esta línea, Ferrando Badía, «Corrientes doctrinales de descentralización política en la España de los siglos XIX y XX», *op. cit.*, tras analizar «qué se entiende, en la Constitución de 1978, por “nacionalidades” y qué por “regiones”?» —pp. 33 a 38—, concluye afirmando que «creemos oportuno indicar nuevamente que la división de España en “nacionalidades” y “regiones” tiene escaso relieve e importancia constitucional: se trata, a nuestro entender, de cuestión más bien de prestigio que de una real diferencia “sustancial” entre el concepto de “nacionalidades” y “regiones”, pues “ambos sujetos de la autonomía” se integran en la “indisoluble unidad de la Nación española” (art. 2)» —pp. 33 a 38—.

dando pie a la eventualidad de lo que la doctrina ha convenido en denominar «federalismo asimétrico»¹³².

La capital prescripción del Título Preliminar encuentra su traducción operativa en el artículo 137, que principia la disciplina del Título VIII, en virtud del cual: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

El significado de este modelo es inequívoco: operar la distribución del poder público y proceder a su democratización, acercando la Administración a los ciudadanos. Con dicho objeto la Norma Fundamental configura lo que Santamaría Pastor ha acertado en sistematizar como «un sistema de Administraciones públicas, en plural; sistema que se corresponde con el carácter pluralista y policéntrico que posee nuestro régimen constitucional»¹³³. Dicho sistema se estructura sobre la base de tres niveles territoriales básicos —el estatal, el autonómico y el local, conformado éste por la provincia, en su caso la isla, y el municipio—, cada uno de los cuales posee su respectivo aparato servicial, es decir, su estructura instrumental administrativa, distinta y separada, dotada de personalidad jurídica propia —Administración del Estado, Administración de la Comunidad Autónoma y Administración Local, articulada sobre la base de las Diputaciones Provinciales, en su caso los Cabildos o Consejos Insulares, y el Ayuntamiento—.

Desde estas premisas, no puede obviarse que la forma territorial del Estado diseñada por el Título VIII de la Constitución está presidida por su flexibilidad¹³⁴, la afirmación del principio dispositivo y la ausencia de definición de un concreto y previo mapa autonómico —habida cuenta de que, en mérito del referido principio, la autonomía se configuraba como un derecho, remitiendo la concreta articulación territorial al libre ejercicio del mismo por las distintas nacionalidades y regiones—. En las gráficas palabras de Torres Muro, la articulación constitucional era «poco más que una enorme Disposición Transitoria que debía ser llenada de contenido a medida que se fueran cumpliendo sus previsiones»¹³⁵. El Constituyente, en efecto, dejó

¹³² Por todos, José Juan González Encinar, «El Estado federal asimétrico y el fin del Estado», en la obra colectiva, coordinada por Monreal, *El Estado de las autonomías*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 49 a 64.

¹³³ Cfr. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho administrativo*, op. cit., p. 42.

¹³⁴ Sigue resultando ineludible la consulta de Pedro Cruz Villalón, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981, pp. 53 a 63.

¹³⁵ Cfr. Ignacio Torres Muro, *Los Estatutos de Autonomía*, coeditada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, p. 18.

En este sentido, *vid.* el planteamiento del Magistrado del Tribunal Constitucional D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera en el voto particular formulado a la Sentencia 118/1996, precedente inmediato de la capital Sentencia 61/1997, de 20 de marzo. El núcleo de la argumentación discrepante radica en los «efectos constituyentes» que a su juicio tiene la resolución del Tribunal, de la que se colige que, en efecto, el Título VIII no es, técnicamente, otra cosa que una Disposición Transitoria y, al tiempo, pone en evidencia que el Pleno del Tribunal parece dispuesto a aplicarse a la tarea de concluir lo que el constituyente sólo pudo dejar apuntado, y aplicarse, quizás, más allá de lo que le es posible a un poder constituido. Respecto de esta cuestión resultan de interés las sugerentes consideraciones, sobre

abierta la puerta a la dinámica coyuntural de las circunstancias, remitiendo la concreción del modelo real a un momento posterior a su entrada en vigor. De acuerdo con Aparicio Pérez, «tal modelo ofrece una cierta imagen de híbrido biológico resultante de una desigual e incompleta síntesis de contrarios y que, en principio, puede no ser inadecuada: si se tienen en cuenta los grupos políticos que formaron parte de la redacción y aprobación del pacto constituyente y el papel que cada uno de ellos desempeñó, podemos ver que la regulación contenida en el Título VIII y su correlato en el art. 2 de la Constitución no es sino el reflejo de una forma de Estado que aparece como antiforma de Estado. Lo que se vino a decir, en términos muy simples, es que no habría un Estado centralista; pero, se vino a decir también que la forma concreta de ese Estado se ventilaría fuera de la Constitución o, si se quiere, en el desarrollo aplicativo de la Constitución»¹³⁶.

Conforme se ha constatado, el principio dispositivo o de voluntariedad, eje del sistema, configuraba la autonomía no como una obligación de los distintos territorios sino, antes al contrario, como un auténtico derecho de las nacionalidades y regiones a su autogobierno. Por lo que respecta a su significado, de acuerdo con Santamaría Pastor, puede afirmarse, de forma sincrética, que el referido principio posee cuatro manifestaciones esenciales:

- 1.^a La Norma Fundamental no contenía un listado de cuáles debían ser las Comunidades Autónomas a constituir, ni impuso criterios o requisitos que determinaran la creación de éstas, sin perjuicio de referirse, lógicamente, a la vecindad provincial acompañada de ciertas características comunes, la experiencia histórica descentralizadora de ciertas entidades territoriales o la insularidad, factores ciertamente poco limitadores o restrictivos.
- 2.^a La Constitución no exigía implacablemente la pertenencia de las provincias a las Comunidades Autónomas, pudiendo haber permanecido algunas de ellas, incluso, al margen del esquema autonómico y sometidas, por ende, al régimen general de la Administración local.
- 3.^a La Constitución no determinaba el esquema institucional de los entes autonómicos.
- 4.^a De la misma forma, tampoco se precisaban las competencias que, en buena medida, podían desplegarse en cada una de las normas institucionales básicas de las Comunidades: los Estatutos de Autonomía.

Con estos mimbres, la puesta en práctica del modelo constitucional, impulsada por la dinámica política, determinó —en los términos crono-

los «efectos constituyentes» que la posición del Tribunal plantea, de Juan Luis Requejo Pagés, «El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, mayo-agosto 1997, pp. 157 a 169.

¹³⁶ Cfr. Aparicio Pérez, «Aproximación a la regulación contenida en el texto de la Constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político», en el colectivo, dirigido por el propio autor, *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, op. cit., p. 31.

lógicos que se detallan posteriormente— la división de todo el territorio del Reino de España en Comunidades Autónomas, diecisiete, que vienen a reflejar desde rasgos históricos y culturales individualizadores propios, como es el caso de las denominadas «comunidades históricas», a exigencias funcionales que exigen un tratamiento específico, caso de la Comunidad de Madrid, a las que han de sumarse Ceuta y Melilla como «Ciudades Autónomas».

Por lo que respecta a su modelo institucional, ha de destacarse que, al margen de la vía de acceso a la autonomía seguida por cada uno de los entes autonómicos, los Estatutos de Autonomía —todos ellos— han adoptado, sin excepción, el esquema de separación de poderes binario Legislativo-Ejecutivo. El origen de la referida opción se encuentra en el artículo 152.1 de la Constitución, que establece un diseño institucional en cuya virtud las instituciones de autogobierno de los entes autonómicos se basan en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla. No participan las Comunidades Autónomas, sin embargo, en el tercero de los poderes, el Judicial, disciplinado como tal por el Título VI de la Constitución —arts. 117 a 127—, cuya organización culmina el Tribunal Supremo —art. 123—. El Tribunal Superior de Justicia de cada una de las comunidades, introducido por el segundo párrafo del artículo 152.1 en calidad de órgano que corona la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad, no es un órgano autonómico, conforme precisara la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981, de 14 de julio, sino que se encuentra con aquélla en «una relación territorial que deriva del lugar de su sede»¹³⁷.

Aunque se trate de un mero apunte técnico vaciado de contenido por la praxis, no puede olvidarse que las referidas previsiones estatutarias son fruto del proceso de mimetismo que, en las diecisiete Comunidades Autónomas que dentro del marco constitucional coexisten en el Estado español —con proyección, incluso, para los supuestos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla—, ha erigido en modelo uniforme el esquema institucional de autogobierno previsto en el citado apartado 1 del artículo 152 de la Constitución. El modelo, empero, conforme se deduce del tenor literal del precepto constitucional, no estaba inicialmente pensado para ser aplicado a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía fueran aprobados por el procedimiento ordinario, esto es, para las denominadas «Co-

¹³⁷ Al respecto, *vid.* las sincréticas exposiciones de Antonio Embid Irujo, *Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987; Lucas Murillo de la Cueva, «Los gobiernos de las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pp. 95 a 142, y Catalina Escuin Palop, «Reflexiones en torno a las relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas», en *Corts*, núm. 3, 1997, pp. 95 a 116.

munidades Autónomas de régimen general» —la mayoría de ellas, por cierto—. Puede afirmarse, así, que nos encontramos, al decir de una buena parte de la doctrina, ante un supuesto de mutación constitucional, operada de modo ostensible y deliberado en virtud de los «Pactos Autonómicos» de 31 de julio de 1981¹³⁸.

Lo cierto es que, como ha ocurrido con múltiples aspectos relativos al desarrollo del Título VIII de la Constitución, las exigencias derivadas de la articulación política del denominado «Estado de las autonomías» primaron sobre las consideraciones técnico-jurídicas y, tras los respectivos y sucesivos comicios electorales, los Parlamentos regionales se encuentran ya, según los casos, en su VI o VII Legislatura. Asimismo, las Ciudades de Ceuta y Melilla cursan su III Legislatura¹³⁹.

Simplemente cabe apuntar, para concluir este *excursus*, la homogeneidad de la naturaleza de las distintas Comunidades finalmente establecidas, sin perjuicio de la vía de acceso y de su nivel competencial —sucesivamente ampliado en virtud de los «Pactos Autonómicos» de 1992 y de 1996—, esto es, de lo que se ha denominado el ritmo o velocidad de acceso a la autonomía. En efecto, conforme tuviera ocasión de afirmar lapidariamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, respecto del singular supuesto de Navarra —rechazando su pretendido carácter «paccionado»—, el hecho de que el acceso a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar y de que la denominación utilizada para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de «Comunidades Autónomas», sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía o las diversas denominaciones que hayan adoptado para referirse a las entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones.

¹³⁸ Por todos, al respecto, las acertadas consideraciones formuladas por Santamaría Pastor, destacando la dualidad interpretativa del precepto constitucional en términos técnicos y en términos políticos, primero en las *Lecciones de Derecho administrativo* de la Cátedra de García de Enterría relativas a «Las administraciones territoriales. La Administración institucional», editadas por la Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982 pp. 27 a 29, y, posteriormente, tanto en sus *Fundamentos de Derecho administrativo*, *op. cit.*, pp. 508 y 1083 a 1087, como en sus *Principios de Derecho administrativo*, vol. I, 2.^a ed., Centro de Estudios Ramón Areces, 1998, pp. 494 a 497.

¹³⁹ En la «Cronología» de la obra de Alfonso Arévalo Gutiérrez, Almudena Marazuela Bermejo y Ana del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos* —pp. 66 y 67, y 148 y 149—, editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, se recogen dos cuadros comparativos que reflejan la evolución por Legislaturas en los diversos Parlamentos.

4.2. La tipología de los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas: acceso al autogobierno y elaboración de los Estatutos de Autonomía

El carácter pretendidamente ambiguo y flexible de la disciplina constitucional, tributario del principio dispositivo que preside el diseño de la organización territorial del Estado, encuentra una de sus principales manifestaciones en la determinación de las vías de configuración de las Comunidades Autónomas.

En efecto, a diferencia de lo dispuesto por la Constitución de la II República —modelo en tantos aspectos del sistema constitucional vigente—, no se establece un sistema único, sino que, antes al contrario, se configura una compleja tipología de procedimientos de creación; tipología que fue abiertamente criticada en su momento, calificándola, por todos, Muñoz Machado, como intrincada, discriminatoria, confusa e intencionadamente obstruccionista.

Debe precisarse, de forma inmediata, que esta compleja tipología tiene una doble concreción. En efecto, por un lado, el Constituyente delimita distintas vías de acceso al autogobierno, es decir, modos a través de los cuales los sujetos legitimados para ejercer la iniciativa pueden acceder al autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma. Por otro, se establecen distintos procedimientos de elaboración y aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía.

Antes de proceder sumariamente a su relación —remitiéndome para su detalle a un estudio anterior—¹⁴⁰, ha de insistirse en que su articulación no comporta en nuestro sistema el necesario establecimiento de regímenes autonómicos de distinto género, pues se circunscribe a la iniciativa del proceso autonómico y al procedimiento de creación de cada Comunidad, consumado con la aprobación de su respectivo Estatuto de Autonomía. Dicho con otras palabras, si los caminos de acceso son diversos, el punto de destino es único: el autogobierno, esto es, conforme afirmara el Tribunal Constitucional ya en su Sentencia 25/1981, de 14 de julio, la creación de una Corporación pública de base territorial y naturaleza política.

4.2.1. Las vías de acceso al autogobierno: la iniciativa autonómica

Aunque las singularidades establecidas por el Constituyente —dedicando a la iniciativa del proceso autonómico, además del art. 143, los arts. 144 y 151.1, la Disposición Adicional Primera y las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Séptima— permitirían diferenciar, como en su momento hiciera López Rodo, hasta doce o más vías de acceso a la autonomía, en orden a su sistematización de la forma más

¹⁴⁰ Cfr. Marazuela Bermejo y Arévalo Gutiérrez, «Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pp. 161 a 226.

sincrética posible podemos agruparlas en dos grandes bloques, en función de su alcance territorial: procedimientos generales, en cuanto susceptibles de ser aplicados a cualquier territorio del Estado, y procedimientos particulares, habida cuenta de que su aplicación se circunscribe a determinados territorios; en cada uno de los cuales el Texto Constitucional permite, a su vez, individualizar distintas modalidades y, en algún supuesto, singularidades.

Así, el esquema de los procedimientos de acceso a la autonomía en nuestra vigente Constitución resulta, sumariamente, como sigue:

1.º Los procedimientos de creación de alcance general.

Son dos los procedimientos de alcance general por los que pueden acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas los territorios titulares del derecho a la autonomía, esto es: primero, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes; segundo, los territorios insulares; y, tercero, las provincias con entidad regional histórica.

A. El cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía: el procedimiento del artículo 143 de la Constitución y la especialidad de la Disposición Transitoria Primera.

El artículo 143 de la Constitución, en su apartado 2, establece el cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía. Este cauce, no obstante, admite una singularidad, la prevista en la Disposición Transitoria Primera, tendente a habilitar que la iniciativa autonómica sea ejercitada por los órganos colegiados superiores de los regímenes preautonómicos que se hubieran constituido, en lugar de por las entidades locales, conforme establece con carácter general el artículo 143. En la práctica, presupuesta la generalización del sistema de regímenes preautonómicos durante el año 1978, fue al amparo de esta singularidad del procedimiento general como se constituyeron la mayoría de las Comunidades Autónomas; singularidad a la que sólo cabía acudir en el plazo de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución, conforme dispone la Disposición Transitoria Séptima, en su letra c), al declarar la disolución del organismo provisional autonómico que «no hubiera ejercido el derecho que le reconoce la Disposición Transitoria Primera en el plazo de tres años».

B. El cauce especial de acceso a la autonomía del artículo 151 de la Constitución —Andalucía—.

Junto al anterior, a efectos de satisfacer la inequívoca voluntad manifestada por determinadas nacionalidades y regiones y enervar la posible crítica que pudiera resultar de la reserva *ab initio* del acceso a un mayor nivel de autonomía a determinadas Comunidades —las denominadas «históricas», a las que ulteriormente nos referimos—, el Constituyente optó por introducir la posibilidad de que cualquier territorio legitimado para el acceso a la auto-

nomía accediera a un nivel superior de autogobierno sin esperar el transcurso del plazo de cinco años exigido en el artículo 148.3.

Con dicha finalidad, el artículo 151 establece un procedimiento de alcance general y de carácter especial: de alcance general por cuanto es susceptible de ser aplicado a cualquier territorio del Estado español; de carácter especial por cuanto su aplicación se circunscribe a los supuestos en que concurra una especial voluntad autonómica. Su concreta articulación se expresa en la exigencia de una iniciativa atribuida a los titulares del procedimiento general, pero notablemente reforzada.

2.º Los procedimientos de creación de alcance particular.

Estos procedimientos están referidos a concretos ámbitos territoriales, no siendo susceptible de ser generalizada su aplicación a todo el territorio del Estado español.

A. El acceso a la autonomía de las Comunidades «históricas»: la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución —Cataluña, País Vasco y Galicia—.

B. Los procedimientos de creación de alcance excepcional.

- a) El acceso a la autonomía de los territorios forales: la Disposición Adicional Primera —los territorios forales: Navarra— y la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución —la eventualidad de la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma del País Vasco—.
- b) La constitución de una Comunidad Autónoma cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1: el artículo 144.a) de la Constitución —Madrid—.
- c) El acceso a la autonomía de los territorios que no estén integrados en la organización provincial: el artículo 144.b) —Gibraltar— y la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución —Ceuta y Melilla—.
- d) La sustitución de la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el artículo 143.2: el artículo 144.c) de la Constitución —el supuesto de Almería y la incorporación de la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León—.

4.2.2. *Los procedimientos de elaboración y de aprobación de los Estatutos de Autonomía*

Por su parte, los procedimientos de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- 1.º El procedimiento general del artículo 146 de la Constitución.
Este procedimiento resulta de aplicación a los territorios que accedan al autogobierno a través del cauce ordinario o tipo de acceso a la autonomía, es decir, del procedimiento del artículo 143 de la

Constitución, así como de la singularidad del mismo dispuesta por la Disposición Transitoria Primera. Asimismo, su ámbito de aplicación se extiende a los entes autonómicos que se constituyan a tenor de lo dispuesto por el artículo 144, si bien, respecto de los supuestos comprendidos en su letra *b*), sólo en el caso de que las Cortes Generales se limiten a «autorizar» y no opten por «acordar» un Estatuto de Autonomía, imponiendo un procedimiento específico.

- 2.º El procedimiento especial establecido en el artículo 151.2 de la Constitución.

Este procedimiento está previsto para la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que accedan al autogobierno por el cauce especial del artículo 151.1 de la Constitución, así como en virtud de su Disposición Transitoria Segunda.

- 3.º El eventual procedimiento del artículo 144.*b*) de la Constitución.

Se aplica a los supuestos que, en su caso, determinen las Cortes Generales al «acordar» y «autorizar» un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

- 4.º El singular procedimiento de la Disposición Adicional Primera.

Este singular procedimiento se concreta en la vía del mejoramiento del fuero, establecida por la Disposición Adicional Primera de la Constitución para los territorios forales.

4.3. La secuencia del proceso constitutivo de las Comunidades Autónomas y su evolución

Presupuesto el marco constitucional, la constitución de las diecisiete Comunidades Autónomas que, dentro del marco constitucional, coexisten en el Estado español se desarrollaría por medio de una serie de hitos sucesivos que fueron amojonando el camino hasta el punto de destino: el cierre del mapa autonómico ¹⁴¹.

La secuencia del proceso, ajeno a todo diseño cartesiano, respondió a sucesivos impulsos normativos; impulsos que se corresponden con los distintos bloques en que se irían colocando cada una de las teselas del mosaico autonómico, esto es, aprobando los respectivos Estatutos de Autonomía, a los que, de conformidad con el artículo 147.1 de la Constitución, corresponde la posición ordinal de «*norma institucional básica de cada Comunidad*»

¹⁴¹ Las referencias legislativas de este proceso constan de forma pormenorizada en Arévalo Gutiérrez, Marazuela Bermejo y Del Pino Carazo, *Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, op. cit., pp. 111 a 149.

Por lo que respecta a los textos de los Estatutos de Autonomía, en su versión actualizada, me remito a la cuidada edición preparada para la misma colección por Torres Muro, *Los Estatutos de Autonomía*, op. cit.

Autónoma»; debiendo ser considerados como «leyes *sui generis*, que podríamos denominar leyes orgánicas estatutarias»¹⁴².

En concreto, la dinámica del proceso¹⁴³, condicionado por el desarrollo preautonómico y justamente calificado de «vertiginoso», se materializó entre el 18 de diciembre de 1979, fecha de la aprobación de los Estatutos vasco y catalán, y el 25 de febrero de 1983, fecha en la que vieron la luz los Estatutos de Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León, si bien habrá de esperarse a 1995 para que el mapa territorial quede definitivamente conformado, con la constitución de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

4.3.1. *El impulso inicial (1979-1981): las «Comunidades históricas»*

4.3.1.1. *El significado de la Transitoria Segunda como vía de acceso al autogobierno*

El impulso inicial comprende el período diciembre de 1979-abril de 1981, durante el cual tendrá lugar la aprobación de los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades que en el proceso constituyente merecieron el calificativo de «Comunidades históricas», y responde a las previsiones de la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, en relación con su artículo 151.2, quedando reservado, en efecto, para los «territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatutos de Autonomía y cuentan, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía [...]».

La finalidad del mismo es no la de conceder un privilegio, sino de reanudar un tracto histórico interrumpido, en palabras de Meilán Gil, aludiendo la referencia constitucional, como es obvio, a Cataluña y al País Vasco, que durante la II República habían obtenido un Estatuto de Autonomía, así como —no obstante algún «incidente» durante el debate constituyente— a Galicia, Comunidad en la cual, si bien el Estatuto no llegó a entrar en vigor, resultó aprobado en referéndum. La voluntad del Constituyente parece querer retrotraer el proceso autonómico al momento en que se interrumpió por la Guerra Civil y darle la debida continuidad; Solozábal Echavarría ha sostenido esta previsión con una doble argumentación: por una parte, la Historia muestra una mayor conciencia de estos territorios acerca de su diferenciación como entidades regionales históricas; por otra parte, la organización territorial per-

¹⁴² Cfr. Jorge de Esteban Alonso y Pedro J. González-Trevijano Sánchez, *Curso de Derecho constitucional español*, vol. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1994, p. 810.

Sobre la posición del Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes, sigue resultando obligado remitirse a la monografía de César Aguado Renedo, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

¹⁴³ En la fase de culminación de este trabajo ha visto la luz una aportación de interés, que desarrolla la construcción del Estado autonómico en la alternancia de las mayorías de UCD, PSOE y PP: Prada Fernández de Sanmamed, «La construcción estatutaria del Estado autonómico español y sus problemas», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre 2002, pp. 169 a 211.

geñada en la Constitución es en buena medida deudora del impulso descentralizador de estas Comunidades, especialmente en los casos de Cataluña y del País Vasco.

Desde estas premisas, ha de señalarse que el objetivo de la vía de acceso al autogobierno respecto de los expresados territorios es inequívoco: permitir la cristalización inmediata del régimen autonómico, sin necesidad de esperar medidas legislativas que hubiesen hecho preciso diferir en el tiempo el establecimiento de su autogobierno, facilitándoles el acceso al máximo nivel competencial *ab initio*, es decir, el acceso a un *quantum* de autonomía más extenso, pudiendo asumir estas «Comunidades históricas» todas aquellas competencias no reservadas expresamente al Estado por el artículo 149.1. Así lo declara el artículo 149.3, disponiendo, en su primer inciso, que «*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos*». Por el contrario, ha de recordarse que el ámbito competencial de las Comunidades que se constituyeran por el procedimiento ordinario se circunscribía al elenco relacionado en el artículo 148.1, sin perjuicio de que «*Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149*».

En cuanto a sus efectos operativos, el precedente histórico «dulcificaba» notablemente los requisitos para acceder al régimen autonómico de los territorios considerados, presupuesta la voluntad ya manifestada al respecto por las distintas colectividades territoriales. En coherencia con dicho planteamiento, cumplido el «requisito histórico», se impone un condicionante adicional de carácter formal: que gocen de régimen preautonómico.

El procedimiento articulado al efecto era breve y precisaba de dos actos diversos:

- a) En primer lugar, se entiende suficiente la adopción, por mayoría absoluta, de un acuerdo por parte de los correspondientes órganos de gobierno preautonómicos que, por consiguiente, sustituyan la voluntad del pueblo y de las corporaciones locales, tal y como habría de procederse en virtud de los restantes procedimientos de acceso a la autonomía que preveía la Constitución.
- b) En segundo término, se requería la comunicación al Gobierno, con meros efectos declarativos, pues no se confería al Ejecutivo estatal potestad alguna en relación con el conocimiento de la pretensión autonómica correspondiente.

De hecho, los trabajos de redacción de sus proyectos de Estatuto se desarrollaron de forma paralela a los trabajos parlamentarios de aprobación de la Constitución, hasta tal punto que los proyectos vasco y catalán se presentaron en el Registro de la Secretaría General de las Cortes Generales el mismo día en que entró en vigor la Norma Fundamental, el 29 de diciembre de 1978. Tan sólo la disolución de las Cortes simultánea a la aprobación de la Constitución determinó la dilación de un año en la aprobación definitiva de las respectivas normas institucionales básicas.

En concreto, la constitución de los tres entes autonómicos tuvo lugar como sigue.

4.3.1.2. *El País Vasco*

El País Vasco accedió al autogobierno mediante el procedimiento establecido por el artículo 151.2 de la Constitución, en relación con su Disposición Transitoria Segunda, concretándose en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco¹⁴⁴.

De la forma más sucinta posible, interesa destacar que el Proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Vascos, se remitió a las Cortes Generales para su ulterior tramitación con fecha de 29 de diciembre de 1978. En el seno de las Cortes Generales, tras su calificación, admisión a trámite y publicación oficial del Proyecto¹⁴⁵, se formó una Ponencia conjunta y paritaria entre la Comisión Constitucional del Congreso y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Vascos, resultando el Informe de la Ponencia objeto de aprobación conjunta por cada una de las representaciones¹⁴⁶. El texto fue sometido a referéndum el día 25 de octubre de 1979 —convocado por el Real Decreto-ley 13/1979, de 14 de septiembre—¹⁴⁷. Ulteriormente, los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado procedieron a ratificar el texto definitivo, resultando aprobado como Ley Orgánica 3/1979¹⁴⁸.

De su contenido no puede sino destacarse la discutible composición del Parlamento autonómico —integrado por un número igual de representantes de cada territorio histórico, *ex art.* 26.1— y la institucionalización del «Concierto Económico» para regular las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco —*ex art.* 41, luego materializado en la Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco¹⁴⁹—, al margen de la singularidad de su

¹⁴⁴ El Estatuto de Autonomía del País Vasco fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

¹⁴⁵ Fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 8-I, de 12 de junio de 1979.

¹⁴⁶ El texto definitivo se reproduce en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie H, núm. 8-II, de 1 de agosto de 1979.

¹⁴⁷ *Cfr.* *Boletín Oficial del Estado*, núm. 224, de 24 de septiembre.

¹⁴⁸ Al respecto, *vid.* Javier Corcuera Atienza, *Política y Derecho. La construcción de la autonomía Vasca*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

¹⁴⁹ La Ley del Concierto Económico del País Vasco fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 127, de 28 de mayo de 1981; reproduciéndose ulteriormente en el *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 23, de 30 de mayo de 1981.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 76/1988, afirmó que el Convenio «supone que la Comunidad Autónoma del País Vasco se sitúa, parcialmente, en la posición que antes ocupaba el Estado, en la medida en que servicios anteriormente estatales han pasado a depender de la Comunidad Autónoma, con la consiguiente necesidad de una financiación sobre la base de un acuerdo entre las Instituciones Comunes y los Territorios Históricos».

articulación territorial interna —art. 37—. En este último orden de ideas, ha de tenerse presente que la coexistencia de la entidad autonómica que el Estatuto de Autonomía establece y de los territorios forales, cuyos derechos históricos ampara y respeta de forma expresa el Texto Constitucional —*ex* Disposición Adicional Primera—, compele a recordar que, conforme precisó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1988, de 26 de abril, «el Estatuto de Autonomía se configura como norma fundacional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, norma que, integrando en una organización política superior a tres territorios históricos que ya disfrutaban de un régimen foral de autogobierno, reconoce a la nueva organización política una serie de competencias, cuyo ejercicio deberá corresponder, en unos casos, a unas instituciones comunes de nueva creación y, en otros, a los órganos de poder de dichos territorios históricos, quienes continuarán, en virtud de la garantía institucional de la Disposición Adicional Primera CE, conservando un régimen de autogobierno en una Comunidad interiormente descentralizada. Al constituir el Estatuto la norma fundacional de la Comunidad Autónoma así estructurada, se convierte tanto en norma fundacional de las instituciones comunes como en norma de integración y reestructuración (o actualización) de la potestad de autogobierno de los tres Territorios Históricos [...]. El Estatuto de Autonomía lleva a cabo una labor de actualización de los regímenes forales que suponen, y hacen posible, la integración de éstos en la nueva estructura territorial española. Tal actualización se lleva a cabo mediante dos vías: por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido mínimo».

Constituida la Comunidad «histórica», las primeras elecciones al Parlamento Vasco se celebraron en marzo de 1980 —concretamente el día 9, constituyéndose el Parlamento el siguiente día 31—, con un significativo triunfo de las formaciones políticas de orientación nacionalista.

4.3.1.3. *La Generalidad de Cataluña*

La Generalidad, institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña —*ex* art. 1.2—, se constituyó por medio de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cataluña¹⁵⁰.

La Ley 12/1981 atribuía al Concierto una duración limitada, hasta el 31 de diciembre del año 2001. Vencido el referido plazo, sus prescripciones han sido sustituidas por las de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 124, de 24 de mayo de 2002; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 143, de 15 de junio de 2002. La Ley confiere al Concierto Económico un carácter indefinido, con el objeto de insertarlo en un marco estable que garantice su continuidad al amparo de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, previéndose su adaptación a las modificaciones que experimente el sistema tributario estatal.

¹⁵⁰ Al igual que su predecesor en el número de orden, su inserción en el diario oficial se produjo con fecha de 22 de diciembre, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 306.

En un proceso paralelo al del Estatuto del País Vasco, el Estatuto catalán había sido objeto de elaboración de conformidad con el procedimiento establecido por la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, en relación con su artículo 151.2, convocándose el referéndum de aprobación mediante Real Decreto-ley 14/1979, de 14 de septiembre¹⁵¹, celebrándose el siguiente día 25 de octubre.

De su contenido no puede sino destacarse que se convirtió en el modelo a seguir por los restantes territorios que reivindicaron en lo sucesivo el acceso a la autonomía.

Constituida la Comunidad Autónoma, las primeras elecciones al Parlamento catalán se celebraron el día 20 de marzo de 1980 —reuniéndose en sesión constitutiva el día 10 de abril—, con un significativo triunfo, al igual que en el supuesto anterior, de las formaciones políticas de orientación nacionalista.

4.3.1.4. Galicia

Con posterioridad, y transcurrido prácticamente un año y medio desde la aprobación de los pioneros Estatutos vasco y catalán —por medio el «trágico» intento de golpe de Estado de 23 de febrero de 1981—, vería la luz el Estatuto gallego, aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia¹⁵².

El Estatuto fue elaborado conforme a lo dispuesto por el artículo 151.2, en relación con la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, habiéndose celebrado el preceptivo referéndum el día 21 de diciembre de 1980 —convocado mediante Real Decreto 2400/1980 y Real Decreto 2401/1980, ambos de 7 de noviembre—¹⁵³.

El contenido del meritado Estatuto refleja, en su cotejo con los anteriores, un, en absoluto insignificante, «recorte competencial»¹⁵⁴.

Las elecciones gallegas se celebrarían el día 20 de octubre de 1981 —constituyéndose el Parlamento en sesión de 19 de diciembre—, dando la victoria a Alianza Popular.

¹⁵¹ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 224, de 24 de septiembre de 1979.

¹⁵² El Estatuto gallego fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 101, de 28 de abril de 1981.

¹⁵³ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 269, de 8 de noviembre de 1980; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 271, de 11 de noviembre 1980.

¹⁵⁴ Para su análisis, me remito a Xosé Antón Sarmiento Méndez, *O Estatuto de Galicia. 20 anos de parlamento e xustiza constitucionais*, Edicións Xerais de Galicia, Vigo, 2003.

4.3.2. Los «Pactos Autonómicos de 1981», el Estatuto de Andalucía y la constitución de las dos primeras Comunidades uniprovinciales

4.3.2.1. La «Comisión Enterría» y la mutación constitucional operada por los «Pactos Autonómicos de 1981»

Una vez constituidos los entes autonómicos previstos en la Transitoria Segunda de la Constitución, se hacía preciso, presupuesta la generalización en su momento de los regímenes preautonómicos, continuar la andadura descentralizadora, cuyo desarrollo había observado un nada velado paréntesis, determinado por los recelos surgidos durante el primer impulso estatutario y la proliferación de las demandas de autonomía plena, sin que pueda ignorarse el impacto de la «Opereta Tejero».

Con objeto de buscar una salida al estancamiento que se había producido y de fijar las bases del ulterior desarrollo del proceso autonómico, las fuerzas políticas mayoritarias del momento acordaron requerir el parecer de un grupo de expertos en la materia. Se formó así la conocida como «Comisión Enterría» —Comisión que, presidida por García de Enterría, estuvo además integrada por los profesores Cosculluela Montaner, Fernández Rodríguez, Muñoz Machado (Secretario de la Comisión), De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Sánchez Morón (Vicesecretario de la Comisión) y Sosa Wagner—¹⁵⁵. El resultado de su trabajo fue el capital «Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías», de 19 de mayo de 1981, el cual fue complementado con las propuestas elaboradas en materias económicas y financieras, recogidas en el «Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas»¹⁵⁶.

La resultante fue la generalización de una conciencia partidaria de la necesidad de racionalizar el proceso de regionalización. En este marco, el Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), mayoritario en la oposición, en línea con el originario consenso constitucional, suscribieron los denominados «Pactos Autonómicos», formalizados con fecha de 31 de julio de 1981, cuya finalidad, como señalaba su propio texto, no era otra que «la aproximación de las diversas posiciones políticas que conforman la pluralidad ideológica de nuestras Cortes Generales», diseñando las bases operativas que permitieran profundizar en el proceso autonómico, a partir de la distribución homogénea del poder, reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones, y armonizar el desarrollo institucional y legislativo autonómico.

¹⁵⁵ El *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías* fue publicado por el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, colección Informe, núm. 32, 4.ª ed., Madrid, 1982.

Vid., por todos, en relación con el Informe de la denominada *Comisión Enterría* y con los pactos subsiguientes, los comentarios de Santiago Muñoz Machado en su capital obra *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 143 a 153.

¹⁵⁶ El *Informe de la Comisión de expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas* fue publicado en la citada colección Informe, núm. 34; por su parte, en el núm. 36 de la misma se publicaron los *Acuerdos Autonómicos*.

El primero de los Acuerdos alcanzados —sobre las cuestiones de naturaleza político-administrativa— es el de mayor interés para nuestro estudio. Su objeto, presupuesta la afirmación expresa del respeto a los tres Estatutos en vigor en el momento de su firma, puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- la delimitación del mapa autonómico, generalizando el proceso descentralizador a todo el territorio nacional, resolviendo así situaciones singulares, como la de las provincias de Santander y Logroño, escindidas de Castilla y León para formar, como entes uniprovinciales, las Comunidades de Cantabria y La Rioja, o la de la incorporación de la provincia de Madrid al proceso autonómico;
- el establecimiento de la vía del artículo 143 como procedimiento tipo de elaboración y tramitación de los Estatutos;
- la concreción de las competencias a asumir por las distintas Comunidades;
- las cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas, generalizando el modelo institucional del artículo 152.1, en los términos anteriormente referidos;
- la delimitación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales; y
- la precisión de las transferencias a realizar por el Estado.

A la postre, los Acuerdos comportaron, *de facto*, una auténtica mutación constitucional, definiendo un concreto mapa territorial y optando por una articulación uniforme de la organización institucional autonómica, la diseñada por el artículo 152.1. A este respecto, no puede ignorarse que la articulación uniforme de la organización territorial y la propia generalización del modelo institucional a todas las Comunidades Autónomas —incluyendo una Asamblea Legislativa propia dotada de la potestad de aprobar normas con rango de ley— responde a la adopción del criterio reflejado en las recomendaciones del meritado «Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías»¹⁵⁷.

La referida mutación permitió desbloquear los iniciales conflictos surgidos entre las restantes Comunidades, sustituyéndose, como regla general y salvo el supuesto de las Comunidades uniprovinciales, la iniciativa de las Diputaciones Provinciales u órgano interinsular correspondiente por la decisión de los órganos preautonómicos constituidos, *ex* Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

Así, el 30 de diciembre de 1981, junto al de Andalucía —absolutamente singular en su procedimiento de elaboración—, verían la luz los Estatutos de las dos primeras Comunidades uniprovinciales, el Principado de Asturias y Cantabria.

¹⁵⁷ Respecto de las cuestiones apuntadas, *vid.* las pp. 24 a 29 y 101 y 102 del *Informe*, antes citado.

4.3.2.2. La singularidad del procedimiento de aprobación del Estatuto andaluz

Por su singularidad, hemos de detenernos en el supuesto de Andalucía, respecto del cual ha de recordarse que sólo en dicha Comunidad —a diferencia de los procesos autonómicos de Aragón y de Valencia, donde el Gobierno consiguió, en mérito de los Pactos Autonómicos, reconducir su canalización a la vía del art. 143— se sustanció el acceso al autogobierno por la prolija y complicada vía del artículo 151 de la Constitución —sin la tramitación abreviada permitida por la Disposición Transitoria Segunda, aplicada a las denominadas «Comunidades históricas»—¹⁵⁸.

En la auténtica carrera de obstáculos que dicho procedimiento comporta, desarrollada de forma paralela a la gestación de los Pactos Autonómicos, el Real Decreto 145/1980, de 26 de enero¹⁵⁹, procedió a la convocatoria del preceptivo referéndum para la ratificación de la iniciativa autonómica. Celebrado el siguiente día 28 de febrero, la consulta se malogró en una de las ocho provincias, concretamente la de Almería —fracaso en los exigentes términos del Texto Constitucional y de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum¹⁶⁰, pues la iniciativa autonómica sí obtuvo la mayoría relativa del censo electoral—. El resultado de la consulta popular era, consecuentemente, inequívoco en términos jurídicos, en el sentido de cerrar la iniciativa autonómica de la reseñada provincia por el cauce especial del artículo 151 —lo que remitía a su canalización vía art. 143.2—, pese a que, ponderando el censo electoral de Andalucía en su conjunto, la iniciativa había obtenido una holgada mayoría.

La dinámica política demostró, una vez más, la imposibilidad de «poner puertas al campo», compeliendo a la confección de un «traje a medida». Así es, el rechazo del referéndum en la provincia de Almería obligó a la reforma, mediante la Ley Orgánica 12/1980, de 18 de diciembre de 1980¹⁶¹, de la, recientemente promulgada —el 18 de enero del propio año—, Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum. En virtud de la modificación, concretamente del tenor de su artículo 8.4, se determinó la no comunicación de efectos de la falta de aprobación de la iniciativa en una o varias provincias al resto de las provincias que sí habían obtenido la mayoría requerida, siempre y cuando los votos afirmativos hubieran alcanzado la mayoría absoluta del censo electoral en el conjunto del ámbito territorial en el que se había convocado tal referéndum. Se habilitaba así a las provincias que habían obtenido la mayoría exigida para continuar el cauce especial iniciado, enervando la posibilidad de paralización del proceso auto-

¹⁵⁸ Vid., por todos, Agustín Ruiz Robledo, «El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía», en Balaguer Callejón, Cámara Villar, Cano Bueso, Rodríguez y Ruiz Robledo, *Curso de Derecho público de Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 17 a 32.

¹⁵⁹ Fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 24, de 28 de enero de 1980.

¹⁶⁰ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 20, de 23 de enero de 1980.

¹⁶¹ Se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre de 1980.

nómico o, incluso, la alternativa, afirmada por algún sector, de frenar el proceso hasta que transcurrieran cinco años.

Con todo, lo más «original» de la reforma legal no consistió en lo apuntado, sino en la posibilidad, introducida en la propia Ley Orgánica 12/1980, de que las Cortes Generales sustituyeran la iniciativa autonómica del artículo 151 mediante la aprobación de una ley orgánica, eso sí, con el requisito de que el pertinente acuerdo fuera adoptado a petición de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias donde hubiera fracasado la ratificación de la iniciativa y siempre que se dieran las condiciones de aprobación mayoritaria anteriormente descritas. La atípica prescripción, de dudoso acomodo con el tenor de la Constitución, comportaba una ampliación del ámbito de actuación de las Cortes Generales previsto en la letra a) del artículo 144, en cuya virtud éstas pueden «Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143».

La singular previsión legal se hizo realidad de forma paralela, por medio de la Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica¹⁶²; Ley Orgánica de artículo único, en virtud de cuyo tenor literal: «Habiéndose producido la solicitud de los Diputados y Senadores de la provincia de Almería, a la que alude la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, las Cortes Generales, por los motivos de interés nacional a los que se refiere el Título VIII de la Constitución, declaran sustituida en esta provincia la iniciativa autonómica con objeto de que se incorpore al proceso autonómico de las otras provincias andaluzas por el procedimiento del artículo 151 de la Constitución.»

No puede dejar de afirmarse, conforme en su momento destacara Muñoz Machado, que la sustitución de la iniciativa local prevista por el artículo 144.c) parece estar referida a la iniciativa autonómica del artículo 143, que conduce a la autonomía de segundo grado o menos plena, y no al procedimiento de acceso al autogobierno ex artículo 151.1. Consecuentemente, sin perjuicio de que, políticamente, la considerada decisión del legislador pudo estar plenamente justificada, desde el punto de vista técnico arroja notables sombras.

En todo caso, lo cierto es que, como consecuencia de esta Ley, por Real Decreto 242/1981, de 24 de febrero, se convocó la Asamblea de Diputados y Senadores andaluces, que elaboraron el Proyecto de Estatuto. Finalmente, mediante el Real Decreto 1835/1981, de 20 de agosto¹⁶³, se sometió el Proyecto a referéndum, que fue celebrado el día 20 de octubre de 1981.

La constitución formal de la Comunidad vendría de la mano de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía¹⁶⁴.

Constituida la Comunidad, las primeras elecciones andaluzas se celebraron el 23 de mayo de 1982, constituyéndose su Parlamento el siguiente

¹⁶² Fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre.

¹⁶³ El Real Decreto se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 204, de 26 de agosto.

¹⁶⁴ El Estatuto de Autonomía para Andalucía fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1982.

21 de junio, registrándose en los comicios una mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español.

4.3.2.3. *El Principado de Asturias*

De conformidad con el tenor de los «Pactos Autonómicos» de 1981, Asturias se constituyó en Comunidad Autónoma uniprovincial, por la vía del artículo 143 de la Constitución, a partir de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias¹⁶⁵.

El nuevo ente autonómico, con la denominación de Principado de Asturias —*ex art. 1.2*—, comprende el territorio de los municipios ubicados dentro de los límites administrativos de la provincia de Oviedo —que ulteriormente paso a denominarse provincia de Asturias—¹⁶⁶.

Las primeras elecciones a la Junta General del Principado, así como a las Asambleas legislativas de las restantes doce Comunidades Autónomas constituidas en lo sucesivo, se celebraron con fecha de 8 de mayo de 1983, reuniéndose en sesión constitutiva el siguiente día 31 de mayo.

4.3.2.4. *Cantabria*

Asimismo, por la vía del artículo 143 y como Comunidad Autónoma uniprovincial, la provincia de Santander, escindida de la Comunidad de Castilla y León, accedió al autogobierno por medio de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria¹⁶⁷.

Celebrados los primeros comicios electorales a la Asamblea Regional de Cantabria el 8 de mayo de 1983, su sesión constitutiva tuvo lugar el siguiente día 27 de mayo.

4.3.3. *Tercer impulso (1982): La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra*

4.3.3.1. *La generalización de la vía del artículo 143*

Conforme se ha indicado, a partir de los «Pactos Autonómicos» de 1981 el proceso constitutivo de la entidades autonómicas se canalizó por la vía

¹⁶⁵ La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para Asturias fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1982; insertándose ulteriormente en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, núm. 15, de 25 de enero de 1982.

¹⁶⁶ *Cfr.* Ley 1/1983, de 5 de abril, de denominación de la provincia de Asturias, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 83, de 7 de abril. Su artículo único dispone: «La actual provincia de Oviedo se denominará provincia de Asturias, manteniéndose el nombre de Oviedo para su capital. Las referencias que al antiguo nombre se hubieren realizado por los órganos del Estado u otros organismos públicos se entenderán hechas, en lo sucesivo, a la nueva denominación.»

¹⁶⁷ El Estatuto de Autonomía para Cantabria se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 9, de 11 de enero de 1982.

del artículo 143 de la Constitución, cuyas prescripciones han de complementarse con lo dispuesto por el artículo 146.

El procedimiento descrito en el meritado precepto puede calificarse como procedimiento general de elaboración de los Estatutos, por cuanto susceptible de aplicación a los territorios que accedan al autogobierno tanto por la vía del artículo 143 como de su Disposición Transitoria Primera, además de a los que se constituyan en Comunidad Autónoma a tenor de lo dispuesto por el artículo 144, si bien, en los supuestos de su letra *b*), sólo en el caso de que las Cortes Generales se limiten a «autorizar» y no opten por «acordar» un Estatuto de Autonomía, imponiendo un procedimiento específico.

Respecto del procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía, dispone el artículo 146: «*El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley.*» En mérito del reproducido precepto, la elaboración del texto del Estatuto es propia de los representantes políticos de las instancias territoriales que opten al autogobierno, correspondiendo la aprobación definitiva a las Cortes Generales, quienes podrán introducir las enmiendas que estimen pertinentes.

A tenor de los referidos preceptos, en el verano de 1982 se aprobarían siete Estatutos de Autonomía, concretamente los siguientes:

- la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja¹⁶⁸;
- la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia¹⁶⁹;
- la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana¹⁷⁰;
- la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón¹⁷¹;
- la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha¹⁷²;
- la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias¹⁷³; y

¹⁶⁸ El texto del Estatuto de Autonomía de La Rioja fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 146, de 19 de junio de 1982.

¹⁶⁹ El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 146, de 19 de junio de 1982.

¹⁷⁰ La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 164, de 10 de julio de 1982.

¹⁷¹ El texto del Estatuto de Autonomía de Aragón se recoge en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

¹⁷² El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

¹⁷³ El Estatuto de Autonomía de Canarias fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

— la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra¹⁷⁴.

Aprobados así los Estatutos, en principio, las siete Comunidades accedieron al techo competencial establecido por el artículo 148.1, debiendo esperar cinco años, conforme a lo dispuesto por el artículo 148.3, para ampliar su ámbito de competencias. Empero, lo cierto es que la generalización de la vía del artículo 143 no comportó una homogeneización en absoluto del nivel de autogobierno. En efecto, al margen de las «Comunidades históricas» y del singular supuesto de Andalucía, otras tres Comunidades van a acceder, de forma inmediata y sin tener que esperar el transcurso del plazo de cinco años, al nivel máximo de autonomía, superando en bastante el elenco competencial del artículo 148.1.

Consecuentemente, son siete las Comunidades que, sin perjuicio de peculiaridades de mayor o menor calado, acceden *ab initio* al nivel máximo de autogobierno. Se trata, además del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, por un lado, de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad Autónoma de Canarias —ambas mediante la aprobación de sendas leyes de transferencias de competencias de titularidad estatal, *ex art.* 150.2 de la Constitución— y, por otro, de la Comunidad Foral de Navarra —por la vía del amejoramiento del fuero, *ex* Disposición Adicional Primera de la Constitución—.

Antes de considerar sumariamente los tres supuestos referidos, ha de recordarse que los siete entes autonómicos conformados en este tercer impulso celebraron sus comicios electorales con fecha de 8 de mayo de 1983, constituyéndose ulteriormente sus Parlamentos en la siguiente secuencia: el 20 de mayo las Cortes de Aragón; el 24 de mayo la Diputación General de La Rioja; el 28 de mayo la Asamblea Regional de Murcia; el 30 de mayo el Parlamento de Canarias; el 31 de mayo las Cortes de Castilla-La Mancha; el 7 de junio las Cortes Valencianas; y el 8 de junio el Parlamento de Navarra.

4.3.3.2. *La ampliación competencial vía artículo 150.2 en los supuestos canario y valenciano*

Conforme se ha indicado, una de las consecuencias de la vía de acceso a la autonomía y aprobación de los Estatutos fijada por los «Pactos Autonómicos de 1981» fue que, aprobada la norma institucional básica, las Comunidades accedieron al techo competencial establecido por el artículo 148.1, debiendo esperar cinco años, conforme a lo dispuesto por el artículo 148.3, para ampliar su ámbito de competencias.

Ahora bien, pese a ello no puede ignorarse que por la vía de las leyes marco y de las leyes de transferencia o delegación, previstas por los apar-

¹⁷⁴ La Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

tados 1 y 2 del artículo 150, dicho ámbito competencial podía ser ampliado. Y así ocurrió.

Recuérdese a este respecto el peculiar supuesto de las Comunidades canaria y valenciana. En ambos casos, mediante, respectivamente, la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Autónoma de Canarias, y la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal a la Comunidad Valenciana¹⁷⁵, de forma paralela a la constitución de las respectivas Comunidades se atribuyeron a las mismas materias comprendidas en el artículo 149.1 de la Constitución, dándose así «cobertura constitucional» a las atribuciones asumidas por sus Estatutos de Autonomía, cuyo tenor excedía *icto oculi* el marco competencial delimitado por el artículo 148.1.

El primer párrafo del artículo 1 de la Ley Orgánica 11/1982 lo declara de forma inequívoca: *«Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía que, por su naturaleza y por imperativo constitucional, así lo exijan, de acuerdo con los criterios que a continuación se establecen: [...]»*¹⁷⁶.

Más claro resulta aún el tenor del primer párrafo del artículo 1.1 de la Ley Orgánica 12/1982: *«Por la presente ley, el Estado, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución, transfiere a la Comunidad Autónoma Valenciana todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que excedan de las competencias configuradas en el artículo 148 de la Constitución de acuerdo con los siguientes criterios: [...]»*. En el supuesto valenciano¹⁷⁷ ha de tenerse presente que, con una correcta técnica legislativa, la ulterior Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana —a la que me refiero posteriormente—, incorporó al Estatuto la titularidad sobre las competencias transferidas por la citada Ley Orgánica 12/1982, cuya derogación, para reafirmar la asunción estatutaria de las competencias, fue determinada de forma expresa por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo¹⁷⁸. De conformidad con el apartado tercero de su Preámbulo, *«mediante la presente Ley se procede a derogar la indicada Ley Orgánica de transferencia, más que por una necesidad técnica, pues ha quedado sin efecto por la reforma del Estatuto, como confirmación de la asunción estatutaria de todas sus competencias por parte de la Generalitat Valenciana, y reconocimiento de su capacidad para el ejercicio de tales competencias»*.

¹⁷⁵ Ambas leyes orgánicas —LOTRACA y LOTRAVA— fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, de 16 de agosto.

¹⁷⁶ Véase Prada Fernández de Sanmamed, «La Ley Orgánica de transferencias complementarias a Canarias. Naturaleza, eficacia y significación de la Ley», en *Revista del Foro Canario*, núm. 74, 1988, pp. 11 a 36.

¹⁷⁷ Al respecto, véase Lluís Aguiló Lucía, «La vía valenciana a la autonomía: una perspectiva jurídica», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núm. 3, 1981.

¹⁷⁸ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

4.3.3.3. *El mejoramiento del fuero: la Adicional Primera y Navarra*

La Disposición Adicional Primera de la Constitución, consecuencia de la singularidad de su dinámica histórica, afirmó el respeto de los derechos históricos de los territorios forales —es decir, las tres provincias vascas y Navarra—, añadiendo que «*La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía*». Desde dichos postulados, la especialidad del supuesto considerado radicaba, dicho lisa y llanamente, en la supresión del trámite de iniciativa de constitución del proceso autonómico.

Empero, habiendo optado los territorios del País Vasco por constituirse en Comunidad Autónoma conforme al procedimiento de la Disposición Transitoria Segunda, anteriormente referido, tan sólo Navarra, en virtud de los «Pactos Autonómicos de 1981», acudió a la singular vía de acceso al autogobierno de la Adicional Primera: el mejoramiento del fuero; cuya base, escriben González-Trevijano Sánchez y Núñez Rivero, radica en que «es el único de los territorios españoles que han conservado a lo largo de su historia un sistema de organización territorial propio. Incluso, durante la configuración fuertemente centralista del régimen del general Franco, su apoyo incondicional a la causa nacional durante la Guerra Civil le valió el mantenimiento de ciertos privilegios forales, así como algunas ventajas económicas a través de su Concierto».

Presupuesto lo anterior, antes de proceder a su sumario análisis, ha de tenerse en cuenta que la Constitución establecía, como alternativa, un procedimiento especial para Navarra, si bien circunscrito al supuesto de que dicha Comunidad hubiera optado por incorporarse a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así, la Disposición Transitoria Cuarta dispone: «*1. En el caso de Navarra, y a efectos de su incorporación al Consejo General Vasco o al régimen autonómico vasco que le sustituya, en lugar de lo que establece el artículo 143 de la Constitución, la iniciativa corresponde al Órgano Foral competente, el cual adoptará su decisión por mayoría de los miembros que lo componen. Para la validez de dicha iniciativa será preciso, además, que la decisión del Órgano Foral competente sea ratificada por referéndum expresamente convocado al efecto, y aprobado por mayoría de los votos emitidos. 2. Si la iniciativa no prosperase, solamente se podrá reproducir la misma en distinto período de mandato del Órgano Foral competente, y en todo caso, cuando haya transcurrido el plazo mínimo que establece el artículo 143.*»

El cauce procedimental finalmente seguido, el de la Adicional Primera¹⁷⁹, se concretó, de esta forma, en un acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral, previa la oportuna negociación, afirmado positivamente por medio de la ya citada Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que

¹⁷⁹ Vid. Corcuera Atienza, «Los Derechos históricos de los Territorios forales», en la obra colectiva, dirigida por Trujillo, López Guerra y González-Trevijano, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 573 a 603.

actualiza las peculiaridades forales y, particularmente, el sistema de financiación, articulado vía Concierto Económico¹⁸⁰.

La meritada Ley, aunque tiene como rúbrica la de «Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral», conforme ha declarado el Tribunal Constitucional constituye un auténtico Estatuto de Autonomía, es decir, la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma.

En efecto, conforme tuviera ocasión de afirmar el Tribunal en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, Fundamento Jurídico 3: «El hecho de que el acceso de Navarra a su actual régimen autonómico se haya llevado a cabo por una vía peculiar —mediante lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución— y de que la denominación utilizada en la Ley Orgánica 13/1983, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, para referirse a la entidad autonómica por ella regulada sea la de Comunidad Foral y no la de Comunidad Autónoma, no supone que no le sean aplicables esas disposiciones constitucionales, o que quede al margen de ellas. La Constitución, en efecto, emplea el término genérico de “Comunidades Autónomas”, sin distinguir entre las diversas vías seguidas para acceder a la autonomía, o las diversas denominaciones que hayan adoptado, para referirse a las entidades territoriales que resultan de la aplicación del principio de autonomía de nacionalidades y regiones, y se emplea el término de “Estatuto de Autonomía” para referirse a la norma institucional básica de dichas Comunidades. Así en la misma Disposición Adicional Primera CE se especifica que por la vía por ella prevista de la actualización general del régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución, como una Comunidad Autónoma con denominación y régimen específico, que no excluyen su sometimiento, como las restantes Comunidades Autónomas, a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico. Ello se traduce en el mismo sentido material de la LORAFNA, que no sólo se configura según líneas idénticas a otros estatutos, sino que contiene numerosas disposiciones que suponen el reconocimiento del sometimiento de la Comunidad Foral a las reglas generales que ordenan el proceso autonómico.»

¹⁸⁰ El Convenio Económico, que sustituyó al establecido por el Decreto-ley 16/1969, de 24 de julio, por el que se fijó la aportación de Navarra al sostenimiento de las cargas generales de la Nación y se armonizó su peculiar régimen fiscal con el general del Estado, fue suscrito por ambas partes con fecha de 31 de julio de 1990. Aprobado por el Parlamento de Navarra el día 20 de septiembre de 1990, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, fue finalmente aprobado por las Cortes Generales mediante la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se establece el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1990; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 23, de 26 de enero de 1991. En virtud del mismo se establece un cupo con el cual debe la Comunidad contribuir al sostenimiento de las cargas públicas, recaudando posteriormente su importe por medio de gravámenes que la Comunidad puede establecer.

Ha de tenerse presente que la Ley reguladora del Convenio ha sido objeto de tres modificaciones ulteriores: primera, la establecida por la Ley 13/1993, de 13 de diciembre, en orden a su adaptación a las leyes del IVA y de Impuestos especiales —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 298, de 14 de diciembre—; segunda, por la Ley 19/1998, de 15 de junio —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 143, de 16 de junio—; y, tercera, por la reciente Ley 25/2003, de 15 de julio —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 169, de 16 de julio—.

El Alto Tribunal rechazaba frontalmente, a partir de aquí, el argumento esgrimido por la representación del Parlamento de Navarra, el supuesto más singular del proceso autonómico, de que la Comunidad Foral no era una Comunidad Autónoma, presupuesto el camino seguido para actualizar su régimen foral —el cual, se postulaba, goza de un carácter estrictamente paccionado, a diferencia de lo que acontece en los Estatutos de las Comunidades Autónomas, en las que no puede hablarse en sí de un auténtico pacto—; idea implícita en ulteriores pronunciamientos del Supremo Intérprete: por todas, sus Sentencias 28/1984, de 26 de febrero, y 94/1985, de 29 de julio.

4.3.4. *Cuarta fase (1983): Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Castilla y León; el «Proyecto de la LOAPA»*

Aunque hubo de hacerse frente a cierta oposición mostrada al proyecto autonómico castellano-leonés por las provincias de Segovia y León, el grueso del proceso se completaría el 25 de febrero de 1983, fecha de aprobación de los restantes cuatro Estatutos de Autonomía, esto es, los de Extremadura, las Islas Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León, quedando de esta manera finalmente estructurado el territorio español —salvo Ceuta y Melilla— en Comunidades Autónomas. Se trata de las siguientes disposiciones:

- la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura¹⁸¹;
- la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares¹⁸²;
- la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid¹⁸³, y
- la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León¹⁸⁴.

Constituidas la totalidad de las Comunidades, la definitiva regionalización del Estado español culminaría, conforme ya se ha indicado, con la celebración de los primeros comicios electorales autonómicos, celebrados con fecha de 8 de mayo de 1983, de forma conjunta con las segundas elecciones municipales. Su resultado, reproduciendo el registrado en las elecciones generales de octubre de 1982, registró una significativa victoria del Partido Socialista Obrero Español.

¹⁸¹ El Estatuto de Autonomía de Extremadura fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 49, de 26 de febrero de 1983.

¹⁸² La Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

¹⁸³ El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

¹⁸⁴ El Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 2 de marzo de 1983.

Por lo que respecta a la concreta constitución de las cuatro Comunidades ahora consideradas, su secuencia fue la siguiente: el 21 de mayo de 1983 celebraron su sesión constitutiva las Cortes de Castilla y León y la Asamblea de Extremadura; el siguiente día 31 se constituyó el Parlamento de las Islas Baleares; finalmente, el día 8 de junio se celebró la sesión constitutiva de la Asamblea de Madrid.

A partir de entonces se constata una estabilización progresiva del sistema, en la que, conforme se ha destacado con anterioridad, va a cobrar un papel de primera relevancia el Tribunal Constitucional, a quien corresponde el mérito, ante la excesiva —y cuestionable— judicialización del proceso autonómico generada por los actores políticos, de haber limado asperezas, perfilando las aristas del modelo territorial querido por el Constituyente.

4.3.4.1. *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana y Capital del Estado español*

Mención específica merece el acceso de la provincia de Madrid al régimen autonómico, articulado a partir de la habilitación que el artículo 144.a) de la Constitución realiza a las Cortes Generales para que «*por motivos de interés nacional*» y mediante ley orgánica configure una Comunidad Autónoma cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del artículo 143.1¹⁸⁵.

La prescripción constitucional tenía por objeto habilitar la constitución de Comunidades Autónomas uniprovinciales y era especialmente apropiada para ubicar la provincia de Madrid en el mapa autonómico.

El acceso al autogobierno de la Comunidad de Madrid no estuvo, sin embargo, exento de avatares.

Conforme nos narra Piñar Mañas¹⁸⁶, fueron tres las soluciones alternativas que se manejaron para dar respuesta a la autonomía madrileña:

Primera, y la que sin duda fue menos tenida en cuenta: conceder un Estatuto especial para «Madrid-Área Metropolitana», incluyendo el resto de la provincia en las Comunidades Autónomas limítrofes. La cuestión fue abordada ya en el proceso constituyente, en relación con el artículo 5 del Texto constitucional, pues hubo quien apoyó que en el mismo se hiciese una mención expresa a un Estatuto especial de Madrid. La propuesta, a semejanza, por ejemplo, de México Distrito Federal o de Washington Distrito Federal, tenía por objeto crear una suerte de «Madrid Distrito Federal», con-

¹⁸⁵ A esta cuestión me he referido con anterioridad; *vid.* Arévalo Gutiérrez, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico», en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, especial monográfico *La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico*, Madrid, 2003, específicamente pp. 414 a 418.

¹⁸⁶ *Vid.* «Madrid y su encuadre en el “Estado de las Autonomías”», en la obra colectiva de Enrique Alonso García, Luis Ignacio Ortega Álvarez, José Luis Piñar Mañas y Miguel Sánchez Morón, dirigida por García de Enterría y Martínez Carande, *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pp. 21 a 29.

firiendo a la Villa de Madrid un régimen particular, derivado del hecho de ser la capital del Estado¹⁸⁷.

Segunda: incluir la provincia de Madrid en el seno de alguna de las Comunidades castellanas en proceso de gestación, fundamentalmente en Castilla-La Mancha, opción por la que se decantaron inicialmente la práctica totalidad de los representantes parlamentarios de Madrid. Tal es así que, como vimos, el anteriormente citado Real Decreto-ley 32/1978, de 31 de octubre, por el que se disponía la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega¹⁸⁸, estableció, en el apartado 1 de su Disposición Adicional la eventualidad de la incorporación de la provincia de Madrid; cierto es que el propio Preámbulo reconocía, para evitar malas conclusiones precipitadas, que dicha referencia en modo alguno predeterminaba su incorporación a ésta u otra entidad territorial. El ulterior proceso se desarrollaría, sin embargo, a partir de la idea de que la integración no se produjera en régimen de absoluta igualdad, sino conservando un cierto grado de autogobierno para Madrid, derivado de la existencia del Área Metropolitana y de su condición de Capital del Estado, lo que comportó el lógico rechazo de los representantes castellanos, dejándose expedito el camino para la configuración de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial.

Tercera: constituir Madrid en «Comunidad Autónoma uniprovincial», accediendo la provincia de Madrid al autogobierno sin el establecimiento de un régimen previo de preautonomía.

En esta última línea, el proceso de constitución de la Comunidad de Madrid, previo acuerdo al respecto por parte de la Diputación Provincial de Madrid, se artículo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 144.a) de la Constitución, al autorizar las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, la constitución de una Comunidad Autónoma de ámbito provincial que no reunía las condiciones del apartado 1 del artículo 143.

La autorización legislativa tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio¹⁸⁹, destacando su Preámbulo la singularidad de que en dicha provincia, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, reside la Capital del Estado. En virtud del artículo 1: «*Se autoriza a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma.*»

El propio Legislador estatal determinaría el procedimiento de constitución de la Comunidad de Madrid, ex artículo 2: «*El proceso autonómico iniciado por la Diputación Provincial al amparo de lo previsto en el artículo 143 de la Cons-*

¹⁸⁷ Los inconvenientes de la institucionalización de un «Madrid Distrito Federal», puestos ya de relieve en su día por Piñar Mañas (*op. cit.*, p. 24), han sido destacados recientemente por González-Trevijano Sánchez, «El territorio y la organización territorial de la Comunidad de Madrid», Capítulo 3 de la obra colectiva, coordinada por Arnaldo Alcubilla y Mollinedo Chocano, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, editados por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1999, p. 57.

¹⁸⁸ Publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 273, de 15 de noviembre de 1978. Las prescripciones del meritado Real Decreto-ley 32/1978 serían complementadas por el Real Decreto 2692/1978, de 31 de octubre, publicado en el propio *Boletín Oficial del Estado*, núm. 273, de 15 de noviembre de 1978.

¹⁸⁹ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 173, de 21 de julio de 1982.

titución, se tramitará en la forma establecida por el artículo 146 de la misma y disposiciones concordantes.»

A partir de dichas prescripciones se presentó un primer Proyecto de Estatuto¹⁹⁰, que caducaría por la conclusión de la Legislatura estatal. Constituidas las nuevas Cortes Generales, tras las elecciones de 28 de octubre de 1982, el nuevo Gobierno socialista remitió al Congreso de los Diputados un remozado Proyecto de Estatuto, prácticamente reproducción literal del texto caducado¹⁹¹. Sobre la base del Informe elaborado por la Ponencia legislativa constituida al efecto¹⁹², la Comisión Constitucional del Congreso aprobó su Dictamen¹⁹³. El Pleno del Congreso procedería al debate y votación del Dictamen de la Comisión en su sesión de 25 de enero de 1983¹⁹⁴. En el trámite en el Senado el texto del Dictamen de la Comisión de Autonomías, Organización y Administración Territorial sería aprobado por el Pleno en su sesión del día 17 de febrero de 1983, con diversas enmiendas respecto del remitido por el Congreso¹⁹⁵. El Congreso de los Diputados volvería a considerar el texto del Proyecto en su sesión de fecha 22 de febrero de 1983, procediendo a la aprobación de todas las enmiendas introducidas por el Senado y a la ulterior aprobación definitiva del Estatuto¹⁹⁶.

Quedó así aprobado el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid mediante la ya referida Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, surgiendo lo que, certeramente, García de Enterría ha definido como «una Comunidad Autónoma particular, quizá la que exhibe un cortejo de títulos históricos de menor entidad, pero no por eso la que puede invocar en su favor menos razones objetivas»¹⁹⁷. Al respecto ha de recordarse que el vigente artículo 1 del Estatuto, en su apartado 1, sintetiza el hecho diferencial en que se basa la voluntad fundadora de esta «Comunidad Autónoma particular»: *«Madrid, en expresión del interés nacional y de sus peculiares características sociales, económicas, históricas y administrativas, en el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución Española reconoce y garantiza, es una Comunidad Autó-*

¹⁹⁰ El Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 100-I, de 31 de agosto de 1982.

¹⁹¹ Su texto fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-I, de 3 de diciembre de 1982.

¹⁹² El Informe de la Ponencia se reproduce en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-I-1, de 15 de enero de 1983.

¹⁹³ El Dictamen de la Comisión fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-II, de 24 de enero de 1983.

¹⁹⁴ El texto aprobado se insertó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-III, de 29 de enero de 1983.

¹⁹⁵ Resultó publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, Serie II, núm. 2(e), de 22 de febrero de 1983.

¹⁹⁶ La versión definitiva del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid figura en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso*, Serie H, núm. 5-V, de 1 de marzo de 1983.

¹⁹⁷ Cfr. García de Enterría y Martínez Carande, en el «Prólogo» a la obra colectiva *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, op. cit., pp. 12 y 13.

Para el análisis detallado de su contenido *vid.* dos obras colectivas: Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Civitas, Madrid, 1987, y Arnaldo Alcubilla y Mollinedo Chocano, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit.

*noma que organiza su autogobierno de conformidad con la Constitución Española y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica»*¹⁹⁸.

No puede cerrarse este epígrafe sin recordar que está pendiente la articulación de un régimen especial para la villa de Madrid, capital del Estado. Reténgase a este respecto que el propio Preámbulo de la meritada Ley de autorización disponía que la capitalidad *«exigirá en el futuro el tratamiento legal adecuado para dar respuesta al especial estatus que concurre en la villa de Madrid»*; declaración programática que, en términos prescriptivos, se complementa con lo dispuesto por el artículo 6 del Estatuto de Autonomía, en virtud del cual: *«La villa de Madrid, por su condición de capital del Estado y sede de las Instituciones generales, tendrá un régimen especial, regulado por Ley votada en Cortes. Dicha Ley determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus respectivas competencias»*.

4.3.4.2. El acceso a la autonomía de la provincia de Segovia

De la cláusula del artículo 144.c) —norma de cierre del sistema— hicieron uso las Cortes Generales, asimismo, para dar respuesta al singular supuesto de Segovia, única provincia que no se había integrado en el proceso autonómico y había intentado su constitución como Comunidad Autónoma uniprovincial, frustrada la cual Segovia se habría convertido en un supuesto singular en el marco de la organización territorial española, restando como una Corporación local sometida al régimen común de las entidades de dicho género en un Estado conformado territorialmente en su totalidad.

Ante dicha alternativa, mediante la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de incorporación a la Comunidad Autónoma de Castilla y León¹⁹⁹, las Cortes Generales acordaron su incorporación al proceso autonómico de Castilla y León, región a la que, afirma su Exposición de Motivos, *«está, conforme a los criterios del artículo 143.1 de la Constitución, unida por lazos históricos, culturales y económicos y de cuyo régimen provisional de autonomía forma parte»*.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de noviembre, concluiría la plena conformidad a la Constitución de la referida decisión, procediéndose así al cierre del mapa autonómico. Su Fundamento Jurídico 3, declaró al respecto: *«La raíz misma del Estado autonómico postula la nece-*

¹⁹⁸ La redacción del precepto transcrito es la introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. El texto originario, mucho más lacónico, se limitaba a afirmar lo que sigue: *«El pueblo de Madrid, de acuerdo con la voluntad manifestada por sus legítimos representantes en el ejercicio del derecho de autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma en el marco del Estado español, que expresa la unidad indisoluble de la nación española.»*

Sobre el hecho diferencial madrileño y las peculiaridades que justifican la constitución de la Comunidad Autónoma, véase Fernández Rodríguez, «El principio jurídico y político de autonomía en la Comunidad de Madrid», Capítulo 1 de la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, op. cit., pp. 1 a 15.

¹⁹⁹ La Ley Orgánica 5/1983 fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 52, de 2 de marzo de 1983; posteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 5, extraordinario, de 10 de marzo de 1983.

saría articulación entre unidad y diversidad, pues el componente diferenciador, sin el cual “no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas ambas que caracterizan al Estado de las Autonomías”, tiene límites establecidos por el constituyente, unas veces en garantía de la unidad, otras en aras de una mínima homogeneidad, sin la cual no habría unidad ni integración de las partes en el conjunto estatal [Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 2.a)], y otras en función de un interés nacional, que, aun siendo compatible en cuanto interés del todo con el de las partes, puede entrar en colisión con el de una determinada Comunidad. Siendo, como es, esto así en la relación potencialmente conflictiva entre tal o cual Comunidad y el Estado o la Nación, con mayor motivo existirán límites en favor del interés nacional frente a la voluntad que una determinada provincia pueda tener de configurarse como Comunidad Autónoma uniprovincial, puesto que las provincias *uti singuli* no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido del artículo 2 de la Constitución, sino de un derecho a ejercer la iniciativa autonómica, como ya dijimos al final del fundamento anterior. En consecuencia, la facultad conferida por la Constitución a las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales del 143.2 de la CE, no debe entenderse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustrado en cualquiera de sus fases, sino que debe considerarse extensible también a la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la CE excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional. La facultad del 144.c) de la CE es así, como en otro contexto dijimos con referencia al 150.3 de la CE, “una norma de cierre del sistema” [Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 3.a)], esto es, una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico. La Constitución, que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los titulares de iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional. Bien entendido que tampoco esta facultad del 144.c) de la CE es ilimitada, pues en el juego de contrapesos propio de la regulación de la autonomía este mecanismo tiene también sus límites, ya que sólo cabe que las Cortes lo ejerzan respecto a las Corporaciones del 143.2 de la CE, esto es, no respecto a los territorios citados en las disposiciones transitorias segunda, cuarta y quinta y sólo por motivos de interés nacional.»

4.3.4.3. *La capacidad de disposición de la iniciativa autonómica: la Diputación Provincial de León*

La prescripción contenida en el artículo 143 de la Constitución dejaba sin resolver algunas cuestiones de especial relevancia práctica. Quizás la más significativa era la relativa a la titularidad de la iniciativa autonómica y, por

ende, la eventual capacidad de disposición sobre la misma una vez constituida la asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución.

Cabe recordar al respecto que no se trata de una mera hipótesis de laboratorio, habida cuenta de que la Diputación Provincial de León suscitó una cuestión del género, como consecuencia de la revocación que, mediante Acuerdo de 13 de enero de 1983, hizo de su previo Acuerdo, de 16 de abril de 1980, con el que había ejercido la iniciativa del proceso autonómico a que alude al artículo 143.2 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, empero, zanjó la cuestión en su Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre. Su Fundamento Jurídico 5, sin dejar lugar a la duda y exonerándonos de ulterior comentario, afirma que: «5. De acuerdo con el artículo 143.2 de la Constitución Española, regla común en la materia y de aplicación en el presente caso, “la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente al menos la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla”. Quiere esto decir bien a las claras que se atribuye a la Diputación Provincial y a los Municipios, estos últimos en la cuantía que se acaba de indicar, la facultad de impulsar la constitución de la provincia en Comunidad Autónoma o la de constituir una tal Comunidad con otras provincias que manifiesten asimismo una voluntad concordante. Esto es precisamente lo que hicieron en el mes de abril de 1980 una mayoría suficiente de municipios leoneses y la misma Diputación Provincial. Con los acuerdos adoptados en tal sentido se produce, por tanto, un impulso del proceso de constitución de la Comunidad Autónoma, impulso sin el cual ésta no podría constituirse o no podría abarcar a la provincia en que faltan, a no ser que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede al artículo 144.c) de la Constitución. Sin embargo, que tal impulso inicial sea necesario —salvo la hipótesis excepcional indicada— no significa que haya de mantenerse en lo sucesivo y que, como pretenden los recurrentes, la revocación del acuerdo de la Diputación Provincial, o del de suficiente número de Ayuntamientos, haya de suponer que la provincia de que se trate tenga que considerarse excluida de la Comunidad Autónoma en cuestión. Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega: según el artículo 146 una asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas elaborará un proyecto de Estatuto que será elevado a las Cortes para su tramitación como Ley. El sujeto del proceso no está integrado ya, como en su fase de impulsión preliminar, por las Diputaciones y Municipios, sino que es un nuevo órgano que nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto, y esa voluntad ya tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma mediante actos de iniciativa que ya han agotado sus

efectos. Admitir que tras la convocatoria de la asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución cualquier provincia puede desvincularse del proceso sería tanto como afirmar que en cualquier momento puede poner fin al proceso autonómico obligando a reabrir otro con distinto sujeto y objeto también diferente. La ordenación del proceso obliga más bien a la conclusión contraria: los actos a que se refiere el artículo 143 son, como el propio precepto indica, actos de iniciativa, actos de primera impulsión del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase. En el caso que nos ocupa el acuerdo de revocación fue adoptado por la Diputación de León en un momento, el 13 de enero de 1983, posterior no sólo a la convocatoria de la asamblea a que alude el artículo 146 de la Constitución, sino posterior también a la recepción en el Congreso de los Diputados del proyecto que dicha asamblea adoptó y la publicación del mismo en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados —que se publicó por primera vez el 26 de septiembre de 1981 y por segunda, tras las elecciones generales de octubre de 1982, el día 2 de diciembre de 1982— tras el examen por la Mesa a que alude el artículo 136 del Reglamento correspondiente. Ello significa que a las consideraciones hechas hasta aquí cabría añadir otras que tuviesen en cuenta las consecuencias a derivar de la conversión del proyecto de la asamblea en proyecto de Ley que la Cámara ya ha hecho suyo. Lo que ya se ha dicho es, sin embargo, suficiente para concluir que, en el momento en que se adoptó, el acuerdo de 13 de enero de 1983 ya no podía privar al de 16 de abril de 1980 de una eficacia que se había agotado tiempo atrás.»

4.3.4.4. *El Fondo de Compensación Interterritorial y el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*

Los «Pactos Autonómicos de 1981», al margen de la generalización del sistema y de la articulación de un concreto mapa territorial conformando un modelo institucional común, comportaron el impulso, primero, de un texto normativo destinado a racionalizar el proceso de regionalización, vía armonización, y, segundo, en los términos del artículo 158 de la Constitución, de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión.

El referido Fondo de Compensación Interterritorial había sido previamente establecido por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas²⁰⁰, concretamente en mérito de su artículo 16, en el que se establecieron los principios generales y las

²⁰⁰ La Ley Orgánica 8/1980 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 1 de octubre. Con posterioridad ha sido modificada en diversas ocasiones, concretamente por la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 90, de 15 de abril—; por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 28 de diciembre—; por la Ley Orgánica 10/1998, de 17 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 302, de 18 de diciembre—; por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 299, de 14 de diciembre—,

reglas básicas de dicho Fondo, remitiendo a una ley ordinaria su normativa específica. Con dicho objeto se procedió a la promulgación de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, por la que se regula el Fondo de Compensación Interterritorial²⁰¹, donde se establecía que todas las Comunidades Autónomas eran beneficiarias y sus recursos se vinculaban tanto a proyectos de inversión, destinados a favorecer el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, como a atender las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado. Una segunda etapa se inició con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, que derogó la anterior²⁰², en mérito de la cual dejan de ser beneficiarias del Fondo la totalidad de Comunidades para pasar a serlo sólo las más desfavorecidas, cuya relación se establecería cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A su vez, la misma ha sido sustituida por la vigente Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial²⁰³, cuyo contenido se analiza en un ulterior epígrafe de este trabajo.

Por su parte, la opción armonizadora respondía al criterio manifestado en el «Informe de la Comisión de expertos sobre autonomías», que había aconsejado la oportunidad de elaborar «una posible Ley orgánica de ordenación del proceso autonómico». La «Comisión Enterría», en efecto, estimaba que «la Constitución no permite interponer entre ella y los Estatutos de Autonomía una Ley general que condicione éstos, pero indiscutiblemente no prohíbe —y aun reclama— la previsión de normas que, dejando a salvo la libertad dispositiva de aquéllos, ordene el imprescindible proceso de ajuste de las estructuras del Estado».

A partir de dicho criterio se elaboró un Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico —la «LOAPA»—, con la finalidad de armonizar determinadas cuestiones y de definir el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, afirmando así, vía legislativa, una concreta interpretación de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, empero, por la vía del extinto recurso previo de inconstitucionalidad, tuvo ocasión de conocer del Proyecto, oponiéndose frontalmente a la opción del Legislador, habida cuenta de que el rol de Intérprete Supremo de la Constitución sólo a él le corresponde, sin que vía legislativa pueda imponerse una concreta interpretación de la Carta Magna. La celeberrima Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, vino así a declarar la inconstitucionalidad de catorce de sus preceptos, negando al Proyecto

y por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre —*Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 31 de diciembre—.

²⁰¹ La originaria Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1984.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 183/1988, de 13 de octubre, declaró la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de dos referencias contenidas en sus artículos 7.4 y 10.2.

²⁰² La Ley 29/1990 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 27 de diciembre; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 71, de 23 de marzo de 1991.

²⁰³ La Ley 22/2001 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 123, de 23 de mayo de 2002.

de Ley tanto su carácter orgánico —*ex art. 81*—, como su naturaleza armonizadora —*ex art. 150.3*—.

El resultado fue la final aprobación de la pírrica Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico²⁰⁴, circunscrita al establecimiento de técnicas de colaboración, de escasa relevancia operativa —afectadas por la ulterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁰⁵, concretamente por las prescripciones de su Título I, modificadas parcialmente por la Ley 4/1999, de 13 de enero²⁰⁶; de las que, posteriormente, nos ocuparemos²⁰⁷—.

4.3.5. *La unificación de los procesos electorales (1991)*

La conformación del mapa territorial, generalizando la regionalización, planteó inmediatamente una cuestión operativa de notable relieve: la eventual proliferación de procesos electorales en el territorio español.

Los principales partidos de ámbito nacional, conscientes de las disfuncionalidades que podrían generarse —manifestadas ya en los «Pactos Autonómicos de 1981», que acordaron no reconocer la facultad de disolución anticipada del Parlamento al Presidente de la Comunidad; interdicción ora vulnerada ora modulada por algunas leyes autonómicas—, llegaron al acuerdo de racionalizar los respectivos procesos electorales de las Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 —todas menos el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía—, habilitando la celebración simultánea de las elecciones autonómicas y municipales.

Con dicho objeto se procedió a la modificación del artículo 42 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General²⁰⁸, mediante la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo²⁰⁹, que introdujo una nueva prescripción en mérito de la cual las elecciones tendrán lugar el cuarto

²⁰⁴ La Ley del Proceso Autonómico fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 247, de 15 de octubre de 1983; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 251, de 20 de octubre de 1983.

²⁰⁵ La capital Ley 30/1992 se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, de 27 de noviembre de 1992; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 311, de 28 de diciembre de 1992, así como en el *Boletín*, núm. 23, de 27 de enero de 1993.

²⁰⁶ La Ley 4/1999 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 12, de 14 de enero de 1999; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 16, de 19 de enero, así como en el *Boletín*, núm. 30, de 4 de febrero.

²⁰⁷ Sobre el particular, *vid.* Alberto Palomar Olmeda, «Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones», en *Documentación Administrativa*, núm. 254-255, mayo-diciembre 1999, monográfico sobre *La reforma del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, pp. 59 a 89.

²⁰⁸ El texto originario de la Ley Orgánica 5/1985 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 20 de junio de 1985; corrección de errores en el *Boletín* de 20 de enero de 1986.

²⁰⁹ La Ley Orgánica 8/1991 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 63, de 14 de marzo; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 65, de 16 de marzo. El precepto considerado ha sido posteriormente modificado, sin afectar a lo que aquí importa, por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo.

domingo de mayo de cada cuatro años, terminando el mandato en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones²¹⁰.

La reforma electoral se concretaría, asimismo, en la modificación, vía ley orgánica, de los Estatutos de Autonomía que lo requerían —siete en total—; todas ellas con fecha de 13 de marzo de 1991: Región de Murcia —Ley Orgánica 1/1991—, Comunidad de Madrid —Ley Orgánica 2/1991—, Principado de Asturias —Ley Orgánica 3/1991—, Comunidad Valenciana —Ley Orgánica 4/1991—, Extremadura —Ley Orgánica 5/1991—, Castilla-La Mancha —Ley Orgánica 6/1991— y Cantabria —Ley Orgánica 7/1991—²¹¹.

Finalmente, en mérito de la reforma, el 26 de mayo de 1991 se celebraron, de forma conjunta, las elecciones autonómicas y locales, abriéndose así la III Legislatura de los Parlamentos autonómicos.

4.3.6. *Los «Pactos Autonómicos de 1992»: la ampliación competencial de las Comunidades que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143*

Una vez en funcionamiento los distintos regímenes autonómicos, transcurrido en bastante el plazo de cinco años establecido por el artículo 148.2 para la ampliación del techo competencial dentro del marco establecido en el artículo 149, comenzaron a generalizarse las demandas en este sentido, reivindicando la homogeneización del *quantum* de la autonomía.

Fueron dos las alternativas planteadas. De un lado, las Comunidades Autónomas interesadas postulaban la necesaria reforma estatutaria, de con-

²¹⁰ Vid. Aguado Renedo, «Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, pp. 65 y ss., y Aragón Reyes, «Reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, coordinados por el propio autor, t. II, Civitas, Madrid, 2001, pp. 281 y 282.

Me permito recordar la nada insignificante intervención que los Servicios Jurídicos de la Asamblea de Madrid tuvieron, de forma indirecta, en la conformación final del texto. En las palabras de quien, en aquel momento fue su Secretario General: «Una de las cuestiones a las que más tiempo hubo que dedicar a finales de 1990 y principios de 1991 fueron las modificaciones legislativas necesarias para poder celebrar elecciones autonómicas y locales en mayo de 1991, y evitar su deslizamiento hacia el mes de junio. Para alcanzar dicho objetivo hubo que modificar, casi a matacaballo, la Ley Orgánica del Régimen Electoral de 1985. Como dijo la prensa, todo un “encaje de bolillos” que, además, se vio complicado porque los redactores de la proposición de ley de modificación de la LOREL no tuvieron en cuenta que la Comunidad de Madrid había aprobado una ley habilitando a su Presidente a decidir la disolución de su Asamblea: el texto adelantaba las elecciones de aquellas Comunidades Autónomas cuyas Asambleas no podían ser disueltas anticipadamente por el Presidente. Redacté un informe explicando el problema y dando soluciones. El informe, como era de esperar, llegó a manos de la prensa y, durante algunos días, afortunadamente pocos, los medios se entretuvieron en señalar que el Secretario General de la Asamblea había descubierto un “agujero” jurídico. Como el roto no era difícil de arreglar, una vez superado ese pequeño problema mediante la modificación del proyecto en el Senado, todo se fue desarrollando sin mayores dificultades. La defensa ante el Congreso de la proposición de ley de reforma del Estatuto por la Presidencia de la Asamblea tuvo lugar el 5 de febrero de 1991.» Cfr. Gregorio Valero Jordana, «La Secretaría General de la Asamblea de Madrid (1990-1992)», en el monográfico de la *Revista Asamblea «La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico»*, op. cit., p. 373.

²¹¹ Las leyes orgánicas 1/1991 a 7/1991 fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 63, de 14 de marzo de 1991.

formidad con el artículo 148, en orden a incorporar nuevos títulos competenciales. Por otro, el Gobierno de la Nación defendía el recurso a la técnica del artículo 150.2, esto es, la transferencia o delegación en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, que dejaba abierta la puerta a su eventual «reversión» en favor del Estado.

Finalmente, la puesta en marcha de las previsiones constitucional y estatutarias sobre la ampliación de competencias se abordó concibiéndola como un proceso que afectaba a la esencia misma del Estado autonómico y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en las instituciones que participan en el mismo. Como consecuencia de ello, de nuevo, el partido en el Gobierno, en este caso el PSOE, y la oposición mayoritaria, ahora el Partido Popular, llegaron al acuerdo de racionalizar el proceso de transferencias, tendiendo a la igualación competencial, por medio de los «Pactos Autonómicos» firmados el 28 de febrero de 1992, en los que se fijaban las bases para poner en práctica este proceso²¹².

La opción reflejada en los mismos es ecléctica, por cuanto se resuelve aplicar, de forma sucesiva, las dos alternativas postuladas, con el doble objetivo de racionalizar el proceso, posibilitando un funcionamiento ordenado y estable del Estado autonómico en su conjunto, y de dar satisfacción a las aspiraciones de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de asumir las nuevas competencias mediante la reforma de sus Estatutos. Conforme ha significado Corcuera Atienza, «de este modo, se dicta una originaria norma de transferencia, procediéndose a la ulterior reforma estatutaria. El complejo procedimiento garantizaba que la modificación sería igual, y que distintos procesos de revisión estatutaria no establecerían nuevas diferencias»²¹³.

El recurso al artículo 150.2 se materializó en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143²¹⁴. El tercer párrafo de su Exposición de Motivos —debería decir Preámbulo— precisaba al respecto: «*Presentando los Estatutos de Autonomía diferencias en cuanto a la enumeración de las competencias, nivel en que éstas quedan asumidas por cada una de las Comunidades Autónomas, y en las dicciones con que, en concreto, aparecen formuladas en cada uno de ellos, su desarrollo, de aprobarse en los estrictos términos estatutarios habría generado como resultado una estructura del Estado en la que las diferencias entre sus Entes territoriales podrían haber dado como resultado algunas disfuncionalidades en el conjunto del sistema. Por ello, se hacía preciso abordar el proceso de ampliación de competencias teniendo en cuenta criterios racionalizadores que permitieran un ejercicio ordenado de las mismas por todas las Administraciones Públicas.*»

²¹² Al respecto, Muñoz Machado, «Los Pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 85 a 106.

²¹³ Cfr. «La “cuestión regional” es España y la construcción del Estado autonómico», *op. cit.*, p. 113.

²¹⁴ La Ley 9/1992 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 308, de 24 de diciembre de 1992.

Desde estas premisas, por lo que se refiere al ámbito material de la ampliación de competencias, la Ley fundaba su contenido en los siguientes criterios:

- 1.º Con carácter general, procura una adecuación de los diferentes títulos competenciales, de tal manera que se evita la proliferación de enunciados que, por estar comprendidos en otros más amplios o por responder a simples funciones o actividades administrativas, no resultan necesarios.
- 2.º Equipara sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151.2 de la Constitución.
- 3.º Respecto de las competencias que aparecen como diferidas en los Estatutos de Autonomía, teniendo en cuenta la falta de coincidencia entre ellos, efectúa un tratamiento homogéneo cuyo resultado es la consideración total del conjunto de materias que aparecen mencionadas, con independencia de que aparezcan en uno o en varios Estatutos.
- 4.º Asimismo, se incluyen de manera homogénea otras materias que aparecían recogidas en niveles competenciales diferentes y aquellas que, por suponer una extralimitación respecto de lo establecido en el artículo 148.2 de la Constitución, no han permitido el ejercicio de su competencia por la Comunidad.
- 5.º Contempla situaciones específicas que afectan a una sola Comunidad Autónoma —casos de Castilla y León, respecto de «denominaciones de origen», y de Baleares en materia de «protección de menores»—, o que únicamente afectan a una o varias Comunidades Autónomas en razón de sus condiciones geográficas.

En lo que atañe a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, la Ley incluía: las interconexiones que se producen en diversas materias, exigiendo una actuación conjunta o compartida que deriva incluso de otros títulos competenciales; las condiciones y límites que para las mismas materias aparecen incorporadas con los Estatutos elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151 de la Constitución; y, en algunas materias, aspectos de su ejercicio en los que resultaba conveniente prever la participación de las Comunidades Autónomas en la correspondiente Conferencia Sectorial.

Publicada y habiendo entrado en vigor la Ley Orgánica 9/1992, que da cumplimiento al primero de los compromisos contenidos en los meritados «Pactos Autonómicos de 1992» y es título jurídico suficiente para dicha transferencia, procedía incorporarla al contenido mismo de los Estatutos de autonomía, al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político y dar cumplimiento al segundo de los compromisos previstos para culminar el proceso. Así, en el año 1994 —no sin notables reticencias en Aragón y Canarias— se aprobarían en bloque las reformas de los distintos Estatutos:

- Principado de Asturias: Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de Reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de 1981, del Estatuto de Autonomía²¹⁵.
- Cantabria: Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²¹⁶.
- La Rioja: Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de Ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía²¹⁷.
- Región de Murcia: Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²¹⁸.
- Comunidad Valenciana: Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²¹⁹; complementada con la paralela, y ya citada, Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, por la que se procedió a la derogación de la conocida como «LOTRAVA».
- Aragón: Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²⁰.
- Castilla-La Mancha: Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²¹.
- Extremadura: Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²².
- Islas Baleares: Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²³.
- Comunidad de Madrid: Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía²²⁴.

²¹⁵ La modificación del Estatuto del Principado de Asturias se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994, y en el *Boletín*, núm. 57, de 8 de marzo de 1995. Asimismo, se insertó en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*, núm. 110, de 14 de mayo de 1994.

²¹⁶ La reforma del Estatuto de Cantabria se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

²¹⁷ La ampliación de competencias del Estatuto de La Rioja fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Asimismo, se insertó en el *Boletín Oficial de La Rioja*, núm. 40, de 2 de abril de 1994.

²¹⁸ La reforma del Estatuto de la Región de Murcia se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

²¹⁹ La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

²²⁰ La modificación del Estatuto Aragón fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Con posterioridad se insertó en el *Boletín Oficial de Aragón*, núm. 42, de 6 de abril de 1994.

²²¹ La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

²²² La reforma del Estatuto Extremadura fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994. Con posterioridad se insertó en el *Diario Oficial de Extremadura*, núm. 38, de 5 de abril de 1994.

²²³ La modificación del Estatuto de las Islas Baleares se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

²²⁴ La reforma de la Comunidad de Madrid, que afectó a los artículos 26, 27, 28 y 30 de la norma institucional básica, derogando su artículo 31, fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en el *Boletín*, núm. 90, de 15 de abril de 1994.

— Castilla y León: Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía ²²⁵.

Indudable consecuencia del proceso de ampliación competencial iniciado en 1992 son otras disposiciones sectoriales en las que no podemos aquí detenernos; permítasenos, empero, recordar que, con el intento nada velado de acallar las voces que, «clamando en el desierto», reclaman la reforma de la Constitución, la reforma del Reglamento del Senado aprobada por su Mesa, oída la Junta de Portavoces, en su reunión de 3 de mayo de 1994, aprobando el vigente Texto Refundido, se orientó en orden a reforzar la participación de las Comunidades Autónomas y, por ende, la propia configuración del órgano como «Cámara de representación territorial» mediante la disciplina de la «Comisión General de las Comunidades Autónomas» —arts. 55 a 56.bis.8—.

4.3.7. *La culminación del mapa territorial (1995): Ceuta y Melilla; la expectativa de Gibraltar*

El diseño territorial culminaría en 1995, de conformidad con la previsión establecida por la Disposición Transitoria Quinta del Texto Fundamental, en relación con su artículo 144, con la constitución de las poblaciones de Ceuta y Melilla en «Ciudades autónomas», operada mediante la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, y la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente ²²⁶.

Al respecto ha de tenerse en cuenta que el artículo 144.b) de la Constitución, como procedimiento excepcional de acceso a la autonomía, dada su inequívoca singularidad, preveía la eventualidad de que las Cortes Generales habilitaran para su constitución en Comunidades Autónomas a los «*territorios que no estén integrados en la organización provincial*».

En una primera lectura, puede afirmarse que la referida locución elíptica del artículo 144.b) estaba pensada para las poblaciones de Ceuta y Melilla —hasta entonces integradas en las provincias de Cádiz y Málaga, respectivamente— y, en su caso, para Gibraltar, territorio respecto del cual el Constituyente quiso dejar abierta la puerta ante la eventualidad de su incorporación final al Reino de España. Esta circunstancia, por su singularidad histórica, habilitaría el establecimiento de un régimen especial de autogobierno, el cual debería formalizarse por el cauce referido.

Ahora bien, no puede ignorarse, conforme nos narra Ruiz Robledo, que si bien la referida prescripción estaba pensada tanto para Gibraltar como para las «plazas de soberanía» norte-africanas de Ceuta y Melilla, una enmien-

²²⁵ La reforma del Estatuto de Castilla y León fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 72, de 25 de marzo de 1994; insertándose ulteriormente en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 66, de 7 de abril de 1994.

²²⁶ Ambas Leyes Orgánicas fueron publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 62, de 14 de marzo.

da *in voce* de Unión de Centro Democrático, estableciendo la Disposición Transitoria Quinta, excepcionaría a Ceuta y Melilla del régimen del precepto ahora considerado, al ordenar que, para constituirse en Comunidades Autónomas, debían decidirlo por mayoría absoluta de sus respectivos Ayuntamientos y si así lo autorizaban las Cortes Generales mediante una ley orgánica. De esta forma se impide, como sí permite el artículo 144.b) para el eventual supuesto de que Gibraltar se integre en el ámbito territorial de soberanía española, que el Estatuto de Ceuta y Melilla dependa exclusivamente de la voluntad del Parlamento nacional.

En efecto, en los términos de la referida Disposición Transitoria Quinta del Texto Constitucional, para los supuestos de Ceuta y Melilla: *«Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en Comunidades Autónomas si así lo deciden sus respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el artículo 144.»*

Lo cierto es, sin embargo, que ambos Estatutos se presentan formalmente como tributarios de la vía del artículo 144.b) de la Constitución. Así, los dos primeros párrafos del Preámbulo de la Ley Orgánica 1/1995 disponen: *«El presente Estatuto de Autonomía, establecido de acuerdo con lo previsto en el artículo 144.b) de la Constitución Española, es la expresión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España. Con su aprobación, Ceuta accede a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución Española.»* En términos absolutamente idénticos se manifiestan los dos primeros párrafos de la Ley Orgánica 2/1995, para el supuesto de Melilla.

Los comicios electorales a sus Asambleas se celebraron con fecha de 28 de mayo de 1995, de forma conjunta con las elecciones que abrirían la IV Legislatura de las Comunidades constituidas al amparo del artículo 143. La sesión constitutiva de la Asamblea de la Ciudad de Melilla tendría lugar el siguiente 16 de junio.

Constituidas las dos Ciudades Autónomas, mediante el Real Decreto 1411/1995, de 4 de agosto, para Ceuta, y el Real Decreto 1412/1995, de 4 de agosto, para Melilla, se procedió a desarrollar la Disposición Transitoria Cuarta de sus respectivos Estatutos, estableciendo normas de traspaso de servicios del Estado y de funcionamiento de la Comisión Mixta prevista en las referidas prescripciones estatutarias²²⁷.

Presupuesto lo anterior, aunque no podemos detenernos en su consideración, ha de tenerse presente que, no obstante su rúbrica, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla son auténticos poderes locales que carecen de la potestad legislativa. Así lo ha destacado expresamente el Tribunal Cons-

²²⁷ Los dos Reales Decretos fueron insertados en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 213, de 6 de septiembre de 1995; el de Ceuta fue objeto de corrección de errores en el *Boletín*, núm. 225, de 21 de septiembre.

titucional en el Auto 201/2000, de 25 de julio, respecto de Ceuta, y en el Auto 202/2000, de 25 de julio, respecto de Melilla, no admitiendo a trámite los respectivos recursos de inconstitucionalidad presentados por la Asamblea Legislativa de la primera y por el Consejo de Gobierno de la segunda contra el artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. La argumentación, en ambos supuestos, es idéntica: los órganos recurrentes carecen de legitimación para promover el recurso de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que Ceuta y Melilla no constituyen una Comunidad Autónoma, siendo su naturaleza institucional la de municipios —poderes locales— dotados de Estatuto de Autonomía.

4.3.8. *Las reformas posteriores; los «Acuerdos de 1996» y el proceso de reforma global de los Estatutos*

La dinámica del sistema autonómico pronto desbordó las previsiones iniciales más optimistas sobre el desarrollo de la vocación de autogobierno. Y no sólo por la incesante demanda relativa a la asunción de competencias —esencialmente en materia de sanidad y de educación, las grandes cuestiones pendientes; sin olvidar tanto el traspaso de medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia como lo concerniente a la política de empleo—, sino, asimismo, por lo que respecta al rol asumido por las respectivas instituciones de autogobierno. Buena prueba de esto último es, desde la perspectiva actual, la ingenuidad de algunos de los criterios postulados en su día por la «Comisión Enterría»; de forma significada la limitación de los períodos de sesiones de los Parlamentos a cuatro meses al año y la interdicción de la percepción de retribuciones fijas y periódicas por sus miembros, compensados por el desarrollo de su función vía dietas²²⁸, así como la restricción del número de miembros del Consejo de Gobierno y la privación al Presidente de la Comunidad de la capacidad de disolución anticipada del Parlamento²²⁹.

Si a lo anterior se suma el cambio en la mayoría parlamentaria registrado en las elecciones generales de 1996 —con la victoria, sin mayoría absoluta, del Partido Popular; lo que obligó al pacto con las fuerzas «nacionalistas»—, lógico es colegir que, de nuevo, las exigencias operativas desbordaron las previsiones racionalizadoras, conduciendo a una nueva operación de *aggiornamento* de las prescripciones estatutarias.

²²⁸ A la cuestión me he referido ya en otras ocasiones. Véase Arévalo Gutiérrez, «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, enero-abril 1995, p. 128; *idem.*, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)», *op. cit.*, pp. 422, y 488 y 489.

²²⁹ *Vid.* Arévalo Gutiérrez, «La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento Autonómico (1983-2002)», *op. cit.*, pp. 466 a 468.

El paso previo —en orden a la adaptación de su Estatuto, tardía, al proceso de ampliación competencial abierto en 1992— lo había dado ya un año antes Galicia, cuyas reivindicaciones autonomistas, en comparación con las otras Comunidades Autónomas, se concretaron en la aprobación de la Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia²³⁰. La finalidad de la Ley queda patente en su Exposición de Motivos —debería decir Preámbulo—. En efecto, los dos primeros párrafos de su apartado 1 afirman: «*Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 iniciaron la puesta en práctica de un proceso de equiparación competencial entre las diferentes Comunidades Autónomas, que se concretó en la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y en la posterior reforma de los distintos Estatutos de Autonomía. La Comunidad Autónoma de Galicia asumió competencias en virtud de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia, pero no se incluían en el mismo algunas de las competencias de las que actualmente se recogen en todos los Estatutos de Autonomía.*» Y añade ulteriormente, en su apartado 3: «*En cuanto al ámbito de la ampliación de competencias, la Ley basa su contenido en los siguientes criterios: 1. Incluye aquellos títulos competenciales que asumidos por las restantes Comunidades Autónomas no se recogen en la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía para Galicia. 2. Incluye la equiparación en cuanto al contenido de las competencias, para aquellas que en la Ley Orgánica 1/1981 aparecen asumidas en niveles competenciales inferiores a los asumidos por las restantes Comunidades Autónomas. En lo que atañe a la delimitación, contenido y condiciones de ejercicio de las competencias, la Ley incluye las interconexiones que se producen en diversas materias y que exigirían una actuación conjunta o compartida que deriva incluso de otros títulos competenciales.*».

Ya en 1996, como quiera que la Comunidad Valenciana había accedido al máximo nivel competencial por la citada Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, ante la insatisfacción, anteriormente constatada, tanto de la Comunidad Autónoma de Canarias —que había iniciado el proceso tendente a la reforma estatutaria en noviembre de 1991— como de la Comunidad Autónoma de Aragón, se afrontaría respecto de ambas la modificación de sus Estatutos, tendente, de un lado, a incrementar su nivel competencial y, de otro, a adaptar sus instituciones de gobierno. El proceso se concretaría con la paralela aprobación de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias²³¹, y de la Ley Orgáni-

²³⁰ La Ley Orgánica 16/1995 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 28 de diciembre.

²³¹ La Ley Orgánica 4/1996 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996; ulteriormente se insertó el texto reformado en el *Boletín Oficial de Canarias*, núm. 6, de 13 de enero de 1997; corrección de errores en el *Boletín autonómico*, núm. 61, de 12 de marzo de 1997.

Su Exposición de Motivos es expresiva de su finalidad: «*En noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteó la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de ella. A tal efecto,*

ca 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón²³². Es importante destacar que las prescripciones de ambas leyes comportaron en realidad una reforma en bloque de las originarias determinaciones estatutarias.

El proceso de «reforma global» continuaría en 1997, con la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, operada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio²³³. La misma incidió, especialmente, en las cuestiones que afectaban al techo competencial de la Comunidad Autónoma, al régimen de designación de Senadores, al sistema electoral y a las normas de funcionamiento de las Cortes y del Gobierno regional.

En 1998 verían la luz las reformas globales de otros tres Estatutos de Autonomía, en concreto:

- Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de Reforma del Estatuto de la Región de Murcia²³⁴, que tiende a profundizar en la capacidad de autogobierno de sus instituciones, asumiendo mayor número de competencias y reforzando el funcionamiento y papel del Parlamento regional.
- Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de Reforma del Estatuto de la Comunidad de Madrid²³⁵. Se trata de una reforma sustancial de la norma institucional básica de la Comunidad de Madrid —un nuevo Estatuto—, que tiene dos objetivos claros, afirmados en el párrafo tercero de su Exposición de Motivos: el «marco institucional de la Comunidad de Madrid que afecta tanto al Gobierno autonómico y sus mecanismos de control como, fundamentalmente, a la Asamblea. Respecto de ésta, se trataba de reforzar sus funciones y de modificar algunas de las reglas básicas de su

la Cámara acordó crear una comisión de estudio, de acuerdo con las previsiones del artículo 50 de su Reglamento, a la que se encomendaron los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: de una parte, la ampliación de las competencias de Canarias y, de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. En diciembre de 1991, quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la “Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía”, que quedó constituida el día 9 de enero de 1992. A partir de entonces, la Comisión inicia una prolija tarea de estudio, incorporando a sus trabajos informes de especialistas en las distintas materias incluidas en el plan de trabajo. Concluida esta primera etapa, se da paso en el seno de la Comisión a los debates de contenido político, culminando su cometido en un dictamen que fue elevado al Pleno, que quedó aprobado por éste en sesión del día 15 de julio de 1994. Dicho dictamen tenía por finalidad servir de marco referencial para el ejercicio por los Grupos Parlamentarios de la iniciativa de la propuesta de reforma del Estatuto. La presente reforma se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias. Asimismo, dicho texto, presentado como propuesta de reforma del Estatuto a las Cortes Generales, ha sido objeto en éstas de diversas modificaciones.»

²³² La Ley Orgánica 5/1996, como la anterior, fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996; posteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Aragón*, núm. 2, de 8 de enero de 1997; corrección de errores en el *Boletín autonómico*, núm. 61, de 12 de marzo de 1997.

²³³ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, de 4 de julio.

²³⁴ La reforma del Estatuto de la Región de Murcia fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 143, de 16 de junio; insertándose posteriormente en el *Boletín Oficial de la Región de Murcia*, núm. 140, de 20 de junio de 1998.

²³⁵ La nueva redacción del Estatuto de la Comunidad de Madrid se reproduce en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 162, de 8 de julio.

organización y funcionamiento y del estatuto de los Diputados, a fin de permitir a la misma desarrollar adecuadamente las funciones que le corresponden tanto en el ejercicio de la potestad legislativa como en el de las funciones de impulso y control del Gobierno autonómico. Esta adecuación era absolutamente inaplazable para permitir la elevación del nivel competencial de la Comunidad de Madrid que constituye el segundo objetivo básico de la reforma».

- Ley Orgánica 11/1998, 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Cantabria²³⁶, que se endereza en orden a incrementar los mecanismos de autogobierno, clarificar el marco institucional y ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma.

Y finalmente, a comienzos de 1999, el proceso de *aggiornamento* afectaría a otras cinco Comunidades, esto es:

- Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de Reforma del Estatuto del Principado de Asturias²³⁷. El párrafo tercero de su Exposición de Motivos declara: *«Transcurridos, pues, quince años desde la promulgación del Estatuto de Autonomía y tres desde la última ampliación de competencias, resulta procedente abordar nuevos cambios institucionales y competenciales que permiten profundizar en nuestra capacidad de autogobierno y alentar la participación, procurando el desarrollo socioeconómico y el reequilibrio territorial del Principado de Asturias.»*
- Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de Reforma del Estatuto de La Rioja²³⁸. La misma afecta a las disposiciones generales del Estatuto, a las competencias de la Comunidad Autónoma reconocidas en el mismo, a la regulación de sus instituciones, a la Administración autónoma, a las relaciones de la Comunidad Autónoma con otras Administraciones, tanto la local como la estatal, y a la economía y hacienda de la Comunidad.
- Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de Reforma del Estatuto de las Illes Balears²³⁹, cuyo artículo 1.2, de forma insólita, adopta como denominación exclusiva de la Comunidad Autónoma la correspondiente a la lengua catalana, que, junto a la castellana, tiene el carácter de idioma oficial —*ex art. 3*—.
- Ley Orgánica 4/1999, de 13 de enero, de Reforma del Estatuto de Castilla y León²⁴⁰, que no sólo afecta al ámbito competencial, sino que también profundiza en la capacidad de autogobierno de la Comunidad.
- Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de Reforma del Estatuto de

²³⁶ Cfr. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, de 31 de diciembre.

²³⁷ La reforma del Estatuto del Principado de Asturias fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

²³⁸ La modificación del Estatuto de La Rioja se insertó en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7, de 8 de enero.

²³⁹ El texto del Estatuto de las Illes Balears fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 9 de enero.

²⁴⁰ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 8, de 9 de enero; ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Castilla y León*, núm. 14, de 22 de enero de 1999.

Extremadura²⁴¹. Su Exposición de Motivos es bien expresiva, en su conjunto, de la orientación del proceso de reforma global aquí considerado, por lo que procedo a su reproducción: «Transcurridos quince años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, desarrollada en este período con suficiente experiencia en la organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, en la asunción y ejercicio de competencias previstas en el propio Estatuto, bien en su texto original o en la reforma derivada del pacto autonómico de 1992, en la organización, gestión y prestación de servicios y, en definitiva, en el proceso de aplicación del Estado de las Autonomías previsto en el Título VIII de la Constitución Española que sirve de marco y fundamento al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura; parece oportuno y conveniente proceder a una nueva reforma de la Ley institucional básica de Extremadura, en la que se trata de conseguir avances sustanciales en cuatro direcciones. La primera, clarificando las esferas correspondientes a los poderes legislativo y ejecutivo, de manera que permita un funcionamiento más correcto y mejor visualizado por los ciudadanos de la división de poderes en que se basa nuestro sistema político, abriendo, al mismo tiempo, la posibilidad de creación de nuevos órganos que coadyuven a esta mejora del funcionamiento institucional de la región. La segunda, ampliando las competencias susceptibles de ser asumidas, a través de los procedimientos permitidos por nuestra Constitución en materias tales como ferrocarriles, carreteras, centros de contratación, cultura, instituciones públicas de protección y tutela de menores, denominaciones de origen, protección del medio ambiente, defensa del consumidor y usuario, ordenación farmacéutica, ordenación del transporte de mercancías y viajeros, gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, etcétera. En tercer lugar se abre el Estatuto de forma que permita a cualquier fuerza política desarrollar sus propios criterios de gobierno, sin que la Ley fundamental suponga un corsé impeditivo para las diversas alternativas de Gobierno. En este sentido se ha posibilitado la aplicación de los distintos modelos de financiación autonómica. Asimismo, se permite la ampliación de las competencias locales a través de la transferencia o delegación de competencias a municipios y provincias. Por último, se modifican sustancialmente los procesos de investidura del Presidente de la Junta de Extremadura, facultando al Presidente de la Cámara para proponer candidatos, lo que simplifica grandemente este proceso, se amplían los períodos de sesiones de la Asamblea, se contempla y regula con precisión los supuestos de delegación legislativa, se posibilita la disolución anticipada de la Asamblea, dentro de ciertos límites, y sin alterar la duración de la legislatura originaria. En definitiva, se ha abordado una reforma en profundidad que, recogiendo la experiencia acumulada, tanto desde el Gobierno como desde los Grupos Parlamentarios, trata de racionalizar e introducir mejoras técnicas en diversos preceptos que tenían escasa aplicación o habían perdido vigencia por el cumplimiento de plazos previstos en la Constitución o en el propio

²⁴¹ La reforma del Estatuto de Extremadura fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 109, de 7 de mayo.

Estatuto. Por todo ello, y en conclusión, la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura permite profundizar en la capacidad de autogobierno en orden a la homologación y consolidación del Estado de las Autonomías previsto en la Constitución, asumir un mayor número de competencias, reformar el funcionamiento y papel tanto de la Junta de Extremadura como de la Asamblea».

El proceso, finalmente, ha culminado —*hic et nunc*— con dos reformas de signo bien distinto.

De un lado, y en aras de la homogeneización competencial, la Ley Orgánica 6/1999, de 6 de abril, de Transferencia de Competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia²⁴². Mediante la misma, de acuerdo con el precedente de la referida Ley Orgánica 16/1995, se procede a una nueva ampliación competencial utilizando la vía prevista en el artículo 150.2 de la Constitución, transfiriendo a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, título competencial que ya había sido asumido por las demás Comunidades Autónomas.

De otro, la modificación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, determinada por estrictas exigencias funcionales, concretándose en la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo²⁴³. El objetivo de la misma, atendiendo a las disfuncionalidades constatadas en el pasado, expresión de las cuales fue la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1984, de 6 de febrero, es establecer un nuevo procedimiento de elección del Presidente del Gobierno o Diputación Foral, acortando los plazos y eliminando el automatismo en favor del candidato que tenga mayor número de escaños en el supuesto de que ninguno de los candidatos propuestos hubiera obtenido mayoría simple en las sucesivas votaciones celebradas durante el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación. Asimismo, se establece que para la designación del Presidente sea requisito imprescindible ostentar la condición política de Parlamentario de Navarra y, finalmente, que dicho Presidente esté investido de la facultad de disolver el Parlamento y convocar elecciones, al margen de lo establecido al efecto para el supuesto de fracaso del proceso de investidura.

²⁴² La Ley Orgánica 6/1999 fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 84, de 8 de abril.

²⁴³ Publicada en el *Boletín Oficial del Estado*, núm. 75, de 28 de marzo; ulteriormente se insertó en el *Boletín Oficial de Navarra*, núm. 53, de 30 de abril de 2001.

El Parlamento y la guerra. La posición de las Cortes Generales ante las misiones militares en el exterior ★★

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL.—2.1. La Constitución de 1812.—2.2. El Estatuto Real.—2.3. Desde la Constitución de 1837 hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera.—2.4. La Constitución de 1931.—III. ¿LA CONSTITUCIÓN DE 1978 CONTEMPLA EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL EXTERIOR?—3.1. La noción de guerra.—3.2. La noción de defensa.—3.3. La noción de política exterior.—IV. ¿QUÉ SE CONTROLA?—V. SIETE RAZONES CONSTITUCIONALES Y DOS MÁS *DE LEGE FERENDA* A FAVOR DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—VI. LAS MODALIDADES DEL CONTROL PARLAMENTARIO.—6.1. Operaciones de alcance militar.—6.2. Operaciones humanitarias y de consolidación de la paz.—6.3. Actuaciones políticas, diplomáticas y administrativas.—VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

2003 ha sido un año importante para la conformación del régimen jurídico de las acciones militares españolas en el extranjero. Este tema de las acciones militares españolas en el extranjero emerge periódicamente en el debate político español: basta que lleguen tropas extranjeras a un escenario conflictivo: el Golfo Pérsico en 1990-1991, Bosnia-Herzegovina a partir de 1992, Kosovo a partir de 1999. En 2003 el tema se ha enconado porque, al carecer la intervención anglo-estadounidense sobre Iraq de la legitimidad que proporciona Naciones Unidas o la Alianza Atlántica, con la presencia

* Catedrático de Derecho Constitucional.

** Una versión oral y más breve de este artículo fue presentada como Ponencia en la Mesa Monográfica sobre «Defensa exterior» en el I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España que se celebró en Toledo el 22 de noviembre de 2002. Agradezco a mis colegas de la Asociación la posibilidad que me proporcionaron de presentar y debatir estos temas que, en muy pocas semanas, estarían desgraciadamente de actualidad.

militar española (muy reducida mientras duró el ataque y de carácter logístico), el consenso que reinó en política exterior se ha roto, aunque no sólo por causa de la participación directa, sino también por el giro experimentado, simultáneamente, en las relaciones con Estados Unidos y con el resto de los miembros de la Unión Europea.

La prensa diaria se ha ocupado, con cierto detenimiento, de las consecuencias y de las reglas jurídicas presentes a la hora de regular las misiones militares así como de su régimen parlamentario. Pero quizá sea el momento de hacer un examen más minucioso y es lo que me propongo hacer en este trabajo.

No se debe confundir control parlamentario con debates parlamentarios. En todos los supuestos de intervenciones militares en el extranjero desde que en enero de 1989 siete oficiales españoles se integraron en UNAVEM, la misión de verificación de la retirada de las tropas cubanas en Angola, hasta la nueva expedición a Iraq aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de julio de 2003¹, no han faltado los debates parlamentarios sobre todo en el Congreso. Tampoco han faltado las comparencias de los miembros del Gobierno y de su Presidente desde el primer conflicto, el que provocó la invasión iraquí a Kuwait², hasta la última guerra del Iraq.

Pero el debate parlamentario muestra sus insuficiencias cuando la situación debatida entra en crisis. La participación española en la Guerra del Golfo, en la de Bosnia-Herzegovina y en la de Kosovo contó con gran respaldo parlamentario quizá porque las dos primeras se originaron a partir de sendas Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la tercera fue aprobada por la Alianza Atlántica, aunque en Kosovo no faltaron posiciones contrarias auspiciadas por Izquierda Unida y su Grupo Parlamentario del Congreso de los Diputados. Con la unanimidad parlamentaria y casi de la opinión pública en la Guerra del Golfo y en la de Bosnia-Herzegovina, y el apoyo de casi todos los Grupos Parlamentarios en la guerra de Kosovo, la necesidad de un auténtico control parlamentario, que incluso desembocara en la necesidad de autorización previa, no se hizo sentir, ni siquiera cuando algún dirigente opositor pedía, en el conflicto de Kosovo, la declaración de guerra. Por eso las posiciones minoritarias disidentes hacían resaltar la cuasi unanimidad parlamentaria y la cuasi unanimidad parlamentaria hacía olvidar que en el Congreso no había una auténtica función de control³.

¹ Hay un buen resumen de todas las misiones realizadas por España en Víctor Hernández, «Catorce años al servicio de la paz», en *Revista Española de Defensa*, núm. 183-184, mayo-junio 2003, pp. 48 a 55.

² Bajo el título común *Sesión informativa sobre el conflicto del Golfo Pérsico*, el entonces Ministerio del Portavoz del Gobierno publicó entre 1990 y 1991 tres cuadernos muy completos donde las sucesivas intervenciones del Presidente González iban acompañadas de tablas cronológicas, acuerdos parlamentarios, comunicados del Gobierno, Resoluciones de Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales y las disposiciones aprobadas por el Gobierno español para regular diversos aspectos del conflicto.

³ Sobre el ejercicio de la función de control con ocasión de estas crisis, *vid.* la bien trabajada tesis de Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Políticos

Pero en política lo que no está explícito acaba emergiendo por donde menos se le espera. Probablemente, la limitada intervención española en la Guerra del Golfo y la unanimidad parlamentaria desviaron al Gobierno del Presidente González de un planteamiento que hubiera sido necesario, al menos, discutir. Pero en aquel momento el tema fue políticamente pacífico. La luz de alarma se encendió cuando el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida pidió la declaración de guerra a Serbia. Pero nadie, ni Gobierno ni oposición, prestó atención salvo la ya extinta Asociación Española de Derecho⁴. En ese momento, Izquierda Unida presentó incluso una proposición de ley para regular el control parlamentario, proposición de ley que pretendía reformar el artículo 6 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar⁵, para incluir entre las funciones de las Cortes Generales la autorización de las misiones armadas en el exterior pero, nada menos, mediante la declaración de guerra. La intención podía ser positiva, pero era simplemente desmesurada, sobre todo teniendo en cuenta, como veremos más abajo, que en el ordenamiento español la declaración de guerra puede considerarse ilegal⁶.

Pero este tema ya no admite esperas porque la crisis ha llegado a la opinión pública. Conviene reiterarlo: mientras haya unanimidad o cuasi unanimidad en las Cortes Generales y mientras la opinión pública lo acepte, se puede actuar sin regulación. Pero la nueva guerra de Iraq ha mostrado las insuficiencias del régimen vigente: cuando la oposición parlamentaria discrepa del Gobierno y cuando la opinión pública (con manifestaciones de un millón de personas) rechaza una opción bélica que conlleva la mayor o menor participación de las Fuerzas Armadas, el Gobierno no debe asumir esa responsabilidad. Ni beneficia al Gobierno ni beneficia al Parlamento. Por eso hay que plantearse la posición de las Cortes Generales respecto a las misiones militares, posición que no puede ser unidireccional, pues hay muchas formas de actuación militar o paramilitar en el exterior y hasta en el interior del territorio nacional pero con proyección internacional.

En este trabajo vamos a examinar los antecedentes históricos del constitucionalismo español para, a continuación, tratar de hacer una tipología de las misiones militares que nos conduzca a una propuesta de control parlamentario de tales misiones.

y Constitucionales-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 319 a 343, cuyas conclusiones compartimos. Del mismo autor, anteriormente, «La posición de las Cortes en el ámbito militar y de la defensa (atención particular a la reciente experiencia de la crisis de Kosovo)», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 2000, pp. 253 a 282.

⁴ La ya extinta Asociación Española de Derecho Constitucional, al celebrar su último y funeral Congreso en la Universidad de Alicante, acabó debatiendo el tema tras lo cual se abrió un debate en la Red Académica de Derecho Constitucional (DERECONS) que gestiona el Área de Derecho constitucional de la Universidad de Oviedo.

⁵ Modificada por Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero.

⁶ Sobre esta proposición de ley hay una buena información en Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional de las Fuerzas Armadas*, op. cit., pp. 323-324.

II. EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

Con una filosofía que, hasta entonces, identificaba el poder de hacer la guerra con los poderes regalianos del Monarca, hacía falta constitucionalizar (y hasta parlamentarizar) la Monarquía para conseguir que se admitiera el control parlamentario de las acciones militares en el exterior.

2.1. La Constitución de 1812

Si empezamos por el constitucionalismo histórico español podemos descubrir que en la Constitución de 1812 las Cortes tenían, entre otras facultades, la aprobación, antes de su ratificación, de los tratados de alianza ofensiva (art. 131.7.^a)⁷, lo que conectaba con la facultad de fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y mar, determinando las que habían de estar en pie en tiempo de paz y en tiempo de guerra (arts. 131.10.^a, 357 y 358). Esta facultad, sin embargo, tenía un alcance algo atenuado por cuanto la declaración de guerra y la ratificación de la paz eran atribución del Rey, quien daba cuenta a las Cortes posteriormente (art. 171.3.^a), y porque el propio Monarca disponía de la fuerza armada sin ninguna limitación parlamentaria (art. 171.9.^a), para cuya ejecución el Rey contaba, entre otros Secretarios del Despacho, con los de Guerra y de Marina (art. 222). Los dos Reglamentos de las Cortes aprobados durante la vigencia de la Constitución de Cádiz (los de 1813 y 1821), aunque eran relativamente minuciosos en algunas materias, no contenían ninguna previsión sobre ésta. Tampoco la Ley constitutiva del Ejército, aprobada durante el Trienio por Decreto XXXIX, de 9 de junio de 1821, ni la Ley Orgánica de la Armada, aprobada por Decreto XLI, de 27 de diciembre de 1821, contenían la menor previsión sobre el empleo exterior de las Fuerzas Armadas.

Estas previsiones constitucionales no eran gratuitas, pues formaban parte, como dijo Argüelles en su Discurso preliminar, de «las bases del sistema militar que debe adoptarse por la Constitución»⁸, sistema que era necesario a causa de la expansión napoleónica que sufría todo el continente europeo y, en particular, España, y que se caracterizaba por un cierto poder de decisión para las Cortes⁹ ya que, después de todo, la Constitución supuso, como

⁷ Y en paralelo, aunque se trata del supuesto inverso, conceder o denegar la admisión de tropas extranjeras en el reino (art. 131.8.^a).

⁸ Agustín de Argüelles, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 123.

⁹ Tiene razón Manuel Martínez Sospedra [*La Constitución española de 1812 (El constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX)*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1978, p. 357] cuando señala que el papel de las Cortes era reducido en lo que se refiere al Ejército. Sin embargo, si pensamos en la posición del Monarca ante el Ejército en el Antiguo Régimen, el cambio es notable y, por lo que se refiere a las acciones militares en el exterior, algún protagonismo le quedaba al Parlamento.

dice Casado Burbano, el paso de un Ejército real a un Ejército nacional¹⁰, lo que había de tener ciertas consecuencias acerca del control de sus actuaciones si bien con unas dimensiones poco llamativas¹¹ aunque no por ello menos relevantes. Como ha mostrado Blanco Valdés respecto al Trienio, el control parlamentario sobre las Fuerzas Armadas, precisamente en ejecución de la Constitución de 1812, tuvo su importancia: recepción de información gubernamental sobre el estado del aparato militar y fijación legislativa del contingente armado más un conjunto amplio de actuaciones extraordinarias como fue la disolución de unidades militares y selección del mando militar¹².

En todo caso, como no se planteó, durante ninguno de los tres períodos de vigencia de la Constitución de 1812, el envío de contingentes militares al extranjero (los Ejércitos que combatían en América contra los movimientos independentistas no entrarían en esa categoría pues luchaban en lo que todavía era territorio nacional), nunca sabremos si las Cortes hubieran podido desplegar algún tipo de control. Lo cierto es que la Constitución gaditana sólo contenía referencias indirectas a un posible control parlamentario de la actuación militar en el exterior. De ahí puede extraerse la conclusión de que el envío de fuerzas militares al extranjero se habría efectuado, de ocurrir, por decisión del Poder Ejecutivo y que las Cortes, a lo sumo, lo habrían debatido con posterioridad, con un alcance valorativo pero no autorizante. Por el contrario, hubo diversas normas de carácter convencional para regular la presencia de tropas extranjeras en España, es decir, la expedición francesa para restablecer el absolutismo y que, por ello, no pasaron por las extinguidas Cortes¹³.

¹⁰ Pablo Casado Burbano, *Las Fuerzas Armadas en el inicio del constitucionalismo español*, Edersa, Madrid, 1982, p. 69.

¹¹ Como se ve, por ejemplo, en la obra citada de Casado Burbano cuando describe la distribución de facultades de las Cortes y del Rey respecto a las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1812 (pp. 147 a 182): la descompensación a favor del Monarca es notable.

¹² Roberto L. Blanco Valdés, «Rey, Cortes y Fuerza Armada en el Trienio Liberal: hacia la progresiva parlamentarización de la Monarquía constitucional», en Juan Cano Bueso (ed.), *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1989, pp. 75 a 118.

¹³ Convenio entre los Reyes de España y Francia para la indemnización de los gastos ocasionados por el ejército de ocupación de 1823, firmado en Madrid el 29 de enero de 1824; Convenio entre las coronas de España y Francia para arreglar el servicio de la correspondencias del ejército francés durante su permanencia en la Península, firmado en Madrid el 10 de febrero de 1824; Convenio ajustado entre los Reyes de España y Francia para prolongar la permanencia de las tropas francesas en el territorio español hasta el año de 1825, firmado en Madrid el 30 de junio de 1824; Convenio entre los Reyes de España y Francia reduciendo el número de las tropas francesas de ocupación y prolongando aún más su permanencia en el territorio español, firmado en el Real Sitio de San Lorenzo el 10 de diciembre de 1824; Convenio entre los Reyes de España y Francia para el arreglo y pago de las sumas estipuladas en los convenios de 1824, firmado en Madrid el 30 de diciembre de 1828. Todos estos tratados están recogidos por Alejandro del Cantillo, *Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extranjeras los Monarcas españoles de la Casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día. Puestos en orden é ilustrados muchos de ellos con la historia de sus respectivas negociaciones*, Imprenta de Alegría y Charlain, Madrid, 1843, pp. 832 a 842 y 846 a 848.

2.2. El Estatuto Real

Control indirecto, en todo caso, más amplio que en el Estatuto Real, pues, como se sabe, éste no era otra cosa que el Decreto de convocatoria de unas Cortes mínimamente representativas y no contenía previsiones en orden al ejercicio del control sobre el Poder Ejecutivo. Los Reglamentos de los dos Estamentos, ambos de 15 de julio de 1834, tampoco contenían referencias al control de este tipo de actuaciones militares. Joaquín Tomás Villarroya, en su gran obra sobre el Estatuto, describe cómo fue la práctica, muy intensa aunque al margen de las previsiones normativas, del control parlamentario en el período de vigencia de esta Carta otorgada y alude a algunos casos de debate sobre intervenciones militares... en sentido contrario, pues el país estaba en plena guerra civil¹⁴. De hecho, España suscribió varios tratados destinados a acoger a fuerzas extranjeras que debían apoyar al bando liberal frente a la rebelión carlista: Convenio para organizar una legión auxiliar británica al servicio de España, ajustado y firmado en Londres en junio de 1835; Convenio por el que el Rey de Francia cede al servicio de España un cuerpo de tropas denominado *legión extranjera*, firmado en París el 28 de junio de 1835; Convenio entre Sus Majestades las Reinas de España y Portugal ofreciéndose esta última a cooperar al término de la guerra civil con una división de tropas portuguesas, firmado en Lisboa el 24 de septiembre de 1835¹⁵.

Hay que advertir, no obstante, que la ausencia de aprobación parlamentaria, y hasta de control, de la salida de tropas españolas extranjeras no significa que no salieran los Ejércitos españoles al exterior. Sin la intensidad del caso contrario hay varios ejemplos que muestran que esta materia estaba al margen del control parlamentario, pues todavía se concebía como una regalía de la Corona. No hay que extrañarse de ello pues hay que recordar que el Estatuto Real todavía contiene dos remisiones a la Novísima Recopilación. Pues bien, en esa línea de acción militar exterior al margen de las Cámaras, poco después de promulgarse el Estatuto Real, España suscribió dos tratados que conllevaban la participación de tropas extranjeras fuera de España: el Tratado de la Cuádruple Alianza entre España, el Reino Unido, Francia y Portugal, firmado en Londres el 22 de abril de 1834, con el fin de expulsar del territorio portugués a los infantes don Carlos y don Miguel¹⁶;

¹⁴ Joaquín Tomás Villarroya, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, pp. 392 y 405.

¹⁵ Cantillo, *op. cit.*, pp. 867 a 869 y 871 a 872.

¹⁶ Sobre la importancia y la dimensión liberal de este Tratado, que no era otra cosa que un acuerdo hispanportugués para, bajo la protección anglofrancesa, combatir a sus respectivos rebeldes absolutistas, *vid.* José María Jover Zamora, «Prólogo» a *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, t. XXIV de la *Historia de España fundada por Ramón Menéndez Pidal*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, pp. CXXXVIII a CXLV. Acerca de la preparación del Tratado, Ginés Vidal y Saura, *La política exterior de España durante la menor edad de Isabel II*, Reus, Madrid, 1929, pp. 50-86. Es muy interesante también la visión que da su negociador y firmante, el Marqués de Miraflores, *Memorias del reinado de Isabel II*, t. I, Atlas, Madrid, 1964, pp. 40 a 62 (con reproducción del Tratado y de las Cláusulas adicionales). Finalmente,

las cláusulas adicionales a este Tratado, si bien no contenían referencias a las tropas españolas en el exterior¹⁷, y el Tratado entre las Coronas de España y del Reino Unido, firmado en Madrid el 28 de junio de 1835, para la abolición del tráfico de esclavos¹⁸, que preveía la actuación de los buques de la Armada española en misiones de vigilancia que iban más allá de la defensa del territorio nacional.

A los efectos de este trabajo el texto más importante fue el Tratado de la Cuádruple Alianza cuyo artículo segundo preveía:

«Su Majestad la reina gobernadora y regente de España... se obliga a hacer entrar en el territorio portugués el número de tropas españolas, que acordarán después ambas partes contratantes, con el objeto de cooperar con las de su Majestad fidelísima, a fin de hacer retirar de los dominios portugueses a los infantes don Carlos de España y don Miguel de Portugal; obligándose además su Majestad la reina gobernadora, regente de España, a mantener por cuenta de la España, y sin gasto alguno de Portugal, las tropas españolas; las cuales serán recibidas y tratadas en todos conceptos, como sean recibidas y tratadas las tropas de su Majestad fidelísima; y su Majestad la reina regente se obliga a hacer retirar sus tropas fuera del territorio portugués apenas el objeto mencionado de la expulsión de los infantes se haya realizado, y cuando la presencia de aquellas tropas en Portugal no sea ya requerida por su Majestad imperial el duque regente en nombre de la reina doña María II»¹⁹.

La intervención de las Fuerzas Armadas en el exterior durante la breve vigencia del Estatuto Real fue, por ende, un tema de importancia política y parlamentaria²⁰, con una aplicación bastante moderada para lo que ocurrió posteriormente durante la mayoría de edad de Isabel II, pero no alcanzó dimensiones jurídicas porque con una Novísima Recopilación teóricamente vigente los tratados y las decisiones sobre el empleo de las tropas eran facultad inherente al Monarca.

2.3. Desde la Constitución de 1837 hasta el golpe de Estado de Primo de Rivera

La Constitución de 1837 inaugura un conjunto de textos constitucionales de muy similar estructura y de contenidos igualmente próximos aunque de diferente orientación política (1845, nonata de 1856, reformas de la de 1845, 1869 y 1875). La Constitución de 1837 establecía, como luego segui-

muy favorable al Tratado, Juan Donoso Cortés, «Consideraciones sobre la diplomacia» (1834), en *Obras completas*, t. I, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1970, pp. 272.

¹⁷ Cantillo, *op. cit.*, p. 855.

¹⁸ *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 857 a 867.

¹⁹ *Ibidem*, *op. cit.*, pp. 853 a 854.

²⁰ «Cualquiera que haya sido la influencia del nuevo tratado en los asuntos de Portugal, la de nuestro ejército no puede ser dudosa. El ha asegurado la corona en las sienes de dos reinas y ha defendido la libertad de dos naciones» (Juan Donoso Cortés, «Consideraciones sobre la diplomacia», *op. cit.*, p. 272).

remos viendo en otras posteriores, que el Rey declaraba la guerra y hacía ratificar la paz, «dando después cuenta documentada a las Cortes», disponía de la fuerza armada, «distribuyéndola como convenga» (art. 47.4.º y 5.º) necesitando autorización de las Cortes mediante una ley especial para admitir tropas extranjeras en el Reino y para ratificar tratados de alianza ofensiva (art. 48.2.º y 3.º). Además, las Cortes fijarían cada año, a propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de tierra y de mar.

Acorde con esa escasa regulación, los Reglamentos parlamentarios de la época (1838 para el Congreso y del mismo año y 1842 para el Senado) nada prevían sobre ninguna materia internacional en particular.

La Constitución moderada de 1845 no cambia ni una coma la formulación de la Constitución progresista de 1837 en esta materia de uso de la fuerza armada y de los tratados militares, lo que es un indicio de que el texto progresista había cedido ya todo lo que exigía la Corte. Las reformas que experimentó ulteriormente esta Constitución moderada (Acta Adicional de 1856, que estuvo vigente un mes, y Ley constitucional de reforma de 1857, que estuvo vigente hasta el restablecimiento de la Constitución originaria en 1864) tampoco afectaron a esos preceptos, lo que corrobora lo que acabamos de señalar: todos los artículos sobre tratados militares y sobre el empleo del Ejército que se introdujeron en el texto constitucional de 1837 eran perfectamente acordes con el pensamiento conservador de la entonces Regente (y los círculos conservadores en que se apoyaba), por lo que las sucesivas reformas conservadoras de esa Constitución (salvo la levemente progresista y efímera Acta Adicional de 1856) no vieron necesidad del menor cambio. Lo mismo puede decirse de la Constitución no promulgada de 1856 y de la Constitución revolucionaria de 1869. Y el contenido de la Constitución de 1837 se prolonga todavía más lejos, hasta bien entrado el siglo xx, a través de la Constitución de 1876. Ciertamente que en el texto constitucional de la Restauración se introdujo un pequeñísimo cambio formal respecto a las Constituciones, pues la facultad del Rey de disponer de la fuerza armada se formuló en un artículo separado, pero en conjunto la regulación de la Restauración es la de 1837, aunque la práctica del Rey como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, especialmente tras la mayoría de edad de Alfonso XIII, creó un ámbito reservado muy intenso que no evitó, sin embargo, un amplísimo control parlamentario a través de los debates.

Párrafo aparte merece el proyecto de Constitución federal de 1873 que es la que con más nitidez, aunque no de forma absolutamente explícita, atribuye al Gobierno la decisión sobre el empleo de tropas en el exterior, pues atribuía al Poder Ejecutivo «disponer del ejército de mar y tierra para seguridad interior y defensa exterior de la Federación» (art. 72.2.º).

En consonancia con esa permanencia regulatoria, los Reglamentos parlamentarios que corresponden a estas Constituciones (1847, provisional de 1854²¹, interino de 1854 para las Cortes Constituyentes, 1867, 1873 y 1918

²¹ Corresponde a las Cortes revolucionarias formadas después de la vicalvarada pero donde todavía sigue vigente la Constitución de 1845.

para el Congreso, y 1838, 1842, 1847, 1866, 1867 y 1918 para el Senado) guardan el mismo silencio que los que les antecedieron en vigencia, salvo el Reglamento de 1866, cuyo artículo 71 daba respuesta procedimental a la facultad regia de declarar la guerra y hacer la paz, ya que venía a añadir la posibilidad de previa autorización al Rey para estas actuaciones mediante Ley. Y en el Reglamento siguiente, el de 1867, este supuesto no sólo se contemplaba con un alcance de control relativamente intenso (las comunicaciones quedarán sobre la Mesa cuatro sesiones), sino que preveía un procedimiento especial de control mediante el nombramiento de una Comisión *ad hoc* (art. 40). En cualquier caso, el empleo de Fuerzas Armadas en el exterior sin mediar tratado no llegó a estar previsto en los Reglamentos.

En conclusión, durante los ochenta y seis años en que estuvo vigente la fórmula establecida por vez primera en la Constitución de 1837 el empleo de las Fuerzas Armadas españolas en misiones fuera de territorio nacional fue una materia aconstitucional que entraba en el campo de atribuciones del Poder Ejecutivo bicéfalo. Igual que los primeros cultivadores de la Escuela Alemana del Derecho público consideraban que la actuación del Gobierno era el «no Derecho», que quedaba fuera de las normas jurídicas y, por supuesto, de todo control, tanto parlamentario como judicial, el constitucionalismo conservador español [a partir curiosamente de una Constitución moderadamente progresista que expresaba (entre otros, en este punto) el pacto de la burguesía progresista con la Corona y la nobleza cuasi-absolutista] optó, *de facto*, por esa doctrina y consideró que, a lo sumo, podía ser una materia a debatir en las Cámaras pero sin que de ese debate derivasen consecuencias jurídicas, pues ningún órgano podía condicionar la potestad decisoria del Monarca con su Gobierno. Cabe concluir con ello que el modelo que introdujo la Constitución progresista de 1837 era, incluso para la época, bastante conservador, pues ni fue modificado en las ulteriores Constituciones conservadoras ni, en el momento de elaboración del texto constitucional, fue criticado por el Donoso Cortés liberal doctrinario en sus *Principios constitucionales aplicados al proyecto de ley fundamental presentado a las Cortes por la Comisión nombrada al efecto*, quien fue muy crítico con los contenidos más democráticos del proyecto²². Y por las mismas razones, el propio Donoso Cortés, como Secretario de la Comisión parlamentaria encargada de redactar la Constitución conservadora que sustituyera a la de 1837, no hizo, en el dictamen que preparó, la menor crítica a la regulación que sobre esta materia contenía la Constitución progresista²³.

Y en la más que amplia doctrina de Derecho público de ese largo período que va desde 1837 hasta 1923, podemos señalar, en primer lugar, al mejor comentarista coetáneo de esta Constitución, el presbítero progresista Eudal-

²² Juan Donoso Cortés, «Principios constitucionales aplicados al proyecto de ley fundamental presentado a las Cortes por la Comisión nombrada al efecto» (1837), en *Obras completas, op. cit.*, t. I, pp. 446 a 481.

²³ Juan Donoso Cortés, «Dictamen sobre el proyecto de reforma de la Constitución de 1837» (1844), en *Obras completas, op. cit.*, t. II, pp. 74 a 87.

do Jaumeandreu²⁴, que defiende, en lo que se refiere a la declaración de guerra, a la ratificación de la paz y a la disposición de la fuerza armada, la capacidad de decisión del Gobierno, pues si hubiera que llevarlo a debate previo de las Cortes no se podría responder con la diligencia debida pero, al propio tiempo, consideraba que la autorización de entrada de tropas extranjeras era una regalía injustificada que debía corresponder a las Cortes: «a buen seguro que Napoleon no hubiera seducido á la representacion nacional si cuando en el año 1808 solicitó el paso de su ejército por el reino, hubiese aquella ecistido»²⁵, pero tampoco señala a quién se debe conferir la decisión del envío al exterior. En tonos más conservadores, lo mismo predicó Alcalá Galiano algunos años después en sus *Lecciones de Derecho político*²⁶.

Y tras Alcalá Galiano, Juan Miguel de los Ríos, en cuyo *Derecho político general, español y europeo* viene a reiterar en apariencia las razones de este último pero con notable riqueza de matices que, en la práctica, le separa de éste para situarle en una posición mucho más favorable al control parlamentario con una visión progresista más avanzada que la del propio Jaumeandreu. Como Ejército es acción y no deliberación, empieza señalando de los Ríos, si dependiera de un Parlamento y no del Monarca, el Ejército despreciaría a la Cámara y no sería gobernado por nadie, agregando, en lo que a la guerra y a la paz se refiere, una curiosa distinción: en los regímenes democráticos y republicanos, las Cámaras deben ser las que dispongan del derecho de la guerra y de la paz, «pues representan la nacion y pueden determinar lo que mejor conviene á sus intereses»²⁷. Pero en la Monarquía constitucional sólo el Rey tiene el conocimiento suficiente de las cosas para determinar si debe ir o no a la guerra, de lo que, expuesto con más claridad que los autores anteriores, se desprende que el Rey y el Gobierno deben disponer de la facultad de enviar a las Fuerzas Armadas al exterior si resultara necesario: «Prohibir á los gobiernos que lleven las hostilidades mas allá de las fronteras, seria tambien una precaucion ilusoria»²⁸.

Dicho esto, de los Ríos pasa a examinar la posición del Parlamento:

«La única garantía posible contra las guerras inútiles ó injustas consiste en la energia de las cámaras representativas, á las que deben someterse los tratados de paz ó de guerra hechos por el gobierno. Ellas, guiadas de aquel sentimiento nacional que debe animarles, han de resolver la cuestion, ya sea apoyando al gobierno cuando la guerra es justa, ó ya obligándole á ajustar la paz, cuando se ha llenado el objeto de la guerra y la seguridad pública está afianzada, y

²⁴ Eudaldo Jaumeandreu, *Catecismo razonado ó explicacion de los artículos de la Constitución Política de la Monarquía Española publicada en 18 de junio de 1837*, Imprenta de Tomás Gaspar, Barcelona, 1839, pp. 192 a 194, 202 a 209 y 273 a 275.

²⁵ *Ibidem*, p. 206.

²⁶ Antonio Alcalá Galiano, *Lecciones de Derecho político* (1843), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, Lecciones 7.^a y 8.^a

²⁷ Juan Miguel de los Ríos, *Derecho político general, español y europeo*, t. I, Imprenta de D. Ignacio Boix, Madrid, 1845, pp. 153 a 154.

²⁸ *Ibidem*, p. 154.

el único medio de poner en esta precision al gobierno es negarle el dinero necesario para la continuacion de aquella...»²⁹.

Agregando, a continuación, otras consideraciones relativas a la aprobación parlamentaria de los tratados de paz como instrumento de control al Gobierno y como medio de control de constitucionalidad, ya que, con una mentalidad muy moderna, pone en guardia frente a la vulneración de los derechos de los ciudadanos a través de un tratado de paz³⁰.

Cierto que en los primeros años de vigencia de la Constitución de 1837, en medio de la guerra carlista, y a diferencia de lo que ocurrió unos pocos años después, no se planteaba en España el problema del envío de tropas al extranjero, pero el tema no pasaba totalmente desapercibido en la sociedad política pues, tras el fracaso de las expediciones en las colonias americanas, existía ya un cierto rechazo a las aventuras en el exterior como expresan, por ejemplo, tanto el curioso texto *Apuntes para un diccionario político* que había publicado en 1838 un tal A. Ruviano, cuya voz «conquistas» contiene un completo rechazo a las conquistas militares³¹, como los artículos que publicó Donoso Cortés en *El Correo Nacional* en 1838 bajo el título general *Polémica con el Dr. Rossi y juicio crítico acerca de los doctrinarios* donde se contraponen dos épocas de la historia de la humanidad, la de la conquista y la guerra y la del crecimiento por medio del reposo, concluyendo en un rechazo muy intenso de la guerra y de las conquistas³². Lo cierto es que durante los años de vigencia de la Constitución de 1837 España tenía problemas internos más importantes que resolver (guerra carlista, Ley de Ayuntamientos, abdicación de la Reina Regente, etc.) y en punto a fuerzas militares, lo que podía importar era la presencia de militares extranjeros en el país. Pero es cierto que el texto de Juan Miguel de los Ríos, coetáneo de la Constitución de 1845, refleja ya una preocupación real que, sin embargo, apenas tuvo reflejo doctrinal posterior, pues entre los autores dedicados al Derecho público hasta 1923 (Alonso Valdespino, Aller, Colmeiro, Gómez de la Serna, Mellado, Ortiz de Zárate, Posada de Herrera, Santamaría de Paredes, etc.) no encontramos ninguna referencia mínimamente rigurosa a esta materia.

Y lo mismo se puede decir en la legislación de ese larguísimo período que va desde 1837 hasta 1923, salvo en el Reglamento para el servicio de campaña, aprobado por Ley de 5 de enero de 1882³³, cuyo Capítulo XXVII,

²⁹ *Ibidem*, pp. 154 a 155.

³⁰ «Un rey supersticioso celebraría tratados con uno de sus vecinos para suprimir la tolerancia religiosa: otro monarca enemigo de la libertad de prensa, trataría con otro para someter los escritores á la mas opresora restriccion; y así de una sola plumada y sin discusión, podrían ir desapareciendo todas las garantías concedidas por la ley fundamental» (*ibidem*, p. 155).

³¹ A. Ruviano, *Apuntes para un diccionario político*, Imprenta de la Compañía Tipográfica, Madrid, 1838, pp. 27 a 36.

³² Juan Donoso Cortés, «Polémica con el Dr. Rossi y juicio crítico acerca de los doctrinarios» (1838), en *Obras completas*, op. cit., t. I, pp. 492 a 510.

³³ Está reproducido en el *Diccionario de la Administración Española* de Martínez Alcubilla, cuya 6.ª ed. de 1917 hemos utilizado (t. VI, pp. 262 a 274).

dedicado a «Nociones del derecho de gentes y leyes de la guerra», constituye un curioso compendio de Derecho internacional traspuesto al Derecho positivo interno. Pues bien, dentro de este Capítulo XXVII encontramos el artículo 841 que, en sorprendente lenguaje didáctico, establece:

«Conviene hacer distinción entre decidir, resolver, preparar una guerra y declararla oficialmente.

Lo primero, por las nuevas cargas ó tributos que impone, es siempre objeto de una ley, y corresponde al Poder legislativo. Lo segundo, como primer acto de la ejecución de esta ley, compete a (*sic*) Poder ejecutivo.»

Por el contrario, ni la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 ni su Ley adicional de 19 de julio de 1889 ofrecen más regulación salvo la de reiterar las previsiones constitucionales sobre el mando supremo de las Fuerzas Armadas que corresponde al Rey.

La práctica del período 1837-1923 es muy representativa de los rasgos jurídicos que acabamos de señalar, rasgos que giran en torno a dos ejes, competencia del Poder Ejecutivo para aprobar el envío de tropas y cierta parlamentarización no sólo mediante el control *a posteriori* sino, incluso, mediante la ficción de la aprobación de algún pseudo-tratado que es, en realidad, una autorización encubierta para una acción militar.

Esta práctica de las acciones militares en el exterior da para muchas monografías. Nos limitaremos a señalar que el reinado de Isabel II fue más prolífico en expediciones militares de lo que podría pensarse y que el diseño de una parte de esa política expansionista se debe, como ha visto muy bien María Victoria López-Cordón³⁴, a Donoso Cortés, y más especialmente al *Discurso acerca de las relaciones de España con otras potencias* que pronunció en el Congreso de los Diputados el 4 de marzo de 1847 y donde África aparece como principal punto de expansión para España³⁵.

Y en esa nueva política exterior caracterizada por el envío de tropas y navíos españoles a África, América, Asia y Europa, podríamos apuntar muy esquemáticamente las siguientes actuaciones³⁶:

- doble intervención, terrestre y marítima, en Portugal en 1846-1847 junto al Reino Unido para apoyar a los conservadores portugueses;

³⁴ María Victoria López-Cordón: «La política exterior», en *La era isabelina y el sexenio democrático (1834-1874)*, *op. cit.*, pp. 838 a 841.

³⁵ Juan Donoso Cortés, «Discurso acerca de las relaciones de España con otras potencias» (1847), en *Obras completas*, *op. cit.*, t. II, pp. 162 a 182.

³⁶ Además de los trabajos de Jover ya citados, la historia de esas expediciones está bien sintetizada en María Victoria López-Cordón, *op. cit.*, pp. 857 a 879; así como Juan B. Vilar, «España en la Europa de los nacionalismos: entre pequeña nación y potencia media (1834-1874)», en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 401 a 420. Además, para las expediciones del período de la Unión Liberal, Nelson Durán de la Rúa, *La Unión Liberal y la modernización de la España isabelina. Una convivencia frustrada, 1854-1868*, Akal, Madrid, 1979, pp. 225 a 276. Para las campañas de Marruecos durante la Restauración es válido el compendio de Mohamed Bouarfa, *Marruecos y España. El eterno problema*, Algazara, Málaga, 2002, pp. 48 a 167; así como el clásico de Miguel Martín, *El colonialismo español en Marruecos*, Ruedo Ibérico, París, 1973, pp. 43 a 86.

- expediciones al Golfo de Guinea (hoy Guinea Ecuatorial) en 1843 para tomar posesión de los territorios que habían correspondido a España en el siglo XVIII y pone el asentamiento definitivo de la colonia en 1856 y 1859;
- intervención en los Estados Pontificios en 1849 en apoyo del destronado Pío IX junto a otros Estados europeos;
- expedición a Marruecos en 1859 y 1860 para proteger a Ceuta de los ataques que sufría desde el territorio marroquí;
- expedición a Anam (Vietnam), a instancia de Francia, para castigar la persecución de misioneros católicos en 1857-1863;
- expedición a México en 1861, también a instancia de Francia y del Reino Unido, para proteger a los súbditos de las tres Potencias frente a la actuación arbitraria de las autoridades mejicanas (*sic*);
- expedición naval al Pacífico de 1862 a 1868 que desembocó en una situación de guerra con Perú (cuyo puerto de El Callao fue bombardeado y cuyas las islas Chincha fueron ocupadas), Chile (con bombardeo de Valparaíso), Ecuador y Bolivia, y
- nueva guerra de Marruecos para asentar el Protectorado como consecuencia del reparto de este país a partir de los Acuerdos franco-hispano-marroquíes de 1904 y de la Conferencia de Algeciras, y que tuvo lugar desde 1909.

Esta relación de expediciones militares, más amplia de lo que haría creer la potencia militar y económica de España³⁷, presenta una multiplicidad de formas desde el punto de vista de la autorización o del control parlamentarios. Las expediciones a Portugal, a los Estados Pontificios y a Guinea no parece que contaran con ninguna autorización parlamentaria, si bien la de Portugal podría apoyarse en la Cuádruple Alianza y para Italia hubo debates previos en las Cortes³⁸, pero la decisión fue estrictamente gubernamental, como contó en sus *Memorias* el jefe de la expedición, General Fernández de Córdova³⁹. La guerra de Marruecos estuvo precedida de una declaración

³⁷ Deliberadamente no aludimos a la presencia militar en la República Dominicana porque ésta tuvo lugar después de la anexión de este país a España, anexión formalizada por medio del Real Decreto de 19 de mayo de 1861, por lo que el Ejército actuó en territorio formalmente español. Este Real Decreto está reproducido en la obra *Documentos internacionales que corresponden a parte del Reinado de doña Isabel II desde 1842 a 1868. Colección oficial publicada de orden del Excmo. Sr. Ministro de Estado*, Imprenta de Miguel Ginesta, Madrid, 1874, pp. 232 a 243 (esta obra es una extraña segunda edición de la compilación que preparó Florencio Janer como continuación de la de Campillo y que inexplicablemente no aparece firmada, si bien su autor es citado, de manera confusa, en la «Advertencia preliminar»). Por las mismas razones, no tratamos los envíos extraordinarios de tropas a Cuba, Filipinas y Puerto Rico, ni tampoco el intento no ejecutado de Alfonso XIII de enviar tropas a Portugal cuando se proclamó la República (Javier Tusell y Genoveva G. Queipo de Llano, *Alfonso XIII. El rey polémico*, Taurus, Madrid, 2001, pp. 144-174, 207 y 219-225).

³⁸ Fernando Jiménez Núñez, *Los gobiernos de Isabel II y la cuestión de Italia*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1988, p. 25.

³⁹ Fernando Fernández de Córdova, *Mis memorias íntimas*, t. II, Atlas, Madrid, 1966, pp. 201 a 211.

de guerra que debatieron las Cortes y autorizaron casi por unanimidad⁴⁰ y la expedición a México fue precedida por el Convenio celebrado con Francia y el Reino Unido el 31 de octubre de 1861 «para ejercer una acción común en México»⁴¹, lo que requería autorización de las Cortes. Igualmente se puede decir de las expediciones enviadas a Marruecos a lo largo del siglo xx que estaban legitimadas por los diversos acuerdos suscritos a partir de 1904, acuerdos que fueron objeto de grandes debates en las Cortes⁴². Además, las Cortes tuvieron participación directa mediante la aprobación de los correspondientes Presupuestos ordinarios de los Ministerios de la Guerra y de Marina y los extraordinarios para hacer frente a las expediciones de Marruecos, República Dominicana y el Pacífico⁴³, amén de numerosos debates especialmente con motivo de los proyectos de ley de fijación de las fuerzas del Ejército y del discurso de la Corona⁴⁴. El proyecto de ley de fijación de la fuerza para 1860 provocó un especial debate con Marruecos como trasfondo donde el progresismo se mostró particularmente belicoso frente a una posición mucho más moderada del Gobierno de O'Donnell⁴⁵.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que en el largo período que cubre la vigencia de las Constituciones de 1837, 1845 (y sus reformas), 1869 y 1875 la práctica del control parlamentario de las expediciones se aproximaba a lo que había propugnado Juan Miguel de los Ríos en 1845: se trata de una competencia de los Gobiernos, pero si el Parlamento es enérgico, procurará debatir la materia para que acabe desembocando en una aprobación de valor político antes que jurídico, y ello sin olvidar los supuestos de declaración formal de guerra (Marruecos, 1859) o de aprobación parlamentaria

⁴⁰ Ante el discurso del Presidente del Consejo, O'Donnell, que informó sobre la declaración de guerra al Sultán, un Diputado de la mayoría, con la firma de otros cinco, presentó la siguiente proposición que merece reproducirse:

«Pedimos al Congreso se sirva declarar que ha oído con la mayor satisfacción las palabras del Gobierno de S. M., y que éste puede contar con el firme y decidido apoyo del Congreso de los Diputados para defender la dignidad española y los altos intereses de la Nación.»

La proposición y el discurso del Presidente están recogidos por Cristóbal de Castro en su *Antología de las Cortes de 1859 á 1863 (Dichas del Parlamento Largo)*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1911, pp. 254 a 267.

⁴¹ Reproducido en la obra *Documentos internacionales que corresponden*, *op. cit.*, pp. 244 a 245.

⁴² Sobre la visión contemporánea de estas expediciones a Marruecos, *vid.* Conde de Limpias, *Las Alianzas y la política exterior de España a principios del siglo xx (apuntes para un estudio)*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1914, pp. 73 a 109; así como Manuel González Hontoria, *Los fines esenciales de la acción internacional española*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1916. Como ejemplo de los debates parlamentarios suscitados por la intervención en Marruecos se puede consultar el opúsculo de Julián Besteiro, *El Partido Socialista ante el problema de Marruecos. Discursos pronunciados por el diputado... en las sesiones del Parlamento correspondientes a los días 3, 4 y 10 de noviembre de 1921*, 2.^a ed., Pablo Iglesias, México DF, s. d.

⁴³ Juan B. Vilar, *op. cit.*, p. 416.

⁴⁴ El debate del discurso de la Corona de 25 de mayo de 1860 está dedicado en su mayor parte a la guerra de Marruecos (Cristóbal de Castro, *op. cit.*, pp. 271 a 321). El único discurso pacifista fue de Antonio Ríos y Rosas. Igualmente, el discurso de la Corona de 8 de noviembre de 1861 contiene extensas referencias al Tratado recién firmado con Francia y el Reino Unido para intervenir en México, a la reincorporación de la República Dominicana y al Tratado de paz con Marruecos, todo lo cual tuvo reflejo en el debate (Cristóbal de Castro, *op. cit.*, pp. 394 a 483).

⁴⁵ Lo más significativo de este debate está recogido por Cristóbal de Castro, *op. cit.*, pp. 233 a 248.

de un tratado que contenía previsiones más o menos explícitas de intervención militar (Méjico, 1861).

2.4. La Constitución de 1931

El carácter pacifista de la Constitución de 1931 ha sido destacado por todos los autores hasta el punto de que contenía, como escribió Mirkine-Guetzévitch, un auténtico Derecho interno de la paz⁴⁶. Sobre el alcance de la renuncia a la guerra en aquella Constitución se puede ver un trabajo mío anterior⁴⁷, al que ahora me remito. Sin embargo, una cosa es la renuncia a la guerra con todos sus efectos jurídicos y otra cosa es el supuesto, más especializado, de las misiones militares en el exterior, que pueden verse muy limitadas por causa de dicha prohibición pero que una Constitución debe contemplar. Y, precisamente por esa renuncia (art. 4.º), el régimen de las misiones militares iba conectado al régimen jurídico de la declaración que estaba vedada al Presidente de la República salvo «una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico» (art. 77) y sólo en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Sólo tras cumplir estos requisitos el Presidente de la República podía firmar (*sic*) la declaración que había de concederse con forma de ley especial votada por mayoría absoluta. Además, el Presidente de la República estaba facultado para «ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando cuenta inmediata a las Cortes» [art. 75.d)].

De esta doble atribución se desprendía que el empleo de fuerzas militares en el exterior estaba regido por dos mecanismos diferentes. Por un lado, el empleo de tropas como consecuencia de una previa declaración de guerra, decisión que correspondía a las Cortes, ya que las atribuciones del Presidente de la República se limitaban a firmar esa ley. Luego, en el supuesto de una guerra formalmente declarada, la ley especial contenía ya la autorización para el empleo de la fuerza. Además, el Presupuesto de guerra estaba contemplado en el artículo 113 que le daba el carácter de ampliable, lo que conllevaba un control parlamentario adicional.

Por otro lado, como apuntó Pérez Serrano en sus comentarios a la Constitución, «¿no cabrá que las circunstancias obliguen a adoptar medidas de índole militar y guerrera antes de que las Cortes resuelvan?». Y respondía: «Para ello puede servir lo dispuesto en el artículo 76, letra d), y así se aclaró durante la discusión»⁴⁸. Y aquí el régimen de autorización se transformaba

⁴⁶ Boris Mirkine-Guetzévitch, *Derecho constitucional internacional*, traducido por L. Legaz y Lacambra, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1936, p. 381.

⁴⁷ Javier García Fernández, «Guerra y Derecho constitucional. La formalización del inicio de la guerra mediante su declaración en Derecho internacional y en Derecho interno», en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, t. I, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Madrid, 2001, pp. 1037 a 1086.

⁴⁸ Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes, texto, comentarios*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, p. 261.

porque la decisión se desplazaba desde la Cortes hasta el Presidente de la República quien debía dar cuenta inmediata a éstas, las cuales, incluso, podrían tomar la iniciativa de la declaración de la guerra. Se trataba de una previsión razonable y realista que mostraba que, aun con decisión parlamentaria, el Ejecutivo disponía de instrumentos sobre el empleo inmediato de las Fuerzas Armadas.

En ambos casos hay que señalar que la potestad del Presidente de la República era limitada, pues el artículo 84 de la Constitución establecía el refrendo preceptivo de todos «los actos y mandatos» del Presidente, que correspondía a un Ministro. Por ende, las referencias al Presidente en los artículos 76.d) y 77 habrían de entenderse, desde el punto de la decisión, conectadas al Gobierno, en un proceso concurrente de voluntades, concurrencia de la que se quejó Alcalá-Zamora una vez destituido de la Jefatura del Estado por considerar que debería corresponder sólo al Presidente de la República⁴⁹.

Los Reglamentos parlamentarios del período republicano (provisional de 1931 y definitivo de 1934) tampoco contienen previsiones especiales.

Quizá por la corta duración del régimen republicano, la doctrina apenas trató estas materias. Hubo buenos trabajos sobre el novedoso Derecho internacional contenido en la Constitución⁵⁰, pero no sobre el más concreto problema del control parlamentario del que no se ocuparon los mejores manuales de Derecho político como fueron los de Carlos Ruiz del Castillo, Luis del Valle o Tomás Elorrieta. Pérez Serrano, como hemos visto, glosó brevemente los artículos 76 y 77, Gonzalo del Castillo los criticó por poco realistas y prolijos⁵¹... Y nada más. Quizá las mejores glosas contemporáneas las hizo alguien que no era jurista, Salvador de Madariaga, especialmente en sus discursos ante la Sociedad de Naciones, de los que es ejemplo más relevante el Discurso pronunciado el 11 de septiembre de 1931, antes de aprobarse la Constitución, ante la XII sesión ordinaria de la Asamblea en donde el rechazo radical a la guerra comportaba la más plena parlamentarización de las decisiones sobre el empleo de la fuerza⁵².

La práctica internacional del período republicano tampoco obligó a plantearse estos problemas. El modelo pacifista de renuncia a la guerra que fijaba el artículo 6.º de la Constitución limitaba totalmente el envío de tropas al exterior y ello tuvo además reflejo en la política exterior del período que

⁴⁹ Niceto Alcalá-Zamora, *Los defectos de la Constitución de 1931* (1936), Civitas, Madrid, 1981, pp. 174 a 179. Adolfo Posada también lo criticó en *Tratado de Derecho Político*, t. II, 5.ª ed., Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1935, p. 521.

⁵⁰ Para el contenido relativo al Derecho internacional de esta Constitución, véase el excelente capítulo del libro de Carlos A. D'Ascoli, *La Constitution Espagnole de 1931*, Éditions et Publications Contemporaines-Pierre Bossuet, París, 1932, pp. 171 a 183. Igualmente interesante fue el largo apartado de la monografía de Paul Marland, *Les principes de la Constitution espagnole de 1931*, Pedone, París, 1935, pp. 127 a 178.

⁵¹ Gonzalo del Castillo, *Derecho político y constitucional comparado. Comentarios a la Constitución española* (9 de diciembre de 1931). *Sumario de las lecciones de un curso*, 3.ª ed., Bosch, Barcelona, 1932, p. 416.

⁵² Salvador de Madariaga, *Discursos internacionales*, Aguilar, Madrid, 1934, pp. 163 a 184.

se orientó hacia la neutralidad, al desarme y al apoyo de la Sociedad de Naciones⁵³. Ciertamente que las Cortes poseían medios suficientes de control a través de su Comisión Permanente de Estado⁵⁴ y sin duda hubo debates interesantes, pero la cuestión central, esto es, la decisión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en el exterior, no llegó a suscitarse.

III. ¿LA CONSTITUCIÓN DE 1978 CONTEMPLA EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LAS MISIONES MILITARES EN EL EXTERIOR?

Como es natural, las misiones militares no están previstas en la Constitución. El texto constitucional discurre, en estas materias, a través de tres ejes que son la guerra, la defensa y un determinado modelo de política exterior. De manera muy sintética, pues no es ésta la finalidad de este trabajo, vamos a dar una noción de los tres ejes.

3.1. La noción de guerra

Se levanta, a su vez, sobre tres artículos de muy distinto alcance. El precepto central, el artículo 63.3, preceptúa que corresponde al Rey, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz. Obviamente, una interpretación sistemática de este artículo, del 56.3, del 65.2 y del 97, nos indica que la decisión sobre la declaración de guerra y sobre el tratado de paz, así como la iniciativa ante las Cortes, corresponde al Gobierno. Más abajo volveremos sobre el significado actual de este artículo 63.3. Los otros dos preceptos que se refieren a la guerra son el artículo 15 y el artículo 169. El primero de éstos declara abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para **tiempos** de guerra. El segundo prohíbe iniciar la reforma constitucional en **tiempo** de guerra o de vigencia de algunos de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución.

El primero de estos tres artículos, el 63.3, es un precepto que provoca una valoración contrapuesta⁵⁵. Se trata, de entrada, de una versión «parlamentarizada» de los artículos que en las Constituciones del siglo XIX otorgaban al Monarca la atribución de declarar la guerra y hacer la paz «dando después cuenta documentada a las Cortes»⁵⁶, parlamentarización que se consolida en las Constituciones europeas de entreguerras (Alemania de 1919,

⁵³ Gustavo Palomares Lerma, «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la guerra civil», en Rafael Calduch Cervera (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, de las Ciencias Sociales, Madrid, 1994, pp. 47 a 70.

⁵⁴ José Luis Neila Hernández, «El proyecto internacional de la República: democracia, paz y neutralidad (1931-1936)», en Juan Carlos Pereira (coord.), *op. cit.*, pp. 469 a 470.

⁵⁵ Sobre este artículo, *vid.* Javier García Fernández, *El control parlamentario de las misiones militares en el exterior* de próxima publicación por la Fundación Alternativas de Madrid.

⁵⁶ Ésa es la redacción del artículo 54.4.º de la Constitución de 1876.

Finlandia de 1919, Austria de 1920, Estonia de 1920, etc.) pero que resulta anticuada en las Constituciones de la segunda posguerra que, como la Ley Fundamental de Bonn o la Constitución italiana, prohíben la guerra de agresión u ofensiva⁵⁷. Dicho esto, el artículo tiene la dimensión positiva de otorgar a las Cortes la decisión sobre la guerra, pero tiene también la dimensión negativa de aceptar la legitimidad de la declaración de guerra cuando se trata de un instituto caduco a causa de la vigencia que tiene en España la Carta de Naciones Unidas que ha venido a desposeer a los Estados miembros de la Organización de todo poder sobre la guerra cuya decisión se desplaza al Consejo de Seguridad o incluso a la Asamblea General. Por eso es un artículo anacrónico que difícilmente se podrá ejecutar, lo que no quiere decir que sea un artículo que ha caído en la *desuetudo*⁵⁸.

Los otros artículos, que juegan con la variación del sustantivo **tiempo** que en el artículo 15 es plural y en el artículo 169 es singular, se refieren a una situación más indefinida. ¿Se trata de una situación de conflicto bélico no declarado pero con la suficiente intensidad material como para legitimar, nada menos, la aplicación de la pena de muerte o la suspensión de la reforma constitucional? Unos efectos tan rotundos (aunque ajenos al conflicto propiamente dichos) en un contexto no formalizado obligan a indagar con mucho cuidado en qué consiste, indagación que nos conduce rectamente a una ley ordinaria, el artículo 14 del Código Penal Militar, aprobado por Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, que establece:

«A los efectos de este Código se entenderá que la locución “en tiempo de guerra” comprende el período de tiempo que comienza con la declaración formal de guerra, al ser decretada la movilización para una guerra inminente o con la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera, y termina en el momento en que cesan éstas»⁵⁹.

De esta definición se desprende que para el Código Penal Militar la locución «tiempo de guerra» comprende dos situaciones jurídicamente formalizadas (la declaración y la movilización decretada) y una situación *de facto*, la ruptura generalizada de las hostilidades. Subsumir dentro de la noción de «tiempo(s) de guerra» el período que se inicia la declaración es un acierto porque no tendría sentido que en las dos graves situaciones previstas en los artículos 15 y 169 se pudieran aplicar sin declaración y no fueran ejecutables una vez formalizada la declaración.

El problema viene de la posibilidad real de una declaración de guerra. Por un lado, el penúltimo párrafo del Preámbulo constitucional, sin la con-

⁵⁷ A medio camino se quedó la Constitución portuguesa que contempla la declaración de guerra, pero sólo «en caso de agresión efectiva o inminente» [art. 138.c)].

⁵⁸ He tratado extensamente estos temas en *El control parlamentario de las misiones militares en el exterior*, op. cit.

⁵⁹ A partir de esta definición, el Código Penal Militar utiliza en muchas ocasiones la locución para cualificar determinados delitos: abandono de destino o de residencia, atentados contra los medios o recursos de la Defensa Nacional, desertión, etc.

tendencia del artículo 6.º de la Constitución de 1931⁶⁰, expresa la voluntad de desplegar relaciones pacíficas, y éste es un principio que no tiene fuerza normativa directa pero que sirve de criterio interpretativo de otros preceptos constitucionales⁶¹, lo que nos conduce a rechazar, por inconstitucional, cualquier declaración de guerra que no responda a una motivación defensiva. Pero, y quizá sea lo más importante, cuando España ratificó la Carta de Naciones Unidas y, muchos años después, la publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, asumió la pérdida del poder de decisión sobre la guerra y, subsiguientemente, sobre su declaración⁶². Por ende, en ejecución de la Carta de Naciones Unidas, España no puede declarar la guerra conforme lo prohíbe el artículo 2.4 de la propia Carta⁶³ y, ante el supuesto de una agresión exterior, sólo puede reaccionar provisionalmente «hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales», y ello mediante medidas que serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, como ordena el artículo 51 de la Carta⁶⁴.

¿A qué conduce esta aparente digresión? A que en tiempo(s) de guerra, esté o no declarada, la salida de tropas españolas al exterior, o bien ha sido autorizada por las Cortes al autorizar la declaración o bien necesita autorización de éstas, pues no es pensable que la declaración de guerra comporte autorización parlamentaria y las otras situaciones no lo exijan, como veremos más abajo.

3.2. La noción de defensa

Es el segundo eje que justifica la intervención de tropas en el exterior. No toda la defensa del Estado es defensa exterior del Estado. Cuando el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno, entre otras funciones, la defensa del Estado, no está contemplando exclusivamente una actuación frente a un peligro exterior del que hay que defenderse. Existe también una defensa interior que no se dirige contra un enemigo o contra un peligro externo.

La defensa nacional, como establece el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, «es la disposición, integración y acción coordinada

⁶⁰ «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.»

⁶¹ Sobre el significado de este párrafo del Preámbulo, véase Javier García Fernández, *El control parlamentario*, op. cit.

⁶² Para más detalles, Javier García Fernández, *El control parlamentario*, op. cit.

⁶³ «Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.»

⁶⁴ Sobre los supuestos de legítima defensa en la Carta de Naciones Unidas, consúltese Romualdo Bermejo García, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas-Universidad de Navarra, Madrid, 1993, pp. 209 a 341. Para el análisis de la prohibición del empleo de la fuerza en la práctica de Naciones Unidas, véase el artículo bien trabajado de Javier González Vega, «Conflictos territoriales y uso de la fuerza en la práctica internacional», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 44, núm. 2, 1992, pp. 351 a 379.

de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión...». Pero esta definición, que es correcta y precisa, no señala los diversos ámbitos de la defensa que puede ser espacial o material.

Desde el ámbito espacial, la defensa puede ser interior y exterior. Será defensa interior la que se despliegue para hacer frente a amenazas que surgen del interior del país y que ponen en peligro la estabilidad democrática del Estado pero sin la presencia de agresores exteriores. Pero si nos centramos en la defensa exterior, también aquí hay que proceder a delimitar conceptos. A pesar de la denominación del Ministerio de Defensa⁶⁵, lo cierto es que éste sólo asume atribuciones defensivas exteriores de carácter militar, pues al lado de la defensa que se despliega con medios militares, o componente militar de la defensa exterior, también existe un componente diplomático, un componente económico-tecnológico y un componente informativo o, según un horroroso anglicismo generalizado, de Inteligencia. La defensa militar exterior, es obvio señalarlo, habría de realizarse mediante el envío de las Fuerzas Armadas fuera de España.

Desde un punto de vista orgánico, no es que el Ministerio de Defensa sea totalmente ajeno al componente diplomático, al componente económico-tecnológico y al componente de Inteligencia, pero en todo caso estos componentes recaen fundamentalmente en otros órganos: en el Ministerio de Asuntos Exteriores para el componente diplomático, y en el Ministerio de Ciencia y Tecnología y hasta en el Centro Nacional de Inteligencia para el componente económico-tecnológico y en el propio Centro Nacional de Inteligencia. Finalmente hay que agregar que el Centro Nacional de Inteligencia se inserta en la defensa nacional, pues sus atribuciones son facilitar al Presidente del Gobierno y al propio Gobierno «las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones», como reza el artículo 1.º de su norma de creación, la Ley 11/2002, de 6 de mayo, lo que se traduce en un conjunto de funciones relativas al componente militar de la defensa máxime cuando el órgano que hasta la creación de este Centro asumía sus competencias, el Centro Superior de Información de la Defensa, estuvo adscrito, desde su creación, al Ministerio de Defensa.

Desde la perspectiva constitucional, esta noción de defensa nacional, estrechamente vinculada a la de guerra (pues, como acabamos de ver, sólo sería posible una guerra defensiva⁶⁶ y limitada en el tiempo hasta la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), nos importa por

⁶⁵ El Ministerio de Defensa se creó por Real Decreto 1588/1977, de 4 de julio, y venía a recoger las atribuciones de tres Ministerios anteriores: del Ejército, de Marina y del Aire. En el Preámbulo del mismo se decía que la creación de este Departamento «viene exigida por la necesidad de modernización de las Fuerzas Armadas y unificación de la política de Defensa Nacional...».

⁶⁶ En el mismo sentido, Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 318.

dos motivos: porque el artículo 97 atribuye al Gobierno la defensa del Estado⁶⁷ y porque la actuación de las Fuerzas Armadas sólo puede ser defensiva a tenor de lo establecido en los artículos 8 y 30 de la Constitución. Y de la interpretación de estos tres preceptos sacamos una conclusión: si invocamos la defensa nacional, el Gobierno sólo puede desplegar tropas en el exterior en el supuesto de una agresión previa⁶⁸ y, por su carácter bélico, con autorización parlamentaria, por las razones que veremos más abajo.

Hasta aquí, podríamos llegar a la conclusión de que sólo con un fin defensivo, de respuesta a una agresión, podrían salir las Fuerzas Armadas al exterior. Pero resulta que España forma parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, de la ya casi inexistente Unión Europea Occidental, de la OSCE, de la Unión Europea, sin olvidar la Organización de Naciones Unidas. Y la política española de defensa, como muestran los diversos documentos que sobre esta materia ha elaborado el Gobierno o incluso las Cortes (la proposición sobre el futuro modelo de Fuerzas Armadas aprobada por el Congreso de los Diputados en 1991, las Directivas de Defensa Nacional 1/1992, 1/1996 y 1/2000, la obra *Política de Defensa y Seguridad* elaborada por la Dirección General de Política de Defensa⁶⁹, el *Libro Blanco de la Defensa 2000*⁷⁰ y la *Revisión Estratégica de la Defensa* de 2003⁷¹)⁷², se basa en la conjunción de dos factores: la capacidad de defensa propia y la seguridad compartida y la defensa colectiva⁷³. Y el factor «seguridad compartida y defensa colectiva» comporta el empleo de tropas españolas en misiones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, como fue la intervención en Kosovo; en medidas coercitivas del Consejo de Seguridad, como la primera guerra del Iraq⁷⁴; misiones en misiones de paz de Naciones Unidas, como fueron MINIGUA en Guatemala o UNAVEM en Angola; en las misiones Petersberg de la Unión Europea Occidental a partir de la Declaración del mismo nombre de 19 de junio de 1992⁷⁵; en las iniciativas que ha tomado la OSCE

⁶⁷ Sobre la inserción de esta atribución dentro de la acción del Gobierno, *vid.* Javier García Fernández, *El Gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 214 a 221.

⁶⁸ El concepto de agresión no es un concepto jurídico indeterminado pues está expresa y detalladamente definido en la Resolución 3313 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1974.

⁶⁹ Dirección General de Política de Defensa, *Política de Defensa y Seguridad*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1993.

⁷⁰ Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madrid, 2000.

⁷¹ Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica de la Defensa*, 2 vols., Madrid, 2003.

⁷² Como se puede observar, cito por igual documentos y textos de la época del Presidente González y de la época del Presidente Aznar. No se crea que la política de defensa y de seguridad de los dos Gobiernos ha sido igual en orientación y doctrina (desde 1996) y en alianzas internacionales (desde la preparación del ataque y subsiguiente invasión de Iraq) pero, a efectos de los documentos que se citan, la diferencia es escasa e incluso la *Revisión Estratégica de la Defensa* ha sido apoyada por el PSOE y por su Grupo Parlamentario en las Cortes Generales.

⁷³ Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, *op. cit.*, p. 58.

⁷⁴ En Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, *op. cit.*, pp. 211 a 216, hay una buena síntesis de las operaciones de paz y de ayuda humanitaria en que ha participado España.

⁷⁵ Sobre las misiones Petersberg, *vid.* Paz Andrés Sáenz de Santa María, Javier A. González Vega y Bernardo Fernández Pérez, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2.ª ed., Eurolex, Madrid, 1999, pp. 406 a 409.

en toda Europa oriental, y en la Unión Europea, en el ámbito de la PESC, donde hay que destacar el papel crecientemente ampliado tras el Tratado de Unión Europea, del informe del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común en el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2002⁷⁶ y, sobre todo, del artículo 40 del proyecto de Constitución europea⁷⁷.

Este conjunto de ámbitos de acción exterior en los que participan las Fuerzas Armadas plantea una duda conceptual de cierta relevancia: ¿estamos hablando de política de defensa o de política exterior? O, dicho de otra manera, cuando el Gobierno español acuerda, en Consejo de Ministros, el envío de aeronaves de combate para actuar en Kosovo o para realizar misiones de paz en El Salvador, ¿está organizando la defensa nacional o, en el campo de la política exterior, responde al llamamiento de Naciones Unidas para organizar el desarme de la guerrilla del FMLN y ejecutar los acuerdos de paz con el Gobierno salvadoreño de ARENA? La respuesta, como siempre ocurre en el mundo del Derecho, es muy matizada, aunque no debemos olvidar que el concepto de política de defensa que aporta el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, y el concepto de política militar que aporta el artículo 4.2 de la misma disposición ayudarían a rechazar el carácter defensivo de estos ejemplos.

La desaparición del Pacto de Varsovia determinó la desaparición de un bloque armado antagónico (cuando no enemigo) y la aparición de nuevos riesgos para la seguridad mundial, fuera y dentro de Europa, lo que provocó que emergiera un nuevo concepto de seguridad nacional española caracterizado por el hecho de que «no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren ser protegidos fuera de los límites de ese espacio», como decía la Directiva de Defensa Nacional 1/1992⁷⁸, especialmente a causa de la condición de miembro de la Alianza Atlántica, lo que determinó que uno de los objetivos de la defensa nacional fuera

«contribuir a la seguridad y defensa colectivas con nuestros aliados, según lo dispuesto en los compromisos internacionales suscritos por España»⁷⁹,

para lo cual se aprobaron una serie de directrices en el ámbito internacional sobre actuaciones que contribuyan a lograr un mayor nivel de estabilidad y seguridad en Europa, impulsar iniciativas que tendieran a la asunción de competencias por la entonces llamada Comunidad Europea en política de

⁷⁶ Javier Solana, *Una Europa segura en un mundo mejor*, Consejo Europeo, Thessaloniki, 20 de junio de 2003.

⁷⁷ Cito por la versión del proyecto presentado en el Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003.

⁷⁸ La Directiva se publicó en la *Revista Española de Defensa* y está reproducida en la recopilación documental de la Dirección General de Política de Defensa, *op. cit.*, pp. 113 a 119.

⁷⁹ Punto III de la Directiva 1/92 *apud* Dirección General de Política de Defensa, *op. cit.*, p. 117. También Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, *op. cit.*, pp. 58 a 61.

seguridad y desarme, continuar la participación de España en la Alianza Atlántica⁸⁰, promover iniciativas que consigan mayor estabilidad en el Mediterráneo y participar solidariamente en las iniciativas de paz, desarme y control de armamentos de Naciones Unidas⁸¹. Iniciativas que expresa también el documento *Revisión Estratégica de la Defensa*⁸² al señalar, entre otros intereses estratégicos, la contribución a la estabilidad a través de la Alianza Atlántica y la Unión Europea, lo que conduce a la seguridad compartida.

Toda esta doctrina que han ido elaborando los sucesivos Gobiernos españoles trata de dar respuesta a los requerimientos de la seguridad colectiva, que siempre proporciona más garantía que una política limitada al desarme. La seguridad colectiva, que tiene expresión jurídica en diversos textos internacionales, como el artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones, el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y la Resolución «Unidad para la paz», 377 (V), de la Asamblea General de Naciones Unidas que la aprobó el 3 de noviembre de 1950, comporta, como dijo Morgenthau, que el problema de la seguridad deja de ser de interés para una nación para hacerse de interés de todas las naciones que cuidarán colectivamente de la seguridad de las restantes naciones como si de la suya propia se tratara⁸³. Por eso, aun cuando el sistema de seguridad colectiva es, por definición, preventivo, la noción constitucional de defensa nacional conecta con esta otra noción y conlleva la disponibilidad de las Fuerzas Armadas para actuar en escenarios distintos del territorio nacional⁸⁴. Todo ello se inserta en una noción más amplia que ha definido muy bien Remiro Brotóns: «la política exterior de defensa reasume y absorbe todas las políticas sectoriales internas que necesitan ser complementadas mediante la cooperación interestatal»⁸⁵ y que emplea instrumentos de cooperación multi y bilaterales a cuyo amparo puede ser necesaria la presencia militar en el exterior. Pero si se fundan en tratados defensivos, como el del Atlántico Norte, el *quantum* y el cómo ya estarán previstos con precisión. Por eso la doctrina considera con razón que las

⁸⁰ Que, a su vez, también se replantea nuevas funciones a partir de la cumbre de «cumpleaños» de Washington, en abril de 1999. *Vid.* el Nuevo Concepto Estratégico aprobado en dicha cumbre (reproducido en *Meridiano CERI*, núm. 30, diciembre 1999, pp. 18 a 21) y el comentario del Almirante Guido Venturoni, «Iniciativas de la Cumbre de Washington: cómo dotar a la OTAN de las “herramientas” necesarias para desempeñar su cometido en el siglo XXI», en *Revista de la OTAN*, núm. 3, otoño 1999, pp. 8 a 11.

⁸¹ Dirección General de Política de Defensa, *op. cit.*, pp. 117 a 118.

⁸² Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 54 a 56; vol. II, pp. 131 a 135.

⁸³ Hans J. Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz*, traducido por F. Cuevas Cancino, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963, pp. 549 a 550.

⁸⁴ Así lo vio Narcís Serra al describir, a mediados de los años ochenta y poco antes del referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica, las características de la participación de España en esta organización: «La política española de defensa», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 36, octubre-diciembre 1986, pp. 173 a 188. *Vid.* también, en esta misma línea interpretativa, el reciente y muy completo trabajo de Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*, *op. cit.*, p. 136.

⁸⁵ Antonio Remiro Brotóns, *Política exterior de defensa y control parlamentario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 12.

operaciones de mantenimiento de la paz se insertan, con el mismo rango que el desarme, en el sistema de seguridad colectiva⁸⁶.

De esto se desprende, a efectos de la caracterización jurídica de estas actuaciones (para su posterior encaje constitucional), que siendo difícil determinar *a priori* si estamos ante una misión defensiva o al servicio de la acción exterior se pueden apuntar dos criterios complementarios:

- Será acción defensiva exterior, para España, una intervención ejecutada en un escenario espacial desde donde pueda ponerse en peligro la seguridad y la estabilidad internacionales de España, de sus aliados o del sistema de seguridad colectiva, siempre que, a juicio del Gobierno español o de una organización internacional de la que España forme parte, el riesgo sea real, no imaginario o no suficientemente contrastado.
- No serán acción defensiva exterior, para España, las intervenciones basadas en conceptos indeterminados (como el terrorismo) o insuficientemente contrastados (como las armas de destrucción masiva de Iraq y las que ya se empiezan a imaginar en Siria o en Irán).

Esto no quiere decir que sea ilegítima una acción militar en el exterior para hacer frente a otros riesgos internacionales (como el terrorismo) o para cooperar con otros aliados cuya situación no afecta al sistema de seguridad colectiva del que España forma parte pero, conforme al ordenamiento español, ni se pueden apoyar en el concepto «defensa»⁸⁷ ni pueden ejecutarse sin apoyo de una organización internacional como Naciones Unidas o la Alianza Atlántica. Pues, como dijo Marcel Merle, a menor eficacia de las organizaciones de seguridad colectiva, más intervencionismo de las grandes potencias⁸⁸, y esta reflexión entra de lleno en la política mundial actual: conforme a la noción constitucional de defensa, no se puede invocar la seguridad colectiva (que se levanta casi por definición en las organizaciones internacionales universales o regionales) en operaciones destinadas a consolidar la hegemonía de algunas potencias.

Al final volvemos, tras esta vuelta, al punto de partida. La defensa del Estado a la que aluden el artículo 97 de la Constitución y, con algunos matices, los artículos 15 y 30 tiene, entre otras, una dimensión militar y, dentro de ésta, una dimensión externa que va más allá de la estricta defensa inmediata de España, pues entronca con la garantía de la paz y la seguridad de áreas geográficas relativamente próximas desde donde puede originarse un conflicto que acaba desestabilizando el ámbito espacial más próximo a España. En estos supuestos, la autorización parlamentaria parece necesaria como expresión de la función de control del Gobierno que corresponde

⁸⁶ Antonio Remiro Brotons, Rosa Riquelme, Javier Díez-Hochleitner, Esperanza Orihuela y Luis Pérez-Prat, *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 955 a 964.

⁸⁷ La conexión defensa internacional/terrorismo está apuntada muy pronto, tras el atentado terrorista de Al Qaeda en Estados Unidos, en el artículo de Robert Hall y Carl Fox, «Cómo replantear la seguridad», en *Revista de la OTAN*, invierno 2001-2002, pp. 8 a 11.

⁸⁸ Marcel Merle, *Bilan des Relations Internationales Contemporaines*, Economica, París, 1995, p. 72.

a las Cortes. Esto último es obvio pero, a reserva de las razones concretas que justifican el control-autorización, el elemento específico que tienen que valorar las Cortes es la existencia de una necesidad defensiva real y no imaginaria. Por poner un ejemplo: si el envío de tropas españolas a Iraq se justificara por la existencia de armas de destrucción masiva, habría que acreditar con cierto rigor la existencia no sólo de esas armas, sino también de su alcance espacial hasta atacar a España o a sus aliados. La no acreditación de esas circunstancias no impediría una misión militar a Iraq (siempre de acuerdo con la legalidad internacional) pero no invocando la defensa nacional sino, exclusivamente, la política exterior que dirige el Gobierno.

3.3. La noción de política exterior

Es el tercer eje que permite insertar las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas en la Constitución. El ya citado *Libro Blanco de la Defensa 2000*, desarrollando una idea expuesta más sumariamente desde la Directiva 1/1991, señala la función de las Fuerzas Armadas como apoyo de la acción exterior: «Las Fuerzas Armadas son también un instrumento necesario para el mantenimiento de la estabilidad internacional»⁸⁹ y agrega: «El empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo de la acción exterior del Estado expresa con hechos el compromiso de contribuir a un orden internacional más justo y seguro y a respaldar el respeto en todo el mundo del Derecho internacional y de los derechos humanos»⁹⁰.

Creo que es difícil expresar con menos palabras la actuación de las Fuerzas Armadas como instrumento de la acción exterior del Estado⁹¹.

Y dentro de estas actuaciones expresivas de la acción exterior aparecen, con gran fuerza, las misiones de paz y de ayuda humanitaria que han dado lugar a variadas clasificaciones y tipologías⁹². Lo primero que debemos seña-

⁸⁹ Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, op. cit., p. 61.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 62.

⁹¹ Estas misiones internacionales están bien descritas por Javier Jiménez-Ugarte, *Síntesis y comentarios sobre la revisión estratégica de la defensa*, encarte de la *Revista Española de Defensa*, núm. 179, enero 2003, pp. 6 a 7.

⁹² Romualdo Bermejo García (op. cit., pp. 343 a 406): lucha de los pueblos coloniales, protección de nacionales en el extranjero, intervención humanitaria. Laura Pineschi (*Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, t. I, Cedam, Padova, 1998, pp. 23 a 41): operaciones de observación, operaciones mixtas de observación y de mantenimiento de la paz, operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones mixtas de *peace-keeping* y de *peace-enforcement*. Renzo Dickmann («L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare. L'esperienza delle operazioni internazionali di pace», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, año 51, fasc. 1, 2001, pp. 21 a 77): operaciones de formación de la paz y de prevención del conflicto (*peace-making*), operaciones de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), operaciones de imposición de la paz (*peace-enforcement*), operaciones de creación de la paz (*peace-building*), Blas Oliver Iguacel («Las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas y la política de formación», en la obra col. *Normativa reguladora del militar profesional en el inicio del siglo XXI y otros estudios jurídicos militares*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, pp. 303 a 311): operaciones de prevención de conflictos, operaciones de consolidación de la paz, operaciones de imposición de la paz. Manuel Antonio Martín Vicente («El estatuto de las fuerzas desplazadas», en la obra col. *Normativa reguladora del militar profesional...*, op. cit., pp. 721 a 736): operaciones en cumplimiento de una Resolución de Naciones Unidas

lar es que las misiones de paz, con su variadas clasificaciones, no se insertan ni en el campo (ya muy reducido) de la guerra ni tampoco en el de la defensa aunque esto último debe matizarse. Las operaciones de las tropas españolas en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo han participado en el restablecimiento de la paz en estos territorios, lo que sin duda coincide con uno de los escenarios estratégicos de actuación de las Fuerzas Armadas (el Mediterráneo y su entorno) para asegurar un enfoque integral de seguridad dentro de esa unidad geoestratégica⁹³. Pero, tanto por el origen de la decisión (Resoluciones del Consejo de Seguridad y Resolución del Consejo Atlántico o del Consejo de la OSCE) como por la clase de acción desplegada [que cada vez se aproxima a la ayuda humanitaria como se ve en el caso de IFOR y de SFOR en Bosnia-Herzegovina y su evolución hacia la Misión Policial de la Unión Europea (MPUE) iniciada el de enero de 2003], responden, al menos desde el punto de vista del Derecho internacional y del Derecho interno, a la acción exterior del Estado.

En efecto, si examinamos estas acciones desde el lado de la defensa nacional y hacemos las dos clásicas preguntas que definen lo que es ésta, tal como las formula Jean-Luc Mathieu⁹⁴, ¿qué se quiere defender y cómo se quiere defender?, hemos de responder que las tropas españolas que han participado en el Grupo de Observadores en Centroamérica (ONUCA) o en la Misión de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) no defendían a España frente a ninguna amenaza ni lo hacían con los instrumentos bélicos usuales. En cambio, si lo vemos desde el lado de la acción exterior del Estado, parece que es uno de los ámbitos materiales de la política exterior⁹⁵, ámbitos que no buscan defender a España sino defender un interés nacional, como dijo Reynolds⁹⁶, que está constituido por un conjunto heterogéneo de objetivos que, en el caso de las misiones de paz, puede ser acrecentar la presencia española en la región conflictiva, mostrar capacidad colaboradora con la organización internacional que ha preparado la misión, penetrar en regiones en las que España ha estado ausente, etc., y todo ello sin citar objetivos más espurios como alcanzar contratos mercantiles en países destruidos por un conflicto, participar en un nuevo reparto de las fuentes de abastecimiento de materias primas o mostrar que se es un disciplinado servidor de alguna potencia hegemónica.

Pero objetivos justos o espurios, el empleo de las Fuerzas Armadas en la política exterior es política y jurídicamente legítimo a condición de que no lo confundamos con la defensa exterior del Estado. Diversos autores

(divididas a su vez en operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones de imposición de la paz), operaciones bajo una organización regional y operaciones como consecuencia de una decisión unilateral del Gobierno español.

⁹³ Ministerio de Defensa, *Revisión Estratégica...*, op. cit., vol. II, pp. 162 a 163; Ministerio de Defensa, *Libro Blanco*, op. cit., pp. 65 a 66.

⁹⁴ Jean-Luc Mathieu, *La défense nationale*, Presses Universitaires de France, París, 1996, p. 3.

⁹⁵ Sobre el significado jurídico de la dirección de la política exterior conforme al art. 97 de la Constitución, vid. Javier García Fernández, *El Gobierno en acción...*, op. cit., pp. 196 a 209.

⁹⁶ P. A. Reynolds, *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, traducido por F. Condomines, Tecnos, Madrid, 1977, p. 45.

se han planteado la legitimidad constitucional del empleo de las Fuerzas Armadas en esta clase de actuaciones que no responden a una finalidad defensiva, es decir, al margen del artículo 8 de la Constitución. La respuesta doctrinal es un indicio de cómo se van dando respuesta a los problemas, pues el primer autor que con solvencia se planteó esta cuestión en 1987, López Ramón, todavía se limitó a estudiar el problema desde la participación de las Fuerzas Armadas en la tareas de protección civil⁹⁷. Posteriormente, a mediados de la década de los noventa, Fernández Segado combinó problemas de protección civil y de misiones de paz, pero poniendo más el acento en las primeras⁹⁸. Eymar Alonso sólo estudia la constitucionalidad de las misiones internacionales en un capítulo de las *Lecciones de Derecho operativo* que, a pesar de tan incomprensible título, constituye un muy buen manual que preparó en 2001 la Escuela de Estudios Jurídicos de las Fuerzas Armadas⁹⁹. Finalmente, Cotino Hueso, sin descuidar las misiones interiores, dedica un estudio más amplio a las misiones exteriores¹⁰⁰. Todos estos autores responden positivamente en base, en primer lugar, a las previsiones de actuaciones no defensivas previstas en el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio; en segundo lugar, a que las misiones de paz y humanitarias no comportan el empleo de la fuerza si no es en defensa propia; en tercer lugar, a que pueden permitir alcanzar la paz, como exige el penúltimo párrafo del Preámbulo constitucional y, en cuarto lugar, el respeto a los tratados internacionales que nos conduce a considerar que la Carta de Naciones Unidas forma parte del Derecho interno español. Y vendría a corroborarlo el excelente trabajo introductorio a las citadas *Lecciones de Derecho operativo* donde el propio Eymar Alonso resume los principios jurídico-internacionales de las operaciones de mantenimiento de la paz (consentimiento de las partes, imparcialidad, uso limitado de la fuerza, mandato preciso, unidad de dirección política y de mando), todos los cuales son clara y perfectamente con la Constitución¹⁰¹.

Como conclusión, la noción de «política exterior» permite organizar misiones militares en el exterior con fines distintos de los bélicos y de los defensivos.

Llegados a este punto, estamos en condiciones de responder al interrogante que planteábamos en el título de este epígrafe. De las nociones constitucionales de «guerra», «defensa» y «política exterior» se desprende que la Constitución contempla la posibilidad del envío de misiones militares al exterior, pues estas misiones son instrumentos que sirven para ejecutar las misiones de carácter general atribuidas a las Fuerzas Armadas, misiones que

⁹⁷ Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica...*, op. cit., pp. 328 a 332.

⁹⁸ Francisco Fernández Segado, «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», en *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 67, enero-junio 1996, pp. 13 a 71.

⁹⁹ Carlos Eymar Alonso, «La base constitucional española», en la obra col. *Lecciones de Derecho operativo*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, pp. 97 a 107.

¹⁰⁰ Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional...*, op. cit., pp. 190 a 197.

¹⁰¹ Carlos Eymar Alonso, «Los principios rectores de las operaciones militares exteriores», en la obra col. *Lecciones de Derecho operativo*, op. cit., pp. 33 a 55.

se insertan conceptualmente en las tres nociones constitucionales que hemos descrito en este epígrafe.

¿Y el control parlamentario? Adelantándonos a lo que veremos en el siguiente epígrafe, señalaremos que la «guerra» no es posible sin una declaración regia autorizada por las Cortes Generales y que la «defensa» y la «política exterior» son atribuciones del Gobierno que, por ello, han de estar sometidas al control parlamentario previsto en el artículo 66.2 de la Constitución. ¿Con qué alcance? Se verá en cada caso, pero lo decisivo es que la «guerra», la «defensa» y la «política exterior» no se pueden controlar de la misma manera por lo que lo decisivo es la calificación que emanará del Gobierno y controlará el Parlamento. La calificación es el parámetro de control parlamentario y por eso es tan decisivo que la calificación otorgada por el Gobierno sea exacta.

IV. ¿QUÉ SE CONTROLA?

En mi trabajo *El control parlamentario de las misiones militares en el exterior*, encargado por la Fundación Alternativas de Madrid, dividía las misiones militares en el exterior conforme a la siguiente tipología:

1. Acción armada:

- Legítima defensa (individual o colectiva).
- Acción coercitiva que implica el uso de la fuerza sin finalidad auto-defensiva.
- Acción de mantenimiento o imposición de la paz.
 - Operaciones de mantenimiento de la paz.
 - Operaciones de imposición de la paz¹⁰².

2. Acción no armada:

- Diplomática.
 - Formalizada.
 - No formalizada.
- Administrativa.

Dentro de esta tipología las acciones armadas, si bien con diferentes regímenes de control político como veremos más abajo, no ofrecen grandes dudas acerca de la pertinencia de su control, como hemos señalado al concluir el anterior epígrafe. Pero puede ofrecer alguna perplejidad equiparar misión militar con acciones no armadas de naturaleza diplomática o administrativa, por lo que conviene detenerse algo más en este punto.

¹⁰² Esta clasificación de las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz la tomamos de Martín Vicente («El estatuto de las fuerzas desplazadas», *op. cit.*, p. 723) que ofrece una tipología sencilla y bien ajustada a las diversas situaciones y regímenes jurídicos que hay en presencia.

Si empezamos por la acción diplomática, hay que apuntar que estas actuaciones inciden muy directamente sobre el envío de misiones militares al exterior porque, con gran frecuencia, éstas son consecuencia de la resolución de una organización internacional, universal o regional. Si la posición de España es relevante para acordar o no la organización de una operación (como ha ocurrido durante la crisis de Iraq en la que España era miembro del Consejo de Seguridad donde se debatió y se rechazó organizar una operación bajo el amparo de Naciones Unidas, pero puede darse en el Consejo Atlántico, en la OSCE o en el Consejo Europeo), esa posición debe ser debatida en las Cortes Generales y otro tanto puede decirse de otras acciones diplomáticas como la reunión celebrada en Lajes, antes del comienzo de la guerra, de la que emanaron dos comunicados muy relevantes, uno de los cuales constituía, si no una declaración de guerra, al menos una declaración de intenciones bélicas, o el artículo de prensa, aparecido el 30 de enero de 2003 en varios diarios europeos y estadounidenses, firmado por los Presidentes del Gobierno de España, del Reino Unido y de Italia, así como por otros cinco Jefes de Estado o de Gobierno, titulado «Europa y América deben permanecer unidas», en donde se exponía una visión sobre la crisis iraquí que conducía, o podía conducir, al conflicto armado, como efectivamente ocurrió. Y al lado de estas actuaciones formalizadas se pueden citar otras menos formalizadas (aunque acaban, en ocasiones, formalizándose) como fue, en las semanas previas al comienzo de la guerra, la participación de la diplomacia española en la preparación de la denominada «segunda Resolución», acción inicialmente no formalizada que, sin embargo, desembocó en dos acciones formalizadas: la presentación del proyecto de «segunda Resolución» y su ulterior retirada¹⁰³.

¿Por qué controlar este tipo de actuaciones de no fácil formalización y que en ocasiones se deben ejecutar sin tiempo de acudir al Parlamento, y ello sin contar con las acciones cuyo éxito exige discreción y nada de publicidad? Porque son actuaciones que tienen como cobertura la dirección de la política exterior que corresponde al Gobierno *ex* artículo 97 de la Constitución. Se trata de actuaciones que hasta el presente han estado muy al margen del Parlamento, aun cuando no han faltado autores que han defendido con brillantez y con sentido democrático el control parlamentario de la política exterior y, con ello, las decisiones que afectan a la política de defensa, sobre la base de distinguir una *función de Estado*, que identifica los intereses nacionales, y una *función de gobierno*, que procede a realizar esos intereses y a individualizar y ejecutar los intereses secundarios¹⁰⁴. Es evidente que la diplomacia multilateral es lo suficientemente compleja como para

¹⁰³ La trascendencia del control político de esta última decisión formalizada y la retirada del proyecto de «segunda Resolución» ha sido muy percibida por Javier Pérez Royo, «Obligación constitucional», en *El País*, 21 de marzo de 2003, si bien no compartimos que comporte, en sentido material, una declaración de guerra del Estado español al Estado iraquí ni, *a fortiori*, que ello exigiera la formalización de la declaración de guerra por parte de las Cortes Generales.

¹⁰⁴ Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 16 a 19 y 79 a 83; Antonio Remiro Brotons, *Política exterior de defensa...*, *op. cit.*, pp. 59 a 76.

que sea imposible llevar cada decisión a adoptar al Parlamento, como si del envío de Fuerzas Armadas se tratara. Pero entre un control aprobatorio previo y la nada, hay situaciones y procedimientos intermedios que conviene fijar, como vio Pérez Royo al proponer que el Presidente del Gobierno acudiera al Congreso a debatir la posición de España con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios¹⁰⁵. Cuando se empezaba a perfilar la crisis de Iraq, a comienzos de 2003, el diplomático Alonso Zaldívar planteó la importancia política del eventual voto de España en el Consejo de Seguridad y apuntó la siguiente reflexión: «El voto de España lo decidirá su Gobierno, claro está, pero la oposición tendrá que hacer saber si lo comparte o no»¹⁰⁶. Esta idea de Alonso Zaldívar venía a desvelar el trasfondo parlamentario de esta clase de decisiones que siempre han estado muy alejadas de la publicidad.

Cuando la decisión de la organización internacional depende de una implicación relevante del Estado español, implicación que entra en algunos de los supuestos materiales recogidos en el artículo 94.2 (de carácter político, militar o financiero principalmente), parece que esta decisión, por su proyección en la acción exterior del Estado, debe ser objeto de control parlamentario a través del correspondiente debate, pues se implica al conjunto del Estado a través del envío de Fuerzas Armadas o del correspondiente gasto público. Es cierto que, como se ha señalado, esta clase de actos son el resultado de la decisión libérrima del Gobierno¹⁰⁷, pero no lo es menos que se trata normalmente de actos que trascienden de la nuda decisión del Presidente junto al Ministro de Asuntos Exteriores (pocas o ninguna vez estas cuestiones van al orden del día del Consejo de Ministros) y tienen importantes ramificaciones sobre las obligaciones políticas, económicas o militares del Estado. Por eso el Parlamento no debe quedar al margen de estas decisiones aunque ello no comporte una autorización previa.

Más complicado se presenta el caso de situaciones similares a la denominada «cumbre de las Azores», esto es la reunión que celebró el 16 de marzo de 2003 el Presidente de Estados Unidos con los Jefes de Gobierno británico y español en la base portuguesa de Lajes, y en donde se aprobó una declaración sobre Iraq titulada «Ayudaremos al pueblo iraquí»¹⁰⁸. En realidad, el problema que subyace bajo esta declaración no es específico de las decisiones relativas al ejercicio de la guerra o de acciones bélicas. Es un viejo problema de Derecho internacional y de política internacional, pues se refiere al grado de legitimidad y de legalidad con que se reviste un Gobierno (sobre todo si está representado por su Presidente) que adquiere compromisos públicos con otros Estados, pero a través del nivel más bajo y menos formalizado de compromiso que es un comunicado final conjunto. Es lo que ocurrió en la base de Lajes sobre cuya finalidad «ultrairaquí» no

¹⁰⁵ Javier Pérez Royo, «Imperativo constitucional», en *El País*, 24 de enero de 2003.

¹⁰⁶ Carlos Alonso Zaldívar, «Un barómetro que anuncia tormenta», en *El País*, 6 de enero de 2003.

¹⁰⁷ Antonio Remiro Brotons, *La acción exterior del Estado*, op. cit.

¹⁰⁸ También se aprobó otra declaración titulada «El compromiso con la solidaridad trasatlántica». Ambas declaraciones están reproducidas en *El País* de 17 de marzo de 2003.

vamos a entrar. Pues bien, a modo de ejemplo de actuaciones diplomáticas similares, la declaración «Ayudaremos al pueblo iraquí» contiene elementos de clara prefiguración bélica (reiteración de la responsabilidad de Iraq, advertencia de las «graves consecuencias» de incumplir la Resolución 1441, más una referencia explícita a la futura «presencia militar») que denotan que los Gobiernos firmantes de la declaración entran en el campo posible de una acción armada, es decir, en el compromiso de una acción militar que, además, se efectúa como respuesta de los Estados minoritarios del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁰⁹. ¿Qué control político debe aplicarse a esta clase de acciones? No parece pensable un control parlamentario *a priori*, pues esta clase de reuniones, aunque preparadas normalmente por los llamados *sherpas*, no se dilucidan, en todos sus extremos, hasta el último momento. E incluso no sería beneficioso que un Gobierno llegara a la reunión con las cartas descubiertas tras un debate parlamentario. Pero si la declaración comporta compromisos militares y hasta la creación de un nuevo orden mundial¹¹⁰, no sólo debe haber un debate parlamentario, sino que el debate debe concluir con la votación de una proposición de apoyo a la declaración suscrita por el Gobierno.

En cuanto a lo que denomino abreviadamente acción administrativa, se trata de la actuación de un Gobierno a través de la cual se concede o se deniega autorización a otro Gobierno para realizar actividades militares en territorio nacional, es decir todas aquellas medidas que ha de adoptar unilateralmente un Gobierno respecto a situaciones bélicas que conciernen al Estado y que protagonizan otros Estados: autorización de sobrevuelo y de escala de aeronaves y de navíos en supuestos no contemplados como de aplicación automática por los tratados internacionales en vigor¹¹¹, autorización de *refueling*, autorización de empleo no convencional de instalaciones militares (instalación de nuevas construcciones o de nuevas armas estáticas, etc.), escolta de navíos de guerra, etc.¹¹² Se puede aducir que estas actuaciones no se realizan en el exterior del territorio nacional, lo que es verdad. Sin embargo, se deben incluir en la noción de misión militar en el exterior porque son susceptibles de una reacción armada exterior que podría obligar a salir al exterior a las Fuerzas Armadas.

¹⁰⁹ Celestino del Arenal, «Respuesta al Cuestionario tras la Cumbre de Azores al Consejo Científico del Real Instituto Elcano», documento electrónico, 20 de marzo de 2003.

¹¹⁰ Ramón Fernández-Sequeiro, «Respuesta al Cuestionario tras la Cumbre de Azores al Consejo Científico del Real Instituto Elcano», documento electrónico, 20 de marzo de 2003.

¹¹¹ Aunque el Ministro español de Defensa, según se desprende de *El Mundo* de 22 de marzo de 2003, invocó el Convenio de Cooperación para la Defensa con Estados Unidos, en su nueva redacción establecida por el Protocolo de enmienda de 10 de abril de 2002, para justificar la autorización de 3.648 sobrevuelos de aeronaves de Estados Unidos, conviene recordar que el artículo 12.1 exige decisiones adoptadas de mutuo acuerdo, lo que excluye todo automatismo y una decisión expresa del Gobierno español. Más aún, el nuevo artículo 12.2 del Convenio parece exigir acuerdos *ad hoc* para este tipo de situaciones. Y el artículo 21 (no modificado) requiere autorización previa por parte española para ejecutar obras en las instalaciones de apoyo.

¹¹² En *El País* de 17 de febrero de 2003 encontramos una completa relación de las actividades que Estados Unidos ha realizado con autorización del Gobierno español, actividades de dudosa, cuando no fraudulenta, cobertura jurídica.

No se crea que pecamos de sutiles planteando el alcance militar de estas actuaciones: en Alemania, uno de los primeros debates sobre la constitucionalidad del empleo de militares en acciones militares surgió durante la guerra en la antigua Yugoslavia cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cerró el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina y la Alianza Atlántica quedó encargada de velar por esa prohibición por medio de aviones AWACS, prohibición que posteriormente reforzó por medio de la Resolución 816, de 31 de marzo de 1993, en donde se autorizaba a los cazas de la Alianza Atlántica a derribar las aeronaves que incumplieran la prohibición. Y en ese momento se planteó en Alemania la constitucionalidad de la presencia en los AWACS de controladores aéreos alemanes ya que esa presencia podía tener como consecuencia la intervención indirecta en una acción armada. Y el tema llegó hasta el Tribunal Constitucional Federal¹¹³.

Todos estos casos muestran que hay muchas situaciones en las que no es posible la aplicación automática de un tratado porque, sencillamente, el tratado no ha querido ir más allá. Las actuaciones que pueda realizar el Gobierno español en aplicación de los dos apartados del artículo 12 del Convenio sobre Cooperación para la Defensa suscrito con Estados Unidos son plenamente legítimas pero comportan obligaciones adicionales que las Cortes Generales deben controlar (primer apartado de dicho precepto) o incluso autorizar (segundo apartado).

V. SIETE RAZONES CONSTITUCIONALES Y DOS MÁS *DE LEGE FERENDA* A FAVOR DEL CONTROL PARLAMENTARIO¹¹⁴

Una vez señalados los supuestos materiales que se engloban bajo la genérica denominación de misiones militares en el exterior ha llegado el momento de desplegar las razones que determinan que todas estas misiones sean objeto de control parlamentario, lo que no quiere que siempre sea obligada la autorización previa. Y ello obliga a avanzar brevemente qué entendemos por control parlamentario. En sentido jurídico, el control parlamentario es un instrumento al servicio de la relación fiduciaria que liga al Gobierno con el Parlamento, al objeto de renovar o romper esa relación¹¹⁵. El caso extremo de ruptura de la relación fiduciaria es la moción de censura o la denegación de confianza, pero salvo ese caso la función de control sobre el Gobierno se practica mediante los instrumentos usuales de información y de debate. Un supuesto intermedio de control que va más allá del mero control-información y que no alcanza la denegación de la confianza es el

¹¹³ Peter Dreist, «El sistema alemán», en la obra col. *Lecciones de Derecho operativo*, op. cit., pp. 77 a 86.

¹¹⁴ He desarrollado con más extensión este punto en mi obra *El control parlamentario...*, op. cit.

¹¹⁵ Javier García Fernández, «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica», en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 1091 a 1113.

que se practica mediante actos parlamentarios de eficacia directa y cuasi-normativa o, a veces, plenamente normativa: la autorización para emitir deuda pública que se realiza mediante la Ley de Presupuestos, la recalificación de un tratado internacional o, por situarnos en el tema que nos ocupa, la autorización para declarar la guerra o para hacer la paz. De ahí que, en el campo del control sobre el Gobierno, la noción de acto parlamentario tenga una importancia extrema, pues, en algunos casos, el control sobre el envío de misiones militares al exterior no adoptará las usuales formas de control-información sino la más intermedia de acto parlamentario, sea o no legislativo.

La noción de acto parlamentario, desde el primer intento de construcción dogmática que realizó Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui¹¹⁶ hasta el más reciente trabajo de síntesis de Paloma Biglino¹¹⁷ (sin olvidar el estudio más sólido que hay sobre el tema que fue la tesis doctoral de Elviro Aranda¹¹⁸), tiene casi por obligación un alcance proteico, pues tan acto parlamentario es la elección de Magistrados del Tribunal Constitucional como la recalificación de un tratado, sin entrar en la multitud de actos administrativos y de gestión y en los estrictamente legislativos que la doctrina española también suele incluir dentro de la noción general. Pero ese carácter proteico es muy adecuado para el tema que nos ocupa pues, precisamente, las formas que adopta el control parlamentario sobre las misiones militares en el exterior pueden ser muy variadas como veremos más abajo¹¹⁹.

Apuntadas estas previas cuestiones metodológicas, hemos de señalar también que el problema central del control parlamentario de estas misiones es que, hoy por hoy, y ejercitado por igual por los Gobiernos del Presidente Aznar y del Presidente González, o se declara la guerra (como expresión más alta del control parlamentario) o no hay auténtico control. Y como, desde que entró en vigor la Constitución de 1978, no se ha declarado nunca la guerra, el resultado es que no hay control.

Sin embargo, hay razones más que suficientes (siete) para defender que ese control es un imperativo constitucional, a lo que debemos otras dos razones no constitucionales pero sí de *lege ferenda*. Empecemos por los siete argumentos de origen constitucional.

a) Todos los compromisos internacionales del Estado están incursos en un proceso de decisión parlamentaria pues el Capítulo III del Título III

¹¹⁶ Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, primavera 1981, pp. 67 a 85.

¹¹⁷ Paloma Biglino, «Acto parlamentario», en Manuel Aragón (coord.), *Temas básicos de Derecho constitucional*, t. II, Civitas, Madrid, 2001, pp. 121 a 123.

¹¹⁸ Elviro Aranda, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

¹¹⁹ En otros ordenamientos, como el italiano, se tiene una percepción similar. Dejando aparte que la noción de acto parlamentario tiene en Derecho italiano un significado muy diferente, pues se refiere exclusivamente a las publicaciones oficiales de las Cámaras, la noción de «actos bicamerales no legislativos» (Paolo Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, 5.ª ed., Cedam, Padua, 1987, p. 287) alcanza, entre otras, actividades similares, como es la deliberación del estado de guerra.

muestra que no hay solo tratado internacional que no tenga que pasar por las Cortes, bien para su aprobación bien para su conocimiento posterior (conocimiento que las propias Cortes pueden recalificar en el supuesto del art. 95.2)¹²⁰. En definitiva, si cualquier acto de eficacia internacional ha de ser aprobado por las Cortes, que, además, disponen de todo el control de la decisión, ¿cómo van a quedar fuera del control parlamentario actos tan importantes como el desplazamiento de unidades militares que pueden incluso entrar en combate aun cuando sólo sea con finalidad defensiva?

b) El antiguo estado de guerra, que desplazaba importantes facultades gubernativas hasta la autoridad militar, es el actual estado de sitio contemplado en el artículo 116 de la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Este estado de sitio posee relevantes concomitancias con el estado de guerra de la legislación de los siglos XIX y XX, pero al mismo tiempo presenta grandes diferencias. Las concomitancias son la finalidad del instituto y el sujeto que lo aplica: una situación máxima de crisis política que ha de gestionar la autoridad militar o, como se ha dicho, de crisis del Estado¹²¹. Pero la diferencia entre el estado de sitio y los antiguos estados de guerra es que la calificación de la situación crítica y la decisión sobre la declaración no corresponden al Gobierno ni, *a fortiori*, a la autoridad militar, sino al Congreso de los Diputados a propuesta del Gobierno.

Vista la configuración que del estado de sitio da Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, se puede afirmar que el estado de sitio coincide en parte con el supuesto de la declaración de guerra (dimensión *ad extra* del país: insurrección o acto de fuerza contra la soberanía, la independencia o la integridad territorial) que requiere responder con recursos militares¹²² y en parte se separa de la declaración de guerra para aproximarse a una crisis insurreccional o de orden público (dimensión *ad intra* del país: insurrección o acto de fuerza contra el ordenamiento constitucional) pero, en todo caso, se caracteriza por tres elementos: a) la decisión es parlamentaria si bien referida sólo a una Cámara; b) su ejecución es fundamentalmente militar como se establece en los artículos 33 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, y c) tres de los cuatro supuestos que justifican su aplicación situarían a España en tiempo de guerra conforme se define éste en el artículo 14 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar: así lo vio Cruz Villalón al apuntar que en nuestro ordenamiento no existe una situación de guerra o de amenaza exterior respecto de la cual la Constitución haya guardado silencio¹²³. Y el artículo 33.1 de la Ley Orgánica describe las funciones del Gobierno con connotaciones claramente militares.

¹²⁰ Sobre la recalificación de los tratados, *vid.* Jesús Rubí, «Los problemas de la calificación», en la obra col. *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, pp. 102 a 107.

¹²¹ Pedro Cruz Villalón, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 108.

¹²² *Ibidem*, p. 109.

¹²³ *Ibidem*, p. 109.

Si la situación excepcional denominada estado de sitio, que tantas conexiones guarda con el empleo de la fuerza militar y que incluso exigiría la declaración de guerra en algunos de sus supuestos, si no fuera por su obsolescencia e ilegalidad, está totalmente parlamentarizada, cabe aventurar que el envío de fuerzas militares a una misión exterior (que incluso en alguna ocasión puede traer causa de la declaración de estado de sitio) ha de necesitar autorización parlamentaria. La filosofía de la autorización parlamentaria para declarar el estado de sitio consiste (y lo avalaría la innecesaria declaración del artículo 33.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, relativa a las funciones directivas del Gobierno) en desmilitarizar la decisión sobre el empleo de las Fuerzas Armadas y residenciarla en el Parlamento. Si eso ocurre en un ámbito que puede ser meramente interno de España pero que también puede tener una dimensión exterior, cualquier otra decisión relativa al empleo de los Ejércitos en el exterior parece que debe seguir la misma teleología y contar necesariamente con la aprobación parlamentaria.

c) La limitación de los derechos subjetivos de los miembros de las Fuerzas Armadas adscritos a tales misiones contribuye también a defender la conveniencia del control parlamentario de las mismas. Se debe señalar, de entrada, que, conforme a la Ley 17/1999, de 18 de mayo, del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas (por remisión a la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas), las personas integradas en las Fuerzas Armadas asumen la limitación de sus derechos en lo que se refiere a la privación de libertad, intimidad personal y familiar, libertad de residencia, circulación y entrada y salida de España, libertad de manifestación, etc., limitaciones que vienen a sumarse a las de carácter constitucional que afectan al derecho de sindicación y al derecho de petición¹²⁴. Pero al lado de estas limitaciones, la participación en el extranjero en una misión militar supone un riesgo adicional en el disfrute de sus derechos constitucionales a la vida y a la integridad corporal, y una limitación sobrevenida (y cualitativamente más intensa que en territorio nacional) al derecho a la libertad, a la intimidad personal, al secreto de las comunicaciones, al derecho a elegir libremente la residencia y a circular libremente por territorio nacional, al derecho a entrar y salir libremente en territorio nacional y, en fin, al derecho de reunión pacífica. Y estos riesgos y limitaciones tienen un alcance poco previsible al producirse en territorios extranjeros poco pacíficos en un contexto de guerra y de violencia que no siempre se pueden definir con precisión. El resultado es que unos ciudadanos españoles se encuentran sometidos a un *plus* de limitaciones en el ejercicio de sus dere-

¹²⁴ Vid. Agustín Corrales Elizondo, «Consideraciones sobre un posible estatuto general de derechos y obligaciones del militar profesional en el marco de la Ley 17/1999, de 18 de mayo», en la obra col. *Normativa reguladora del militar profesional...*, op. cit., pp. 17 a 32; así como Antonio Mozo Seoane, «Reflexiones sobre los derechos y deberes del militar profesional», en la obra col. *Normativa reguladora del militar profesional...*, op. cit., pp. 33 a 44, y Sebastián Martínez Martínez, «Limitación a los derechos fundamentales de la constitución española en relación con las Fuerzas Armadas», en Manuel Ramírez Jiménez (ed.), *La función militar en el actual Ordenamiento constitucional*, Trotta, Madrid, 1995, pp. 603 a 616.

chos¹²⁵ y la decisión (exterior a los interesados) sobre esta limitación no debería adoptarse por un mero Acuerdo del Consejo de Ministros. Por el contrario, debería corresponder a las Cortes Generales, bajo las formas y procedimientos que veremos más abajo. Conviene advertir que esta conexión entre la ley y la limitación de los derechos subjetivos de los ciudadanos sometidos a la disciplina militar no es de hoy, la expuso Argüelles en su discurso preliminar a la Constitución de 1812: «Como el servicio militar es una contribución personal sobre los súbditos de un Estado, tanto más gravosa al que la sufre cuanto le sujeta a leyes más duras, disminuyendo en parte su libertad civil, es preciso que las Cortes la otorguen por tiempo limitado, y en virtud de utilidad o necesidad calificada»¹²⁶.

d) Con ocasión de los preparativos últimos de la guerra contra Iraq, tres Catedráticos de Derecho constitucional, en un artículo de prensa, recordaron que la guerra vendría a dañar los derechos de la persona y especialmente el derecho a la vida y a la integridad física. Como ese derecho se extiende a todas las personas, y no sólo a las de nacionalidad española, este derecho jugaría «frente a actuaciones de poderes públicos españoles en acciones que supongan un uso de la fuerza contra la integridad o independencia del país» ya que las vidas arrebatadas por las Fuerzas Armadas españolas sólo se justificarían por la eximente de la legítima defensa¹²⁷. Apurando el argumento de estos tres constitucionalistas, podemos recordar que sólo las Cortes Generales tienen competencia para determinar la existencia de un estado de agresión que exija aplicar la legítima defensa y ello es así porque, como señalábamos más arriba, en el ordenamiento español toda la acción exterior del Estado está parlamentarizada con independencia de que la política exterior sea dirigida por el Gobierno.

e) Hay también un argumento que quizá ha perdido relevancia pero que en otras épocas tuvo decisiva importancia: las previsiones presupuestarias. Como se sabe, el debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos (ley formal o ley material) tuvo su origen, en Prusia en la década de los sesenta del siglo XIX, cuando el *Landtag* se negó a votar el presupuesto para la guerra, lo que dio lugar al conocido opúsculo de Laband *Derecho presupuestario*¹²⁸. En la actualidad, el tema no reviste en ningún Parlamento ese carácter enconado pero no podemos olvidar que, según la prensa, la cobertura presupuestaria del envío de la flotilla española de apoyo logístico al escenario de la guerra de Iraq es ayuda humanitaria. Para evitar estas situaciones debería ser obligatoria no sólo la aprobación parlamentaria de esas misiones (con las excepciones que veremos más abajo),

¹²⁵ Vid. las consideraciones y propuestas sobre el estatuto de estas personas en Manuel Antonio Martín Vicente, «El estatuto de las fuerzas desplazadas», *op. cit.*, pp. 721 a 736.

¹²⁶ Agustín de Argüelles, *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, *op. cit.*, p. 123.

¹²⁷ Luis Aguiar, Luis López Guerra y Pablo Pérez Tremps, «Constitución y guerra», en *El País*, de 19 de marzo de 2003.

¹²⁸ Álvaro Rodríguez Bereijo, «Laband y el Derecho presupuestario del Imperio Alemán», estudio preliminar a Paul Laband, *Derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. V a LXXIII.

sino que esta aprobación parlamentaria conllevara, si no existiera crédito o no fuera ampliable el consignado, la concesión del correspondiente crédito extraordinario o suplemento de crédito. Y ya que tocamos esta dimensión presupuestaria no debe olvidarse que esta clases de misiones puede llevar emparejada alguna responsabilidad para el Estado y, por ende, generar ciertas obligaciones para la Hacienda Pública, lo que avala también la conveniencia de la autorización parlamentaria¹²⁹.

f) Otro argumento a favor del control parlamentario, y no de los menos decisivos, se refiere a la calificación de la acción militar. ¿Qué es lo que permite calificar como bélico a un conflicto? ¿La cualidad del escenario conflictivo o la cantidad de efectivos españoles desplegados? ¿Y quién tiene la competencia para la calificación? Todos estos interrogantes se plantean cuando surge una discrepancia entre un Gobierno y la oposición a propósito de una determinada misión y tenemos ejemplos recientes en España. Yo creo que la calificación no puede quedar en manos del Gobierno, por muy director de la política exterior que sea, pues si los tratados calificados por el Gobierno pueden ser recalificados por el Parlamento conforme al artículo 94 de la Constitución ¿cómo no van a recalificar las Cortes una acción que puede generar obligaciones políticas o financieras?

g) Y esto nos lleva directamente al tema de la cantidad de efectivos. Hasta ahora, y salvo en alguna de las misiones humanitarias de Centroamérica, España no ha aportado efectivos numerosos, sino muy limitados: Guerra del Golfo de 1991, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Operación Libertad Duradera, Iraq en 2003. Pero esa reducida presencia no deja de plantear problemas sobre todo si se conecta con el tema de la calificación: ¿misión humanitaria, misión militar?¹³⁰ Y con el de las eventuales represalias: el envío de mil combatientes puede ser considerado como un acto de agresión y entrar en la categoría de Estado agresor a juicio del otro Estado contendiente. En tal circunstancia, sólo las Cortes deben valorar y adoptar una decisión que nos sitúa entre las partes de un conflicto.

Veamos ahora las dos razones *de lege ferenda*.

a) La primera de estas razones se refiere más a la gestión de las misiones que a la decisión de su envío. Ha llegado el momento de recordar que, hasta el presente, el envío de tropas militares a misiones exteriores ha sido

¹²⁹ No se trata de una hipótesis irreal, como se ve en el trabajo, muy bien desarrollado, de Agustín Corrales Elizondo, «Algunos problemas actuales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito militar, penal y administrativo. Consideración especial de la originada en operaciones internacionales de las Fuerzas Armadas», en el vol. col. *Lecciones de Derecho operativo*, op. cit., pp. 217 a 221, si bien la práctica de las misiones militares ha tendido a otorgar gran impunidad a los Estados actuantes. En la misma línea, Manuel Antonio Martín Vicente, «El estatuto de las fuerzas desplazadas», op. cit., p. 729.

¹³⁰ En el mismo sentido Paz Andrés Sáenz de Santa María y Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, «¿Estamos en guerra?», en *El País*, 9 de abril de 2003, quienes son taxativos en su interpretación: «En cuanto a España, el apoyo logístico que está prestando hasta el momento tampoco permite incluirla entre los que están inmersos en las operaciones militares. Jurídicamente, pues, a la luz de lo que debe entenderse por guerra en el Derecho internacional, no estamos en guerra.»

adoptado por acuerdo del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. Como, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya no existen actos políticos del Gobierno exentos de control jurisdiccional, como sí preveía la anterior Ley de 1956, la decisión de participar en una misión militar, sobre todo si no responde a principios claramente humanitarios, puede ser recurrida ante los Tribunales, máxime cuando la Ley 29/1998, de 13 de julio, prevé en su artículo 2.a) que ese orden jurisdiccional conocerá las cuestiones que se susciten en relación con los derechos fundamentales a propósito de los actos del Gobierno. Y ¿quién asegura que los agentes del país al que va dirigida la misión no van a poner en marcha un contencioso-administrativo para intentar impedir lo que por naturaleza no debe ser suspendido si no por el Parlamento?

Por ello, no es aconsejable adoptar medidas de esta importancia que puedan ser recurridas (y hasta suspendidas cautelarmente) ante los Tribunales. Parece más acorde con la independencia de que debe disfrutar todo Gobierno que la decisión se adopte en sede parlamentaria, pues el producto de esa decisión de las Cortes Generales sería bien una ley bien un acto parlamentario controlable ante el Tribunal Constitucional conforme al artículo 42 de su Ley Orgánica y ello en el supuesto de que esa decisión vulnerara algún derecho fundamental que es el único supuesto que podría legitimar un recurso contra una decisión estrictamente política que sólo el ciudadano, en las elecciones o mediante sus representantes, debe juzgar. Por ende, no parece descabellado proteger la ejecutividad de la decisión mediante la aprobación parlamentaria del envío de la misión.

b) El gran diplomático estadounidense George F. Kennan escribió en varias ocasiones que a la hora de conducir la diplomacia todo Gobierno debe prestar atención a la opinión pública y añadía que, a diferencia de Estados Unidos, en los regímenes parlamentarios europeos la opinión pública está normalmente en el Parlamento¹³¹. Kennan añadía también que en los grandes temas de política internacional (ponía el ejemplo de las relaciones de Estados Unidos con la Unión Soviética) suele haber dos grandes polos opuestos en la opinión pública, por lo que los Gobiernos deben evitar situarse en claro apoyo de uno de los polos y buscar políticas intermedias que no provoquen grandes rechazos en una parte de esa opinión pública¹³². Es una visión incisiva pero no totalmente novedosa, pues algunos sociólogos de las relaciones internacionales, como Merle, consideran que la opinión pública interna es un actor de las relaciones internacionales¹³³. Pero un Gobierno no debe enfrentarse a la opinión pública, pues o sale desgastado el Gobierno o se desgasta la legitimidad democrática de éste y en el supuesto de que

¹³¹ George F. Kennan, «La democracia y la política exterior de los Estados Unidos», recogido en su libro *Al final de un siglo. Reflexiones, 1982-1995*, traducido por E. L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México DF, p. 153.

¹³² George F. Kennan, «La política estadounidense hacia Rusia en vísperas de la elección presidencial de 1984», en *Al final de un siglo..., op. cit.*, pp. 111 a 113.

¹³³ Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, 4.^a ed., Dalloz, París, 1988, pp. 343 a 345.

salga vencedor. Ante esos riesgos, el debate parlamentario contribuye a orientar y, sobre todo, a encauzar a la opinión pública y ello con independencia de que en ese trance salga vencedora la posición del Gobierno, pues los sectores opuestos, si se ven representados por la opinión, no van a incubar posiciones deslegitimadoras del sistema político. Un Gobierno tiene muchas posibilidades de salir victorioso en un debate parlamentario, sobre todo si hay votaciones, pero esa victoria no va a ser indigerible por la opinión pública adversa si se sabe representada en el Parlamento y si sabe que sus representantes han podido utilizar los instrumentos de control¹³⁴.

Siete razones de índole constitucional y dos basadas en criterios *de lege ferenda* pueden ser suficientes, en una primera aproximación, para comprender que las misiones de paz en el exterior deben ser controladas, cuando no autorizadas, por las Cortes Generales.

VI. LAS MODALIDADES DEL CONTROL PARLAMENTARIO

6.1. Operaciones de alcance militar

Grosso modo, las categorías de intervención militar en el exterior se reducen a las siguientes posibilidades: declaración de guerra (hoy por hoy, prohibida por la Carta de Naciones Unidas); legítima defensa, individual o colectiva, como sería el caso del conflicto del Islote de Perejil si no fuera por la endeblez de los títulos que avalarían la soberanía española¹³⁵; acción coercitiva que implica el uso de la fuerza sin finalidad autodefensiva, como ha podido ser la primera intervención logística en Iraq que no contaba con respaldo de Naciones Unidas ni de ninguna otra organización regional en las que España está integrada; acciones de imposición de la paz (*peace enforcement*) como fueron las primeras intervenciones en Bosnia-Herzegovina o en Kosovo; acciones de mantenimiento de la paz (*peace keeping*), como las actuales de Bosnia-Herzegovina o en Kosovo o en Centroamérica en las décadas de los ochenta y noventa; acción diplomática formalizada, como el voto en foros internacionales; acción diplomática no formalizada.

Como puede comprenderse, este conjunto de acciones no puede ser objeto del mismo tratamiento. Dejando a un lado la ya ilegal declaración de guerra y centrándonos en las acciones militares que no sean de estricto mantenimiento de la paz que se aproximan más a lo policial, podemos decir que todas éstas [legítima defensa, individual o colectiva; acción coercitiva que implica el uso de la fuerza sin finalidad autodefensiva; acciones de imposición de la paz (*peace enforcement*)] se caracterizan, desde un punto de vista material, por las siguientes peculiaridades:

¹³⁴ En el reciente trabajo de Carlos Alonso Zaldivar, *Monedas torcidas. Percepciones mutuas entre España y Estados Unidos*, (Papel de Trabajo, Real Instituto El Cano, Madrid, 2003), encontramos un buen ejemplo del peso de la opinión pública a la acción exterior del Estado.

¹³⁵ Sobre los aspectos jurídicos del incidente del islote de Perejil, Lorenzo Cotino Hueso, *El modelo constitucional...*, *op. cit.*, pp. 152 a 155.

- constituyen auténticas acciones militares con obligado o eventual empleo de las armas. Por ello comportan no sólo riesgos reales para el personal que integra estas misiones, sino también para terceros, lo que puede generar responsabilidad para el Estado español;
- pueden situar a España y a los españoles al alcance de eventuales represalias;
- exigen desembolsos de cierta relevancia, no siempre previstos en los Presupuestos ordinarios;
- han de contar con una dirección política y una dirección operacional que pueden corresponder o no a España;
- por lo anterior, las tropas españolas pueden estar a las órdenes de autoridades militares de otros países y viceversa, las autoridades militares pueden tener bajo su mando a tropas de otros países.

Si se trata de operaciones auspiciadas por Naciones Unidas, esta organización ha adoptado diversas Resoluciones para regular el estatuto, las obligaciones mutuas, la seguridad del personal¹³⁶, pero otras veces son otros Estados los que de manera unilateral establecen los protocolos necesarios para la gestión de la misión, protocolos que el Gobierno español asume.

Todo ello nos conduce a la necesidad de que, dado el alcance de las misiones, donde el Estado español renuncia a ciertas atribuciones, donde se pueden originar responsabilidades hacia ciudadanos españoles o hacia los de terceros países, donde la dirección operacional española puede implicar consecuencias políticas para terceros Estados, sean las Cortes Generales las que autoricen estas operaciones.

¿Cómo regular este control? No es misión de los Reglamentos parlamentarios definir materialmente las actuaciones gubernamentales sometidas a control. Parece más bien que deben ser las normas sustantivas las que realicen esa función y que sólo después de definir las los Reglamentos parlamentarios las acomoden al funcionamiento interno de las Cámaras. Y la norma sustantiva que ha de regular esas actuaciones no puede ser otra que la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar. En esta Ley, concretamente en su artículo 6¹³⁷, en su Título II («De la contribución de los recursos de la nación a la defensa nacional») y en su Título III («De las Fuerzas Armadas»), se debe residenciar la reforma que establezca los supuestos de autorización

¹³⁶ Véanse todas estas Resoluciones y un muy atinado comentario en José Alejandro Consigli y Gabriel Valladares, *Las operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Una aproximación desde el Derecho internacional*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1997. Para las reclamaciones en operaciones de la Alianza Atlántica, Ramón Candil Muñoz, «El procedimiento diseñado por la OTAN para el tratamiento de las reclamaciones de los eventuales perjudicados», en el vol. col. *Lecciones de Derecho operativo*, op. cit., pp. 223 a 227.

¹³⁷ Precepto donde la proposición de ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el Congreso de los Diputados en 1999 pretendía introducir la declaración de guerra.

parlamentaria o de información al Parlamento con relación a las diversas actuaciones militares de las Fuerzas Armadas en el exterior¹³⁸.

Concretamente, la previsión de autorización y control parlamentario que se incorporara al artículo 6 iría acompañada de la adición al Título II de un artículo que hiciera referencia a estas operaciones de carácter militar (quizá un art. 22 bis), que luego se podrían describir en el artículo 24 aprovechando que quedó sin contenido tras la Ley Orgánica 1/1984. Y en este nuevo artículo 24 habría que introducir la previsión de la autorización parlamentaria. ¿Con qué forma?

La forma de la autorización puede ser la de una ley ordinaria o la de una resolución, de una o de las dos Cámaras. Creo que habría que optar por la forma legislativa para evitar innecesarias impugnaciones y porque sólo por ley se deben regular los elementos presupuestarios, restrictivos de derechos, de asunción de responsabilidad, etc. Como se sabe, no hay relación de jerarquía entre una ley orgánica y una ley ordinaria pero precisamente porque la relación es de competencia, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, está capacitada para organizar la forma de autorización que se considere más acorde con los principios constitucionales. Es competencia de la ley orgánica ordenar la entrada de la ley ordinaria en estos procedimientos. Por otra parte, como no parece conveniente el alargamiento de estas autorizaciones en sede parlamentaria, la aprobación de esta clase de leyes debería efectuarse mediante el procedimiento de lectura única. Y aunque no haría falta reformar los Reglamentos de las Cámaras, quizá fuera conveniente un cambio del artículo 150 del Reglamento del Congreso y del artículo 129 del Reglamento del Senado para regular expresamente esa posibilidad.

Probablemente no sea necesaria otra reforma, pues entrar en definiciones muy detalladas o en procedimientos muy especializados no contribuye a facilitar un principio, el de la aprobación parlamentaria de las actuaciones militares, que debe ser nítido y claro.

6.2. Operaciones humanitarias y de consolidación de la paz

Desde un punto de vista dogmático, esta clase de operaciones (*peace keeping*) son las que más dudas pueden provocar. Son operaciones, en principio, no militares, ejecutadas tanto por miembros de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en donde el empleo de la fuerza no debe ir más allá de lo estrictamente defensivo, precisamente cuando el grueso de su actuación es antes humanitario que coactivo. Desde este punto de vista, no se pueden contemplar como acciones militares.

Pero es igualmente cierto que desde el punto de vista de la logística son operaciones muy similares a las militares, en especial a las de *peace enfor-*

¹³⁸ En Italia, con la Ley 25 de 1997 se adoptó una fórmula similar (Renzo Dickmann, «L'approvazione parlamentare...», *op. cit.*, pp. 24 a 34; Roberto Fusco, «La base constitucional y los procedimientos nacionales en el modelo italiano», en el vol. col. *Lecciones de Derecho operativo*, *op. cit.*, pp. 65 a 76).

cement, que en la práctica no siempre ve la línea divisoria, que las Fuerzas Armadas españolas se integran en organizaciones militares como la Alianza Atlántica y que también pueden estar a las órdenes de otros mandos extranjeros. Por otra parte, habría quien se sentiría incitado a calificar como *peace keeping* lo que es en realidad *peace enforcement* para evitar el control parlamentario.

Con todo, hay operaciones humanitarias donde han participado efectivos militares españoles muy reducidos (un avión y veinte militares en UNAMIR, Ruanda, en 1994; menos de cincuenta oficiales en Grupo de Observadores Militares en MINIGUA, en Guatemala, en 1994; la operación *India-Mike* para las inundaciones de Mozambique, en 2000, etc.). Ante esta clase de actuaciones, sería desproporcionada la exigencia de una ley.

Quizá la fórmula, técnicamente más compleja, sería atribuir al Gobierno la calificación de operación no militar pero abriendo la posibilidad de que las Cortes, al igual que ocurre con los tratados, recalificaran la operación y la tramitaran como proposición de ley. Ello supone una inicial previsión en el citado nuevo artículo 24 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, y llevar esta previsión a los Reglamentos de las Cámaras, concretamente, al Título VII del Reglamento del Congreso, donde debería crearse un Capítulo Primero bis (para que vaya a continuación de los tratados internacionales) que previera que el Gobierno remitirá una comunicación al Congreso sobre la constitución de una misión humanitaria o de mantenimiento de la paz, lo que, de oficio, dará lugar a un debate en el que o bien se acuerda votar la toma de razón de la operación con forma de proposición no de ley o bien, alternativamente, se aprueba una proposición de ley de lectura única que contenga la autorización. Y para el Senado habría de crearse una Sección nueva, la octava, dentro del Capítulo II Título IV («De los procedimientos legislativos especiales») donde la Cámara no podría disponer del margen de libertad que posee el Congreso, pues si éste hubiera procedido a la recalificación y hubiera tramitado una proposición de ley de lectura única ya sería de aplicación el reformado artículo 129 del Reglamento. Por ello, esta nueva Sección novena sólo sería de aplicación si el Congreso no hubiera recalificado la iniciativa del Gobierno y permitiría al Senado iniciar, por su parte, la recalificación aplicando entonces las previsiones del artículo 89.2 de la Constitución, es decir, remitiéndose nuevamente al Congreso.

Creo que de esta manera se salvaguarda no sólo la necesidad de control parlamentario efectivo, sino también la agilidad de estas actuaciones y la potestad del Gobierno en la dirección de la política exterior.

6.3. Actuaciones políticas, diplomáticas y administrativas

Como se deduce de lo que hemos avanzado en el epígrafe 4, en esta modalidad de control entraría lo que denomino «acción no armada», es decir, actuaciones políticas («cumbre de las Azores»), diplomáticas (actuaciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y foros similares) o admi-

nistrativas (autorización de *refueling*, de ataque de buques, de nuevas construcciones en instalaciones de apoyo, etc.) si no son de ejecución automática conforme a los tratados internacionales en vigor.

En este punto convendría no confundir este tipo de debates con los debates generales, como los que, al amparo de diversos procedimientos, ha habido en el Congreso de los Diputados en las semanas previas a la Guerra de Iraq, en los que ha participado frecuentemente el Presidente del Gobierno. La diferencia estriba en que no se trata de debates de política exterior general acerca de la oportunidad de participar en una operación más o menos bélica, sino de debates sobre decisiones concretas que ha adoptado o debe adoptar el Gobierno. Por otra parte, hacer una relación de los supuestos (voto con o sin discurso en el Consejo de Seguridad, intervención en el Consejo Europeo, autorización de ataque de buques, etc.) es imposible. Sólo se puede adelantar un criterio general, el único reconducible a la la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, que serían aquellos supuestos de actuaciones materiales con incidencia sobre la defensa nacional. En tales supuestos, que podrían incorporarse a un nuevo artículo 24 bis, se podría efectuar una enumeración no exhaustiva de operaciones que el Gobierno debe autorizar a petición de los Estados aliados y que el Gobierno debe comunicar inmediatamente al Congreso (no parece necesario implicar también al Senado) para su debate bien en Comisión, bien, aplicando el procedimiento de acceso a los secretos oficiales previsto en la Resolución de la Presidencia de 2 de junio de 1992¹³⁹, si así lo solicita el Gobierno.

Por ende, se pueden contemplar tres supuestos que se clasifican por su origen. Si el supuesto desencadenante está contemplado en un tratado válidamente suscrito por España y debidamente publicado, el Gobierno no puede llevar el tema a debate y menos aún a autorización parlamentaria. Si el supuesto desencadenante emana de una decisión adoptada en una organización internacional que ha acordado organizar una misión militar, el uso del territorio español trae causa de la decisión previa adoptada por el Gobierno aunque el elemento determinante es la legalidad, conforme a Derecho internacional, de la decisión sobre el empleo de la fuerza, pues puede resultar que España no acuda al empleo de la fuerza pero, por responder a un acto internacional lícito, permita el empleo del espacio aéreo o el ataque de buques. Finalmente, si se trata de la petición de un Gobierno sin una base convencional, el Gobierno debe llevar el asunto a debate parlamentario por las mismas razones que en el caso anterior: que el Gobierno sacaría las conclusiones oportunas y contribuiría, además, a incidir en la opinión pública, la cual debe conocer la posición de los diversos partidos presentes en el Parlamento.

Finalmente, para actuaciones en foros internacionales con posible incidencia en un conflicto armado, parece difícil formalizar la presencia parlamentaria del Gobierno pero sería interesante crear costumbres parlamen-

¹³⁹ Vid. el comentario a esta Resolución en Juan Cano Bueso, *Información parlamentaria y secretos oficiales*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1997.

tarias como el debate que sigue a las reuniones del Consejo Europeo. Es difícil avanzar mucho más pero un Gobierno se legitima más ante la opinión pública, como propugnaba Kennan, si decisiones de esta clase pueden ser debatidas (y criticadas). No obstante, conviene diferenciar entre la acción formalizada o la acción informal. En el supuesto de una decisión pública y formalizada (el voto en un foro internacional o la aprobación de una declaración conjunta), el Gobierno debe llevar el tema a debate parlamentario porque son supuestos muy próximos, en su desarrollo, a los del artículo 94.2, que conllevan responsabilidades importantes. Pero el debate debe concluir en la petición expresa de autorización parlamentaria por el Gobierno porque la potestad de dirección de la política exterior que corresponde al Gobierno conforme al artículo 97 de la Constitución se vería disminuida si un acto de naturaleza estrictamente política (aun con consecuencias jurídicas) tuviera que ser expresamente aprobado por el Parlamento. Yo entiendo que para hablar, en este caso, de control parlamentario basta un debate parlamentario en el Congreso de los Diputados, del que el Gobierno sacaría las conclusiones oportunas y contribuiría, además, a incidir en la opinión pública, la cual debe conocer la posición de los diversos partidos presentes en el Parlamento cuando implica un giro notable en la política exterior de la defensa. Y, a lo sumo, se reforzaría la posición política con la votación de una moción o proposición de apoyo a la actuación gubernamental. En cambio, debe quedar fuera del debate la acción diplomática no formalizada que es consustancial a la facultad gubernamental de dirección de la política exterior.

VII. CONCLUSIONES

Primera. En el constitucionalismo histórico español predominó un modelo mixto que atribuía al Poder Ejecutivo de las decisiones militares pero, en la práctica, permitía (y así se practicó) grandes debates parlamentarios, muchos de los cuales traían causa de instrumentos formales para la gestión de las expediciones militares (declaración de guerra, tratados de alianza, etc.). Este régimen sólo se rompe con la Constitución de 1931 que rechaza expresamente la guerra y residencia en el Parlamento todas las decisiones militares e internacionales, aunque, como vio algún autor, siempre quedó algún pequeño resquicio para el Presidente de la República y el Gobierno.

Segunda. Conforme a la Constitución, el único control parlamentario explícito sobre las misiones militares sería el de la declaración de guerra previsto en el artículo 63.3, pero al suscribir España la Carta de Naciones Unidas y publicarla válidamente en el *BOE*, ha perdido el dominio sobre el uso de la guerra y sobre su declaración que ya corresponde al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o, a lo sumo, a su Asamblea General. Sin embargo, hay otras previsiones constitucionales aun que no explícitas.

Tercera. Pero una cosa es que la guerra sea ilegal y otra que no se desprenda del artículo 63.3 de la Constitución una conclusión: que, como corroboran los artículos constitucionales dedicados a los Tratados, las misio-

nes militares en el exterior deben ser autorizadas por las Cortes, tanto por razones que emergen de la propia Constitución como por razones *de lege ferenda*.

Cuarta. Admitido este principio, se pueden señalar tres procedimientos distintos para asegurar el control parlamentario: la autorización previa de las de alcance militar por medio de una ley; la comunicación del Gobierno a las Cortes de las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, con posibilidad de recalificación parlamentaria, y el obligado debate, sin autorización, de las actuaciones políticas, diplomáticas y administrativas.

Quinta. Para hacer efectivos estos procedimientos de control sería suficiente, en principio, reformar la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar, por un lado, y los Reglamentos de ambas Cámaras, reformas que en todo caso no serían especialmente complejas.

Una reflexión técnica al hilo de las leyes de paridad electoral

Sumario: I. EL SIGNIFICATIVO INCREMENTO DE LAS POLÍTICAS PARITARIAS.— II. LA INCORPORACIÓN DE LA MUJER A LA VIDA PÚBLICA.— III. LA IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CUOTAS.—3.1. El espaldarazo internacional y el Derecho comunitario.—3.2. Los diferentes modelos de Derecho comparado.— IV. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS.— V. LISTAS CREMALLERA Y SISTEMA ELECTORAL.— VI. BIBLIOGRAFÍA

I. EL SIGNIFICATIVO INCREMENTO DE LAS POLÍTICAS PARITARIAS

El modo tradicional de afrontar la escasa presencia femenina en el ámbito representativo ha pasado por la llamada «política de cuotas», que en sus albores fue introducida por algunos partidos políticos de manera voluntaria gracias a su autocapacidad de organización¹. En España, en un principio, fueron pocos los partidos que establecieron estas cuotas internas pero, como señala Sevilla Merino, los pocos que lo hicieron tuvieron el mérito de producir un efecto multiplicador al propiciar el debate en el seno de los otros partidos². Más concretamente, durante dos décadas la cuestión se situó en una zona de neblina alumbrada cada cierto tiempo por una tenue luz cada vez que se daba cierta publicidad a las distintas propuestas de algunos partidos políticos. Éstas tuvieron una primera consecuencia nada desdeñable porque, progresivamente, se fue creando un estado de conciencia en el seno de los partidos a favor del fomento de la presencia de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

Quizás haya que situar en este dato la escasa oposición que experimentó el establecimiento de un mínimo porcentual, esto es, una cuota en torno

* Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Rey Juan Carlos.

¹ J. Sevilla Merino, «Ley electoral y acción positiva», en *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 1999, p. 478.

² J. Sevilla Merino, «La presencia de las mujeres en los Parlamentos: Las Cortes Valencianas», en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4 (extraordinario), *El futuro del Parlamento*, 1997, p. 383.

al 25 por 100 en el seno de las formaciones políticas. Ello fue obra de un consenso, más bien, un estado de cosas que se fue generando por motivos de estética y corrección política, que, sin embargo, nunca traspasó el umbral de la discusión pública sobre la posibilidad de emprender reformas legislativas.

No obstante, debe señalarse cómo algunos países europeos han emprendido reformas constituyentes o, cuando menos, legislativas en esta materia. Ahora bien, aunque la mayoría de estas disposiciones legislativas llevaban en su encabezamiento la palabra «paridad» su finalidad no era garantizar una efectiva representación paritaria entre hombres y mujeres, sino incentivar, de alguna manera, la mayor presencia de las mujeres en las Cámaras legislativas, porque dicha paridad dependerá de muchos factores, no sólo de la inclusión en las listas electorales de tantos candidatos masculinos como femeninos. Así, el principal factor a tener en cuenta será el sistema electoral.

Por lo que respecta a España, en los últimos meses se ha asistido a un incremento de medidas y propuestas para fomentar dicha presencia femenina, espolgadas por la Ley del Parlamento autonómico de las Islas Baleares 6/2002, de 18 de junio, la primera norma de nuestro ordenamiento que obligaba a la paridad en las listas de candidatos que presentasen los partidos en las elecciones autonómicas. Poco tiempo después, el 27 de junio de 2002, se aprobaba por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Ley 11/2002, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, que introducía la obligación de los partidos políticos que concurriesen a los comicios autonómicos de mayo de 2003 de presentar en sus listas una ordenación fija de los candidatos en atención a su sexo, es decir, las denominadas popularmente «listas cremallera».

De este modo, la Ley 6/2002 del Parlamento balear modificaba la redacción del artículo 16 de la Ley Electoral balear 8/1986, cuyo artículo 16, apartado 4, pasaba a decir: «Con la finalidad de hacer efectivo el principio de paridad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa»; mientras que la Ley castellano-manchega introducía un nuevo apartado, el número 1 bis al artículo 23 de su Ley Electoral autonómica 5/1986 según el cual: «Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo puestos pares y los de otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes.»

Las diferentes reacciones a estas medidas, al margen de su concreta valoración, han vuelto a suscitar una polémica que parecía olvidada en la sociedad española, como es el tema de la discriminación real, que no formal, de las mujeres en el igual acceso a cargos y funciones públicas constitucionalizado en el artículo 23.2 de la Constitución Española de 1978, sobre todo desde

que el 17 de octubre de 2002, el Tribunal Constitucional admitiese a trámite los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Ejecutivo el 27 de septiembre de 2002. Estos recursos argumentaban la vulneración de varias disposiciones de la Constitución en relación con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación electoral general, y solicitaban la suspensión de la normativa electoral durante seis meses (al tratarse de un recurso de inconstitucionalidad contra normas autonómicas), que de no ser así habría desplegado sus efectos en las elecciones autonómicas de mayo de 2003³.

La cuestión no debe ser menospreciada en sus efectos por la fuerza multiplicadora que estas disposiciones legislativas han tenido en el resto de Comunidades Autónomas desde la proposición de Ley Foral sobre actuaciones para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, que se presentó en el Parlamento navarro el 19 de febrero de 2002⁴, que señalaba expresamente en su artículo 4, apartado c), la promoción de «la presencia igualitaria de hombres y mujeres en los órganos de decisión de los partidos políticos, así como en las candidaturas con que concurren a las elecciones, incentivando a aquellas fuerzas políticas que aumenten la presencia política en las candidaturas». A esta proposición de ley y a las reseñadas leyes autonómicas les han seguido diversas proposiciones de ley en las Comunidades Autónomas, como La Rioja⁵ o Cataluña⁶, y el Proyecto de ley presentado en las Cortes valencianas, por el que se prima económicamente con un aumento del 10 por 100 de la subvención, a los partidos con escaños ocupados por mujeres⁷.

Por su parte, en el Congreso de los Diputados los ejemplos más sobresalientes han sido la iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista⁸, la presentada por Izquierda Unida⁹ y la del Grupo Mixto¹⁰, que con diferencias notables entre la primera y las dos siguientes pretendían la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de modo que las listas de candidatos adoptasen una composición paritaria.

³ Así, el Pleno del Tribunal Constitucional ha ratificado dicha suspensión, en el caso de la Ley balear, en ATC de 14 de enero de 2003, de modo que esta normativa no será aplicable en las próximas elecciones autonómicas de 25 de mayo de 2003, argumentando para ello que: «podría quedar en entredicho, resultando también afectados los intereses particulares de los representantes mismos, hombres y mujeres, siendo unos y otros intereses difícilmente reparables», afectando, por otra parte, al principio de seguridad jurídica.

⁴ *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, Serie B, núm. 12, V Legislatura, pp. 4 a 14.

⁵ Proposición de Ley presentada por el Grupo Socialista, *Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja*, Serie A, núm. 180, 12 de junio de 2002.

⁶ Proposición de Ley presentada por Iniciativa Per Catalunya-Verds, *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 326, 23 de julio de 2002.

⁷ Proyecto de Ley para la igualdad entre hombres y mujeres, *Boletín Oficial de las Cortes Valencianas* (BOCV), núm. 171, 23 de septiembre de 2002.

⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Proposición de Ley, VII, Serie B, núm. 171-1, 16 de noviembre de 2001.

⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Proposición de Ley, VII, Serie B, núm. 192-1, 25 de enero de 2002.

¹⁰ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Proposición de Ley, VII, Serie B, núm. 268-1, 31 de julio de 2002.

II. LA INCORPORACIÓN DE LA MUJER A LA VIDA PÚBLICA

Como señala Barnett, a menudo se acepta que el movimiento feminista es un fenómeno reciente que data de 1960, aunque, verdaderamente, la lucha por los derechos políticos de la mujer comienza mucho antes, en el siglo XVIII¹¹, con la labor emprendida por las *suffragettes* que trabajaron activamente por la igualdad de trato para los dos sexos. Las *suffragettes* situaron el centro neurálgico de su lucha en la consecución del sufragio activo, es decir, el derecho al voto de las mujeres¹².

Actualmente las mujeres ejercen su derecho al voto de forma prácticamente universal, aunque en la mayoría de las legislaciones electorales del Derecho comparado hasta bien entrado el siglo XX no se empezó a reconocer a las mujeres la madurez necesaria para participar en la vida política. Es más, en muchos Estados este reconocimiento legal hubo de esperar hasta

¹¹ H. Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, 4.^a ed., Cavendish, Londres, 2002 p. 665.

¹² Una de las primeras representantes de este movimiento fue Mary Wollstonecraft (1759-1797) que publicó *The Vindication of the Rights of Women*, junto con Olympe de Gouges, que en 1791 escribió la *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*. Sin embargo, la primera fecha clave para en el movimiento de los derechos de la mujer fue la Convención de Seneca Falls de 19 de julio de 1848 bajo la organización de Lucretia Mott y Elisabeth Cady Stanton. En esta época el movimiento feminista estaba fuertemente hermanado con el movimiento abolicionista. Sin embargo, poco tiempo hubo de pasar para que en 1869 se formasen dos organizaciones nacionales: *The National Woman Suffrage Association* (liderada por Cady Stanton y Susan B. Anthony) y *The American Woman Suffrage Association* (liderada por Lucy Stone). La primera apostaba por independizarse del movimiento abolicionista. En este propósito de autonomía de toda acción política que no estuviese directamente encaminada a la consecución de iguales derechos políticos para las mujeres se debe señalar la importancia de la *Equal Rights Feminist*, que fue el grupo que construyó un movimiento sufragista verdaderamente dicho, así como el movimiento independiente de mujeres. De hecho, un año antes se había fundado la NWSA (Asociación Nacional para el Sufragio de la Mujer).

Si el movimiento sufragista gozó de fuerza en los Estados Unidos, no se puede decir menos del Reino Unido. En Inglaterra, la primera petición de igualdad de derecho al voto se realizó en 1856 por un Comité de Mujeres. La petición fue avalada por 26.000 firmas, pero el rechazo parlamentario disolvió el Comité. Diez años después hubo una nueva petición al Parlamento, esta vez presentada por John Stuart Mill, que sólo obtuvo 80 votos a favor. No obstante, no es en absoluto desdeñable la valiosa aportación de este pensador al movimiento a favor del reconocimiento de derechos políticos a la mujer desde que en 1869 publicara su *The Subjection of Woman*, obra que escribió en 1861, y *Considerations on Representative Government*, donde se dedica específicamente al derecho de las mujeres a obtener el derecho de sufragio activo. Pero es más, como señala S. García-Cereceda [«El movimiento sufragista norteamericano de principios de siglo (el viejo feminismo: orígenes, organización e ideología)», en L. Nuño Gómez (coord.), *Mujeres: de lo privado a lo público*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 35], Mill dedicó buena parte de sus esfuerzos a la consecución del voto femenino «no solamente en sus escritos, sino también desde el Parlamento, del que fue elegido miembro en 1865». De ello es ejemplo la petición que comentábamos, no en vano muchas mujeres (Emily Davis, Bárbara Bodicho...) formaron parte de su comité de campaña y ayudaron activamente en las labores de propaganda de la candidatura de Mill. A raíz de ambos fracasos parlamentarios, la lucha se intensificó en todos los frentes, hasta que en 1897 se creó la *National Union of Women's Suffrage Societies* como organización federativa de sociedades por el voto de la mujer. Finalmente en 1907, 10 mujeres alcanzaron las alcaldías de sus respectivos municipios. En 1910 se presentó un nuevo *bill* parlamentario a favor del derecho de voto de las mujeres, como también lo fue el presentado en 1911, lo que provocó violentas reacciones y numerosas protestas en Londres, lo mismo que el intento parlamentario de 1913. Finalmente, al término de la Primera Guerra Mundial se otorgó el voto a las mujeres mayores de treinta años en el *Acta de Representación del Pueblo* de 1918 debido, en opinión de Barnett (*op. cit.*, p. 426), a la presencia de las mujeres en la industria durante la guerra. No se igualaron totalmente al régimen masculino hasta 1928.

la Segunda Guerra Mundial, aunque también es verdad que antes de esta fecha Estados Unidos, Canadá y otros veintiún países europeos ya reconocían el derecho de sufragio activo de las mujeres.

Conviene matizar que el reconocimiento legal del derecho de sufragio activo fue, en muchos casos, paulatino, es decir, se permitió primeramente en consultas municipales, o se exigía al votante de sexo femenino determinadas «capacidades» o «situaciones» personales: ser esposas, viudas o madres de miembros de las Fuerzas Armadas, saber leer y escribir, tener un nivel mínimo de instrucción, gozar de un nivel mínimo de ingresos. Así ocurrió en Bélgica, Canadá, Noruega y Portugal.

Por otro lado, el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo, es decir, de ser también potencialmente elegibles, usualmente se produjo a la vez que su vertiente activa. Sin embargo, en algunos casos, sorprendentemente, fue primero la vertiente pasiva, antes que la activa. Así ocurrió en Bélgica, Canadá, Países Bajos, Estados Unidos y España.

Concretamente, en los Estados Unidos, su Texto Constitucional reconoció por omisión a las mujeres el derecho de sufragio pasivo¹³, sin embargo, hasta la enmienda XIX, de 26 de agosto de 1920, no se reconoció el derecho de sufragio activo de las mujeres.

Por su parte, en Bélgica, el 15 de abril de 1920 se reconoce a las mujeres el derecho al voto en las elecciones municipales. El reconocimiento del derecho al voto también en las elecciones nacionales no vino hasta las leyes de 27 de marzo y 7 de julio de 1948, aunque lo curioso es que se reconoció su derecho a ser elegibles en todo tipo de escrutinio desde 1920, de hecho la actual Constitución belga, texto refundido de la originaria de 1931, establece en sus artículos 64 y 69 como únicos requisitos para ser elegible: ser belga, gozar de derechos civiles y políticos, tener veintiún años y estar domiciliado en Bélgica.

Algo parecido sucedió en España, porque a las Cortes constituyentes de la Segunda República comparecieron tres mujeres, sin que todavía hubiese un reconocimiento expreso del derecho de sufragio activo y pasivo para el sexo femenino. Es más, participaron activamente en los debates constituyentes sobre el reconocimiento del derecho de voto a las mujeres y lograron su aprobación en el texto definitivo de la Constitución de 1931¹⁴.

¹³ La Constitución estadounidense de 27 de septiembre de 1787 emplea los términos «miembros» y «personas» para referirse a las condiciones para ser elegido a la Cámara de Representantes o al Senado, por tanto, no incluye ninguna diferencia por razón de género en las condiciones de elegibilidad.

¹⁴ En las elecciones a Cortes constituyentes de junio de 1931 salieron elegidas únicamente tres mujeres: Clara Campoamor (Partido Radical), Victoria Kent (Partido Radical Socialista), ambas por la circunscripción electoral de Madrid, y Margarita Nelken como Diputada del Partido Socialista por Badajoz. La discusión constituyente sobre el voto femenino comenzó el 1 de septiembre de 1931 y continuó en las sesiones de 30 de septiembre, 1 de octubre y 21 de noviembre, que culminaron con la aprobación del artículo 36 de la Constitución de 1931, por un estrecho margen de cuatro votos, en donde se reconocían plenos derechos electorales a las mujeres con la única modificación de la edad, que es elevada a veintitrés años. Así, este precepto reza: «Los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes.» Una explicación más detallada del periplo constituyente puede consultarse en J. Montero, «Evolución de los derechos políticos de la mujer: análisis

En efecto, la Constitución de 1931 hace de España el primer país que establece en una Constitución el derecho de sufragio de las mujeres, que, aunque de escasa vigencia, tiene un valor simbólico innegable, pues el reconocimiento se encuentra en una disposición constitucional frente a su usual inclusión en la legislación electoral del resto de los países en el primer tercio de siglo¹⁵. Por ello, no resulta descabellado afirmar que «el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo de la mujer fue seguido en breve plazo a la entrada en el Parlamento por lo menos de una de ellas»¹⁶.

Sin embargo, y a pesar del valor simbólico de estos ejemplos y del margen temporal que media entre estas primeras conquistas y la situación actual, la presencia de las mujeres en el ámbito político en términos estrictamente cuantitativos¹⁷ continúa siendo baja. Por ello, aunque se pueda afirmar que la incorporación de las mujeres al mundo laboral ha sido una de las mayores revoluciones sociales producidas en las democracias occidentales¹⁸, la revolución que supondría su plena incorporación en esta parcela de la vida pública no se ha visto culminada, es decir, que mientras que esto no se logre para muchos será imposible hablar de aquella igualdad real del artículo 9.2 CE. Es más, se matiza que el principio de igualdad formal incluso puede ser juzgado «como un elemento de consolidación del *status quo* preexistente, de estabilización de la situación de los que se encuentren en situaciones ventajosas»¹⁹, porque «aunque la igualdad jurídico-formal se encuentra en el mundo occidental plenamente reconocida, las realidades sociales se superponen, limitando la operatividad de dicho reconocimiento institucional»²⁰.

comparado de los movimientos de mujeres en Estados Unidos, Reino Unido y España», en L. Nuño Gómez (coord.), *Mujeres: de lo privado a lo público*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 96 y ss.

¹⁵ *Ibidem*, p. 95.

¹⁶ Unión Interparlamentaria. Grupo Español, *Las mujeres y el poder político. Encuesta realizada en los 150 Parlamentos nacionales existentes al 31 de octubre de 1991*, Cortes Generales, Madrid, 1992, p. 15.

¹⁷ Según los datos aportados por la Unión Interparlamentaria de 2001, el porcentaje de mujeres (media mundial) es de un 6 por 100 en los Gobiernos y de un 10 por 100 en los Parlamentos. Ahora bien, según las últimas cifras aportadas por la Unión Interparlamentaria, actualizados a septiembre de 2002, el porcentaje de mujeres en los Parlamentos de todo el mundo ha aumentado ligeramente hasta alcanzar el 14,78 por 100. Sin embargo, conviene diseccionar este porcentaje global por áreas geográficas. Así, los países nórdicos aportan un 39,3 por 100, mientras que el resto de Europa sólo alcanza la preocupante cifra de un 15,1 por 100; el continente americano un 16,4 por 100; Asia un 14,59; el África subsahariana un 13,5, y los Estados Árabes, como era de esperar, un 4,4 por 100.

¹⁸ Al respecto señalaba M. García Pelayo (*Obras completas*, t. III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991, p. 3277), que «la más grande revolución de nuestro tiempo es la de la liberación de la mujer; a su lado, la revolución rusa es una pequeña crisis ministerial (...). Su liberación es hoy un cambio histórico de ámbito planetario».

¹⁹ M. Rodríguez-Piñero y M.^a F. Fernández López, *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 75.

²⁰ L. Nuño Gómez, *Mujeres: de lo privado a lo público*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 15.

III. LA IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE CUOTAS

3.1. El espaldarazo internacional y el Derecho comunitario

Estas consideraciones parecen ser la causa de que el mundo occidental se encuentre inmerso en lo que podríamos llamar «vorágine de la paridad», es decir, el incremento imparable de todo tipo de medidas bienintencionadas para conseguir una mayor presencia de la mujer en el espacio representativo.

El empujón vino con la *Declaración sobre eliminación de la discriminación contra la mujer*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1967, cuyo artículo 4 establecía:

«Se adoptarán las medidas oportunas para garantizar a la mujer, en condiciones de igualdad con el hombre y sin ningún tipo de discriminación,

- a) el derecho de sufragio activo en las elecciones y el derecho de sufragio pasivo para todas las entidades elegibles públicamente,
- b) el derecho de voto en todos los referendos públicos,
- c) el derecho a desempeñar empleos públicos y ejercer todos los cargos públicos.

Estos derechos deben estar garantizados por la legislación.»

Esta Declaración fue completada con la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas de 18 de diciembre de 1979), que en su artículo 4 señalaba: «La adopción, por parte de los Estados que son parte de la Convención, de medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar el establecimiento de la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer no se considerará un acto discriminatorio con arreglo a la definición de la presente Convención, pero en ningún caso deberá tener como consecuencia el mantenimiento de normas desiguales o distintas: estas normas deberán abolirse en el momento en que se alcancen los objetivos sobre la igualdad de oportunidades y de trato.»

En definitiva, con ambos documentos se otorgaba validez al principio de «discriminación positiva», que, a partir de noviembre de 1992 con ocasión de la *Primera Cumbre europea de «Mujeres al Poder»*, se traduce en un conjunto de «medidas de actuación positiva», que buscan la realización efectiva de una «democracia paritaria», es decir, una representación equilibrada de hombres y mujeres, de forma que ninguno de los dos sexos tenga una presencia mayor del 60 por 100²¹.

²¹ La declaración final de esta reunión europea de mujeres decía textualmente: «Habida cuenta de que la igualdad formal e informal entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano, habida cuenta que las mujeres representan más de la mitad de la población: la democracia exige la paridad en la representación y gobierno de las naciones.» Apenas dos meses después se constituyó la «Organización de Mujeres por la Paridad», como reunión de la mayor parte de las asociaciones que compartían ese objetivo. Y en junio de 1994, por primera vez, el Partido Socialista francés presenta

Es éste el momento de inflexión. En general, las medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres en materia representativa²² suelen reconducirse a tres sistemas: sistema de cuotas, sistema de escaños reservados a las mujeres y sistema de nombramientos. Durante la década de los sesenta las propuestas iban desde la obligatoriedad de la reserva legal de escaños, hasta la instauración de cuotas de entre el 25 y el 30 por 100 en las listas a las elecciones municipales sin la exigencia de que las candidatas femeninas fuesen situadas en puestos que hiciesen previsible su elección. Sin embargo, en la década de los noventa se produjo un cambio sustancial en vista de que las anteriores propuestas no dieron los resultados deseados. Ya no se habla sólo de las elecciones municipales, sino que se pide la instauración de cuotas también en las elecciones nacionales, el porcentaje se eleva al 50 por 100, y que la consecución del objetivo no sea a costa del falseamiento del juego electoral que, en todo caso, debe ser libre. Por ello, se descarta el sistema de atribución obligatoria de escaños, y se apuesta decididamente por las candidaturas alternas en las listas electorales en sistemas proporcionales, o por la candidatura binominal en el caso de sistemas mayoritarios, es decir, la elección de un hombre y una mujer en cada circunscripción.

El llamado «sistema de cuotas» es quizás el mecanismo más estudiado y el que mayores pasiones despierta²³, y, sin lugar a dudas, es el más extendido en los últimos años, apoyándose en argumentos que lo consideran un mecanismo eficaz para aumentar rápidamente el número de candidatas, que sirvan de ejemplo a otras mujeres, y la presencia efectiva de mujeres parlamentarias que de otro modo habrían estado ausentes.

Dentro del sistema de cuotas, se pueden distinguir dos modelos: 1) la cuota que se aplica a la elección, es decir, que afecta al porcentaje de candidatas femeninas en relación con el total de candidaturas, y 2) la cuota que se aplica al resultado de la elección, esto es, que afecta al número de escaños que deberán ser ocupados por mujeres tras el escrutinio.

para las elecciones europeas una lista de candidatos con un número igual de hombres y mujeres, ordenados de forma alterna. El Instituto sueco IDEA en 1998 emitió un Informe titulado «El papel de la mujer en las instituciones parlamentarias», que incidía nuevamente en el escaso éxito de las anteriores medidas a la vista de los datos proporcionados por los 240 Parlamentos sobre presencia de las mujeres en estas instituciones. En aquel momento el porcentaje no superaba el 11 por 100. Las razones que, según este Informe, explicaban estas cifras eran: la ausencia de una educación igualitaria, la falta de práctica en las funciones de liderazgo, la preexistencia de un «modelo masculino» de política y la pobreza que impide a la mujer, en mayor medida que al hombre, acceder a la educación básica, mucho más si se trata de la universitaria.

²² El concepto de discriminación positiva nació en la India, en la década de los treinta del siglo pasado, como política de la metrópoli británica que intentaba superar la fuerte división en castas de la sociedad hindú. Fue así como obtuvo plasmación constitucional en la Norma Fundamental india de 26 de junio de 1950, cuyo artículo 16.4 prevé la reserva de puestos en la Administración a favor de los miembros de la casta de los «intocables», habitualmente marginada en todas las facetas sociales. La redacción de este precepto, denominado *Equality of opportunity in matters of public employment*, es: «Se garantiza la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos en materia de empleo, o acceso a cualquier puesto estatal [...]. Ningún ciudadano podrá ser discriminado en materia de empleo u oficio estatal, por motivos de religión, raza, casta, sexo, descendencia o lugar de nacimiento, residencia o cualquier otro motivo.»

²³ Unión Interparlamentaria. Grupo Español, *op. cit.*, p. 108.

El objetivo de ambos sistemas es el mismo, pues pretenden conseguir la «visibilización plena de las mujeres en el espacio público»²⁴ como mecanismo de aceleración de un movimiento imparable, pero ralentizado, de integración de las mujeres en todos los ámbitos. Sin embargo, la segunda opción, que no es otra cosa que el sistema de escaños reservados, goza de escasa aplicación, porque es concebido como una forma radical de fomento de la participación de la mujer en la vida pública, escasamente justificable en los sistemas constitucionales, como ocurrió con las llamadas cuotas rígidas en el ámbito laboral²⁵.

Por su parte, el sistema de cuotas en las listas electorales parece de mejor encaje constitucional, pues no supondría la exclusión definitiva y automática del candidato masculino y permitiría que la elección por parte del cuerpo electoral siguiese siendo libre, al eliminar toda imposición del candidato

²⁴ Nuño Gómez, *op. cit.*, p. 16.

²⁵ Para la consecución de una verdadera igualdad de género en el ámbito laboral en los últimos cincuenta años se ha llevado a cabo toda una panoplia de políticas de integración, v. gr. medidas protectoras, acciones positivas de segunda generación (ayudas, subvenciones para la contratación de mujeres, fomento de cursos de especialización o promoción...). Estas últimas se han mostrado claramente insuficientes, mientras que las primeras no sólo no han supuesto un avance, sino un claro retroceso. Por ello, en la última década, la cuestión se ha orientado al análisis de la constitucionalidad de las medidas de discriminación positiva. Como en la mayoría de los países comunitarios, y también en España, «el Derecho de la Comunidad Europea ha supuesto un significativo impacto en la lucha por la igualdad de retribución para las mujeres, y la protección legal cotidiana debe ser vista hoy en día a la luz del Derecho comunitario» (Barnett, *op. cit.*, p. 666). Por ello, en el estudio de las medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres, el Derecho comunitario constituye una aportación valiosísima, sobre todo los programas de integración emprendidos por los órganos comunitarios y las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia.

Al margen de la tradicional referencia del artículo 119 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, y de la encomiable labor de la Comisión que hizo suya la pretensión de acelerar el ritmo de integración de una política igualitaria en materia salarial a través de una serie de Recomendaciones a países miembros desde 1960, tienen singular importancia las Directivas comunitarias. Así, se promulgó la Directiva 75/117/CEE, de 10 de febrero de 1975, que obligaba a todos los Estados miembros a suprimir las discriminaciones que resultasen de las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas, y la Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. De entre las sentencias del Tribunal hubo una que removió las conciencias comunitarias. Fue la famosa Sentencia Kalanke, de 17 de octubre de 1995, as. C-450/93, que interrumpió la corriente comunitaria sobre la igualdad de sexos, finalmente resuelta por la Sentencia Marschall, de 11 de noviembre de 1997, as. C-409/95. Sobre la discriminación positiva a favor de las mujeres en el ámbito laboral merecen consultarse: M. Atienza, «Un comentario al caso Kalanke», en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996; L. Millán Moro, «Igualdad de trato entre hombres y mujeres respecto a la promoción profesional en la jurisprudencia comunitaria: igualdad formal *versus* igualdad sustancial (comentario a las Sentencias del TJCE de 17 de octubre de 1995, as. C-450/93, Kalanke, y de 11 de noviembre de 1997, as. C-409/95, Marschall)», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, núm. 3, julio-diciembre 1998; D. Giménez Gluck, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant Monografías, Valencia, 1999; F. Rey Martínez, «La discriminación positiva de mujeres (comentario a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, mayo-agosto 1996; A. Ruiz Miguel, «La discriminación inversa y el caso Kalanke», en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996, y M. V. Ballester, «Acciones positivas. Punto y aparte», en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996. Un breve comentario a ambas sentencias puede consultarse en E. González Hernández, «Igualdad, discriminación positiva y Constitución: su incidencia en el Derecho comunitario», en *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 13, mayo 1999, pp. 183 a 197.

por los poderes públicos. Estas objeciones se expresaron en el *Simposio Interparlamentario de noviembre de 1989 sobre la participación de las mujeres en la vida política y parlamentaria*, donde se afirmó cómo las mujeres habían sido las grandes perdedoras por la fijación de este sistema en el momento en que las elecciones se rigieron por las normas de la libre competencia política²⁶.

Por su parte, en cuanto al Derecho comunitario, esta cuestión se ha visto permanentemente relegada de la agenda comunitaria, desde que se presentase la Resolución del Consejo de Ministros de la Unión Europea de 27 de marzo de 1995 que decía: «El Consejo afirma que una participación equilibrada en la toma de decisiones (...) en cada ámbito de la vida constituye una importante condición para la igualdad entre hombres y mujeres. Es necesario hacer todo lo posible para que se produzcan los cambios en las estructuras sociales y en las actitudes que son esenciales para una auténtica igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los puestos de toma de decisiones en el ámbito, político, económico, social y cultural.»

A ésta le sucedió la Recomendación del Consejo de la Unión Europea relativa a la participación equilibrada de los hombres y mujeres en los procesos de decisión, de 2 de diciembre de 1996²⁷, que supuso el que muchos Estados europeos comenzasen a reglamentar la cuestión por vía legislativa, a pesar del riesgo de tropezar con obstáculos de tipo constitucional²⁸. Pero, además de otros varios intentos²⁹, hasta el 18 de enero de 2001 el Parlamento

²⁶ Así lo demostró el estudio de la Unión Interparlamentaria, *Distribución de escaños entre hombres y mujeres en los Parlamentos nacionales. Datos estadísticos de 1945 a 30 de junio de 1991*, Serie *Informes y Documentos*, núm. 18, Ginebra, 1991.

²⁷ El origen de esta recomendación comunitaria debemos establecerlo en el IV Conferencia Mundial de Mujeres de septiembre de 1995 en Pekín.

²⁸ M. Verdussen, «La participation des femmes aux élections en Belgique», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 36, 1999, p. 801.

²⁹ En 1996, el parlamentario europeo de Los Verdes, Nel van Dijk, presentó a la Comisión una pregunta escrita (E-0161/96) sobre la discriminación positiva a favor de las mujeres en la presentación de candidaturas para las elecciones al Parlamento Europeo que decía: «El 8 de enero de 1996, el Tribunal de Trabajo de Leeds declaró ilegal la campaña denominada *Emily's List* del Partido Laborista británico, con la que se pretendía que en algunas circunscripciones sólo pudieran presentarse mujeres como candidatas a la Cámara de los Comunes. ¿Está basada esta sentencia en la Directiva 76/207/CEE y/o en el artículo 199 del Tratado de la CEE?»

¿Comparte la Comisión la opinión del Tribunal, que considera que el hecho de ser diputado al Parlamento es una profesión y que, por tanto, la distribución de los cargos políticos entra en el ámbito de la Directiva 76/207/CEE y del artículo 119? En caso afirmativo, las cuotas que utilizan los distintos Estados miembros y partidos políticos para la inclusión de mujeres en las listas electorales ¿constituyen una forma de discriminación positiva que, según la sentencia Kalanke, incumple el Derecho comunitario?

Si la Directiva 76/207/CEE y/o el artículo 119 se extienden a los procedimientos para la presentación de candidaturas y a la elección de cargos políticos ¿puede aplicarse entonces también la prohibición establecida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en cuanto discriminación indirecta de las mujeres?

En caso afirmativo ¿podría preguntarse, en principio, al Tribunal de Justicia si el sistema electoral por circunscripciones del Reino Unido (*“first past the post”*), que obliga a los candidatos a cumplir una serie de expectativas estereotipadas, obstaculizando así gravemente la presentación de candidaturas y la elección de mujeres a cargos políticos, supone una forma de discriminación indirecta contraria al Tratado?» La respuesta de la Comisión fue breve: «las candidaturas a las elecciones no constituyen una relación laboral (...) por lo que no entran en el campo de aplicación del artículo 119 del Tratado ni de la Directiva 76/207/CEE».

Europeo no se pronunció sobre la Resolución del Consejo de 1996, en *Resolución sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Recomendación 96/694 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996, relativa a la participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones*.

Finalmente, el artículo 23 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, conocida como Carta de Niza, sanciona la paridad entre hombres y mujeres en todos los campos y, por tanto, podrían admitirse determinadas medidas que prevean ciertas ventajas a favor del sexo infrarrepresentado. La Carta está destinada a hacer visibles y factibles los valores que la Unión considera fundamentales, e incluye dentro de la identidad europea el valor de la igualdad entre sexos.

3.2. Los diferentes modelos de Derecho comparado

Los países nórdicos fueron los primeros en adoptar un sistema de cuotas femeninas, y su porcentaje de mujeres en el seno de las Asambleas legislativas es uno de los más elevados del mundo (Suecia: 42,7 por 100, Dinamarca: 37,4 por 100, Finlandia: 36,5 por 100). El éxito de los países nórdicos, parece estar «en el comportamiento de los partidos políticos, que han impuesto en su propio seno cuotas del 40 por 100»³⁰, situación similar a la alemana, donde la mayor representatividad de las mujeres se materializa en los Estatutos de los partidos políticos, que han sido modificados en los últimos años para reservar a las mujeres determinados porcentajes: SPD un 40 por 100, CSU un 33 por 100³¹, Los Verdes con puestos impares para las mujeres y puestos pares para los hombres.

Sin embargo, Argentina también fue pionera en esta materia, desde que en 1991 reservó por ley un 30 por 100 de los puestos en las listas electorales a las mujeres. La modificación de la Ley Electoral argentina establecía el siguiente texto: «Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 por 100 de los/as candidatas a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficiada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.»

Bélgica, a pesar de las objeciones señaladas por el Consejo de Estado, promulgó el 24 de mayo de 1994 una disposición legislativa que pretendía alentar la presencia femenina en ámbitos representativos mediante el establecimiento de una cuota en las listas de candidatos al Parlamento, prohibiendo que hubiese más de dos tercios en las listas de un solo sexo del total que representa la suma de escaños a cubrir en dicha elección, es decir, uno de cada cuatro lugares en las listas debía corresponder al sexo infrarrepresentado. Esta cuota fue plenamente efectiva a partir del 1 de enero de 1999, fecha a partir de la cual el porcentaje debía elevarse a uno de cada

³⁰ L. Favoreu, «Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50 (mayo-agosto), 1997, p. 19.

³¹ En el nivel de la estructura interna del partido el porcentaje reservado es de un 40 por 100.

tres puestos para varones³². La sanción que se proponía de no cumplir con dicho mínimo porcentual era la exclusión de tantos candidatos masculinos cuantos hubiese en exceso. A esta disposición le siguió la propuesta de 20 de marzo de 1997, que pretendía dar la más alta legitimidad a la democracia paritaria.

En Portugal se aprobó el Decreto constitucional 1/1997, de cuarta revisión constitucional, cuyo artículo 6 disponía: «Son añadidas al mismo artículo —art. 9— dos nuevas líneas g) y h) con la siguiente redacción: [...] h) promover la igualdad entre hombres y mujeres.» Como consecuencia de esta medida, desde 1998 se fueron sucediendo diferentes iniciativas como el proyecto de ley gubernativo, en ese año, que pretendía obligar a que las listas electorales contuviesen un mínimo del 25 por 100 de uno de los dos sexos, es decir, del sexo femenino, previendo multas en caso de incumplimiento y compensaciones económicas si se superase el porcentaje mínimo legal. Posteriormente se pretendió el desarrollo legislativo de este punto de su Constitución, para lo que el Gobierno presentó en 1998 una propuesta de ley número 94/VII que quería garantizar una mayor igualdad de oportunidades en la presencia de los ciudadanos de ambos sexos en las listas electorales para las elecciones de diputados en la Asamblea de la República y en el Parlamento europeo. Sin embargo, el intento fue baldío y no prosperó³³, al ser rechazado por la Asamblea de la República en marzo de 1999.

En Italia, la Ley número 81, de 25 de marzo de 1993, de elección directa del Alcalde, el Presidente de la Provincia, el Consejo municipal y el Consejo provincial, imponía en los municipios de 150.000 o más habitantes, que «en las candidaturas ninguno de ambos sexos puede, en principio, estar representado en una proporción superior a los dos tercios». Con motivo de la celebración de los comicios municipales, se produjo la impugnación de los resultados en un municipio de menos de 150.000 habitantes por el incumplimiento de dicho precepto al haber sólo una mujer entre los treinta candidatos presentados. El asunto llegó hasta el Consejo de Estado, que elevó

³² Sin embargo, previamente a esta fecha ya fue puesta en marcha en las elecciones provinciales y municipales de 9 de octubre de 1994, con un resultado desalentador porque muchas candidatas femeninas fueron puestas en posiciones en que no cabía la elección. Así, de un porcentaje del 32 por 100 de mujeres en las listas sólo fueron elegidas un 19,9 por 100. Como señala Favoreu (*op. cit.*, p. 20), «la solución belga es, en el mejor de los casos, equivalente a la solución francesa de 1982, muy por debajo de lo que hoy en día se considera deseable». Es más, según los datos suministrados por el «Observatorio de la Paridad» francés, el porcentaje de mujeres en el Parlamento belga es muy bajo, a pesar de la ley, pues no supera el 23,3 por 100. Pero es que, como señala Verdussen (*op. cit.*, p. 802), «la solución del legislador belga no afecta directa e inmediatamente a la composición de la Asamblea. Únicamente toca las listas de los candidatos, preservando la libertad de votar del elector. Establece cuotas de candidaturas, no de escaños».

³³ Esta iniciativa gubernamental pretendía la reserva del 25 por 100 de las candidaturas a las mujeres en las elecciones europeas y generales de mayo y octubre de dicho año y el 33,3 por 100 en las sucesivas convocatorias electorales de este tipo. Sorprendentemente, esta proposición de ley fue rechazada por los votos en contra del Partido Comunista portugués, Los Verdes, además del Centro Democrático y Social, y la socialdemocracia. Por otra parte, debe reseñarse que las cuotas que se establecían en esta proposición de ley eran singularmente bajas, a juzgar por las que se proponen en los tiempos actuales. Así, se hablaba de una cuota del 25 por 100 en las elecciones de octubre de 1999 y del 33,33 por 100 en las elecciones posteriores.

la cuestión ante la *Corte Costituzionale* por posible vulneración de los artículos 3 y 51 de la Constitución Italiana.

Fue así como esta medida legislativa fue parcialmente declarada inconstitucional por la *Corte Costituzionale* italiana en Sentencia número 422, de 12 de septiembre de 1995³⁴, basándose en que violaba el principio de igualdad ante la ley, pues según la interpretación que realiza del artículo 51 de su Norma Constitucional, toda discriminación positiva «no puede incidir directamente sobre el contenido mismo de los derechos rigurosamente garantizados en igual medida para todos los ciudadanos en cuanto tales»³⁵. No obstante, en el 2001 se aprobó la Ley Constitucional número 2, de 31 de enero, sobre disposiciones concernientes a la elección directa de los Presidentes de las regiones de estatuto especial y de las provincias autónomas de Trento y Bolzano, con la que se han modificado sus respectivos estatutos regionales para incluir la siguiente redacción: «a fin de conseguir el equilibrio de representación de sexos, la ley promoverá condiciones de paridad para el acceso a las convocatorias electorales», que conllevó la nueva redacción del artículo 117 de su Constitución, cuyo inciso 7 dice actualmente: «Las Leyes regionales promoverán [...] la paridad de acceso entre mujeres y hombres a los cargos electivos.»

Sin embargo, no ha sido ésta la última iniciativa paritaria, sino que en 2002 se aprobó en primera lectura por la Cámara de Diputados la modificación del artículo 51 CI relativo al acceso a cargos públicos y puestos electivos en condiciones de igualdad al que se pretendía añadir: «La República promoverá con los procedimientos adecuados las mismas oportunidades entre hombres y mujeres», esto es, un recurso de tipo «francés» llamado a superar la contrariedad del juez constitucional en relación con este tipo de medidas³⁶, aunque, según Rositani, sigue subsistiendo un insuperable obstáculo para las cuotas en las listas (a las que denomina acciones positivas «fuertes») como es el de la existencia en la Constitución Italiana de algunos principios superiores que no pueden ser modificados en su contenido esencial ni siquiera por leyes de revisión constitucional o leyes constitucionales (Sentencia de la *Corte Costituzionale* italiana 1146/88) entre los que habría que incluir necesariamente el principio de representación política³⁷.

³⁴ El texto de la sentencia puede consultarse en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995, pp. 3255 y ss. En cambio, la Ley 276/1993, relativa a la elección de representantes en el Senado de la República, pasó prácticamente desapercibida en la medida en que sólo recogía una declaración genérica del deber de favorecer una representación equilibrada entre hombres y mujeres, pero no establecía medidas concretas.

³⁵ Según la *Corte Costituzionale*, la igualdad en el campo de los derechos políticos no puede significar otra cosa que la indiferencia del sexo en el ámbito político, por tanto, la pertenencia a uno u otro sexo no puede ser utilizada como requisito de elegibilidad, ni como requisito de «candidatabilidad».

³⁶ G. Brunelli, «Un “ombrello” costituzionale per le azioni positive elettorali», en *Quaderni Costituzionalli*, núm. 3, septiembre 2002, p. 615; y A. Deffenu, «La revisione virtuale dell'art. 51 Cost.», en *Quaderni Costituzionalli*, núm. 3, septiembre 2002, pp. 617 a 619. También pueden consultarse A. Poggi, «Sulla riforma dell' art. 51 Cost: Le quote alla prova della democrazia pluralista», en *Quaderni Costituzionalli*, núm. 3, septiembre 2002, pp. 619 a 621, y M. Rositani, «La Francia e le «quote per le donne», en *Quaderni Costituzionalli*, núm. 2, junio 2002, pp. 354 a 356.

³⁷ Rositani, *op. cit.*, pp. 354 a 356.

En Francia, las mujeres estaban presentes en la representación parlamentaria ya en 1791, sin embargo, dos años después (octubre de 1793) fueron excluidas con el argumento de que: «una mujer no debería dejar a su familia para mezclarse en asuntos de gobierno», argumento que incluso consiguió que se prohibieran las sociedades de mujeres y los clubes populares. Finalmente, en abril de 1944 se reconoce el derecho de las mujeres a ser electoras y elegibles, votando por primera vez en las elecciones municipales de 1945.

Esta tradición perduró hasta 1996. En esta fecha tuvo lugar una significativa iniciativa a favor de la paridad de gran eco. Se trataba de «El manifiesto de los diez en pro de la paridad», suscrito por diez mujeres antiguas ex ministras, que incluía diez propuestas, entre ellas: la institución de las cuotas con el propósito de alcanzar «el umbral significativo de un tercio de los electos de cada una de las Asambleas en cuestión» y «la financiación de los partidos políticos en función del respeto al principio de paridad en sus instancias dirigentes y en sus elegidos»³⁸.

En realidad, no deben extrañar todas estas iniciativas en el país vecino, pues, como el propio Observatorio de la Paridad señalaba en su *Rapport* «La paridad entre las mujeres y los hombres: Un avance decisivo para la democracia», de marzo de 2002, en 1998 el número de mujeres en las Asambleas legislativas francesas no superaba el 6,2 por 100, cifra todavía inferior a la de 1997, en que el Parlamento francés acogía un 6,4 por 100 de diputadas³⁹. Sin embargo, el 15 de diciembre de 1998, la Asamblea Nacional aprobó la reforma constitucional de modificación de los artículos 3 y 4 de su Constitución decididamente a favor de la paridad, con el apoyo de todos los grupos políticos (Ley constitucional 99/596, de 8 de julio de 1999)⁴⁰.

³⁸ Previamente a este «Manifiesto» se habían formulado proposiciones de ley constitucional. La primera es de 23 de marzo de 1994 y proponía añadir al artículo 3 de la Constitución gala un párrafo quinto con el siguiente contenido: «El acceso en condiciones de igualdad de hombres y mujeres a los cargos políticos se garantiza mediante la paridad.» La segunda tuvo lugar el 24 de junio de 1996 y fue presentada por un grupo de diputados del UDF con idéntica finalidad que la anterior, la adición al artículo 3 del siguiente texto: «La ley puede limitar la proporción de candidatos de un mismo sexo que figuren en las listas de las candidaturas a una elección.»

³⁹ Sin embargo, dos años antes, en 1995, los tres principales candidatos prometieron establecer cuotas en todas las elecciones que se celebraran sobre la base de la representación proporcional. Sin embargo, el candidato que se alzó con la victoria, Jacques Chirac, no cumplió la promesa electoral, y simplemente creó el «Observatorio de la paridad entre mujeres y hombres» por Decreto núm. 95/1114, de 18 de octubre, con la misión de elaborar políticas públicas en favor de la igualdad entre hombres y mujeres. Así, sus labores son de identificación, evaluación y análisis de las desigualdades entre sexos en el terreno político, económico y social, la formulación y difusión de recomendaciones y dictámenes que promuevan la paridad entre hombres y mujeres (art. 2 del Decreto núm. 95/1114). Se compone de 30 miembros nombrados por Decreto del Primer Ministro de entre los propuestos por el Ministro de Asuntos de la Mujer, renovables cada tres años, con la posibilidad de una renovación (art. 6 del Decreto núm. 95/1114). La última renovación tuvo lugar el 25 de enero de 1999. Sus conclusiones adoptan la forma de *Rapport Officiel* y las más significativas han sido: «La paridad entre las mujeres y los hombres: un avance decisivo para la democracia», «La paridad en política», «Un hombre, una mujer; una mujer, un hombre: hacia la paridad en política». Un comentario de esta cuestión en Rositani, *op. cit.*, pp. 354 a 356.

⁴⁰ Las socialistas francesas fueron las impulsoras de esta reforma, y sólo dos diputados, el neogaulista Didier Julia y la católica Christine Boutin, intervinieron en contra de la iniciativa. Debe señalarse que, en un primer momento, según la propuesta original, la legitimidad constitucional de las acciones en pro de la paridad se buscó en el artículo 34 CF.

La aprobación por parte de las dos Cámaras (Asamblea Nacional y Senado) es de fecha 28 de junio de 1999. Posteriormente, el 6 de junio de 2000 se promulga la Ley relativa al igual acceso de las mujeres y de los hombres a los mandatos electorales y las funciones electivas (Ley 2000-493, de 6 de junio de 2000)⁴¹.

El sistema francés de fomento de la paridad en las listas electorales se estructura del siguiente modo: los partidos políticos deben presentar tantas candidatas como candidatos con una diferencia porcentual máxima del 2 por 100. En caso de incumplimiento se prevén una serie de sanciones financieras, tal y como permite el artículo 4 de la Constitución francesa, revisado el 28 de junio de 1999. Así, se penalizará a los partidos que incumplan este mandato con una rebaja en las subvenciones estatales del 5 por 100 si en la lista falta hasta el 10 por 100 de candidatas, un 30 por 100 menos en la subvención si la ausencia de candidaturas femeninas es de hasta un 60 por 100, o un 50 por 100 menos a percibir del Estado si sólo se incluyen candidatos hombres.

El origen de la modificación del artículo 3 de la Constitución gala vino cuando el *Conseil Constitutionnel*, en sus Sentencias número 82-146, de 18 de noviembre de 1982, y número 98-407, de 14 de enero de 1999, desautorizó las propuestas de limitar al 75 por 100 el número de candidatos de un mismo sexo en las elecciones municipales y en las elecciones regionales para la Asamblea de Córcega. Los magistrados del *Conseil* argumentaron que dicha postura era contraria a la idea de sufragio universal, igual y secreto y desautorizaron esta iniciativa porque se asemejaba a una forma de porcentualización de la soberanía y de división en categorías de los electores y elegibles en las consultas electorales contraria al artículo 3 de su Constitución y al artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre⁴²;

⁴¹ La discusión parlamentaria de esta Ley estuvo plagada de controversia, porque se pretendía aprobar una redacción excesivamente ambigua para lograr el necesario espaldarazo parlamentario. El Gobierno, consciente de que esta redacción no era satisfactoria, presentó un nuevo Proyecto de Ley por el que se pretendía obligar a los partidos políticos a presentar idéntico número de hombres y mujeres (*Documents parlementaires de l'Assemblée Nationale* núm. 2013, *Project de loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*), que garantizase la elección del mismo número de personas de uno y otro sexo. Terminada la discusión parlamentaria, el Proyecto fue llevado al Consejo Constitucional para que se pronunciase sobre su posible inconstitucionalidad. El *Conseil Constitutionnel*, en Decisión 2000-429, de 7 de junio, consideró constitucional la imposición de este sistema de cuotas, aunque, basándose en consideraciones técnicas, declaró inconstitucionales algunos preceptos de dicha disposición legislativa, concretamente los números: 1, 4, 9, parcialmente el 10 y el 15, 18, 19 y 20.

⁴² La primera iniciativa en Francia es de enero de 1979, obra de Monique Pelletier, Ministra de la Familia y de la Condición Femenina, que propuso que las candidaturas para las elecciones municipales en las ciudades de más de 2.500 habitantes incluyesen un mínimo del 20 por 100 de mujeres. Poco después, en noviembre de 1980, el Primer Ministro Raymond Barre remitió al Parlamento un Proyecto de Ley que exigía la presencia de al menos un 20 por 100 de personas de cada sexo. El Proyecto fue aprobado en primera lectura por la Asamblea Nacional por una amplísima mayoría (439 votos contra 3), pero no pudo ser votado por el Senado por finalización del período de sesiones. Sin embargo, durante el verano de 1982 con ocasión del Proyecto de Ley de Reforma de las Elecciones Municipales del Ministerio de Interior se tomó en consideración la propuesta de establecimiento de cuotas. La enmienda presentada por Gisèle Halimi (Diputada socialista) proponía una cuota de un 30 por 100. La proporción fue reducida al 25 por 100 mediante modificación gubernamental, pero finalmente fue aprobada por la Asamblea

muy al contrario de la posición que expresaron en su Decisión de 30 de mayo de 2000 (Dec. n. 2000-429) en que calificaban de base legítimamente idónea las diferentes opciones que adoptase el legislador ordinario para favorecer la representación de ambos géneros, quizás porque el problema de la escasa presencia de mujeres en el Parlamento francés seguía subsistiendo. Es más, todavía en el año 2000, Francia continuaba siendo el país con una representación porcentual de mujeres más baja de toda la Unión Europea (5,9 en el Senado y 10,9 en la Asamblea Nacional). Este porcentaje numérico tan bajo no es más que el reflejo de la ausencia de voluntad de las instancias políticas para abrir la vida política a las mujeres no hacía sino agrandar el riesgo de fomentar la vía más radical en la lucha por la mayor presencia de las mujeres: la de la paridad.

IV. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE CUOTAS

Centrándonos en el caso francés, según Favoreu, con esta ley no se garantiza la paridad, sino que contribuye a reforzar la presencia de las mujeres en la Asamblea Nacional, que, en la actualidad, con la excepción de Grecia, era la más baja de todos los países europeos (10,9 por 100 de diputadas femeninas contra un 40 por 100 en Suecia, 26 por 100 en Alemania, 18 por 100 en el Reino Unido, 13 por 100 en Portugal...)⁴³. Y parece haberlo conseguido, al menos a nivel local, porque, tras las elecciones municipales de 2001, el número de mujeres en los Ayuntamientos se duplicó. El resultado no deja lugar a dudas: las mujeres constituyen el 47 por 100 de los concejales electos en los 2.700 municipios de más de 3.500 habitantes frente al 21,7 de la anterior consulta electoral. Y todavía conviene aportar un nuevo dato: en las elecciones departamentales, donde la paridad en las listas no es obligatoria, el porcentaje de mujeres se sitúa dentro de la tradición francesa: un 9,8 por 100⁴⁴.

Sin embargo, a pesar de la que hemos denominado «vorágine de la paridad», también es observable el movimiento inverso, es decir, un rechazo absoluto de este tipo de medidas incluso en países con una amplia tradición en medidas de discriminación positiva. Éste es el caso de los Estados Unidos. La actual forma de entender la discriminación positiva procede de este país, que a principios de los años sesenta inició una línea jurisprudencial sobre interpretación y aplicación de la enmienda decimocuarta de su Texto Constitucional, que permitió la constitucionalidad de medidas tendentes a la superación de las desigualdades reales y efectivas. Pero, en el caso de la discriminación positiva en materia electoral, la posición mayoritaria desde la

Nacional por 476 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones. Sin embargo, esta Ley fue impugnada ante el *Conseil Constitutionnel* por los Diputados de la oposición. Inicialmente, el recurso no versaba sobre el último apartado del artículo 4, pero este precepto fue analizado en sesión de 23 de octubre de 1982. La decisión final (82-146) es de fecha de 18 de noviembre de 1982.

⁴³ Favoreu *et alii*, *Droit constitutionnel*, 3.^a ed., Dalloz, París, 2000, p. 684.

⁴⁴ *El País*, 27 de marzo de 2001.

década de los noventa del pasado siglo es contraria, sobre todo desde que en 1997 se consiguiese someter a referéndum en el Estado de California la Proposición 209 de reforma de la Constitución de este Estado que pretendía adoptar el siguiente texto: «El Estado no discriminará, ni proporcionará un trato favorable, a ningún individuo o grupo basándose en su raza, sexo, color, etnia, u origen nacional en el desarrollo de las políticas de empleo público, educación pública o contratación de las empresas con el Estado.» La proposición fue aprobada y se convirtió en la sección 31 del artículo 1 del Texto californiano. Así, no habría posibilidades de favorecimiento de las mujeres en el acceso efectivo a un escaño en su Asamblea.

Visto el estado de la cuestión, no queda más remedio que coincidir con Favoreu en que «resulta difícil describir (fijar) cuál sea el estado de la cuestión, debido a que el debate se halla oscurecido tanto por preocupaciones o consideraciones no jurídicas como por enfoques o incluso inexactitudes en lo que se refiere al Derecho extranjero y comparado»⁴⁵. En primer lugar, porque se tiende a asimilar las cuotas que afectan exclusivamente al porcentaje de candidatas femeninas con las cuotas que afectan al resultado de la elección.

Por ejemplo, en Bélgica el sistema de cuotas establecido por la Ley de 1994 ha sido duramente criticado al considerar que pretendía la atribución directa de los escaños. Hay que señalar que el porcentaje de la cuota es, aunque pudiera parecer lo contrario, singularmente bajo, pues de cada cuatro puestos en la lista uno debería corresponder a una mujer, el sexo que en la actualidad está infrarrepresentado⁴⁶. De este modo, por ejemplo, en la elección a la Cámara Baja, en la circunscripción de Charleroi, donde se elige nueve parlamentarios, el número máximo de la lista, de quince candidatos, al incluir los suplentes, sería plenamente conforme con la Ley belga si incluyese solamente tres mujeres. La alternativa más favorable a las mujeres sería, que de estas tres mujeres, una fuese suplente, y las otras dos ocupasen el puesto número cuatro y octavo, es decir, que solamente una tendría posibilidades reales de ser elegida. Por tanto, parece difícil mantener que esta medida supondría la atribución directa a las mujeres de los escaños. Estaría más cerca de las denominadas *affirmative action* que de las medidas de discriminación positiva, porque la Ley «no impone estrictamente la paridad entre los hombres y las mujeres, más que de cuotas habla de porcentajes máximos»⁴⁷. Verdussen señala que la lista no satisfará más que ciertas exigencias pura y simplemente marginadas, por las que se rechaza el derecho del sexo infrarrepresentado a formar parte del escrutinio⁴⁸, por los diversos recelos de los partidos políticos a incluir mujeres en sus listas de candidaturas. Dicho de otro modo, la igualdad de tipo homologador actúa como una regla de selección positiva de aquel que se adapta al modelo normativo dominante

⁴⁵ Favoreu, «Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución», *op. cit.*, p. 13.

⁴⁶ La Ley belga de 1994 en ningún momento habla de «mujeres», sino de «sexo infrarrepresentado».

⁴⁷ Verdussen, *op. cit.*, p. 801.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 802.

y de selección negativa de quien no se acomoda, entonces parece justificarse la existencia de reglas diferentes que seleccionen de forma positiva «la diferencia discriminada»⁴⁹.

Admitida, así, la necesidad de tratar desigualmente a los desiguales, entrarían en juego dos posibilidades: aceptar medidas que denominaremos «paternalistas», en cuanto siguen evitando una equiparación con el género masculino⁵⁰, o impulsar y fomentar las medidas de «acción positiva» que verdaderamente ayuden a lograr una total equiparación, no estrictamente cuantitativa sino más bien cualitativa, entre ambos sexos tanto en el punto de partida como en el de llegada.

Por ello, al margen de la discusión sobre la constitucionalidad o no de estas medidas, el análisis adecuado de la cuestión parece estar en la valoración de otro tipo de consideraciones porque, como ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional en su STC 229/1992, de 14 de diciembre, Fundamento Jurídico 2: «a diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, la prohibición de discriminación entre los sexos implica un juicio de irracionalidad de diferenciación establecido ya *ex Constitutione*», es decir, «no es en la Constitución, sino fuera de ella, en donde ha de buscarse el criterio con el que juzgar sobre la licitud o ilicitud de las diferencias establecidas por el legislador. Las exigencias de lo razonable le remiten fuera de la Constitución, a un juicio de la razón práctica»⁵¹.

En definitiva, no se trata de otra cosa que de analizar si el sistema de cuotas, y dentro de él sus distintas modalidades, consiguen el fin pretendido, entendiendo por éste no la paridad en el seno de las Asambleas legislativas, sino la equiparación real de ambos géneros, masculino y femenino, en las oportunidades a la hora de participar activamente en la toma de decisiones políticas.

Hay algo sobre lo que no se repara cuando se está ante propuestas paritarias en el concreto aspecto de las listas de candidatos en las elecciones legislativas es que ello no supondría, ni mucho menos, la erradicación de dicha falta de participación en la vida política del sexo infrarrepresentado.

⁴⁹ A. Solanes Corella, «El sistema de cuotas como forma de asegurar la participación política de las mujeres», en *Grupo de Estudios sobre ciudadanía, inmigración y minorías*, Universidad de Valencia, p. 8.

⁵⁰ Recordemos cómo en el caso del acceso de las mujeres al mercado laboral en los primeros momentos se establecieron cuestiones como el cuidado de los hijos de las trabajadoras en guarderías a cargo del empresario, que no supusieron un avance, sino un claro retroceso, pues «es conocido el mecanismo por el que ciertas medidas protectoras de las mujeres en la esfera laboral (exclusión de ciertos trabajos duros, pago especial de las horas nocturnas, vacaciones especiales...) tienen el efecto perverso de encarecer el trabajo femenino, desincentivando la contratación de mujeres y consolidando su desigualdad en esa esfera respecto de los hombres» (Ruiz Miguel, «La discriminación inversa y el caso Kalanke», *op. cit.*, p. 130). Así se expresó también en el *Simposio Interparlamentario sobre la participación de las mujeres en la vida política y parlamentaria de 19 de noviembre de 1989*, donde se expresaron fuertes reservas, incluso una abierta objeción, al principio mismo de discriminación positiva, porque se defendía que algunas de estas medidas de actuación positiva podrían tener efectos perjudiciales o engañosos.

⁵¹ A. Ollero, *Discriminación por razón de sexo. Valores, principios y normas en la jurisprudencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 85.

Por ello, es necesario analizar cada una de las propuestas para llegar a saber, o intuir, qué efectos tendrían, es decir, si con ellas se consigue una mayor participación de las mujeres en la vida pública, y el acceso a puestos de responsabilidad en condiciones de igualdad, y no atribuirles puestos reservados por el solo hecho de ser mujer. Esto no es más que poner en juego el «test del efecto o del impacto compensador», o, lo que en lo mismo, valorar y observar las consecuencias de esa medida para saber si la misma deber calificarse como pseudoprotectora de la mujer, en cuyo caso, sería inválida por encubrir una situación desfavorable para la mujer, o bien para saber si debe calificarse como acción afirmativa que promueve la igualdad real entre hombres y mujeres, supuesto en el que la medida deberá permanecer hasta que la igualdad se logre⁵². Esta operación es absolutamente necesaria, porque lo contrario, es decir, «extender privilegios irracionales [...] tanto a los hombres como a las mujeres, puede ser una forma perfectamente idónea para que lo que era una discriminación abierta, corregida de esta forma, se convierta en una discriminación indirecta, porque usualmente ese efecto expulsivo tendrá un impacto más intenso sobre las mujeres, produciendo así “un efecto boomerang” encubierto por una pantalla de proteccionismo»⁵³.

En general, todas las propuestas de Derecho comparado se pueden reconducir a dos tipos de cuotas: cuotas en torno a un 30 por 100, sin indicación del lugar en la lista (propuesta francesa de 1982, sistema italiano de 1995, propuesta portuguesa de 1998, Ley belga de 1994), y cuotas de listas alternas o «sistema de cremallera», que supone una expresa indicación del lugar que debe ocupar el sexo infrarrepresentado en la lista (Ley castellano-manchega, la Ley balear y Ley francesa de 2000).

Con respecto al primer grupo, este sistema podría ser manipulado fácilmente, ya que bastaría con incluir a las mujeres al final de la lista para volatilizar, por tanto, sus posibilidades de salir elegidas. Así, seguirían sufriendo una situación de desventaja real, difícilmente denunciabile, porque si bien no están siendo formalmente discriminadas, se impide de hecho su elección. Estamos, por tanto, ante una medida claramente «paternalista». Esto fue lo que ocurrió en las primeras elecciones celebradas en Bélgica después de la Ley de 1994. Las cifras fueron decepcionantes porque de un 32,2 por cien de mujeres candidatas, sólo fueron elegidas un 19,9 por 100, ya que la mayor parte de ellas ocupaban los últimos puestos de la listas, incluso algún partido político colocó a todas sus candidatas por debajo de los candidatos masculinos⁵⁴.

⁵² R. Aguilera Izquierdo y D. Carrillo Márquez, «Edad de jubilación voluntaria y principio de no discriminación», en *Revista Española del Derecho del Trabajo*, núm. 78, 1996, p. 701.

⁵³ Ollero, *op. cit.*, p. 71.

⁵⁴ *Boletín de Documentación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, núm. 7 a 8, enero-agosto 2000, pp. 15 y 16. Esta situación llevó a considerar la necesidad de introducir una enmienda que impusiera un orden alternativo de los candidatos, propuesta que tuvo lugar el 15 de octubre de 1997 en la Cámara Alta belga.

Otra cuestión distinta es el tema de las listas con alternancia impuesta, como hace la reciente Ley de Modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, según la cual se añade al apartado 1 bis al artículo 23 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre⁵⁵.

Los motivos que, en principio, podrían justificar la imposición legal de una determinada forma de elaboración de las candidaturas de lista por los partidos políticos serían que, si se acepta que no toda desigualdad de trato entre los aspirantes a ocupar un cargo es contraria al artículo 23.2 CE (como no toda desigualdad legal es contraria al art. 14 CE) sino sólo aquellas que carezcan de una justificación objetiva y razonable⁵⁶, la objetividad y razonabilidad estarían más que garantizadas porque se constata que la igualdad formal que reconoce nuestra Constitución no ha logrado por sí sola traducirse en términos reales en los espacios de decisión política, es decir, el sistema sería una fórmula razonable con la que paliar esta lamentable situación⁵⁷. Éste es el argumento más utilizado por los defensores de este sistema que suelen acompañarlo del uso reiterado de la expresión «techo de cristal», es decir, a medida que las mujeres ascienden profesionalmente, en todas las organizaciones llega un momento en que se topan con un techo invisible, que supone la disminución de su presencia en los órganos de decisión⁵⁸.

Pero es que en el caso de España el argumento de partida, que sería el de la constatación fáctica de una preocupante falta de presencia de las mujeres en las Cámaras por su deliberada exclusión en las listas, parece quebrar desde el momento en que se observa el incremento paulatino de la presencia de mujeres en el Congreso de los Diputados y Senado en los últimos años, así como por el lugar ocupado por nuestro país en un alentador decimotercer puesto entre los países con mayor índice de presencia femenina en los órganos legislativos, según los últimos datos de la Unión Interparlamentaria de 15 de agosto de 2002.

⁵⁵ Los artículos 23 y 24 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha se dedican a la presentación de candidaturas y proclamación de candidatos, y lo regula de forma casi mimética a lo establecido en los artículos 44 a 48 LOREG, limitándose, por tanto, a reproducir a escala menor el sistema electoral vigente para el Congreso de los Diputados (M. Baras y J. Botella, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 132).

⁵⁶ M. Sánchez Morón, «Artículo 23.2. El derecho de acceder a funciones y cargos públicos», en Ó. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. II (arts. 10 a 23), Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1997, p. 668.

⁵⁷ En este sentido puede consultarse J. Bono, «Un espejo de la sociedad», en *ABC*, 26 de enero de 2003. Sobre las «listas cremallera» en los últimos meses han sido frecuentes los artículos de opinión en prensa. Sin pretender agotar todos los publicados pueden señalarse, a título ejemplificativo, los siguientes: A. Rubiales, «Las listas cremallera», en *EL País*, 22 de agosto de 2002; M. Navarro y E. Valenciano, «Hablamos de democracia», en *El País*, 4 de julio de 2002, y C. Cela Conde, «Paridad en suspenso», en *Diario de Mallorca*, 24 de octubre de 2002.

⁵⁸ La obra tradicional de consulta es A. Valcárcel, *El techo de cristal. Los obstáculos para la participación de las mujeres en el poder político*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1994. Esta autora señala cómo «la ascensión en el nivel gerencial se da, pero se corta en el momento en que empieza la decisión política. Esto es a lo que el feminismo llama el techo de cristal. Y con ello quiero resaltar que hay una fase distinta, distinta de la fase de decisión experta, en la que comienzan a utilizarse sistemas electivos que no implican competencia gerencial, sino que implican otro tipo de valor al que se hace entrar en juego» (*ibidem*, p. 36).

País	Cámara Alta	Cámara Baja
Suecia	42,7	
Dinamarca	38,0	
Finlandia	36,5	
Noruega	36,4	
Islandia	34,9	
Países Bajos	34,0	
Alemania	31,7	24,6
Costa Rica	31,6	24,3
Argentina	30,7	33,3
Mozambique	30,0	
Suráfrica	29,8	31,5
Nueva Zelanda	29,9	24,3
España	28,3	

Fuente: Unión Interparlamentaria de 15 de agosto de 2002.

A estos datos, debe añadirse un 31,03 por 100 en los Parlamentos autonómicos y un 25,3 por 100 en el nivel municipal y un 26,4 por 100 en la Cámara Baja.

Por otra parte, en cuanto a la razonabilidad de la medida en cuestión, se pueden señalar dos tipos de argumentos: los valorativos y los estrictamente cuantitativos.

En cuanto a los elementos valorativos, es decir, la posible inconstitucionalidad de todos aquellos requisitos legales o reglamentarios o condiciones de accesibilidad que introduzcan desigualdades de trato injustificadas⁵⁹, señala Arnaldo Alcubilla que en virtud de la actual redacción de los artículos 23 y 68.5 CE no pueden establecerse otros requisitos o condiciones de los señalados en estos preceptos, porque, según la dicción del artículo 68.5 CE, el legislador electoral «no puede introducir otras exclusiones para ser elegible (o sea candidato), además de la edad y de la nacionalidad, que las declaradas por la autoridad judicial para quienes no se encuentren en pleno uso de sus derechos políticos», por lo que la Constitución está impidiendo «que el legislador entre en la libre composición de las candidaturas por las entidades políticas»⁶⁰. La libertad de los partidos a la hora de elaborar sus listas, es decir, la ausencia de toda restricción para ser elegible, al margen de las preceptuadas en el Texto Constitucional, aparece, por tanto, como uno de los principios en los que se sustentan los actuales sistemas democráticos.

⁵⁹ Sánchez Morón, *op. cit.*, p. 669.

⁶⁰ E. Arnaldo Alcubilla, «Las listas cremallera», en *ABC*, 26 de enero de 2003.

Por ello, no resultará fácil aceptar sin una oposición importante, una regulación que, bien agravando de forma directa, o indirecta a través de la concesión de subvenciones o la retirada de las mismas si no se acomodan a la normativa, imponga determinados requisitos a la libre composición de las candidaturas, pues ello «tendrá un impacto más directo sobre la actividad asociativa típica de los partidos, que si no se agota, sí alcanza su punto álgido en la presentación de candidaturas electorales»⁶¹, porque, a juicio de Arce Janáriz, no puede negarse que «en la línea de flotación resulta tocado el objeto del derecho de sufragio activo»⁶² si las listas han de confeccionarse de un determinado modo. Por no hablar de la forma en que, hasta ahora, se concibe la representación, que se resiste a ser entendida en una versión «sexuada», es decir, una representación que otorgue al sexo una valoración relevante. Si, según el artículo 1.2 CE, «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado», el Parlamento, como emanación del mismo, no puede compartimentarse en función de criterios ya sean físicos, profesionales o de cualquier otro tipo⁶³, tal y como señala la STC 212/1993, Fundamento Jurídico 4, según la cual el derecho de representación se reconoce «*uti cives* y no a favor de cualesquiera categoría de personas».

Pero, además, sobre las «listas cremallera» siempre pesará la sospecha de que en realidad no pretenden garantizar sólo la presencia de las mujeres en los ámbitos de decisión política, sino que su objetivo va mucho más allá. Primeramente, su posible utilización con fines electoralistas, porque parece indiscutible la preocupación de los partidos políticos de perder votos en el colectivo femenino.

No obstante, podrían defenderse como el método más eficaz, hasta la fecha, para garantizar el momento del destino, es decir, el de la efectiva elegibilidad, al impedir que las mujeres sean colocadas en puestos de imposible elección. Pero su objetivo es mucho más ambicioso, pues, según Martínez Sempere, una estrategia de cuotas es un poco diferente de la idea de paridad, porque la primera apunta a mejorar de algún modo la aplicación del principio de igualdad, mientras que la idea de paridad obedece al deseo del reparto igualitario de las responsabilidades y las funciones⁶⁴. La paridad constituiría un fin en sí misma, y no debería confundirse con la adopción de medidas conducentes a que hombres y mujeres puedan juntos y en condiciones de igualdad tratar cuestiones políticas.

⁶¹ A. Arce Janáriz, «Primeras leyes en España sobre paridad electoral», en *Diario La Ley*, núm. 5.617, 23 de septiembre de 2003, p. 2.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Arnaldo Alcubilla, *op. cit.* Arce Janáriz (*op. cit.* p. 4), considera que «la paridad electoral sobrepuja un valor en principio extraconstitucional, la representatividad por sexos de las listas, sobre la representación sexual indiferenciada, que es el precipitado recibido en nuestra Constitución como componente de la imagen maestra del sistema democrático y el único contenido constitucional propiamente declarado (...) la representación basada en el individuo como tal, y no en su pertenencia a un género, como tampoco a un cuerpo, segmento o corporación».

⁶⁴ E. Martínez Sempere, «La legitimidad de la democracia paritaria», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, enero-marzo 2000, p. 142.

Según sus detractores, las listas «de cremallera» no se dirigen a remover los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad real del individuo, sino que atribuyen casi directamente el resultado. Lo que se arguye es que su propósito es la adjudicación directa de los puestos para que las mujeres accedan a los cargos representativos más allá de sus méritos objetivos, alterando uno de los principios básicos del derecho de sufragio, como es la generalidad y la igualdad del mismo⁶⁵. En esta situación se encuentra la Ley castellano manchega, porque aquí los argumentos en su contra sostienen que «desembocan de hecho en una igualación no de las oportunidades sino de los resultados»⁶⁶.

Ahora bien, por el hecho de la inclusión en la lista en un determinado puesto no se garantiza necesariamente la efectiva elección de un 50 por 100 de mujeres. Todo dependerá de una subsiguiente operación: el escrutinio de los votos obtenidos por dicha lista y el concreto sistema electoral que esté vigente.

V. LISTAS CREMALLERA Y SISTEMA ELECTORAL

Existe una fuerte correlación entre el nivel de representación femenina y el tipo de sistema electoral, pues los países con niveles bajos de presencia de mujeres en las Cámaras (Italia, Francia, Reino Unido y Grecia) o bien adoptan un sistema proporcional débil, es decir, la atribución de escaños obedece a criterios proporcionales, pero se prima al partido más votado que recibe escaños extras, o bien un sistema mayoritario, ya sea de dos vueltas o un sistema mayoritario simple. Por ello, no debería extrañar que sea en estos países, concretamente en Francia e Italia, donde el movimiento a favor de las cuotas en las listas haya tenido como consecuencia reformas legislativas o constitucionales, porque se enfrentan «al hecho de que ambos presentan las cuotas más bajas de representación política femenina de la Unión Europea»⁶⁷.

Como señala Sevilla Merino, «la correlación entre un alto nivel de representación política femenina en la Cámara baja o única y el sistema electoral de un país salta a la vista al comparar los diferentes Estados miembros. De hecho, todos los países de la Europa occidental en que el número de mujeres en el Parlamento excede del 20 por 100 han adoptado el sistema proporcional o mixto (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Austria, Alemania, España, Luxemburgo)»⁶⁸.

Lo cierto es que en un sistema de candidatura única las reticencias a elegir una mujer como único candidato aumentan. Por ello, se podría afirmar

⁶⁵ P. J. Hernando García, «Un elemento modificador de la capacidad electoral: las acciones positivas en el campo de los derechos políticos», en *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 1999, p. 469.

⁶⁶ Favoreu, «Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución...», *op. cit.*, p. 21.

⁶⁷ Hernando García, *op. cit.*, p. 451.

⁶⁸ Sevilla Merino, «Ley electoral y acción positiva», en *Parlamento y sistema electoral...*, *op. cit.*, p. 481.

que un sistema mayoritario es injusto con las mujeres, primero porque tienen que luchar dentro de su partido, donde tienen que convencer a los líderes de su partido de su idoneidad como candidata, y segundo porque en estos sistemas los candidatos siguen desempeñando un papel fundamental en la campaña al margen del partido político que representen⁶⁹. Con semejante mecánica electoral, el éxito del partido depende en gran medida del candidato único que se seleccione, que será elegido basándose en criterios muy estrictos, poniendo más énfasis en características masculinas⁷⁰, para evitar los recelos de algunos electores, de modo que en estos sistemas el porcentaje de mujeres en la lucha política se reduce incluso a la hora de presentarse como candidatas, porque tienen en su contra el hecho de que son unas recién llegadas, y como señala Leijenaar, aquellos que se presentan a estas elecciones por segunda o tercera vez, esto es, los hombres, tienen más posibilidades de ganar⁷¹.

Por el contrario, en los sistemas proporcionales los partidos políticos son los principales actores de la campaña electoral, por tanto, el verdadero obstáculo consiste en convencer a los líderes de las respectivas formaciones políticas de que merecen un puesto alto en la lista⁷². Ahora bien, la selección de los candidatos para la lista depende de otras muchas variables. Como señala Nohlen, «en cualquier forma de lista, lo decisivo a la hora de convertir los votos en escaños es la suma de los votos de diversos candidatos y la transferencia de los votos de uno o varios candidatos al otro, o bien el número de votos conseguidos por el conjunto de los candidatos [...] lo característico de la lista es que es a ella a la que, en principio, se adjudican los escaños que sólo en segundo lugar se distribuyen entre los candidatos que comprende. Determinante para la atribución de escaños a los candidatos de la lista es la forma de ésta y los métodos de escrutinio empleados»⁷³.

No obstante, a pesar de estas variables, en un sistema proporcional con listas cerradas, el elector lo que hace es mostrar su adhesión o aceptación a las propuestas que le presentan las fuerzas políticas concurrentes, más que elegir verdaderamente a sus representantes⁷⁴, de tal modo que al elector sólo le queda, como también sucede en la elección en la circunscripción electoral uninominal, la elección entre partidos y nunca entre candidatos de los distintos partidos⁷⁵. Por ello puede tener ciertas utilidades que las listas incluyan un número significativo de mujeres. Así, se constata cómo los partidos políticos empiezan a darse cuenta de que «las mujeres cons-

⁶⁹ M. Leijenaar, «Un sistema electoral común para el Parlamento Europeo: ampliar el máximo acceso de las mujeres», en *El sistema electoral más favorable a la democracia paritaria. Informe de la Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres*, (celem.org/prog-europeos/demo-paritaria2000/pdfs/capitulo_03.pdf).

⁷⁰ Sevilla Merino, «Ley electoral y acción positiva», en *Parlamento y sistema electoral...*, op. cit., p. 481.

⁷¹ Leijenaar, op. cit., p. 79.

⁷² *Ibidem*, p. 79.

⁷³ D. Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, traducido por R. García Cotarelo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 114.

⁷⁴ M.^a V. García Soriano, *Elementos de Derecho electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 192.

⁷⁵ Nohlen, op. cit., p. 115.

tituyen un recurso político sobre el que puede resultar *rentable apostar* electoralmente»⁷⁶, porque estos partidos son percibidos por la opinión pública como más democráticos. De modo que es más fácil que un sistema de representación proporcional haga hueco a los recién llegados, que suelen ser las mujeres⁷⁷.

Muchos partidos en el ámbito internacional y nacional han empezado a trabajar para conseguir que las mujeres se muestren más activas en sus propias filas, y, por tanto, en la vida política⁷⁸. De ello es fiel reflejo la situación española. En España comenzó a hablarse sobre la incorporación de las cuotas a finales de los años ochenta del siglo pasado. El PSOE, en su XXXI Congreso Federal de enero de 1988, aprobó la validez del establecimiento de cuotas del 25 por 100, aunque no fue hasta su XXXIV Congreso cuando se incorporó a sus Estatutos el apartado k) de su artículo 9.1 que dice: «El Partido se pronuncia por la democracia paritaria entre los hombres y las mujeres y, en consecuencia, adopta el sistema de representatividad en virtud del cual ningún sexo tenga menos del 40 por 100 ni más del 60 por 100 de representación en cualquier órgano de dirección, control o ejecutivo del partido. Esta proporción será aplicable a la composición de las candidaturas electorales, tanto en la integridad de la lista como en el conjunto de los puestos sobre los que exista previsión de resultar electos. Se invalidarán o no se ratificarán por los órganos correspondientes aquellas listas que no cumplan lo establecido en este apartado. Cualquier excepción a esta norma deberá ser autorizada por el órgano competente, previo informe motivado»⁷⁹.

Ahora bien, también es importante señalar que en la efectiva elección de un número significativo de mujeres en los máximos órganos representativos influyen otras muchas variantes como pueden ser: el tamaño de la circunscripción, pues según aumenta el tamaño de ésta aumenta la posibilidad de que un partido obtenga más de un escaño, y cuantos más escaños

⁷⁶ Unión Interparlamentaria. Grupo Español, *op. cit.*, p. 42.

⁷⁷ Leijenaar, *op. cit.*, p. 79.

⁷⁸ Un ejemplo claro de esta política es la existencia en los diferentes partidos políticos de una rama femenina, como ocurre con el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida, que cuentan con una Secretaría para la Participación de la Mujer o un Comité para la Liberación de la Mujer, respectivamente. Los objetivos de este tipo de órganos internos de los partidos suelen ser: fomentar la afiliación y la participación de la mujer en los órganos de dirección del partido y promover el desarrollo de políticas sociales para conseguir la plena integración de la mujer en la sociedad, suprimiendo toda forma de discriminación y sensibilizando a la sociedad con las cuestiones denominadas femeninas.

⁷⁹ En la misma línea, en el XXXII Congreso Federal se aceptó que «cuando la afiliación de mujeres sea mayor al 25 por 100, la cuota sea de cinco puntos por encima del porcentaje de afiliación en el ámbito correspondiente. Esta cuota se aplicará igualmente en la elaboración de las listas para las elecciones legislativas, autonómicas, municipales y europeas, tanto para el conjunto de cada lista como dentro de ella para los puestos iniciales que se puedan esperar razonablemente que resulten electos». Por otra parte, en el XXXV Congreso se apuesta decididamente por la democracia paritaria, pues en sus Resoluciones se afirma: «La democracia paritaria ha sido un logro irrenunciable de nuestro Partido, que ha calado en la sociedad positivamente, pero que precisa, para su consolidación, continuar articulando las medidas necesarias para que los cambios organizativos que propugnemos no la cuestionen ni la anulen en su alcance efectivo. Así como diseñar las acciones encaminadas a incrementar la afiliación y participación de las mujeres.»

haya más alta es la tasa de rotación, y, en consecuencia, son mayores las posibilidades electorales de las mujeres⁸⁰; del umbral electoral, que tiene un efecto positivo a favor de la elección de las mujeres porque los partidos más pequeños suelen ser más reacios a incluir en sus listas mujeres pensando que reducen sus posibilidades de tener presencia parlamentaria, y, aunque, no en último lugar, el orden de colocación de las candidatas en la lista electoral, es decir, que las mujeres sean incluidas en las listas por los partidos en puestos potencialmente elegibles.

Los Estados de la Unión Europea con niveles más altos de representación femenina (Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Austria, Alemania) están divididos a partes iguales entre sistemas electorales con listas cerradas y con voto preferencial⁸¹. Ahora bien, Suecia y Dinamarca, que siempre encabezan el *ranking* de los de mayor número de mujeres⁸², tienen un sistema de listas cerradas.

Por ello, debe apostarse también por la responsabilidad de los partidos políticos a la hora de confeccionar sus listas, porque «el orden en el que aparecen en las listas es la característica más importante, *per se*, de un sistema electoral, si estamos preocupados de verdad por el equilibrio de género»⁸³. De aquí, que las últimas propuestas y medidas tiendan invariablemente a garantizar dicha elegibilidad en función del lugar que se ocupe en la lista, apostando en muchos casos, por la colocación alterna de candidatos masculinos y femeninos. Como recuerda Sevilla Merino, los partidos políticos deben desempeñar un papel fundamental en el sentido de presentar a las candidatas femeninas en posiciones preeminentes, y ello especialmente en el caso de sistemas electorales de listas cerradas⁸⁴. Pero ello vuelve a reproducir idénticas dudas sobre la constitucionalidad de estas medidas, pues ya no sólo se reserva una cuota, sino un puesto privilegiado, que no siempre garantizará la consecución del fin pretendido.

Así, en relación con el orden en que aparezca en la lista, deben hacerse dos importantes matizaciones. Por una parte, que cuando más de la mitad de los electores eligen por un voto nominal a una lista existe la posibilidad de que el reparto de escaños diferencie el orden de sucesión de los candidatos en la papeleta electoral⁸⁵. Y, por otra parte, que en sistemas proporcionales pueden suceder supuestos como los siguientes:

- A) Circunscripción en que se elijan once escaños, si concurriesen cinco partidos políticos y si de un total de 1.125.324 votos los votos obtenidos por cada partido fuesen:

⁸⁰ Leijenaar, *op. cit.*, p. 80.

⁸¹ Las opiniones sobre las ventajas del voto preferencial a favor de la mayor elección de mujeres son de muy diferente signo, porque, como recuerda Leijenaar (*ibidem.*, p. 81), «no existen pruebas de que las listas preferenciales o las listas cerradas favorezcan la elección de mujeres (no hay evidencia que pruebe el prejuicio del votante contras las candidatas)», pero tampoco las hay de lo contrario.

⁸² Según los datos de la Unión Interparlamentaria, actualizados a 15 de agosto de 2002, los dos países que encabezan la lista son Suecia, con un 42,7 por 100, y Dinamarca con un 38 por 100, seguidos de Finlandia, con un 36,5 por 100, y Noruega con un 36,4 por 100.

⁸³ Leijenaar, *op. cit.*, p. 82.

⁸⁴ Sevilla Merino, «Ley electoral y acción positiva», en *op. cit.*, p. 482.

⁸⁵ Nohlen, *op. cit.*, p. 122.

Partidos	Número de votos	Número de escaños
Partido A	657.200	5
Partido B	300.970	3
Partido C	125.000	2
Partido D	40.000	1
Partido E	2.154	0

El número total de mujeres, respetando la alternancia de la colocación será de cuatro mujeres, frente a siete hombres.

Este desfase porcentual entre lo que la norma pretende conseguir y lo que efectivamente garantiza todavía se hace más patente en el caso de listas de menor número de candidatos.

- B) Circunscripción en que se deba elegir a ocho diputados en las elecciones generales, podría ocurrir, que el número total de mujeres que resultasen elegidas fuese de dos cuando, en principio, dada una composición estrictamente paritaria de las listas deberían ser cuatro. Votos válidos emitidos: 493.200

Partido A	253.000
Partido B	125.000
Partido C	45.000
Partido D	43.000
Partido E	14.700
Partido F	12.500

Partido A: tres escaños (dos hombres y una mujer), Partido B: tres escaños (dos hombres y mujer), Partido C: 1 escaño (un hombre), Partido D: 1 escaño (un hombre). Así, 6 escaños serían adjudicados a hombres y dos a mujeres, siendo el porcentaje de presencia femenina de un 25 por 100.

Pues bien, evidentemente, aparte de los argumentos estrictamente cuantitativos que demuestran que dichas propuestas de democracia paritaria en realidad no son tal cosa, porque la representación estrictamente paritaria es prácticamente imposible, a la vista de los sistemas electorales, debe señalarse que las últimas opiniones objetan que de nada sirven las listas cremallera si ello no va acompañado de sistemas y políticas que fomenten la afiliación de mujeres.

En realidad, lo peor en contra de la mayor presencia femenina en el ámbito representativo es la caracterización de estas medidas de última gene-

ración como medidas paritarias, porque ello deja cierto tufillo de discriminación positiva a favor de las mujeres. Y es que calificar una medida como paritaria cuando no lo es, porque «el establecer una cuota en la selección de candidatos no implica automáticamente que va a resultar elegido el mismo porcentaje de mujeres»⁸⁶, es cuando menos contradictorio. Las listas cremallera limitan en cierta medida la libertad de los partidos políticos a la hora de configurar sus listas electorales, lo que no deja de tener importancia, pero la definitiva elección seguirá dependiendo del número de votos obtenidos por la lista. En este sentido debemos recordar que en los procesos de selección de los candidatos descentralizados, en el que son elegidos por las federaciones locales o regionales, se tiende a seleccionar menos mujeres, frente a las direcciones de los partidos a nivel nacional que tienen una mayor responsabilidad a la hora de mantener contentos al mayor número de votantes posible⁸⁷, pero nunca deben dejarse a un lado las medidas que fomentan la mayor afiliación femenina y con cuotas internas en el seno de los partidos políticos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA IZQUIERDO, R., y CARRILLO MÁRQUEZ, D., «Edad de jubilación voluntaria y principio de no discriminación», en *Revista Española del Derecho del Trabajo*, núm. 78, 1996.
- ARCE JANARIZ, A., «Primeras leyes en España sobre paridad electoral», en *Diario La Ley*, núm. 5.617, 23 de septiembre de 2003.
- ARNALDO ALCUBILLA, E., «Las «listas cremallera»», en *ABC*, 26 de enero de 2003.
- ATIENZA, M., «Un comentario al caso Kalanke», en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996.
- BALLESTERO, M. V., «Acciones positivas. Punto y aparte», en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996.
- BARAS, M., y BOTELLA, J., *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996.
- BARNETT, *Constitutional & Administrative Law*, 4.ª ed., Cavendish, Londres, 2002.
- Boletín de Documentación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, núm. 7-8, enero-agosto 2000.
- BONO, J., «Un espejo de la sociedad», en *ABC*, 26 de enero de 2003.
- BRUNELLI, G., «Un “ombrello” costituzionale per le azioni positive elettorali», en *Quaderni Costituzionalli*, núm. 3, septiembre 2002.
- CELA CONDE, C., «Paridad en suspenso», en *Diario de Mallorca*, 24 de octubre de 2002.
- DEFFENU, A., «La revisione virtuale dell’art. 51 Cost.», en *Quaderni Costituzionalli*, núm. 3, septiembre 2002.
- El País*, 27 de marzo de 2001.
- FAVOREU *et alii*, *Droit constitutionnel*, 3.ª ed., Dalloz, París, 2000.

⁸⁶ Leijenaar, *op. cit.*, p. 84.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 82.

- FAVOREU, L., «Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, mayo-agosto 1997.
- GARCÍA PELAYO, M., *Obras completas*, t. III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991.
- GARCÍA SORIANO, M.^a V., *Elementos de Derecho electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- GARCÍA-CERECEDA, S., «El movimiento sufragista norteamericano de principios de siglo (el viejo feminismo: orígenes, organización e ideología)», en L. Nuño Gómez (coord.), *Mujeres: de lo privado a lo público*, Tecnos, Madrid, 1999.
- GIMÉNEZ GLUCK, D., *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant Monografías, Valencia, 1999. *Giurisprudenza Costituzionale*, 1995.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., «Igualdad, discriminación positiva y Constitución: su incidencia en el Derecho comunitario», en *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, núm. 13, mayo 1999.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., y ORTEGA GUTIÉRREZ, D., *Código de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- HERNANDO GARCÍA, P. J., «Un elemento modificador de la capacidad electoral: las acciones positivas en el campo de los derechos políticos», en *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 1999.
- LEIJENAAAR, M., «Un sistema electoral común para el Parlamento Europeo: ampliar el máximo acceso de las mujeres», en *El sistema electoral más favorable a la democracia paritaria. Informe de la Coordinadora Española del Lobby Europeo de Mujeres* (celem.org/prog.europeos/demo.paritaria2000/pdfs/capitulo 03, pdf).
- MARTÍNEZ SEMPERE, E., «La legitimidad de la democracia paritaria», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, enero-marzo 2000.
- MILLÁN MORO, L., «Igualdad de trato entre hombres y mujeres respecto a la promoción profesional en la jurisprudencia comunitaria: Igualdad formal versus igualdad sustancial (comentario a las Sentencias del TJCE de 17 de octubre de 1995, as. C-450/93, Kalanke, y de 11 de noviembre de 1997, as. C-409/95, Marschall)», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, núm. 3, julio-diciembre 1998.
- MONTERO, J., «Evolución de los derechos políticos de la mujer: análisis comparado de los movimientos de mujeres en Estados Unidos, Reino Unido y España», en L. Nuño Gómez (coord.), *Mujeres: de lo privado a lo público*, Tecnos, Madrid, 1999.
- NAVARRO, M., y VALENCIANO, E., «Hablamos de democracia», en *El País*, 4 de julio de 2002.
- NOHLEN, D., *Sistemas electorales del mundo*, traducido por R. García Cotarelo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- NUÑO GÓMEZ, L., *Mujeres: de lo privado a lo público*, Tecnos, Madrid, 1999.
- OBSERVATORIO PARA LA PARIDAD, *Rapport: La paridad entre las mujeres y los hombres: Un avance decisivo para la democracia*, marzo de 2002.

- OLLERO, A., *Discriminación por razón de sexo. Valores, principios y normas en la jurisprudencia constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- POGGI, A., «Sulla riforma dell' art. 51 Cost: Le quote alla prova della democrazia pluralista», en *Quaderni Costituzionalli*, núm. 3, septiembre 2002.
- REY MARTÍNEZ, F., «La discriminación positiva de mujeres (comentario a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, mayo-agosto 1996.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.^a F., *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986.
- ROSITANI, M., «La Francia e le «quote per le donne», en *Quaderni Costituzionalli*, núm. 2, junio 2002.
- RUBIALES, A., «Las listas cremallera», en *El País*, 22 de agosto de 2002.
- RUÍZ MIGUEL, A., «La discriminación inversa y el caso Kalanke», en *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., «Artículo 23.2. El derecho de acceder a funciones y cargos públicos», en Ó. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, t. II (arts. 10 a 23), Edersa-Cortes Generales, Madrid, 1997.
- SEVILLA MERINO, J., «La presencia de las mujeres en los Parlamentos: Las Cortes Valencianas», en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 4 (extraordinario), *El futuro del Parlamento*, 1997.
- SEVILLA MERINO, J., «Ley electoral y acción positiva», en *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Navarra, 1999.
- SOLANES CORELLA, Á., «El sistema de cuotas como forma de asegurar la participación política de las mujeres», en *Grupo de Estudios sobre ciudadanía, inmigración y minorías*, Universidad de Valencia.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Distribución de escaños entre hombres y mujeres en los Parlamentos nacionales. Datos estadísticos de 1945 a 30 de junio de 1991*, Serie Informes y Documentos, núm. 18, Ginebra, 1991.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. GRUPO ESPAÑOL, *Las mujeres y el poder político. Encuesta realizada en los 150 Parlamentos nacionales existentes al 31 de octubre de 1991*, Cortes Generales, Madrid, 1992.
- VALCÁRCEL, A., *El techo de cristal. Los obstáculos para la participación de las mujeres en el poder político*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1994.
- VERDUSSEN, M., «La participation des femmes aux élections en Belgique», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 36, 1999.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.— II. SOBRE EL MODO DE *CONSTITUCIONALIZAR* LA RESTRICCIÓN DEL DÉFICIT.— III. LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.—3.1. El proceso para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria.—3.1.1. Incidencia del debate para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria sobre el procedimiento actual: el debate de totalidad.—3.1.2. La naturaleza del debate y el grado de vinculación de la decisión sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria.—3.1.3. La eventualidad de pronunciamientos discordantes del Congreso de los Diputados y del Senado.—3.1.4. El rechazo del objetivo de estabilidad presupuestaria propuesto por el Gobierno.—3.2. Los Presupuestos deficitarios y el plan económico-financiero de corrección del desequilibrio.— IV. CONSIDERACIONES FINALES.—V. ADDENDA.

I. INTRODUCCIÓN

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) constituye una norma trascendente para el inmediato futuro de la actividad financiera del Estado, cuya actividad intenta disciplinar en atención a ciertos objetivos de política económica que se pretende conseguir mediante la contención del gasto público. Instalados en esa perspectiva, el primer análisis que la Ley merece es el que se realiza desde la óptica de la Economía y la Hacienda Pública, desde la que habría de evaluarse la eficacia de las medidas que la Ley incorpora en relación con los objetivos que la misma persigue.

Pero la perspectiva económica no es la única que puede adoptarse para realizar el examen de la LGEP. Junto a ésta, es posible, y necesario, abordar los aspectos jurídico-constitucionales de la Ley que podemos analizar separando en dos grupos los problemas que la misma plantea: en primer lugar, los relativos a la incidencia que la Ley pueda tener en la esfera de autonomía

* Letrado de las Cortes Generales.

¹ Este trabajo ha sido publicado en la Colección Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, al que agradezco me permita esta nueva publicación.

financiera de las Comunidades Autónomas y, en menor medida, de las Corporaciones locales, en cuanto que la autonomía financiera de éstas es limitada en comparación con la de las primeras; en segundo término, la LGEP presenta una serie de problemas que inciden en el proceso de aprobación de los Presupuestos.

Sin perjuicio de tener en cuenta las demás perspectivas, se trata ahora de abrir una reflexión sobre el procedimiento presupuestario, toda vez que la Ley introduce en el mismo elementos nuevos a través de fórmulas inéditas y, como veremos, no exentas de interrogantes.

II. SOBRE EL MODO DE CONSTITUCIONALIZAR LA RESTRICCIÓN DEL DÉFICIT

La LGEP tiene su origen remoto en la modificación del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), llevada a cabo por el Tratado de la Unión Europea (TUE), que incluyó un nuevo artículo [art. 104.c), ahora art. 104] condenando el exceso de déficit de los Estados miembros. A tal fin se imponían reglas de disciplina presupuestaria que evitasen el déficit excesivo, es decir, el que sobrepasase las cifras que se determinaban en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (3 por 100 en lo referente a la proporción déficit público-PIB y 60 por 100 cuando se trate de la relación deuda pública-PIB). El deseo de reforzar el compromiso de los Estados miembros con esa nueva orientación presupuestaria ha llevado a la adopción del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), compuesto por la Resolución del Consejo reunido en Amsterdam el 17 de junio de 1997, por el Reglamento del Consejo 1466/97, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y por el Reglamento del Consejo 1767/97, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

El camino recorrido entre la aprobación del TUE y el momento presente evidencia la inequívoca voluntad de dar efectividad a la restricción del déficit, evitando los enunciados normativos sin alcance que no llegan a impedir el déficit presupuestario en la práctica². Las sanciones contenidas en el Reglamento del Consejo 1467/97 para los casos de déficit excesivo se orientan a ello, dotando de fuerza de obligar a unas restricciones que en otro caso se limitarían a una mera recomendación. Así pues, los mecanismos jurídicos para dar cumplimiento al Tratado se hallan dispuestos; cuestión distinta será la voluntad en la aplicación de esos mecanismos, aspecto este sobre el que ya comienza a advertirse algún desfallecimiento, como parece indicar el tratamiento que se está dando al déficit presupuestario alemán.

Resulta llamativo que entre las reflexiones que se han hecho sobre el PEC no se haya puesto de manifiesto con la suficiente intensidad la cir-

² *Vid.* el artículo 110.1 de la Constitución alemana que establece lo siguiente: «Los Presupuestos deberán estar equilibrados en gastos e ingresos.»

cunstancia de que nos encontramos ante un nuevo tipo de constitucionalismo económico³, caracterizado por algunas peculiaridades que incluso podrían llevarnos a plantear si la denominación de constitucionalismo es adecuada. Nos hallamos, en efecto, ante una limitación del déficit que tiene su sede natural en el TCE, no en las constituciones de los Estados miembros.

El impulso que ha llevado a Europa a esa situación no es enteramente novedoso, puesto que en los Estados Unidos se había iniciado en las décadas anteriores un movimiento similar que pretendía la incorporación a la Constitución de aquel país de una enmienda que contuviera una prohibición del déficit público aplicable a las leyes de presupuestos del Gobierno Federal⁴.

El hecho de que en Europa no sean las Constituciones nacionales las que incorporen esa limitación del déficit, sino que la misma se haya llevado al TCE es perfectamente explicable si atendemos a la circunstancia de que se trata de imponer principios y prácticas comunes, exigibles a todos los Estados miembros. Siendo así, no podría dejarse en manos de éstos la introducción de reglas que han de imponerse a todos por igual y en un espacio común.

Por otra parte, no es menos cierto que la imputación de esa decisión a las instancias europeas constituye un cómodo expediente para los Estados miembros, con un menor coste político para éstos. Consideremos que en el supuesto de haberse planteado la limitación del gasto que conlleva la exigencia de un déficit restringido en el seno de cada Estado y como medida propia de éste, cuando menos podría haber abierto un amplio debate sobre política social en los distintos Estados miembros.

Sin embargo, ese modo de hacer las cosas no deja de tener consecuencias importantes, la primera de las cuales supone que los Estados miembros, y en concreto España, asuman compromisos cuya observancia nos obliga a realizar algunos equilibrios internos, a fin de conciliar el cumplimiento de esos compromisos con el reparto de competencias entre los distintos

³ Ciertamente, la orientación de los trabajos sobre el PEC es mayoritariamente económica, lo que puede explicar la ausencia de referencia a los aspectos constitucionales del Pacto. *Vid.* en este sentido J. M. González Páramo, «Ante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», en *Revista del Colegio de Economistas de Madrid*, año XVI, núm. 80; V. J. Fernández Rodríguez, «La política fiscal española en la UEM: márgenes de maniobra y Pacto de Estabilidad», en *Información Comercial española*, núm. 767, diciembre 1997-enero 1998, y J. Ferreiro Aparicio, «El Pacto de Estabilidad: implicaciones para la construcción de la UEM» en *Boletín Económico del ICE*, núm. 2.532, 1997. Con todo, no ha faltado quien ha subrayado los aspectos constitucionales del PEC, aun desde una perspectiva económica. En este sentido, M. Conthe ha escrito que el Pacto «constituye, pues, una modalidad especial del llamado “constitucionalismo económico”: la singularidad consiste en que la limitación del déficit se contiene no en una norma de Derecho interno de rango constitucional, sino en un Tratado internacional ratificado por el Parlamento» (M. Conthe, «España y el euro», en la obra colectiva *España y el euro: riesgos y oportunidades*, Colección Estudios e Informes, núm. 9, Servicio de Estudios de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1997, p. 113).

⁴ *Vid.* J. M. Buchanan y M. R. Flowers, *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*, Edersa, 1982, pp. 232 y ss. Recientemente, en enero de 2001, ha sido formulada una propuesta similar que pretende la incorporación de una enmienda constitucional que prohíba el déficit público, salvo que una mayoría cualificada de la Cámara de Representantes y del Senado acordase lo contrario o que se diesen situaciones excepcionales (guerra, conflicto bélico...).

entes territoriales que nace de la Constitución. Estamos hablando, por supuesto, de la incidencia del PEC sobre el ámbito de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, es decir, del hecho de que la adquisición de un compromiso exterior venga a condicionar la propia capacidad de aquéllas para establecer sus Presupuestos, capacidad que a partir de ahora se verá matizada por cuanto que esos Presupuestos deben formularse y cerrarse dentro de los principios de estabilidad que surgen del PEC y de la LGEP⁵.

En la perspectiva que aquí nos interesa, el modo de *constitucionalización* de la limitación del déficit podría tener otras implicaciones, puesto que desde el Derecho comunitario se pasa directamente a la Ley nacional y es ésta la que de forma inmediata se presenta con fuerza de obligar frente a los sujetos activos internos del gasto público.

El hecho de que en última instancia sea una ley la que, traduciendo los principios del PEC, imponga la limitación del déficit, no puede considerarse irrelevante, puesto que, en síntesis, lo que parece exigirse es que el legislador posterior se atenga a lo que el legislador anterior ha establecido, esto es, que el legislador posterior no haga uso de su derecho a derogar la norma anterior, en un momento en que por razones de naturaleza económica considere que el corsé del equilibrio presupuestario es demasiado rígido para hacer frente a la nueva situación que tiene ante sí⁶.

Ciertamente, el intento de liberarse completamente de las restricciones presupuestarias que afectan al sector público ha de entenderse como una hipótesis de grave desacuerdo con los compromisos asumidos por España al respecto, lo que parece quedar fuera de las intenciones de los principales Grupos Parlamentarios. No puede olvidarse que, incluso en el supuesto de que el legislador posterior decidiese derogar o modificar ciertas previsiones de la LGEP en un intento de actuar con mayor libertad, las restricciones presupuestarias seguirían vigentes por aplicación de los tratados que España ha suscrito y que pasan a formar parte de nuestro Ordenamiento interno con arreglo al artículo 96 de la Constitución (caso del art. 104 TCE) o de aquellas otras normas que nacen de instancias europeas de las que España forma parte y en cuya adopción ha participado, como es el caso de los Reglamentos del Consejo, aplicables directamente en cada Estado miembro según lo dispuesto en el artículo 249 TCE.

Así pues, inicialmente podría afirmarse que las obligaciones de mantener el rigor presupuestario no nacen de la LGEP, sino que son anteriores a

⁵ El asunto relativo a las Comunidades Autónomas ha comenzado ya a ser analizado, aunque todo parece indicar que en el futuro inmediato éste será uno de los aspectos más debatidos de la LGEP, debate que incluso llegará al Tribunal Constitucional, obligado a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley. *Vid.* sobre ello F. Uría Fernández, «La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001; el primer reflejo legal del principio de estabilidad presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 25, 2001, pp. 196 y ss. Por lo que se refiere a la incidencia sobre las Corporaciones locales, véase M. T. Soler Roch, «Estabilidad presupuestaria y Haciendas Locales», en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. II, 2001.

⁶ Esa posibilidad ha sido advertida por la doctrina que se ha ocupado de este asunto. *Vid.* al respecto F. Pacua Mateo, «Comentarios sobre los Proyectos de Ley de estabilidad presupuestaria. Aspectos formales y materiales», en *La Ley, Jurisprudencia*, núm. 4, 2001, pp. 1607 y 1608.

ésta y persisten al margen de la misma. Sin embargo, la Ley ha dado un importante paso adelante sobre la legislación comunitaria: el que va de la prohibición del déficit excesivo (más de un 3 por 100 sobre el PIB) a la afirmación del equilibrio presupuestario como la regla ordinaria⁷.

La previsión sobre presupuestos equilibrados no supone una prohibición absoluta del déficit. La propia Ley ha previsto los mecanismos necesarios para hacer frente a situaciones de crisis, tanto si se dan inesperadamente a lo largo del ejercicio, como si se trata de crisis apreciables ya en el momento de elaborar los Presupuestos, en cuyo caso éstos podrán presentarse en posición de déficit. En el primer caso, el fondo de contingencia de ejecución presupuestaria (art. 15) pretende ofrecer una solución al problema que no implicará déficit, puesto que dicho fondo ha de incluirse anualmente en los Presupuestos como una Sección nueva por un importe del 2 por 100 del límite de gasto anualmente fijado. Así, cualesquiera créditos extraordinarios, suplementos, ampliaciones e incorporaciones de crédito aprobados durante el ejercicio deberán financiarse con cargo al fondo de contingencia⁸.

Si se tratase de situaciones excepcionales previstas desde la elaboración del Presupuesto, que den lugar a su presentación con déficit, ello resulta posible al amparo del artículo 14 de la Ley, a condición de que los Presupuestos deficitarios se presenten acompañados de un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio en los tres ejercicios siguientes⁹.

En definitiva, lo que la Ley añade a las previsiones del TCE es la introducción de la regla de equilibrio, desechando el déficit salvo circunstancias excepcionales. Sin duda es ese *plus* el que depende exclusivamente de la vigencia de la Ley, al menos hasta que la Unión Europea pase de recomendar el equilibrio a imponerlo, como ha hecho con la prohibición del déficit excesivo. En lo demás, la Ley nada añade a los compromisos asumidos por

⁷ La LGEP traduce así las posiciones más avanzadas de la política europea al respecto. Sobre este particular debe recordarse que el PEC está constituido por varios instrumentos que, aun siendo complementarios, no coinciden exactamente en sus contenidos: por un lado, la prohibición establecida en el artículo 104 TCE se refiere al déficit excesivo y es éste el que se penaliza con procedimientos sancionadores concretos y efectivos en el Reglamento 1467/1997 que forma parte del Pacto; por otro, la Resolución del Consejo de 17 de junio de 1997, asimismo integrante del PEC, establece como orientación, asumida por los Estados miembros, el compromiso de conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit. Esta última orientación es la que ha inspirado tanto el programa de estabilidad 2000-2004 como la LGEP, de modo que España se compromete a presentar, como regla general, presupuestos equilibrados.

⁸ El artículo 16 LGEP admite las modificaciones de crédito que quedan enumeradas siempre que se financien mediante recurso al fondo de contingencia o *mediante bajas en otros créditos*. Esta última solución recuerda necesariamente la de las enmiendas constructivas que impone el artículo 133.3 del Reglamento del Congreso cuando se trata de aumentar los créditos previstos, en cuyo caso el enmendante deberá proponer una baja de igual cuantía en la misma Sección. La LGEP no ha querido ser tan estricta y permite que la modificación de crédito se financie con baja en cualquier Sección, coincida ésta o no con la que experimenta el incremento.

⁹ En este sentido ha de coincidir con Uría Fernández cuando afirma que la LGEP no prohíbe el déficit; lo que la Ley hace es «configurar el déficit público como una situación excepcional que, cuando concurra, precisa de una justificación política y, lo que es igualmente importante, obligará a la elaboración de un plan de corrección para retornar a la situación de equilibrio» (F. Uría Fernández, *op. cit.*, p. 192).

España, de modo que su eventual modificación o derogación reconduciría las restricciones presupuestarias a los términos del TCE y el Reglamento 1467/97.

En lo que la Ley carece de referente es en el establecimiento de las normas para resolver el reparto de las responsabilidades asumidas por el Estado español entre los distintos sujetos llamados a presupuestar y prever los ingresos y gastos públicos. Este aspecto de la Ley cobra pleno sentido si consideramos que el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo declaró a los Gobiernos de los Estados miembros responsables de los déficits de todos los sujetos integrados en el sector público, atribuyendo también a aquéllos la obligación de garantizar que los procedimientos nacionales les permitan atender a las obligaciones derivadas del Tratado (arts. 2 y 3 del Protocolo). Por lo mismo, la existencia de la Ley se justifica aquí más que en otros aspectos, aunque, al mismo tiempo, el legislador podrá disponer más fácilmente de la misma para su modificación en este punto.

Atendiendo a cuanto queda dicho, la eventual derogación de la LEGP tendría una eficacia limitada, puesto que seguiría en vigor el compromiso central asumido por España, por más que el modo de repartir la responsabilidad derivada de ese compromiso necesite de dicha Ley o de otra semejante. No parece, pues, que el modo de *constitucionalizar* las restricciones del déficit resulte tan endeble como inicialmente habíamos supuesto ni puede sostenerse con rigor que todo depende de una Ley cuya vigencia, modificación o derogación están sometidas a los avatares propios de esta clase de normas.

Por esa razón, la eventual circunstancia de que el legislador posterior intente la derogación no creará un vacío normativo ni supondrá la desaparición de toda restricción presupuestaria. Sólo en cuanto se refiere a lo que hemos denominado *distribución de responsabilidades* se crearía una situación de vacío si es que la LGEP se deroga y no se sustituye por otra norma posterior sobre el mismo asunto.

Cuestión distinta es la relativa a los procedimientos que la LGEP prevé, sobre los que se ciernen otro tipo de problemas, y ello porque la Ley no puede asegurar que las decisiones adoptadas en un momento determinado sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria hayan de ser necesariamente respetadas en fases posteriores del procedimiento de aprobación de los Presupuestos y, menos aún, en ejercicios sucesivos a aquel en que se aprobó el objetivo, como se pretende. Pero ésta es una cuestión que nos remite directamente a un nuevo apartado de este trabajo: el relativo a los procedimientos parlamentarios previstos en la Ley.

III. LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

LGEP prevé dos nuevos procedimientos parlamentarios a insertar en el procedimiento de aprobación del Presupuesto ya establecido en los Regla-

mentos del Congreso de los Diputados (RCD) y del Senado (RS). De los dos nuevos procedimientos previstos, uno tiene carácter necesario y se refiere al establecimiento del objetivo de estabilidad que el Gobierno debe remitir a las Cámaras dentro del primer cuatrimestre de cada ejercicio (art. 8.º). El segundo procedimiento previsto por la Ley es de carácter contingente y sólo tendrá lugar cuando los Presupuestos se presenten en posición de déficit o se liquiden en esa situación, en cuyo caso el Gobierno deberá remitir un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio a lo largo de los tres ejercicios presupuestarios siguientes (arts. 14 y 17).

3.1. El proceso para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria

Considerando en primer término el procedimiento para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria y tomando como referencia fundamental el Reglamento del Congreso, pasaremos a examinar dicho procedimiento, distinguiendo tres aspectos del mismo: en primer lugar, el de la incidencia que ese nuevo procedimiento ha de tener sobre el de aprobación de los Presupuestos ya previsto reglamentariamente; en segundo término, el de la naturaleza del debate y de la subsiguiente decisión adoptada por las Cámaras al pronunciarse sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria; a continuación será preciso dedicar una mínima reflexión a la hipótesis de desacuerdo entre el Congreso y el Senado acerca del objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno; finalmente, habrá de considerarse la situación que se crearía si la propuesta del Gobierno fuese rechazada por las Cámaras reiteradamente.

3.1.1. Incidencia del debate para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria sobre el procedimiento actual: el debate de totalidad

La incidencia de un trámite parlamentario previo a la aprobación del Presupuesto parece añadir una nueva oportunidad para la intervención del Parlamento en la determinación de las cifras públicas, y ello debería ser bien recibido como medio de incentivar la posición del Parlamento en un procedimiento que se orienta claramente hacia el modelo *jerárquico*, entendiendo por tal aquel en el que el Parlamento se sitúa en posición subordinada frente al Gobierno¹⁰. Sin embargo, es preciso considerar las cosas con mayor detalle a fin de comprobar que ello sea así y determinar si el nuevo procedimiento amplía las posibilidades del Parlamento o viene a distorsionar el procedimiento parlamentario actualmente previsto.

Sobre este particular debe tenerse en cuenta que en el procedimiento actual existen dos fases centrales de debate sobre el Presupuesto a aprobar.

¹⁰ Vid. A. Alessina y R. Perotti, «Déficits presupuestarios e instituciones presupuestarias», en *Papeles de Economía Española*, núm. 68, 1966, pp. 257 y 258.

La primera tiene lugar con ocasión de la presentación y discusión de las llamadas enmiendas de totalidad, lo que se lleva a cabo conforme a lo dispuesto en el artículo 134 RCD. El citado artículo establece que el debate de totalidad —en el que se discuten las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios proponiendo la devolución al Gobierno del Proyecto presentado— tendrá lugar en el Pleno de la Cámara y en dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Una vez finalizado ese debate, y siempre que el Proyecto no hubiese sido devuelto al Gobierno, el mismo será remitido a la Comisión de Presupuestos, en la que tendrá lugar una nueva discusión que no versa ya sobre las cifras globales, sino sobre la distribución de esas cifras entre las distintas atenciones que deben ser cubiertas por el gasto público.

La regla contenida en el artículo 133.3 RCD, que obliga a los Grupos Parlamentarios a presentar sus enmiendas de gasto como enmiendas constructivas, en las que el incremento del crédito propuesto se compense con la correspondiente baja por igual cuantía y dentro de la misma Sección, indica claramente que el debate en Comisión y el posterior debate en el Pleno no puede tener otro objeto que la distribución de las cifras globales que previamente han sido establecidas en el debate de totalidad.

Consideremos ahora cuál es el objeto del debate parlamentario para el establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. El artículo 8.2 LGEP establece la obligación del Gobierno de remitir el objetivo de estabilidad presupuestaria acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el programa de estabilidad, elaborado conforme a lo dispuesto en el PEC. El propio artículo 8.2 nos da ya una pista sobre el alcance que para la elaboración de los Presupuestos tiene la determinación del objetivo, al señalar que la elaboración de los Presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal se situará en el marco que fija ese objetivo. Por si quedase alguna duda, el artículo 13 de la misma Ley dispone taxativamente que «el acuerdo que establece el artículo 8 fijará el importe que, en el proceso de asignación presupuestaria que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio siguiente, constituirá el límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado».

Así pues, el debate para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria tiene como finalidad última establecer las cifras globales de los estados de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, puesto que el Gobierno ha de atenerse a esas cifras en la elaboración del Proyecto de Ley que presente a las Cámaras. Desde luego, el resultado de ese debate se asemeja notablemente al que nace de los actuales debates de totalidad, en los que quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Acaso la única diferencia venga dada por el hecho de que la LGEP se refiere básicamente al estado de gastos y el artículo 134. 1 RCD alude a «los estados de los Presupuestos», debiéndose entender por tanto incluidos también los estados de ingresos. Pero la diferencia es nominal puesto que, como es sabido, las previsiones sobre ingresos son meras estimaciones sin capacidad de

vincular, en tanto que lo único que adquiere el carácter de obligación es la determinación del gasto.

La segunda diferencia importante nace de la circunstancia de que a pesar de la previsión reglamentaria sobre el debate de totalidad (en dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de Presupuestos, afirma el art. 134.1 RCD), en realidad el Pleno del Congreso no se pronuncia sobre esas cifras expresamente —a diferencia de lo que exige el art. 8.2 LGEP que requiere un pronunciamiento expreso— ni las mismas son sometidas a votación, toda vez que lo que se vota son las enmiendas de totalidad presentadas, cuyo rechazo podría entenderse como la ratificación de las cifras globales del Proyecto¹¹, del mismo modo que el rechazo de las enmiendas de totalidad en los demás Proyectos de Ley supone la aceptación implícita de los principios y espíritu del Proyecto presentado (arts. 110 y 112 RCD).

Sin desconocer las diferencias que pueden buscarse entre uno y otro debate, parecen más las similitudes entre ambos, la primera de las cuales consiste en que en los dos casos se fijan los estados de gastos, en un caso expresamente y en el otro de modo implícito. ¿Significa esto que el actual debate de totalidad ha perdido sentido? La respuesta a esta pregunta requiere detenerse sobre el modo concreto de debatir el objetivo de estabilidad presupuestaria y la profundidad con que se aborde ese debate, a lo que haremos referencia más adelante. Sin perjuicio de ello, puede afirmarse ahora que si la deliberación sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria se configura como el gran debate de política económica que debería ser, en el que además se fijen las cifras globales de gasto, el tradicional debate de totalidad quedará devaluado.

En efecto, carecería de sentido reabrir el mismo debate tan sólo unos meses después de haber debatido y decidido las grandes cifras del sector público y, en particular, las del Estado. En el debate de totalidad no deberían suscitarse nuevamente los asuntos ya ventilados al examinar y aprobar el objetivo de estabilidad presupuestaria. De ese modo, la lógica indica que el debate de totalidad, a partir de ahora, habría de quedar limitado a los aspectos no cubiertos por el de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria ni por los debates posteriores en Comisión, relativos a la distribución de los gastos.

El espacio que queda libre para el debate de totalidad no es muy amplio y, en todo caso, su amplitud o angostura dependerá del alcance del debate previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria. Si este último se limita a determinar la cifra máxima de gasto, sin entrar siquiera en las grandes líneas de distribución de la cifra de gasto fijada —como parece que ha de ocurrir si tenemos en cuenta el modo de celebración del primer debate de estabilidad presupuestaria—, entonces habrá cierto espacio para el debate

¹¹ Acaso por ello, en la práctica, las cifras globales no son tan inamovibles como parece dar a entender el Reglamento. La flexibilización de los criterios reglamentarios sobre la presentación de enmiendas a las Secciones puede determinar, como de hecho ocurre, ligeras modificaciones de las cifras globales. Vid. sobre todo ello S. Montejo Velilla, *El Presupuesto por programas en el Ordenamiento Jurídico Español*, Edersa, Madrid, 1998, pp. 274 y ss.

de totalidad. Téngase en cuenta que el debate en Comisión que sigue al de totalidad está fuertemente sectorializado por Secciones (aproximadamente coincidentes con los distintos Departamentos Ministeriales), de modo que no ofrece demasiadas oportunidades para discutir los grandes criterios de erogación del gasto público, obligando a los Diputados a centrarse en el reparto de los créditos dentro de los programas de un determinado Departamento.

En tal caso, el debate de totalidad podría referirse a los criterios generales del reparto de los gastos públicos, en un intento de encontrar para aquél un contenido que el debate previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria le ha arrebatado parcialmente. En otro caso, es decir, si también ese aspecto hubiese quedado resuelto en el debate previo, el de totalidad carecería prácticamente de lógica. Con todo, el mismo habrá de celebrarse en tanto no sea modificado el Reglamento de la Cámara, reiterando un trámite ya consumado parcialmente.

Con ser ésta una distorsión del procedimiento actual, no es la única ni la más importante que genera la LGEP. Desde luego, reiterar un trámite procedimental puede resultar contrario a la lógica, pero no tiene en sí mismo consecuencias jurídicas; sin embargo, de esa reiteración pueden nacer situaciones más complejas y de mayor alcance reglamentario. En primer lugar, parece evidente que la celebración de un debate previo al de totalidad limita seriamente las posibilidades de los Grupos Parlamentarios de la oposición de solicitar la devolución de los Presupuestos presentados, argumentando disconformidad con las cifras de gasto. La devolución podrá solicitarse por otras razones, pero, en coherencia, sería absurdo admitir la enmienda que manifieste su disconformidad con la cifra de gasto. Cualesquiera que sean los argumentos de la oposición al respecto, es de suponer que los mismos habrán sido defendidos en el debate previo para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria. Así pues, en un planteamiento estrictamente congruente, ese tipo de enmiendas habrían de calificarse como inadmisibles, aprovechando el trámite de calificación de enmiendas¹².

Con toda seguridad, ello supone introducir unas restricciones sobre el derecho de enmienda que no pueden hallarse en el Reglamento de la Cámara y, por tanto, difícilmente sostenibles. Además, para plantear siquiera ese tipo de restricción, sería preciso que el debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria asegurase a la oposición las más amplias posibilidades en orden a criticar y rebatir las cifras propuestas por el Gobierno, incluso con propuestas alternativas sometidas a votación. Así, todo parece indicar que el debate de totalidad reiterará en gran medida el debate previo, llevando a la oposición a repetir también los argumentos sobre el volumen de gastos.

Otro aspecto no resuelto en esa superposición de debates se refiere al sentido que ahora haya de darse a la previsión del artículo 134.1 RCD, según la cual es en el debate de totalidad en el que se fijan las cuantías globales

¹² *Vid.* la Resolución de la Presidencia sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentados a textos legislativos, de 12 de enero de 1983.

de los estados de los Presupuestos. ¿Supone ello que es en ese debate en el que se fijan los estados de gastos, de modo que lo resuelto previamente tiene sólo un valor indicativo? De ser así, ¿cómo se resolvería una eventual discordancia entre los resultados de ambos debates?

Sin duda se tratará de un problema menor en la práctica. En efecto, en el debate de totalidad la mayoría asumirá como cifras globales definitivas las que propone el Gobierno, que a su vez vendrán determinadas por las que resultaron del debate previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria. La previsible continuidad de la mayoría en un período de tiempo tan corto como el que transcurre entre ambos debates asegura la coherencia entre las dos decisiones. Sin embargo, no debe olvidarse que el objetivo de estabilidad presupuestaria se fija para los tres ejercicios siguientes, período de tiempo suficientemente dilatado como para que se produzca un cambio en la mayoría que apoya al Gobierno.

En este supuesto, es decir, cuando el objetivo de estabilidad fijado tiene que prolongarse en el tiempo durante varios ejercicios, la coherencia de las decisiones no estaría asegurada; aun admitiendo la regla elemental de vinculación de la Cámara a sus propias decisiones, es igualmente evidente que la decisión inicial puede modificarse por otra posterior adoptada en un debate de la misma naturaleza y con los mismos requisitos.

Pero la determinación de la naturaleza del debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, y de la decisión adoptada al término del mismo, constituye precisamente una de las cuestiones centrales que la LGEP plantea sin llegar a ofrecer una solución al respecto. Y, sin embargo, la respuesta que se dé a ese cuestión resulta del máximo interés a fin de conocer en qué medida el establecimiento del objetivo de estabilidad vincula al legislador presupuestario.

3.1.2. La naturaleza del debate y el grado de vinculación de la decisión sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria

En este punto, el artículo 8 LGEP se limita a señalar que, una vez remitido por el Gobierno el objetivo de estabilidad presupuestaria para los tres ejercicios siguientes, las Cámaras se pronunciarán en forma sucesiva, tras el correspondiente debate en el Pleno, aprobando o rechazando el objetivo propuesto por el Gobierno. En el caso de que el objetivo fuera aprobado por el Congreso de los Diputados y por el Senado, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo. Si, por el contrario, fuese rechazado, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá una nueva propuesta que se someterá al mismo procedimiento.

De los datos que nos ofrece el artículo 8 podemos inferir ya algunas características del debate al que el citado artículo se refiere. En primer lugar, todo parece indicar que lo que se exige de las Cámaras no es la adopción de una decisión con forma de ley. En efecto, de haberse pensado en la fijación

del objetivo de estabilidad mediante ley, no hubiese sido necesario realizar las especificaciones que se contienen en el citado artículo, habiendo bastado la remisión a las normas generales sobre el procedimiento legislativo. Todo ello sin contar con que en ningún caso se menciona el término ley para referirse a la fijación del citado objetivo.

Una segunda cuestión que el artículo 8 resuelve, en este caso afirmativamente, es la relativa al órgano que dentro de cada Cámara ha de pronunciarse sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria. Ello corresponde al Pleno sin ningún género de duda. Lo que, sin embargo, no queda resuelto en el artículo 8 LGEP es si la Comisión ha de intervenir también en ese procedimiento o, al menos, puede hacerlo.

En cualquier caso, puede afirmarse ya que la atribución de la competencia última al Pleno no excluye necesariamente la intervención de la Comisión. Tanto más si consideramos que, dada la naturaleza del debate al que se refiere el artículo 8, éste podría encajar en las reglas previstas en el artículo 198 RCD para el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno, en las que la intervención de la Comisión competente constituye un requisito de procedimiento.

Ciertamente, el debate para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria podría tener lugar en los términos previstos en el artículo 198 del Reglamento, puesto que el mismo resulta aplicable cuando el Gobierno remite un plan que exija el pronunciamiento de la Cámara. Si se optase por la aplicación de esas reglas al debate en cuestión, éste debería comprender el paso de la propuesta por la Comisión y la presentación de propuestas alternativas de resolución, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo.

Por lo demás, sean cuales fueren las reglas que se apliquen en el debate para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, no podría perderse de vista la dimensión temporal del mismo, puesto que, aunque no se diga expresamente, parece evidente que las Cámaras no dispondrán de un plazo muy superior al mes para pronunciarse de manera sucesiva sobre el citado objetivo. A tal fin debe tenerse en cuenta que si el Gobierno apura el plazo de que dispone y remite su propuesta al finalizar el primer cuatrimestre del año, y considerando igualmente que según el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria (LGP) el proceso de elaboración de los Presupuestos debe iniciarse el 1 de mayo del ejercicio anterior a aquel en el que van a regir los mismos, las Cámaras no dispondrán prácticamente de plazo, salvo que se produzca un retraso sobre la fecha prevista en el artículo 54 LGP. Incluso en el supuesto de que el Gobierno anticipe su propuesta antes de finalizar el primer cuatrimestre, el espacio temporal reservado a las Cámaras será igualmente breve, puesto que la exigencia de iniciar el proceso presupuestario en la fecha indicada en la LGP no es sólo una exigencia legal, sino lógica, habida cuenta de la complejidad de ese proceso.

Todo ello obligará al aprovechamiento máximo del tiempo del que las Cámaras dispongan y a la limitación de los plazos. Sin embargo, ello no debería constituir pretexto para convertir un debate de la importancia de

éste en un trámite sumario, sobre todo cuando en el posterior debate de totalidad podría invocarse que una parte del objeto del mismo está ya decidida previamente, al haberse fijado el objetivo de estabilidad¹³.

Un segundo aspecto que el artículo 8 LGEP resuelve es el relativo a la periodicidad del debate para la fijación del objetivo de estabilidad. En este sentido, la Ley parece incurrir en una contradicción, puesto que el objetivo se fija para los tres ejercicios siguientes y, no obstante, se fija cada año. Esa aparente contradicción desaparece si pensamos que lo que el legislador ha querido es establecer objetivos temporalmente amplios que cada año pueden ratificarse o, si la coyuntura económica lo requiriese, modificarse, en un intento de conciliar la regla de la plurianualidad con el carácter anual de los Presupuestos (art. 134.2 de la Constitución) y con la flexibilidad que exige el ciclo económico.

Una vez fijado el objetivo de estabilidad por las Cámaras, la cuestión que surge es a quién vincula el citado objetivo. Desde luego, vincula al Gobierno al elaborar los Presupuestos, y así lo establece taxativamente el artículo 8 LGEP. El citado artículo establece, en efecto, que la elaboración del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse al objetivo aprobado por las Cámaras. Sin embargo, nada dice sobre el grado de vinculación de éstas a su propia decisión.

Este aspecto ha sido ya mencionado y ahora bastaría con reiterar que, aun constituyendo una incoherencia lógica y política, nada impediría al Congreso de los Diputados revisar ese objetivo incluso dentro de un mismo ejercicio. El debate de totalidad constituye aparentemente una ocasión para ello, puesto que en el mismo es preciso fijar las cifras de los estados de los Presupuestos; aunque dada la naturaleza de ese debate y el hecho de que en el mismo sólo se presenten enmiendas de devolución, ello significaría que, a lo sumo, la Cámara podría acordar la devolución de los Presupuestos al Gobierno, incluso por desacuerdo con las cifras globales de gasto obtenidas por aplicación del objetivo de estabilidad presupuestaria previamente aprobado.

Como queda dicho, la situación hipotética de dos decisiones contradictorias en el plazo de unos meses y referidas al mismo ejercicio presupuestario podría carecer de lógica política, salvo que en el corto espacio de tiempo que media entre el debate para la fijación del objetivo de estabilidad y el

¹³ La celebración del primer debate de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Congreso de los Diputados ha tenido lugar en términos que han primado la rapidez en la toma de la decisión antes que la profundidad y extensión del debate. En efecto, el mismo se ha llevado a cabo al margen de lo establecido en el artículo 198 RCD, por tanto, sin intervención de la Comisión y sin abrir trámite para que los Grupos Parlamentarios pudieran presentar propuestas alternativas. La propuesta del Gobierno —que se ceñía a la fijación de una cifra máxima de gasto para los Presupuestos Generales del Estado del año 2003 y a la presentación de varios cuadros en los que se determinaban los porcentajes de déficit o superávit de las distintas Administraciones Públicas para los tres ejercicios siguientes— ha sido directamente examinada por el Pleno y votada por éste en un único acto. *Vid.* el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 325, de 18 de marzo de 2002, así como el *Diario de Sesiones* correspondiente al 21 de marzo de 2002.

de totalidad se hubiese producido alguna alteración en la composición de la mayoría, en una Cámara de mayorías inestables.

Con todo, el caso más frecuente de apartamiento del objetivo de estabilidad aprobado vendrá dado seguramente en aquellos supuestos en que una mayoría hubiese aprobado el objetivo y una mayoría de distinta configuración, nacida de unas nuevas elecciones, viniese llamada a mantener ese objetivo en ejercicios posteriores y aprobar el Presupuesto con arreglo al mismo. En este caso puede resultar de especial utilidad la posibilidad de que el objetivo se revise anualmente, de modo que el Gobierno entrante podría proponer previamente la modificación del objetivo fijado en ejercicios anteriores, la nueva mayoría lo ratificaría y el Presupuesto se elaboraría y aprobaría de conformidad con el objetivo de estabilidad presupuestaria corregido.

De cualquier modo, aunque la continuidad de la mayoría asegure la coherencia de las decisiones o la Ley prevea mecanismos de corrección, la superposición de procedimientos que nace de la aprobación de la LGEP es potencialmente creadora de conflictos y, a ese respecto, acaso podría haberse pensado en una solución distinta. Esa solución habría debido pasar por una unificación del procedimiento, especialmente de los debates de estabilidad presupuestaria y de totalidad, evitando que una regulación no enteramente racionalizada pueda dar lugar a soluciones incoherentes como las que se han apuntado. Por el contrario, la introducción de una pieza extraña en el procedimiento parlamentario, sin modificación alguna de éste, genera una cierta dualidad procedimental susceptible de crear dificultades en su aplicación.

3.1.3. *La eventualidad de pronunciamientos discordantes del Congreso de los Diputados y del Senado*

Como se ha dicho, el artículo 8 LGEP exige el pronunciamiento sucesivo y favorable del Congreso y del Senado sobre el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno. Evidentemente, la Ley requiere la concurrencia de voluntades favorables por parte de ambas Cámaras, supuesto éste que, por lo demás, será el habitual, habida cuenta de la similitud en la composición de las Cámaras y de la duplicación de las mismas mayorías tanto en el Congreso como en el Senado. Siendo así, no debería constituir un problema la obtención de pronunciamientos concordantes en las dos Cámaras.

Ello no obstante, no puede desconocerse que en el Senado existe una especie de *elección intermedia*, de modo que el mismo se renueva parcialmente a raíz de las elecciones autonómicas, a partir de las cuales pueden resultar modificaciones en el bloque de los Senadores de designación autonómica, todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 69.5 de la Constitución.

De ese modo, si el voto en las elecciones autonómicas implicase un cambio de las mayorías en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, podría resultar que la nueva hornada de Senadores autonómicos viniese a

alterar la composición del Senado, generando en éste una mayoría distinta de la que todavía rija en el Congreso, habida cuenta de que este último no sufre ninguna modificación a lo largo de la legislatura¹⁴.

En esa tesitura, nada tendría de extraño que la nueva mayoría del Senado, configurada de modo distinto a la del Congreso, votase en contra del objetivo de estabilidad presupuestaria sobre el que la Cámara Baja haya votado favorablemente. De darse esta circunstancia, nos hallaríamos ante una situación de conflictividad constitucional para la que, sin embargo, no existe una solución expresa. La LGEP se limita a señalar que, de producirse el rechazo, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

En una primera interpretación podría entenderse que el Gobierno está obligado a presentar un nuevo acuerdo siempre que alguna de las Cámaras rechace su primera propuesta, aunque la otra la hubiese aprobado. Desde luego, resulta llamativo que la Ley ponga en pie de igualdad al Congreso y al Senado en un trámite casi legislativo, si tomamos en cuenta la primacía del Congreso en general y, particularmente, en el procedimiento legislativo.

Admitiendo esa discutible interpretación —según la cual el Senado podría devolver la primera propuesta sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria al Gobierno aunque el Congreso de los Diputados la haya aprobado—, la Ley carece de respuesta en el supuesto de que la discordancia persista al presentarse la segunda propuesta, tal vez por no haber considerado esa eventualidad o quizá por entender que una ley ordinaria no constituía el vehículo idóneo para resolver una discrepancia entre órganos constitucionales.

Por su parte, la Constitución tampoco ha previsto solución alguna para la discrepancia entre Congreso y Senado en una variante del procedimiento parlamentario que la propia Constitución no contempla. En efecto, si consideramos los preceptos constitucionales que intentan dar respuesta a la discordancia de criterio entre ambas Cámaras, no encontramos una solución a este problema. El artículo 74.2, que establece la fórmula de la Comisión Mixta como modo de conciliación, se refiere a asuntos concretos (tratados internacionales, acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y Fondo de Compensación Interterritorial). A su vez, el artículo 90, que atribuye la primacía al Congreso, se refiere específicamente a la aprobación de las leyes. Finalmente, el artículo 167.2 regula un modo de solución de los conflictos específicamente aplicable a la reforma constitucional.

Es obvio, pues, que ninguna de esas fórmulas está pensada para el caso que nos ocupa ni éste podría ser fácilmente resuelto por aplicación de las citadas fórmulas. Y, sin embargo, parece necesario encontrar una respuesta

¹⁴ Esa situación no es meramente hipotética, puesto que a lo largo de la quinta legislatura, última de mayoría del Grupo Parlamentario Socialista, la composición del Senado varió del siguiente modo: al inicio de esa legislatura, el Grupo Socialista disponía de 116 Senadores, frente a 105 del Grupo Parlamentario Popular. Tras las elecciones autonómicas celebradas en el curso de la legislatura, el Grupo Parlamentario Popular alcanzó la mayoría en el Senado con 114 escaños, frente a 111 del Grupo Socialista, en tanto que en el Congreso de los Diputados se mantenía estable la correlación de fuerzas previa a las elecciones autonómicas.

al problema, ya que de otro modo se estaría concediendo al Senado un veto impropio, dentro de una fase prelegislativa, sin dar al Congreso de los Diputados posibilidad alguna de superarlo y sin haber previsto ninguna otra solución al conflicto.

Teniendo en cuenta que la Constitución ha diseñado un sistema de relaciones entre las Cámaras que atribuye la primacía al Congreso, carece de sentido aceptar pacíficamente que el Senado pueda impedir la elaboración y posterior aprobación de los Presupuestos Generales del Estado cuando el Congreso ha votado favorablemente el objetivo de estabilidad presupuestaria, sobre todo si estamos en presencia de una propuesta formulada por el Gobierno sucesivamente a la primera. Así, aunque no exista una solución expresa, es preciso buscar un modo de resolver el conflicto que hipotéticamente pueda plantearse, a cuyo fin podrían contemplarse dos soluciones.

La primera de ellas supondría admitir que el objetivo de estabilidad presupuestaria tiene vigencia y permite la elaboración de los Presupuestos solamente con el acuerdo del Congreso. Esta solución encontraría dos inconvenientes: en primer lugar, el Senado podría reproducir su oposición cuando le fuera remitido el Proyecto de Ley de Presupuestos, oponiendo al mismo su veto. Esta dificultad resulta más aparente que real puesto que si bien no existe un modo expreso de resolver el acuerdo contrario al objetivo de estabilidad presupuestaria, sí lo hay de levantar un veto del Senado conforme al artículo 90.2 de la Constitución. La segunda dificultad viene dada por la sencilla razón de que estimar aprobado el objetivo de estabilidad presupuestaria sin el parecer favorable del Senado es simplemente contrario a lo dispuesto en la LGEP, dificultad esta más difícil de salvar, salvo modificación de la mencionada Ley.

La segunda solución posible consistiría en una aplicación analógica de lo dispuesto en la Constitución sobre solución de conflictos entre ambas Cámaras, bien mediando la Comisión Mixta a la que alude el artículo 74 y sin perjuicio de la primacía final del Congreso, bien atribuyendo a éste directamente la última palabra sobre el asunto como hace el artículo 90.2 de la propia Constitución. Ciertamente, estas soluciones no están previstas de manera expresa, como ya hemos reconocido; ello no obstante, de darse el conflicto que estamos suponiendo, sería preciso impedir el veto impropio al que antes hicimos referencia, para lo cual no cabe otro remedio que dar la primacía al Congreso de los Diputados a través de alguno de los métodos previstos, especialmente cuando el Senado ya habría consumido un veto al devolver al Gobierno el primer acuerdo propuesto por aplicación de lo establecido en el artículo 8.2 LGEP, si se acepta la interpretación de este precepto antes mencionada.

Naturalmente, las soluciones que se postulan dejan intacta la LGEP en su redacción actual. Sin embargo, una tercera solución vendría dada con la modificación de la LGEP, introduciendo una cláusula en la misma sobre el modo de solución del conflicto que, a tenor de lo establecido constitucionalmente, debería atribuir al Congreso la primacía final en la decisión sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, por más que ello supusiera

una solución que demorase la elaboración y aprobación de los Presupuestos en relación con los cuales se hubiese generado el conflicto.

3.1.4. *El rechazo del objetivo de estabilidad presupuestaria propuesto por el Gobierno*

Ya ha sido aludida la solución que la LGEP ofrece para este problema en el supuesto de que se produzca un primer rechazo por parte de las Cámaras, en cuyo caso el Gobierno vendrá obligado a presentar una nueva propuesta (art. 8.2). Como quiera, además, que la posibilidad de acuerdos discordantes entre ambas Cámaras ya ha sido considerada, examinaremos ahora la eventualidad adicional de que el acuerdo propuesto por el Gobierno sea rechazado conjuntamente por ambas Cámaras en segunda y sucesivas instancias, lo que, naturalmente, constituirá una hipótesis excepcional, sólo pensable en supuestos de falta de mayorías o de mayorías inestables.

La LGEP tampoco ofrece solución alguna a este problema, limitándose a contemplar un único rechazo, sin tomar en consideración la posible reiteración de ese rechazo por las Cámaras. Ante una regulación semejante surge la primera duda: después de una segunda votación desfavorable de la propuesta del Gobierno, ¿puede éste obviar el trámite de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria y proceder directamente a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para su presentación ante la Cámara en los plazos constitucionalmente previstos?

De nuevo nos hallamos ante una pregunta sin respuesta expresa en la Ley, de modo que también en este caso parece conveniente salir de los márgenes de aquélla para situar el problema en un contexto más amplio. Ese contexto no puede ser otro que el constitucional, con arreglo al cual el Gobierno no podría dejar de cumplir los cometidos y plazos que la Carta Magna le atribuye en relación con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

A tal efecto debe tenerse en cuenta que el artículo 134 de la Constitución comienza por asignar al Gobierno la tarea de elaborar los Presupuestos, para adoptar inmediatamente un tono imperativo que obliga a aquél a presentar los Presupuestos ante el Congreso de los Diputados tres meses antes de la expiración del ejercicio anterior. Siendo así, no parece que el proceso de elaboración de los Presupuestos pueda demorarse como consecuencia de sucesivos rechazos del objetivo de estabilidad presupuestaria, poniendo en peligro incluso la ejecución del mandato constitucional sobre presentación de los Presupuestos en plazo. Tanto más si consideramos que la obligación de presentar los Presupuestos emana de la Constitución, en tanto que la exigencia de contar con un acuerdo previo de fijación del objetivo de estabilidad es de origen meramente legal y no es estrictamente imprescindible en el proceso presupuestario¹⁵.

¹⁵ Sobre el alcance del imperativo constitucional de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en plazo, *vid.* M. A. Martínez Lago, *Ley de Presupuestos y Constitución*, Trotta, 1998, pp. 157 y ss.

De esa forma, parece razonable que tras un segundo rechazo el Gobierno renuncie a la presentación de nuevas propuestas y opte por la presentación de los Presupuestos sin acuerdo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, pues de otro modo se pondría en peligro el proceso presupuestario en su conjunto¹⁶. En tal caso, cobraría todo su sentido nuevamente el debate de totalidad, puesto que el Congreso de los Diputados tendría en este debate la oportunidad de devolver los Presupuestos a un Gobierno con el que no se halla de acuerdo y al que hubiese rechazado la propuesta de estabilidad presupuestaria en más de una ocasión. De suceder así, entraría en juego la previsión constitucional sobre prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior. En otro caso, es decir, de persistir el Gobierno en la presentación de sucesivas propuestas de estabilidad presupuestaria, el trámite de fijación de ese objetivo se convertiría en un obstáculo que impediría la presentación de los Presupuestos, lo que equivale a decir que impediría el cumplimiento de una exigencia constitucional que la Ley no puede disculpar.

3.2. Los Presupuestos deficitarios y el plan económico-financiero de corrección del desequilibrio

La LGEP prevé dos supuestos en los que el Gobierno deberá remitir a las Cámaras un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio: deberá hacerlo cuando los Presupuestos se presenten ya en lo que el artículo 14 denomina *posición de déficit*, así como en el supuesto de que la liquidación presupuestaria arroje como resultado un saldo deficitario (art. 17). En ambos casos, el procedimiento para debatir los planes de corrección coincide con el previsto en el artículo 8 para determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria, ya que los artículos 14 y 17 se remiten al mismo.

La Ley no establece mayores precisiones y deja sin responder, una vez más, algunas preguntas decisivas sobre el asunto. En primer lugar, no determina cuál es momento en el que habrá de debatirse el plan de corrección

¹⁶ La configuración del debate de estabilidad presupuestaria sin permitir la presentación de propuestas alternativas no facilitará las cosas en este punto. Obligadas las Cámaras a pronunciarse sobre la propuesta gubernamental en términos de adhesión o rechazo, la oposición de aquéllas a las cifras gubernamentales supondrá simplemente el vacío, la ausencia de todo objetivo de estabilidad. Por el contrario, si las Cámaras pudieran proponer cifras alternativas, el rechazo de la propuesta gubernamental podría paliarse con la aprobación de las cifras que las Cámaras proponen. Ciertamente, podría argumentarse que la propuesta del objetivo de estabilidad y la cifra máxima de gasto constituyen elementos decisivos en la fase de elaboración de los Presupuestos, fase del proceso presupuestario que es competencia exclusiva del Gobierno (art. 134.1 CE). Supuestamente, ello impediría la presentación y adopción de propuestas alternativas de las Cámaras, del mismo modo que no se contemplan las enmiendas de texto alternativo en el debate de totalidad. Sin embargo, ese razonamiento queda enervado por las propias previsiones de la LGEP: en primer lugar, porque la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria se configura como un trámite anterior a la elaboración, propiamente dicha, de los Presupuestos (*vid.* al respecto los arts 8.2 y 13, así como la rúbrica de la Sección 1.ª, Capítulo II, del Título II de la Ley); en segundo término, porque es la propia LGEP la que ha querido el pronunciamiento de las Cámaras con carácter previo a la remisión de los Presupuestos Generales del Estado.

cuando se hubieran presentado unos Presupuestos deficitarios. En particular, la Ley no precisa si se presenta junto con esos Presupuestos y el debate se realiza en paralelo con el propio debate presupuestario, o al margen de éste. Más aún, la Ley deja sin resolver si la aprobación del plan de corrección es condición necesaria para la aprobación de los Presupuestos deficitarios.

En la práctica, y dada la premura con la que es preciso aprobar los Presupuestos Generales del Estado, podría suceder que el debate y aprobación de éstos tuviese lugar separadamente de la deliberación sobre el plan económico-financiero de corrección del desequilibrio, todo ello a fin de impedir que, llegado el 1 de enero del ejercicio de que se trate, no hayan sido aprobados los Presupuestos y entre en vigor la prórroga constitucionalmente prevista. En ese supuesto, es evidente que la aprobación del plan de corrección no sería condición *sine qua non* para que las Cámaras den su conformidad a los Presupuestos deficitarios.

Desde la perspectiva contraria, no carecería de lógica que antes del debate de totalidad fuera presentado y pudiera conocerse el plan de corrección, de modo que ese debate incluyese también lo relativo al mencionado plan, vinculando la suerte de los Presupuestos presentados a la del propio plan. Si tenemos en cuenta que el déficit presupuestario se ha convertido, por mor de la LGEP, en una excepción que es preciso justificar y corregir en cada caso, parece lógico que la aprobación de los Presupuestos deficitarios se condicione a la aprobación previa o simultánea del plan de corrección que asegure el retorno a la situación de equilibrio. Pero, como se ha dicho, la LGEP no nos da orientación alguna sobre el particular.

En cuanto al supuesto de que el plan de corrección se refiriese a una liquidación presupuestaria con déficit, tampoco indica la Ley cuál es el momento del debate de ese plan. Sin embargo, todo parece indicar que el Gobierno debería apresurarse a presentar un plan de rectificación del déficit una vez cerrados los Presupuestos y conocido el saldo final. A lo sumo, ello habría de tener lugar en la fecha de remisión de la Cuenta General del Estado al Tribunal de Cuentas (art. 136 LGP), sin aguardar, desde luego, al informe del Tribunal de Cuentas ni a la aprobación parlamentaria del mismo.

Así se infiere, nuevamente, de la consideración del déficit como una situación excepcional, que la Ley exige atacar cuanto antes, y en todo caso en los tres ejercicios presupuestarios siguientes a aquel en que se produjo, lo que difícilmente podría cumplirse si fuese necesario esperar a la aprobación de la Cuenta General del Estado, pues ello supondría consumir la mayor parte de ese plazo.

Finalmente, y aunque la LGEP remita al procedimiento para la aprobación del objetivo de estabilidad presupuestaria como procedimiento para discutir y aprobar los planes de corrección del déficit y restablecimiento del equilibrio, es evidente que se trata de debates con contenidos distintos. El objetivo de estabilidad presupuestaria puede reducirse, en última instancia, a la fijación de unas cifras. Sin embargo, los planes de corrección han de contemplar las medidas necesarias para restablecer la situación, y ello exige

un debate de detalle sobre tales medidas. Es por eso que si el debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria se consolida como un debate en términos muy sucintos, no podrá servir de referencia válida para los debates en los que hayan de discutirse y aprobarse los planes de corrección, debiéndose introducir las modulaciones necesarias a fin de facilitar que las Cámaras puedan deliberar y decidir sobre lo que se les propone, sin olvidar la posibilidad de presentar planes alternativos a los del Gobierno, de conformidad con el procedimiento establecido reglamentariamente para este tipo de debates (art. 198 RCD).

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El examen de la LGEP, desde la perspectiva que aquí hemos adoptado, ha de cerrarse con dos conclusiones fundamentales. En primer lugar, que la Ley no carece de referencias que sustenten la eficacia de las restricciones presupuestarias más allá de la propia validez de la Ley. Esas referencias vienen dadas por el PEC, cuyo cumplimiento España ha asumido como compromiso. Sin embargo, la LGEP ha dado un paso importante al avanzar desde el déficit restrictivo que autoriza la Unión Europea a la imposición de la estabilidad como regla.

Es ese *plus* añadido por la Ley el que podría ser objeto de debate y, eventualmente, de modificación futura a través de una nueva norma que, ajustándose a los requerimientos del PEC, resulte menos exigente en cuanto se refiere al déficit, es decir, que permita el déficit hasta el límite del 3 por 100 sobre el PIB. Todo ello, naturalmente, ha de entenderse sin perjuicio de lo que en el futuro acuerde la propia Unión Europea y a lo que se comprometan los Estados miembros.

En la perspectiva del procedimiento parlamentario para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, la LGEP ha venido a introducir una alteración sobre el mismo que en ocasiones podrá crear situaciones contradictorias nada fáciles de resolver (los efectos de la superposición de debates, la indefinición en los casos de discrepancia entre Cámaras o rechazo de las propuestas presentadas...), algunas de las cuales sólo podrían solucionarse mediante la apelación al Texto Constitucional.

La inserción de la Ley en los mecanismos del actual procedimiento parlamentario habría requerido algo más de detalle en las soluciones y, sobre todo, haber abordado una solución conjunta y coherente con los Reglamentos de las Cámaras, que no podrán permanecer completamente inalterables frente a las modificaciones que introduce la LGEP, aunque la alteración reglamentaria venga dada por vía consuetudinaria o interpretativa.

V. ADDENDA

La presentación de un nuevo proyecto de Ley General Presupuestaria en el Congreso de los Diputados, obliga a hacer ciertas matizaciones en

relación con el contenido del artículo que precede a estas líneas. En primer lugar, por lo que se refiere al Fondo de Contingencia y los créditos extraordinarios, ha de tenerse en cuenta ahora, que según el proyecto de Ley, los créditos extraordinarios se dividen en créditos para atender obligaciones de ejercicios anteriores o del ejercicio corriente. En el primer caso, el procedimiento no varía sustancialmente sobre el que actualmente está previsto, de forma que la Ley prevé la tramitación de un proyecto de ley para obtener dicho crédito, tanto si se financia con cargo al Fondo de Contingencia como si la financiación se realiza mediante baja en otros créditos. Por el contrario, cuando se trata de créditos extraordinarios destinados a atender obligaciones del ejercicio corriente financiadas con cargo al Fondo de Contingencia, la autorización corresponde al Consejo de Ministros.

★ ★ ★

En lo que afecta a la dualidad de debates sobre la que se advierte en el trabajo (debate para la fijación del objetivo presupuestario y debate de totalidad), conviene igualmente señalar que la experiencia de estos dos últimos ejercicios indica que el debate de totalidad continúa manteniendo toda su virtualidad política, frente al de fijación del objetivo presupuestario que aún no ha adquirido peso político específico en el ámbito parlamentario. Una de las razones que explicarían esa situación queda ya apuntada en el propio trabajo, en la medida en que la fijación del objetivo de estabilidad consiste en la determinación de una cifra genérica y demasiado abstracta para facilitar el debate sobre la distribución del gasto. Por el contrario, el debate de totalidad, celebrado a la vista del Proyecto de Ley de Presupuestos, permite iniciar la discusión sobre el modo en que se utilizarán los recursos públicos en el próximo ejercicio y, por ello, sobre la distribución de los ingresos en las distintas atenciones a las que ha de llegar el gasto público.

El debate para la fijación del objetivo de estabilidad no saldrá reforzado una vez haya sido aprobada la nueva Ley General Presupuestaria, ya que ésta deja al Parlamento al margen de todo lo que significa la determinación de los llamados *escenarios presupuestarios plurianuales*, que incluyen la programación de la actividad del sector público estatal y la definición del equilibrio presupuestario, con la determinación de los ingresos previsibles y de los recursos a asignar en función de los objetivos estratégicos y de los compromisos de gasto ya asumidos. Como puede verse, los escenarios presupuestarios plurianuales suponen una pieza básica y esencial para la determinación del límite de gasto, es decir de la cifra de gasto con la que se consigue el objetivo de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, el proyecto de Ley sólo prevé que se remita a las Cámaras esa cifra sin contemplar la remisión también de los escenarios que han llevado a la fijación de la cifra global de gasto. En esa medida, las Cámaras carecerán de elementos que permitan abrir un debate más rico referido a la sectorialización del gasto y, en definitiva, al modo en que se reparten los recursos públicos.

El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español

Sumario: I. EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL Y LAS ENTIDADES LOCALES: 1.1. Introducción.—1.2. El centralismo francés.—1.3. El centralismo fáctico gaditano.—1.3.1. La conformación de la estructura territorial española.—1.3.2. Regulación constitucional de la organización territorial.—1.3.3. Las dificultades de pervivencia del régimen territorial gaditano.—1.4. El período de las regencias.—1.4.1. La cuestión local bajo la regencia de doña M.^a Cristina.—1.4.2. La cuestión local bajo la regencia del General Espartero.—1.5. El período isabelino.—1.5.1. La cuestión local y los moderados.—1.5.2. La cuestión local durante el Bienio Progresista.—1.5.3. La vuelta de los moderados.—1.6. La cuestión local tras la Revolución de 1868: el Sexenio Revolucionario.—1.7. La cuestión local durante la I República.—1.8. La Restauración borbónica:—1.8.1. Las últimas décadas del xix.—1.8.2. Los inicios del siglo xx.—1.9. La cuestión local desde la Dictadura comisoria a la II República:—1.9.1. La cuestión local bajo la Dictadura de Primo de Rivera.—1.9.2. La cuestión local y la II República.—1.10. La Dictadura del General Franco.—1.11. La cuestión local durante la Transición y el proceso constituyente.—1.11.1. La Transición.—1.11.2. El proceso constituyente.—a) El desarrollo de los trabajos parlamentarios en el seno de la Cámara Baja.—b) El desarrollo de los trabajos parlamentarios en el seno de la Cámara Alta.—c) Conclusión del procedimiento: Comisión Mixta Congreso-Senado.— II. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL VIGENTE MARCO CONSTITUCIONAL.—2.1. Dificultades en torno a la definición del término de autonomía local.—2.2. Definición legal de la autonomía en nuestro Ordenamiento jurídico vigente.—2.3. Acerca de los elementos definidores de la autonomía local.—2.3.1. La autonomía no es soberanía.—2.3.2. La autonomía es uno de los principios básicos de la organización territorial del Estado y determina un específico modelo de Estado.—2.3.3. La autonomía implica un grado de descentralización en la distribución del poder del Estado.—2.3.4. La autonomía implica la intervención responsable de los ciudadanos en los asuntos del interés de su comunidad.—2.3.5. La autonomía es un principio de contenido variable, según los sujetos titulares, a la vez que específico.—2.3.6. La autonomía no rechaza de por sí el control o la coordinación por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas.—2.3.7. La autonomía implica una determinada posición institucional de las entidades que la tienen reconocida.—a) El reconocimiento de la autonomía de las entidades locales.—b) La existencia de una cláusula general competencial en favor de las entidades locales.—c) El reconocimiento jurídico de la garantía financiera de los entes municipales.—d) la garantía de protección mediante la justicia constitucional.—2.3.8. La autonomía local es un principio constitucional y legalmente limitado.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

I. EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL Y LAS ENTIDADES LOCALES

1.1. Introducción

La dicotomía entre las tendencias centralistas y descentralizadoras ha sido en España una constante secular, además de fuente habitual de conflictos entre reyes y ciudades desde la Edad Media. No es, sin embargo, el momento de detenernos (pues esta perspectiva histórica excede con mucho de lo que es la autonomía local en nuestro constitucionalismo) en el examen de los orígenes y las causas de estos enfrentamientos, para lo que ya existen numerosos trabajos históricos¹ y jurídico-políticos² cuya cita exhaustiva, por otra parte, resulta casi inabarcable.

Puntualizado lo anterior, debe ser nuestro punto de partida, por obvios fundamentos, el siglo XIX; siglo en el que España entra con una división territorial caracterizada por el arcaísmo —pues se había conservado hasta entonces el sistema de corregimientos en los territorios de realengo, pero el resto de las tierras permanecía ajeno a toda la organización administrativa estatal—, la desorganización —ya que el territorio, en muchos de los casos, sólo tenía una finalidad y efectividad estrictamente tributaria y recaudatoria— y la irracionalidad —causada por la desproporcionada equiparación territorial entre las provincias y los municipios—³. Sin embargo, de entre las complicadas y vetustas estructuras locales del XVIII pudo alzarse imponente el constitucionalismo gaditano; no en vano, la convocatoria para la celebración

¹ Acerca de los precedentes y evolución del régimen local español remitimos a nuestro trabajo previo Almudena Marazuela Bermejo, «El principio de autonomía local en el Ordenamiento español», en la obra *La Administración Española*, dirigida por J. Rodríguez Arana y coordinada por M. Calvo Charro, INAP, Madrid, 2002, y las numerosas obras y trabajos específicos que en él se citan.

² Al respecto, cfr., T. R. Fernández Rodríguez y J. A. Santamaría Pastor, *Legislación Administrativa Española del Siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977; L. Morell Ocaña, «La figura del Alcalde desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982, pp. 165 y ss.; E. Roca Roca, «Los orígenes constitucionales de la provincia», en *Documentación Administrativa*, núm. 194, 1982, pp. 103 y ss.; T. R. Fernández Rodríguez (dir.), *I Las Autonomías Regionales. Aspectos jurídicos y políticos*, Informes al Instituto Nacional de Prospectiva, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, en él resulta especialmente interesante el espléndido Informe elaborado por L. Parejo Alfonso, *La Región y la Legislación Histórica de Régimen Local*, pp. 15 a 187; J. García Fernández, *El origen del Municipio constitucional, autonomía y centralización en Francia y España*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1983; S. Martín-Retortillo Baquer y E. Argullol Murgadas, «Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931», en *Descentralización administrativa y organización política*, t. I, Madrid, 1972; S. Muñoz Machado, et al., *Tratado de Derecho Municipal*, t. 1, Civitas, Madrid, 2003; L. Parejo Alfonso, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel Derecho, Madrid, 1988, pp. 13 a 87; *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; A. Posada, *La evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1910; *Escritos municipalistas y de la vida local*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1979; J. L. Rivero Ysern, *Manual de Régimen Local*, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1997; M. Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, 1.ª ed., Civitas Monografías, Madrid, 1990, especialmente pp. 133 a 158; J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 1122 a 1130, y F. Sosa Wagner, «La Autonomía Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núms. 238 y 249, 1988.

³ Vid. nota 1.

de Cortes Extraordinarias se hizo con base en las treinta y dos provincias por entonces existentes⁴.

Si algo caracteriza al XIX será la tortuosa alternancia política sufrida a lo largo de unos años en los que las etapas de predominio de las ideas moderadas o conservadoras, proclives a la centralización, implantaron y borraron todo vestigio de autonomía, pues el municipio y las provincias no cabían sino como escalones del poder central, único soberano, en tanto que las progresistas, que abogaban por ésta, huían de toda expresión centralizadora y veían en el municipio medieval el verdadero protagonista de la lucha contra lo centripeto y como reducto de la defensa de unas antiguas y consolidadas libertades estranguladas por el poder del Estado. Así pues, no hubo tregua en relación con la cuestión local⁵.

Al hilo de lo anterior, y antes de proseguir, es necesario, asimismo, puntualizar acerca de la consideración o las connotaciones que se atribuyen al mito de la ciudad medieval garante de las libertades que ha llegado hasta nosotros. Esta idea generalmente aceptada ha sido, sin embargo, criticada vivamente por parte de algún sector de la doctrina, y de manera especial por Albi⁶, al poner de manifiesto la existencia de una verdadera leyenda negra que ha provocado el silencio de la institución municipal en el período que va desde los Reyes Católicos hasta las Cortes de Cádiz, partiendo *«del grosero error inicial de no considerar objetivamente esas instituciones, no atendiendo más que a sus defectos, enfocándolas a través del prisma del fanatismo demoliberal, juzgándolas simplistamente, no por lo que en sí eran, sino por un contraste con un sistema que consideraban como una verdad absoluta, intangible y de la más insuperable perfección. Para quienes así pensaban, la monarquía absoluta había destruido las libertades populares; el sistema del corregidor había puesto, y por eso se calificaba la cosa de nefasta y perniciosa, sin pararse a considerar sus condiciones intrínsecas y los efectos prácticos de su actuación»*.

En realidad, esta teoría es una consecuencia de los trabajos y el pensamiento heredado de algunas de las más relevantes figuras españolas del XIX como Martínez Marina, Hinojosa o Colmeiro, entre otros, que sobrevaloraron desmedidamente y mitificaron el supuesto espíritu defensa de las libertades y la igualdad que movía al concejo medieval (olvidando el propio carácter estamental y las características sociales de la época).

En efecto, no puede defenderse que el municipio fuera una organización modélica ni ejemplar en la proyección del ámbito de las libertades si se tiene en consideración que:

⁴ D. Sevilla Andrés, *Constituciones y otras leyes históricas y proyectos políticos de España*, t. I, Madrid, 1969, en cuyas pp. 69 a 72 se incluye la «Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes» de 1 de enero de 1810.

⁵ Incluso en el siglo XX, estos movimientos pendulares aún persistieron sobre municipios, provincias y regiones con sus dos últimas expresiones: el régimen local descentralizador de la II República y la intensa centralización impuesta bajo la Dictadura del General Franco.

⁶ F. Albi, *El corregidor en el municipio español bajo la monarquía absoluta (Ensayo histórico-crítico)*, Ediciones y publicaciones Capitolio, Madrid, 1943, p. 6. En el mismo sentido, cfr. C. Merchán Fernández, *Gobierno municipal y Administración local en la España del Antiguo Régimen*, Tecnos, 1988, p. 49.

- a) Su organización y funcionamiento se fundan como principio en el privilegio.
- b) El municipio base se sustenta sobre regímenes oligárquicos.
- c) La función municipal no existe, no hay prestación de servicios esenciales y las pocas labores que se realizan son por cuenta de los vecinos en su afán y lucha diarios por vivir en las mejores condiciones. Nada se organiza de manera racional.
- d) No existe conciencia del poder del Estado, para ello será necesario disipar cualquier vestigio de soberanía oligárquica local.
- e) Asimismo, no puede concebirse la figura del Corregidor como mero arma de provocación empleada por los monarcas para provocar y humillar a las ciudades.

Pero, *a fortiori*, en segundo término, se infravaloraron injustamente los resultados del régimen municipal implantado por los monarcas, pues entre otros logros consiguieron establecer el orden en ciudades y caminos, y bajo ellos se gestó tanto la función municipal como los servicios públicos locales más esenciales, aun cuando la realidad histórica muestre que ello se debiera a la política autoritaria y centralizadora emprendida por Alfonso XI⁷, los Reyes Católicos⁸ y los primeros Austria⁹ (consolidándose definitivamente

⁷ El primer monarca en tratar de someter la arrogancia de las ciudades y de frenar los males endógenos que las aquejaban sería Alfonso XI. Para ello: a) Implanta el cargo de Corregidor, reforma el gobierno municipal sustituyendo las asambleas generales de vecinos por un Consejo limitado de Regidores que designaría el Rey con carácter permanente. Las causas que justificaron esta decisión fueron diversas (el aumento de la población provocó sesiones tumultuosas, la crisis por la que atravesaban los propios Concejos generales, altamente influidos por la nobleza, la fácil provocación de disensiones); en todo caso, la medida implantada fue desigualmente admitida, frente a la indiferencia mostrada por los municipios andaluces los castellanos dieron muestras durante largo tiempo de su malestar, llegando incluso a producirse frecuentes sublevaciones que se incrementaron en las épocas de descontento a partir de la inicial acaecida en Sepúlveda. Pese a esta reforma los municipios lograrán casi un siglo después reinstaurar su tradicional régimen de asambleas vecinales o concejos y volver a colocarse hasta el primer cuarto del siglo XVI frente al poder del Rey. b) El Rey pasó a designar Jueces regios jerárquicamente superiores a los locales designados por los Concejos, a partir de lo cual, *de facto*, el proceso de unificación jurídica haría que los Derechos perdieran su carácter localista. c) El municipio acabó por convertirse en el órgano inferior, a nivel territorial del Estado, único soberano.

⁸ Los Reyes Católicos impulsaron el final de la tendencia descentralizadora con la implantación general en las Cortes de Toledo de 1480 de los Corregimientos y de Asistentes, Alcaldes mayores y otros cargos de designación real a todo el territorio, superponiéndolos a la Administración municipal como instrumentos más de auténtico control que de orden. Los graves y frecuentes conflictos de la época mantenidos con la monarquía dan muestra, ya desde la época de los Reyes Católicos (a los que se diera queja en las Cortes de Córdoba celebradas en 1455 de los abusos y perversión de la figura del Corregidor), del malestar de los municipios frente a la nueva política; quejas que serían reiteradas en casi todas las reuniones de las Cortes que se celebraron a lo largo del siglo XV.

⁹ Esta política, contraria al principio de espíritu pactista del *quod omnes tangit*, iniciada por los Reyes Católicos sería continuada, si todavía cabía con mayor intensidad e ímpetu, por los Austria. Bajo el reinado del Emperador Carlos I, el poder local sucumbe, las quejas al Rey persistieron y hubo de aplacar revueltas frecuentes en numerosas ciudades (Medina, Zamora, Burgos, Toledo, Madrid, León, Palencia,...), y reivindicaciones constantes de las Cortes, las Hermandades impulsadas por los Concejos en defensa de sus libertades y privilegios, alguna Junta de Ciudades, como la celebrada en Ávila poco antes de 1521, o las mitificadas revueltas de los Comuneros en Castilla y de las Germanías de Valencia y Mallorca. Además, debe tenerse en cuenta que para la Corona los municipios, amén de un poder que había de sucumbir de manera inversamente proporcional a la elevación del Estado, eran, no puede negarse, un

con la instauración de la monarquía borbónica)¹⁰ provocando un permanente conflicto en cuanto que era opuesta a los privilegios, derechos e inmunidades de nobles y ciudades. En todo caso, cabe reconocer que el conflicto general no fue mayor porque con el esquema provincial permaneció intacta la delimitación de los antiguos reinos, que no se altera hasta la puntual modificación derivada de la aprobación de la Real Orden de 25 de junio de 1851¹¹.

En síntesis, con parte de la mejor doctrina administrativista española cabe destacar dos aspectos que se adhieren al régimen local con el siglo XIX: el municipio se incorpora y dimana de la fuente constitucional (Parejo Alfonso¹²) y, a su vez, se convierte en ente corporativo dotado de personalidad propia (Santamaría Pastor¹³). La provincia, por su parte, se reafirmará, impareblemente, como escalón intermedio entre municipio y Estado.

1.2. El centralismo francés

Nuestro constitucionalismo histórico toma como modelo y parte, gracias a su implantación tras la invasión napoleónica y bajo el reinado de José I, del arquetipo dimanante de la Francia revolucionaria readaptado por Napoleón. Es, pues, un modelo fuertemente centralizador y enemigo de autonomías locales.

En efecto, aunque el Estatuto de Bayona prestaba poca atención a la cuestión regional y local —sólo aludían al asunto de la organización territorial del Estado los arts. 64 y 67 a 72, incluidos en el Título IX, referidos a la representación de provincias y ciudades en las Cortes; el Título X, «*De los reinos y provincias españolas de América y Asia*», y el artículo 144, en referencia a los fueros navarro y vascos, acerca de los cuales debían determinar las primeras Cortes lo que se juzgara más conveniente en interés de éstas y en el de la Nación—, en realidad, el espíritu francés no pretendía otra cosa que centralizar y uniformar de manera simétrica ignorando toda especialidad

instrumento útil para la consecución de dinero a través de dos fundamentales vías: en primer lugar, la venta de cargos (en especial el de Regidor) a nobles e hidalgos y, en segundo término, la venta de pueblos de realengo. Bajo el gobierno de Felipe II se mantuvo la política de absorción de poder con la adopción de muy diversas medidas. Al respecto remitimos a nuestro trabajo anterior, ya citado.

¹⁰ El culmen centralizador se produce tras la llegada de la dinastía borbónica y la traslación por Felipe V del *centralismo a la francesa* con los Decretos de Nueva Planta. El municipio castellano se tomó como modelo para homogeneizar y como arquetipo a implantar en todo el territorio nacional. La medida se acompañó con otras tendentes a la absorción de los poderes locales: a) Se sometieron los municipios de todas las Coronas a los Capitanes Generales Gobernadores y a las nuevas Audiencias. b) Persistió el control de la actividad de las autoridades municipales por parte de los grandes Consejos estatales propios del sistema polisinodial por mandato del Auto de 1 de febrero de 1717. c) Se procuró debilitar el patrimonio municipal por medio de muy diversas vías. d) Se creó la figura del Intendente, que entrará en franco conflicto con la del Corregidor hasta que con Carlos III se prescribe la distribución funcional entre ambas figuras, quedando entonces en manos del Corregidor las facultades de justicia y en las del Intendente las de hacienda y guerra.

¹¹ G. Martínez Díaz, «Génesis Histórica de las Provincias Españolas», en *AHDE*, t. LI, Madrid, 1981, pp. 588 y 589.

¹² *Op. cit.*, p. 30.

¹³ *Op. cit.*, p. 1122.

local. Así, la reorganización territorial no se dilató en el tiempo, aunque hubiera de emprenderse en dos ocasiones por causa del desarrollo de la Guerra de la Independencia.

1.3. El centralismo fáctico gaditano

1.3.1. *La conformación de la estructura territorial española*

El primer impulso de acometida de esta reorganización territorial a que aludíamos tiene lugar con la aprobación de ciertas medidas generales que se introducen por vía del Decreto de 6 de febrero de 1809, sobre concesión de poderes excepcionales a los comisarios, y de la disposición sobre control de las finanzas municipales con el primero de la serie de famosos Decretos para la municipalidad de Madrid, aprobados a partir del 21 de agosto de 1809. A estas dos disposiciones siguieron: el Decreto de 4 de septiembre de 1809, por el que se disolvían las corporaciones municipales y se elegían otras nuevas, y el Decreto de 14 de abril de 1810, mediante el cual José I organizaba su reino, siguiendo el modelo administrativo napoleónico, en prefecturas y subprefecturas bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Sin embargo, la eficacia de estas previsiones normativas se prolongó tan sólo durante el tiempo de estancia de los invasores franceses en el territorio español.

Con el siglo XIX el municipio adquiere toda la virtualidad jurídica y corporativa de la que hasta entonces había carecido. Cuando se consolida el Estado nacional y la racionalidad derivada de —empleando la terminología del Profesor García Pelayo— la organización ya era demasiado tarde: el absolutismo no era compatible ni podía consentir la existencia de unos municipios y unas provincias que no formaban parte de él, por lo que los subsume y convierte en mero eslabón de su poder. Además, no debe olvidarse que subsistían algunas estructuras feudales ajenas al poder real (ciudades, villas y territorios de señorío, eclesiásticos y de órdenes militares, entre otras) a las que se había enfrentado ya en el siglo XVIII el Rey Felipe V, y que ahora sufren un nuevo y duro revés con el Decreto LXXXII, de 6 de agosto de 1811, en virtud del cual se extendían las potestades jurisdiccionales sobre todo el territorio del Estado, con independencia de cuál fuera su naturaleza. Con esta medida se vino a afectar a una considerable extensión del territorio peninsular español (casi el 40 por 100 de su superficie). Los efectos que tuvo la medida han sido destacados magistralmente por el profesor García Fernández¹⁴: a) «establece la efectividad democrática de los oficios municipales en más de la mitad de los pueblos y ciudades de España»; b) «insinúa el retorno de ciertas competencias al municipio que durante el absolutismo habían quedado localizadas en el poder o en sus agentes», y c) «el compromiso político que da lugar a la promulgación del Decreto se adoptó una medida conciliadora que en la práctica legalizó los grandes

¹⁴ *Op. cit.*, p. 243

latrocinios que los señores jurisdiccionales habían infligido a los municipios en sus bienes, con lo que el arranque del régimen constitucional se produjo en condiciones patrimoniales de debilidad [...]».

1.3.2. Regulación constitucional de la organización territorial

La Constitución de Cádiz no fue ajena a las dificultades que se presentaban en relación con la organización territorial, por lo que, pese a que el artículo 10 perseveraba en la división regional, el artículo 11 estipulaba: *«Se hará una división más conveniente del territorio español, por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan.»* Por su parte, el régimen provincial se contenía en el Título VI, *«Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos»*, dividido en dos Capítulos: el primero sobre los Ayuntamientos (arts. 309 a 323), y el segundo relativo al *«gobierno político de las provincias y de las diputaciones provinciales»* (arts. 324 a 337). Ninguno de estos preceptos hacía referencia, como por otra parte tampoco haría ninguna de las Constituciones del XIX, al principio de la autonomía local. En ambos capítulos, para sus ámbitos respectivos, se regulaban de forma paralela ciertos aspectos como la organización institucional y su composición, la elección, la limitación temporal del mandato, la capacidad e incompatibilidades de sus miembros y el régimen de competencias conferido.

Sincréticamente, las principales características del régimen local delineadas por la Constitución son las siguientes: *a)* Se observa una notable tendencia de ruptura y quiebra respecto de las antiguas instancias territoriales y sus límites. *b)* Se construye un régimen centralista cuya cúspide correspondía al Estado y del que dependía, en primera instancia, la provincia [a cuya cabeza se situaba una autoridad estatal: el Jefe político (art. 324) designado por el Rey] y, aún a nivel inferior el municipio sometido de manera muy importante en ciertas materias a aquélla. *c)* El influjo de la Revolución Francesa y los nuevos vientos liberales devolvieron la designación democrática de los representantes de las entidades locales, siempre con las limitaciones propias del sufragio propias de aquella época, aun cuando simbólicamente todos los miembros de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales juraban cumplir la Constitución, las leyes, guardar fidelidad al Rey y cumplir religiosamente las obligaciones propias de su cargo. *d)* La doctrina ha discutido de forma importante acerca de si la Constitución gaditana reconocía, aun sin explicitarlo, o no la autonomía local y regional, pero, en general, se ha llegado a admitir, más o menos pacíficamente, que la Constitución gaditana imponía un *centralismo fáctico*.

En relación con los Ayuntamientos, la Constitución desarrollaba los siguientes principios: *a)* Establecía un régimen jurídico-político uniforme y simétrico para todos los pueblos de la monarquía, que pasan a considerarse como órganos de la Administración central estatal. Este régimen se caracteriza por el carácter centralista. *b)* Rechazaba que en el ámbito local, por causa de incompatibilidad, el cargo de Alcalde, Regidor o Procurador Síndico

fueran desempeñados por empleados públicos de nombramiento real (art. 318), pero, aun cuando la designación se efectúa por los munícipes, la presidencia de sus reuniones corresponde al Jefe político (art. 309). *c)* Los municipios debían constituirse preceptivamente en los casos determinados por la Constitución y las leyes (art. 310); asimismo, el Estado determinaba la conveniencia de creación de ciertos Ayuntamientos cuando no concurrían aquellos requisitos constitucionales o legales (art. 310). *d)* Correspondía a las leyes la regulación del número de componentes de los Ayuntamientos y la clase socioeconómica a la que debían pertenecer sus miembros (art. 311). *e)* Las competencias municipales eran desempeñadas bajo la inspección de la Diputación Provincial, a quien debía rendir cuentas y a quien, además, debían someter el control de gastos anualmente y de forma justificada (arts. 321 a 323). *f)* Los cargos fueron cubiertos con arreglo al principio democrático por vía de la celebración de elecciones anuales en las que participaban los ciudadanos con capacidad; así, en el caso de los Ayuntamientos la elección tenía lugar conforme a lo dispuesto por el artículo 312: *«los alcaldes regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos...»*. *g)* Se regulaba la limitación temporal de los cargos municipales. En este sentido, el artículo 312 cesaba a los Regidores que sirvieran oficios perpetuos en los Ayuntamientos; pero, a mayor abundamiento, los artículos 313, 314 y 315 determinaban la anualidad Alcalde o Alcaldes, (la renovación por mitad cada año en el caso de los Regidores y Procuradores o Procuradores Síndicos, y en caso de que la procuraduría fuese única se efectuaría anualmente). Además, el artículo 316 prohibía la reelección de los titulares en los cargos, a menos que hubiesen transcurrido dos años. Es obvio que con un plazo de ejercicio en el cargo tan breve se restaba buena parte de la fuerza del poder local.

En tercer lugar, para el caso concreto de las provincias, la Constitución previno lo siguiente: *a)* La provincia pasaba a considerarse como circunscripción dependiente del Estado en sentido análogo al del departamento francés. *b)* Las Cortes intervenían en el establecimiento y desarrollo del régimen provincial de manera importante (art. 327). *c)* Las competencias de las provincias fueron, en buena medida, controladoras de la actuación municipal (art. 335): 1) en materia de intervención de las contribuciones, 2) respecto del control de la inversión de los fondos públicos, 3) ejercitando el control sobre la formación de los Ayuntamientos donde correspondiere..., 6) debiendo comunicar al Gobierno los abusos que pudiera detectar en el ámbito de toda la provincia lo que, evidentemente englobaba a los Ayuntamientos, así como de las infracciones que en él pudieran cometerse contra la Constitución (9¹⁵). *d)* La designación de los cargos no era idéntica para todos los casos: el Jefe político y el Intendente eran designados por la Administración central, más en concreto por el Rey, el resto de los miembros se designaba por los electores de partido (arts. 324 y 328).

¹⁵ La enumeración se corresponde con los apartados del artículo 335 de la Constitución de 1812.

1.3.3. *Las dificultades de pervivencia del régimen territorial gaditano*

La pretensión de llevar a la práctica cuanto esbozaba y disponía la Constitución pronto hubo de hacer frente a no pocos obstáculos, ya que el desarrollo del proyecto provincial se vio inicialmente paralizado, y cuando por fin pudo ponerse en movimiento un Dictamen contrario del Consejo de Estado hubo nuevamente de frenarlo. Asimismo, quedaría retenido con la llegada del absolutismo fernandino durante, al menos, otros siete años tras la aprobación de dos Reales Decretos en 1814, por los que se anulaba toda la obra del constitucionalismo gaditano: el Decreto de 15 de julio (para las provincias) y el posterior de 30 de julio (respecto de los municipios).

Será en 1820, tras el pronunciamiento de Riego en Las Cabezas de San Juan, cuando se restaura la obra de la Constitución gaditana. En ese año se asiste a la implantación del segundo período constitucional con el restablecimiento del régimen político y jurídico previo a los Decretos de julio de 1814. Con ello, el liberalismo introduce de nuevo la cuestión local de forma urgente. De hecho, en las Cortes pronto se levantaron algunas voces reclamando la implantación de los postulados constitucionales en el ámbito de la organización local (con alguna reforma como la de la minoración de las atribuciones y poderes de los Jefes políticos «en atención a la conservación del orden y la tranquilidad»), así como reclamando la intervención de los municipios en la designación del Jefe político. Sin embargo, nuevamente la pretensión de la puesta en práctica del régimen territorial hubo de enfrentarse a ciertas dificultades al retrasarse el Gobierno en su tarea de elaborar la propuesta de división provincial del Estado que debía plantearse a las Cortes y que no tendría sus frutos sino hasta el 27 de enero de 1822; poco después, gracias al Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823 (transformado en Ley el 2 de marzo de 1823), se aprobaba la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias que, en realidad, atribuía competencias, prescribía lo conveniente acerca de la financiación y disposición de medios para la ejecución de aquéllas y pergeñaba tanto la estructura organizativa como las reglas internas necesarias para su funcionamiento.

Por su parte, en el ámbito local el inicial vacío de poder hizo que los municipios tomaran las riendas para organizar las comunidades, desarrollando cuantas funciones eran precisas en un régimen de libertad práctica necesaria y de autonomía *de facto* muy notable. Tras el restablecimiento de la Constitución gaditana y de la revisión de las disposiciones de desarrollo, especialmente de la Instrucción de 1813, convertida a la postre en la Ley de 23 de marzo de 1821 y de la ya citada Instrucción de 3 de febrero de 1823 para el gobierno económico y político de las provincias, volvió a pergeñarse el régimen jurídico y político municipal que siguió sometido a las provincias, tanto respecto de las competencias propias como de las de participación estatal. Por su parte, el Alcalde pasó a considerarse institucionalmente como un agente del Gobierno en el ámbito local y como tal permaneció bajo el control del Jefe político.

En 1823 se producía la vuelta de Rey Fernando VII, una de cuyas primeras decisiones será declarar la nulidad de todos los actos del Gobierno constitucional y, junto con otros, el de la división territorial con que se retornaba nuevamente a la situación habida en 1808. Con la promulgación y sanción del Decreto de 2 de marzo de 1823 y la Real Cédula de 18 de octubre de 1824, terminó por reimplantarse en el ámbito local la perpetuidad de los cargos municipales y la heterogeneidad organizativa del Antiguo Régimen.

1.4. El período de las regencias

1.4.1. La cuestión local bajo la regencia de doña M.^a Cristina

El fallecimiento del Rey espoleó las posiciones sobre la cuestión territorial. Sin embargo, la centralización general con el sometimiento de las entidades regionales y locales al Estado se hace más patente en virtud de las reformas aprobadas bajo la regencia de la Reina Gobernadora doña M.^a Cristina. Para el ámbito provincial el Ministro de Fomento, Javier de Burgos, implanta, gracias al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, el esquema provincial de clara influencia francesa (definitivamente cerrado en 1927), lo que redundó en la configuración de los municipios. Ese mismo día se aprobaba otro Decreto sobre la creación de los Subdelegados de Fomento, colocando a éstos en el lugar que ocuparan los antiguos Jefes políticos, lo que les convertía, por tanto, en agentes de la Administración estatal con funciones de garantía y procura de los intereses de la Nación en las provincias.

Asimismo, en el caso de los municipios, se dictan dos importantes Decretos de tendencia centralizadora: el primero, el Decreto de 2 de febrero de 1833 y, posteriormente, el Decreto de 23 de julio de 1835. Con ellos se retorna al centralismo fáctico gaditano, potenciado ahora por el sometimiento del Alcalde al Gobernador (*ad exemplum*, a éste correspondía la designación de aquéllos, e incluso su destitución, así como la suspensión de los demás miembros de los Ayuntamientos). De este modo, en manos de la Reina y del Gobernador se posibilitó un férreo control sobre el vértice organizativo municipal, aún mayor si consideramos que también cabían la suspensión de acuerdos o la designación por la Reina de los Corregidores o Presidentes de las corporaciones. Otro Real Decreto posterior, el de 21 de septiembre de 1835, restablecía las Diputaciones Provinciales y su composición electiva poniendo, como antaño, a su frente al Gobernador Civil y al Intendente, si bien ambos con menos funciones y las que conservaron quedaron más limitadas que aquellas de las que gozaran en tiempos preteritos. Este mismo año de 1835 los Corregidores serán sustituidos por los Jueces de primera instancia que pasarán a desempeñar las funciones judiciales que aquéllos tuvieran atribuidas, en tanto los Alcaldes concentrarían y asumirían las competencias de naturaleza económica y administrativa.

En 1836 tenía lugar el Motín de La Granja. La virulencia de los hechos forzaría a la Reina Gobernadora a replantearse con urgencia ciertos asuntos: el primero, la necesidad de promulgar una Constitución; en segundo término, la necesidad de proceder con toda urgencia a la revisión de la cuestión local. El 15 de octubre de 1836, el mismo día del golpe de Estado, se declaraba en vigor la Ley para el Gobierno Económico y Político de las Provincias, de 1823.

La Constitución de 1837 también fue parca en su dedicación a la cuestión local. Tan sólo cuatro artículos se dedicaban a la estructura territorial del Estado. Los tres primeros constituían el Título XI, «*De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos*» (arts. 69 a 71), en tanto el cuarto era el 2.º Artículo Adicional. Dados los precedentes, todo desarrollo ulterior sobre la composición, organización y funciones de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos y el gobierno de las provincias de ultramar se dejaba en manos del legislador ordinario.

En adelante, los sucesivos intentos por cumplir los mandatos constitucionales se tornaron muy dificultosos. El primero de los sucesivos fracasos lo sufrió el Proyecto de corte centralista presentado por el Gabinete del Conde de Ofalia, que quedaría sin ver la luz. La misma suerte corrieron en la legislatura inmediata los Proyectos, también centralizadores, reguladores de las Diputaciones y de los Ayuntamientos que presentara a las Cortes en 1838 el Marqués de Someruelos, a la sazón Ministro de Gobernación. Los posteriores intentos del también Ministro de Gobernación, Martín Carramolino, en la inmediata legislatura para que los proyectos de 1838 y otros relativos a la designación de cargos y al sistema electoral municipales salieran adelante, tampoco tuvieron su fruto, quedando paralizados durante la tramitación legislativa y pasando automáticamente al olvido por causa de la caducidad del mandato parlamentario.

Sin embargo, una vez abierta la nueva legislatura, el nuevo Ministro de Gobernación, Calderón Collantes, presentó ante las Cámaras dos nuevos Proyectos de Ley: el primero sobre organización y atribuciones de las Diputaciones (que pronto sería retirado por el propio Gobierno) y el segundo sobre los Ayuntamientos. La tramitación de este último atravesaría un fatigoso *iter* que, finalmente, pudo superar y el 14 de julio de 1840 era aprobado y sancionado como Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos por la Reina Gobernadora doña M.^a Cristina. El Profesor Parejo Alfonso¹⁶ destaca el carácter altamente centralizador de esta Ley conforme sigue: a) «*Restringe, notablemente, el carácter electivo de los Ayuntamientos, mediante un sistema de elección censitario sumamente restrictivo.*» b) «*Sujeta a fiscalización y dependencia gubernativas a las Corporaciones Locales, incluso en los asuntos que tradicionalmente habían conformado la esfera de competencias privativas. [...].*» c) «*Los Ayuntamientos se transforman, asimismo, en órganos de consulta y asesoramiento, tanto de los Alcaldes, como del [...] Jefe político.*» d) *Se prohíbe toda deliberación en los*

¹⁶ *La Región y la Legislación Histórica de Régimen Local*, op. cit., pp. 62 y 63. Estas notas las toma, según se indica por el Profesor Parejo, del trabajo, precitado, de A. Posada.

Ayuntamientos. e) «Configura al Alcalde en la doble condición de “administrador del pueblo (art. 69)” y de “delegado del Gobierno” (art. 70), con unas determinadas y específicas competencias en ambos casos. En el primero, actúa “bajo la vigilancia de la administración superior” y, en el segundo, lo hace “bajo la autoridad política superior de la provincia” [...]» Además de todas estas notas nos permitiremos remarcar una más: f) La designación de los Alcaldes, frente a los cauces democráticos que disponía el artículo 70 de la mismísima Constitución, debía llevarse a cabo por designación del Gobierno.

1.4.2. *La cuestión local bajo la regencia del general Espartero*

El enfrentamiento entre las facciones políticas se intensificó de forma progresiva hasta desembocar en el acto de abdicación de la Reina Gobernadora el día 12 de agosto de 1840. La regencia pasaba a manos del general Espartero, una de cuyas promesas y determinaciones sería detener la entrada en vigor de la Ley de 1840 a la que consideraba, como él mismo había manifestado en más de una ocasión, un atentado contra la Constitución. Para ello, el 13 de octubre del mismo año promulgaba el correspondiente Decreto de suspensión. Nuevamente se divisaba un período de descentralización que se extendería a lo largo del trienio que va de 1840 a 1843. La primera medida adoptada en dicha línea será restaurar en su vigencia a la Ley de 2 de marzo de 1823 (Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823), de gobierno económico y político de las provincias.

1.5. **El período isabelino**

1.5.1. *La cuestión local y los moderados*

En 1843 se pone fin a la regencia de Espartero gracias al golpe de estado encabezado por Narváez, accediendo al trono la Reina Isabel II. De 1843 hasta 1856 los moderados retoman el poder. Y si antes negro, ahora blanco. El 31 de diciembre de 1843 el Gobierno de Narváez aprueba mediante Real Decreto la entrada en vigor de la Ley de 14 de julio de 1840, de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, con lo que se restablecía el espíritu centralizador. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que este Real Decreto, según apunta Santamaría Pastor¹⁷, será el primero en nuestro Derecho histórico en distinguir la doble posición del Alcalde como Presidente de Ayuntamiento y como Delegado del Gobierno en el municipio.

La Constitución de 1845, al igual que sus precursoras, no fue demasiado explícita en su atención al régimen local. El Título XI (arts. 72 a 74) dejaba en manos del legislador ordinario todo el peso de la configuración local, incluso para el caso de las provincias de ultramar (art. 80). Con el silencio

¹⁷ *Fundamentos...*, op. cit, p. 1126.

constitucional las medidas centralizadoras se intensificaron, especialmente en lo referente al control sobre la esfera municipal, pero, además, se observa una clara reducción de las competencias y atribuciones respecto a las etapas previas. Así es. Ya en 1844, con la creación de la Guardia Civil, se había detraído la competencia de orden y seguridad de los pueblos desapareciendo las milicias nacionales; la evolución de la política desamortizadora¹⁸ y, en especial, la aprobación de las Leyes de 8 de enero de 1845, de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos y Provincial (muy influida por la Ley de 1840), dejaron a los municipios en una posición de clara subordinación respecto de las provincias y, con ello, también del Alcalde respecto al Gobernador, hasta el punto de que la designación de los Tenientes de Alcalde pasó a ser competencia del Gobierno y de que se confirió al Gobernador la facultad de suspender la actividad y acuerdos de las entidades locales.

La normativa se completó con dos Leyes de 2 de abril de 1845, sobre organización y atribuciones de los Consejos provinciales y otra sobre el gobierno de las provincias que siguieron la línea de la respectiva Ley de 8 de enero. En primer lugar, la estructura provincial se conformaba bajo el vértice de la figura del Jefe político, el Consejo Provincial (con funciones consultivas y de justicia) y la Diputación Provincial (órgano de control de los municipios y de fiscalización de los intereses generales); en segundo término, quedaba férreamente sujeta y sometida a la Administración estatal, a la vez que ella misma controlaba a la Administración municipal. Tanta intensidad centralizadora generó diversas manifestaciones de tendencia autonomista; la más violenta sería, sin duda alguna, la desarrollada en Galicia en 1846, a la que pudo ponerse fin tras una firme y sangrienta represión.

Bajo el ministerio de De La Escosura se aprueba el Real Decreto de 24 de septiembre de 1847, cuya finalidad es homogeneizar la organización administrativa bajo la dependencia del Gobernador Civil, erigido en vértice de las nuevas demarcaciones supra-provinciales. Apenas doce días después quedaba en suspenso. El fortalecimiento de la figura del Gobernador habría de esperar poco tiempo más, el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, suprimía la figura de los Intendentes y de los Jefes políticos y sus competencias y atribuciones pasaban a manos de aquél.

1.5.2. *La cuestión local durante el Bienio Progresista*

Desde 1854 hasta 1856 se restablece nuevamente, esta vez por medio del Real Decreto de 7 de agosto, la vigencia de la Ley de 2 de marzo de 1823 (Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823), de gobierno económico y político de las provincias. La brevedad de tiempo que se mantuvieron los progresistas en el poder hizo que la Constitución de 1856, que dedicaba el Título XI a las «*Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos*» (arts. 74 a 77) y el Título XIV «*Del gobierno de las provincias de Ultramar*» (art. 86), no entrara

¹⁸ M. Sánchez Morón, *La autonomía local...*, op. cit., p. 144.

nunca en vigor. Por otra parte, la legislación en materia local estuvo conformada por la Ley de 5 de julio de 1856, reguladora de los Ayuntamientos, de abierto carácter descentralizador y moderado. Ésta contenía medidas de clara tendencia centrífuga como la elección democrática de los cargos, la restricción de las potestades de control e intervención de las Diputaciones sobre los municipios, la extinción de la procuraduría y sindicatura en el seno de las Corporaciones locales, aunque en contrario, sin renunciar tampoco en toda su extensión al espíritu centralizador, consolidaba la doble naturaleza de la figura del Alcalde (a la vez agente de la Administración estatal y vértice de la organización municipal) y prefijaba una cláusula competencial residual en favor de las Diputaciones y del Gobierno.

1.5.3. *La vuelta de los moderados*

Desde el año 1856 hasta 1868 los moderados, liderados por O'Donnell, vuelven a hacerse con el poder. El período conservador comienza restaurando, por medio del Real Decreto de 16 de octubre de 1856, las leyes moderadas que se encontraban en vigor antes del Bienio Progresista (leyes municipal y provincial de 1845), si bien, como apunta Rivero Ysern¹⁹, acentuando el papel del Gobernador como Jefe político de la Administración provincial. Las normas que se dictaron en materia local para esta etapa serán: la Ley de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias; su Reglamento de 25 de septiembre del mismo año; la Ley de 21 de abril de 1864, y el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, de reforma de las leyes municipal y provincial. Todas ellas tuvieron un profundo carácter centralizador: a) Otorgaron al Rey la plena facultad para nombrar a los Alcaldes. b) Dispusieron profusamente acerca de la organización municipal. c) Determinaron el procedimiento de nombramiento de los Correidores. d) Mantuvieron la posible suspensión de la actividad y de los acuerdos adoptados por las entidades locales. En definitiva, hasta que triunfara la Revolución de 1868, nuevamente pudo apreciarse la influencia de las Leyes de 1840 y 1845 de claro corte centralista.

1.6. **La cuestión local tras la Revolución de 1868: el Sexenio Revolucionario**

La Revolución de 1868, el golpe de Estado encabezado por Serrano y Prim y la pérdida del trono por parte de la Reina Isabel II dieron otro giro radical a la cuestión local, esta vez hacia la descentralización. El Acuerdo de la Junta Superior del Gobierno de 13 de octubre de 1868, y el Decreto de 21 del octubre de 1868 se encargaron de restablecer la vigencia a la Ley de Ayuntamientos de 1856 y de pergeñar los principios de la organización

¹⁹ *Manual...*, op. cit., p. 29.

provincial que debían de regir en adelante como primeras medidas hasta tanto el Constituyente terminara su tarea.

La Constitución de 1869 dedicó dos títulos a la cuestión regional y local: el Título VIII, «*De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos*» (art. 99), y el X, «*De las provincias de Ultramar*» (arts. 108 y 109), que en la línea histórica volvieron a dejar en manos del Legislador la regulación territorial ultramarina. Debe destacarse que el Texto presentaba importantes cambios respecto a la redacción y contenido de las Constituciones previas, especialmente en lo que al caso del artículo 99 se refería: «*La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán a los principios siguientes: 1.º Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o el pueblo por las respectivas corporaciones. 2.º Publicidad de las sesiones de unas y otras dentro de los límites señalados por la ley. 3.º Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas. 4.º Intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes. 5.º Determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.*»

El Legislativo no tardó en desarrollar pronto los principios constitucionales mediante: a) la Ley de 10 de enero de 1870, relativa a cuestiones presupuestarias, por la que se confería autonomía de gasto a Diputaciones y Ayuntamientos, reservándose el Estado la determinación de cuáles debían ser los ingresos locales, y b) posteriormente, por medio de las dos leyes de 20 de agosto de 1870, provincial y municipal, respectivamente. Esta última, volviendo al magisterio de los Profesores Santamaría Pastor²⁰ y Rivero Ysern²¹, significó: 1. La aparición y definición del concepto de municipio como ente local de naturaleza corporativa. 2. El establecimiento por primera vez de la cláusula general de la competencia municipal de clara influencia francesa. 3. El inicio de la formación de la provincia como entidad local definida y no como mera circunscripción estatal, así se escindieron los cargos de Presidente de la Diputación y del de Gobernador. 4. Se establecía para las elecciones en el ámbito local el sufragio universal para varones de veinticinco años que poseyeran la vecindad correspondiente. 5. Se produce la ampliación de las competencias de las entidades locales, especialmente de los municipios, al incorporarse a la Ley la cláusula residual de competencia a su favor. 6. La prohibición de toda posibilidad de suspensión de acuerdos adoptados por las entidades locales. Por su parte, García de Enterría ha manifestado que esta Ley es el punto de partida de la consideración de la provincia como persona jurídico-pública con un cierto margen de autonomía, o, como señalara Posada con anterioridad, la Ley de 1870 consagra la sustantividad de la provincia, que deja de ser una mera división territorial para convertirse en expresión local.

²⁰ *Fundamentos...*, op. cit., pp. 1126 y 1127.

²¹ *Manual...*, op. cit., p. 30.

1.7. La cuestión local durante la I República

La abdicación del Rey Amadeo de Saboya y la proclamación por las Cortes de la I República, el 11 de febrero de 1873, provocaron una completa ruptura con el sistema jurídico-político anterior. La República comenzó su andadura poniendo todo su empeño en implantar un nuevo Texto Fundamental, cuyo fruto sería el Proyecto Federal de 1873. A nuestros efectos, cabe destacar que de entre todos los Proyectos constitucionales éste es el único que se atrevió a dar un salto cualitativo declarando en su artículo 106, ubicado en el Título XIV, bajo la rúbrica *«De los Municipios»*: *«Los Municipios tienen en todo lo municipal autonomía administrativa económica y política»*, a la vez que en el artículo 108 se ponía en manos de estas mismas entidades, los municipios, un número importante de competencias de primer orden (administración de la justicia civil y criminal, policía de orden, seguridad, limpieza, la educación primaria, o los hospitales y beneficencia entre otras materias), para lo que además, en consecuencia, se les garantizaban los medios económicos en punto a cumplir con los mandatos constitucionales.

1.8. La Restauración borbónica

1.8.1. Las últimas décadas del XIX

Como es sobradamente conocido, el experimento republicano fue bruscamente frenado por el golpe de Estado del General Pavía, tras el cual tendría lugar la Restauración de la monarquía borbónica en favor del Rey Alfonso XII. Se abrió, así, una nueva etapa centralizadora bajo un gobierno de claro carácter conservador.

Como en las ocasiones anteriores, la Constitución, en este caso la de 1876, tampoco omitió referirse a la cuestión local —Títulos X (arts. 82 a 84) y XIII (art. 89)— y lo hizo de manera más concisa que su inmediato precedente: la Constitución del 1869. Pero también es verdad que, pese a que la Constitución de 1876 mantuvo en su artículo 84 los principios de organización y las atribuciones de Diputaciones y Ayuntamientos, no se atrevió a reconocer, como había hecho el Texto de 1869, la existencia de un régimen jurídico local propio.

La reforma del régimen local que, obviamente, requería la nueva tendencia en el poder fue iniciada sin demora por el Gobierno de Cánovas del Castillo con la presentación el 23 de mayo de 1876 de un Proyecto de Ley ante las Cortes Generales, cuyo contenido, en realidad, no era sino la reproducción del texto de la Ley municipal de 1870. Esta Ley, una vez fue aprobada el 16 de diciembre de 1876, permaneció transitoriamente en vigor durante este período, eso sí, una vez fue debidamente ajustada a las nuevas inclinaciones políticas. La refundición de ambos textos se publicaría mediante las Leyes provincial y municipal de 2 de octubre de 1877. Con

esta normativa se abrió un período de centralización, en el que de nuevo se cernía la sombra de la participación del Gobierno en las designaciones de los Alcaldes y en la posible suspensión a conveniencia de la actividad municipal.

Las mismas líneas seguidas para el ámbito municipal se implantaron para la provincia en virtud de la Ley de 29 de agosto de 1882, de Régimen y Administración de las Provincias. Esta Ley, de corte uniformador e intensamente centralizadora, impuso la autorización de la Administración central en una materia tan relevante como la de los recursos en su doble acepción administrativa y económica. La Ley de 1877 estuvo en vigor cuarenta y siete años, sobreviviendo a veintidós reformas que, obviamente, no trascendieron. Entre sus innovaciones y características cabe destacar que el artículo 80 de la Ley municipal incorporaba la posible constitución de Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios para desempeñar ciertos servicios de diversa naturaleza que enumeraba; preveía la agrupación municipal forzosa por decisión del Gobierno cuando lo considerase conveniente y necesario por razones de interés general; además, convertía en electivos los cargos de ciertos municipios. Sin embargo, como apunta Parejo Alfonso²², la descentralización tuvo un contrapunto centralizador intenso manifestado por la vuelta del sufragio censitario y por un cerrado control de los Gobernadores Civiles y Alcaldes sobre los acuerdos municipales, pudiendo llegar tal control, incluso, a la suspensión de acuerdos y cargos, y correspondiéndoles también la resolución de posibles recursos.

Hasta entonces, sin embargo, la política local había ido permitiendo la proliferación del caciquismo y las clientelas llegando a depender —como expone muy acertadamente el profesor Sánchez Morón²³— el auge o la crisis, incluso la supervivencia, de los municipios de los favores políticos: *«El poder local existe, y goza de un margen de libertad de acción no desdeñable, sin interferencias limitadoras del Estado. Sólo que no es el “poder” que configuran las normas jurídicas representativo de la voluntad de las comunidades vecinales. Es el poder, fuerte e influyente, de los caciques locales.[...] Dado que el sistema oligárquico-caciquil fue desde mediados del siglo pasado, de nuevo en palabras de Costa, la «única Constitución política» de España, no es extraño que la «cuestión local se constituya en centro del debate político en el momento de la crisis de la Restauración.»*

Los años a caballo entre los siglos XIX y XX fueron harto complejos. Junto al exitoso avance de la extensión del sufragio universal en el ámbito local establecido gracias al Real Decreto de 5 de noviembre de 1890, obra del Gobierno de Sagasta, se asistió también, por contra, a la presentación de un sinnúmero de fallidos Proyectos de reforma del régimen local a partir del mes de diciembre del año de 1882. Correspondió inaugurar esta lista casi interminable al pertinaz Ministro de Gobernación don Venancio González, autor del Proyecto sobre estructura y régimen provincial. A este intento

²² *Op. cit.*, pp. 102 y ss.

²³ *Op. cit.*, pp. 144 y 145.

siguieron: los dos Proyectos de reforma presentados por Segismundo Moret el 8 de enero de 1884, sobre reforma de la Ley provincial y municipal; el Proyecto de Romero Robledo, de 25 de diciembre de 1884; sobre Gobierno y Administración Local; otro Proyecto de González de reforma municipal de 1886, en el que se insiste de manera sucesiva e infructuosa en los años 1887, 1888 y 1889 junto con el de reforma de la Ley provincial en vigor; el Proyecto elaborado por el Gobierno de Sagasta en el período de 1893-1894 conforme a las bases aprobadas por el Senado para proceder a una nueva refundición de las Leyes municipal y provincial; el Proyecto de Silvela de octubre de 1899, sobre descentralización administrativa, y el Proyecto de Dato de diciembre de 1899, por el que se modificaba la organización provincial y municipal. A finales del siglo XIX no parecía haber asunto en el que hubiera menos acuerdo político que en el de la cuestión local.

1.8.2. *Los inicios del siglo XX*

Con la entrada del siglo XX²⁴ se retomaba el esfuerzo de aportar iniciativas que permitieran salir de la crisis. Así, en octubre de 1901, persiste don Venancio González en presentar a las Cortes un Proyecto de Ley municipal, según rezaba su Exposición de Motivos, ante la necesidad de acometer una profunda e inaplazable reforma en el régimen local vigente. A éste seguiría en 1902 otro, en esta ocasión, presentado por Moret, el Proyecto de Silvela, que entrará en las Cortes generales el 27 de mayo de 1903, sobre reforma provincial y municipal. Algunas expectativas abrió el Proyecto de Maura de 1903, conteniendo las bases para la reforma de la Administración local al lograr llegar parlamentariamente más lejos que los anteriores, aun cuando, finalmente, no lograra superar el trámite de aprobación en el Senado. Sucedió a este último: el Proyecto sobre reforma de la Hacienda municipal de 1905, de González Besada, y el Proyecto de Romanones de 1906. Esta larga serie de fracasados Proyectos concluye con los dos más importantes desde el punto de vista técnico-jurídico: los Proyectos de Maura y Canalejas, con los cuales se buscaba un punto de encuentro entre las facciones antagónicas que permitiera en alguna medida el avance de las discusiones sobre cualquier planteamiento en torno a la cuestión local: la centralizadora-autoritaria y la regionalista-progresista.

En 1907, con el Proyecto del Gobierno Maura, se abre una fase descentralizadora con la que se persigue: atribuir la autonomía de las entidades locales, transferir un amplio elenco de competencias, municipalizar algunos servicios públicos, democratizar las decisiones implicando en las cuestiones más relevantes para la vida local al pueblo; introducir las modificaciones

²⁴ En relación con esta etapa, cfr. J. Tusell Chacón, «La Reforma de la Administración Local en España (1900-1936)», en *Estudios de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1973.

en la representación sectorial o corporativa (art. 48), e implantar los denominados concejales delegados (art. 36) y la Comisión Permanente municipal. Pese a estas notas descentralizadoras, el contrapunto centralizador se deja entrever con la resistencia del Gobierno a perder el control sobre los municipios más importantes, reservándose la designación de sus Alcaldes (art. 62). Los Proyectos del período concluyen en 1912 con la presentación el 15 de octubre —poco después de la aprobación de la Ley sobre Cabildos insulares— del Proyecto Canalejas, que continuaba la tendencia del Proyecto Maura. Las notas básicas de este Proyecto de 1912 pueden resumirse del modo siguiente: *a)* integra los regímenes municipal y provincial; *b)* establece el régimen legal municipal respetando la diversidad municipal y de las restantes formaciones locales; *c)* manifiesta una clara tendencia descentralizadora y autonomista, aunque no abandona la tutela y control por parte del Estado; *d)* incorpora al ámbito local ciertos elementos novedosos como el voto corporativo o los vocales natos; *e)* restaura las Regiones como nivel propio de la organización territorial del Estado; *f)* admite la municipalización de servicios, y *g)* reorganiza las instituciones de gobierno municipal (Corporación-Comisión Permanente-Alcalde).

1.9. La cuestión local desde la Dictadura comisoria a la II República

1.9.1. La cuestión local bajo la Dictadura de Primo de Rivera

El 13 de septiembre de 1923 el General Primo de Rivera declaraba el estado de guerra y daba un golpe de estado al reclamar los plenos poderes al Rey Alfonso XIII. Se abrió así el período de Dictadura comisoria. El efecto principal que el nuevo régimen político tuvo sobre la vida local fue la vuelta a la tendencia centralizadora, destapada con los Reales Decretos de 30 de noviembre de 1923, de disolución de Ayuntamientos electivos (que pasaban a ser intervenidos por las autoridades militares, cortando y coartando toda tendencia autonomista y separatista) y de 12 de enero de 1924, de disolución de las provincias (con excepción de las provincias vascas y de Navarra). En su virtud, las provincias quedaron también sometidas al control por parte de los Gobernadores Civiles y en su funcionamiento al principio corporativo. Poco después se aprobaba el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, que disponía la plena personalidad de las Entidades municipales. La Exposición de Motivos se iniciaba proclamando: *«El Estado para ser democrático ha de apoyarse en Municipios Libres. Este principio, consagrado por la ciencia política, tiene oportuna aplicación actual a nuestro país, porque para reconstruirlo sobre cimientos sólidos no basta demoler caducas organizaciones, secularmente acogedoras del feudalismo político; necesítase, además, oxigenar la vida municipal, dando a las Corporaciones locales aquella dignidad, aquellos medios y aquel alto rango que les había arrebatado*

*una concepción centralista, primero, un perverso sistema de intromisión gubernativa, más tarde»*²⁵.

La descentralización conferida a los municipios fue amplia en virtud de la transferencia de competencias propias y de las compartidas. Además, por primera vez se previno la interposición ante el Supremo del recurso de abuso frente al Estado. Desde el punto de vista de la composición municipal se determinó un sistema mixto o híbrido basado en los principios democrático y corporativo. Asimismo, por otra parte, se admitieron las especialidades de los concejos abiertos y de ciertos regímenes especiales (mancomunidades y agrupaciones forzosas de municipios, entre otros) que debían regularse y constituirse mediante en régimen de carta *ad hoc*.

El Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925 dispuso un régimen en el nivel provincial paralelo al determinado para los municipios: la presidencia continuaba en manos del Gobernador Civil, quien atribuía a las provincias competencias en punto a la prestación de ciertos servicios autónomos, asimismo, reconocía los regímenes excepcionales otorgados mediante cartas regionales específicas.

1.9.2. *La cuestión local y la II República*

La proclamación de la II República llevó aparejada la aprobación de la innovadora Constitución de 1931. Respecto del tema que nos ocupa, de hecho, ni la autonomía regional ni la autonomía local son un logro, una novedad en nuestra Historia constitucional que deba atribuirse a la Constitución del 78, pese a lo que por parte de alguna doctrina se ha señalado²⁶. Ya antes, los artículos 8 y 9²⁷ de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 habían dispuesto que: «*El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Los territorios de soberanía del Norte de África se organizan en régimen autónomo en relación directa con el poder central*» (art. 8). El Texto continuaba señalando: «*Todos los Municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Concejo abierto*» (art. 9). Pero, con la sola excepción de este importante precedente, ninguna de las Constituciones históricas anteriores incorporó el término de «autonomía» para referirse a los municipios, provincias o regiones²⁸.

²⁵ *Exposiciones de Motivos de los Estatutos Municipal y Provincial*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1974, pp. 19 y 20.

²⁶ Gloria Alarcón García, *Autonomía Municipal, autonomía financiera*, 1.ª ed., Civitas, 1995, Madrid, p. 22.

²⁷ Asimismo, los artículos 11 a 22 admitían y posibilitaban la creación de regiones autónomas.

²⁸ Como tuvimos ocasión de indicar, ni el prolijo Título VI (arts. 309 a 337) de la Constitución de 1812, ni la Constitución de 1837 (Título XI, arts. 69 a 71 y artículo adicional 2.º), de 1845 (Título XI, arts. 72 a 74, y artículo adicional 80), ni la *non nata* de 1856 (Título XI, arts. 74 a 77, y XIV, art. 86),

1.10. La Dictadura del General Franco

Los hechos que se sucedieron y que terminaron desembocando en un clima de crispación generalizado y en el levantamiento en el norte de África son suficientemente conocidos. A los efectos que resultan de nuestro interés en esta sumaria evolución de la cuestión local, lo más relevante es que, de modo simultáneo al desarrollo de la guerra, se acometía la tarea de reconstrucción por parte de los entes locales en el, por causa del transcurso bélico, cada vez más extenso «territorio nacional». El instrumento jurídico que sirvió de sustento fue la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, que devolvía la vigencia al Estatuto Municipal de 1924.

Concluida la Guerra Civil la labor reparadora se intensificó, a causa de lo cual se aprobaron: el Decreto de 23 de septiembre de 1939; la Ley de 15 de julio de 1940, modificada por las ulteriores de 13 de diciembre de 1943, y el Decreto Ley de 11 de diciembre de 1950. Lo más relevante de esta legislación será: *a)* el régimen de las relaciones entre los dos órganos más importantes a nivel municipal: el Alcalde y el Pleno y *b)* el importante control económico al que se someterá al régimen municipal.

El régimen local culmina en 1945 con la aprobación de la Ley de Régimen Local —posteriormente modificada el 3 de diciembre de 1953— fuertemente inspirada por los Estatutos de 1924 y 1925. A ésta sucedería la Ley de 17 de julio de 1945, que sentó las bases que cerrará el Texto Articulado de 16 de diciembre de 1950, refundido posteriormente el 24 de junio de 1955. Desde mayo de 1952 hasta junio de 1955 se aprueban sucesivamente los diversos Reglamentos de desarrollo de la Ley (Reglamento Orgánico de Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, el Reglamento de Haciendas Locales, el Reglamento de Contratación, el Reglamento de Bienes y el Reglamento de Servicios). Finalmente, el régimen jurídico de las entidades locales termina de esbozarse con la Ley de 7 de noviembre, por la que se autorizaba a proceder al establecimiento de ciertos regímenes especiales; así, en cumplimiento de ésta habilitación, se aprobaron la Ley de 23 de mayo de 1960, del régimen especial para la ciudad de Barcelona, y la Ley de 11 de julio de 1963, configurando el de Madrid.

En definitiva, se volvió nuevamente al centralismo intenso y al autoritarismo firme y represor de cualquier intento descentralizador, autonomista o separatista. Esta tendencia afectó tanto al nivel municipal, que disponía de una somera autonomía administrativa en todo caso controlada por el Estado, como al provincial, fagocitado dentro la maquinaria de la Administración periférica estatal. A lo largo de este período las características definitorias del sistema municipal serán: 1. Se concibe el municipio como entidad natural. 2. La autonomía se limita al plano administrativo y en exclusiva

ni la Constitución de 1869 (Título VIII, art. 99, y Título X, arts. 108 y 109), ni la Constitución de 1876 (Título VII, arts. 82 a 84, y Título XIII, art. 89 y artículo transitorio) preveían la autonomía de los municipios y provincias, en realidad casi todas delegaron en las leyes específicas su configuración final.

respecto de ciertas materias, en todas las demás cuestiones la actuación local quedó sometida al Ministerio de la Gobernación (art. 7 de la Ley y 2 y 3 del Reglamento de 17 de mayo de 1952). 3. Se proclama la plena capacidad jurídica del municipio para el desempeño de sus competencias e intereses (arts. 5 y 6 de la Ley), aunque la práctica mostrara otra realidad bien diversa, en buena parte gracias al Tribunal Supremo que se sirvió restringir notablemente la extensión y el sentido de la cláusula residual de competencias en favor de los municipios. 4. Finalmente, se sientan las bases de la legislación especial para los territorios de Ceuta, Melilla y el África española.

Por su parte, respecto del nivel provincial lo más relevante fue que se redujo la primacía de la figura del Gobernador Civil como figura central de la Administración local en el nivel provincial, en sentido inverso los Alcaldes, especialmente los de las ciudades mayores vieron cómo se acrecentaba su importancia.

1.11. La cuestión local durante la Transición y el proceso constituyente

1.11.1. La Transición

A la muerte del general Franco en el año 1975 sucedió el período de la Transición. En adelante, el principio rector básico en el ámbito de la cuestión local habría de ser la descentralización y autonomía de las entidades locales y de las regiones que se constituyeran.

Para las entidades locales se dictaron con base en este principio: la Ley 47/1978, de 7 de octubre, por la que se habilitaba a dejar sin efectos la fiscalización, el control y la tutela del Estado sobre las Corporaciones locales; habilitación que sería ejecutada mediante el Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, para determinadas materias (honorarios y distinciones, régimen jurídico, disposición de bienes propios y de los incluidos en el Patrimonio Municipal del Suelo, administración y aprovechamiento y adquisición de bienes y derechos de bienes de las Corporaciones locales y servicios locales), y la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales. Por su parte, las regiones se enmarcaron dentro de uno de los grandes retos que afrontaba la Constitución: la configuración del Estado autonómico.

1.11.2. El proceso constituyente

El último proceso constituyente español afrontó con determinación el problema secular de la organización territorial del Estado. Ello no supuso, ni mucho menos, que el camino hasta alcanzar el resultado final que hoy se admira fuera sencillo, como de hecho reflejan los *Diarios de Sesiones de las Cortes Generales*. En realidad, la gran dificultad en la configuración del

Título VIII vino más por la autonomía que había de admitirse en favor de las Comunidades Autónomas, que por la proclamación autonómica en pro de lo que ya, mucho antes, era una realidad pre-constitucional: las entidades locales.

Si algo caracteriza a las Constituciones es su carácter de abiertas, su escasa concreción, en especial en aquellas materias que resultan conflictivas o en las que no existe el consenso de las fuerzas políticas. Conforme se ha constatado en las páginas previas, la cuestión local no ha sido históricamente en España una cuestión pacífica, causa por la cual los Textos Constitucionales dejaron en manos de ulteriores leyes, reales decretos y decretos la configuración, construcción y desarrollo de la estructura territorial y de su régimen jurídico-político. Y lo mismo hizo nuestra vigente Constitución al optar por pergeñar los principios básicos en la materia sin preocuparse en exceso por cerrar lo que había de ser su ulterior desarrollo. Pero en ello es cierto que el Constituyente no fue excesivamente original y se limitó a tomar como modelos algunas de las Constituciones de nuestro entorno: especialmente la Constitución de la República de Italia de 1947 (arts. 5, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 123, 128 y 130), la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (arts. 28.2, 119 y 134), la Constitución de Portugal del 76 (arts. 227, 228, 229, 230, 237, 239, 240, 241 y 242) y, en menor medida, la Constitución de la República francesa (arts. 72 y 74).

a) *El desarrollo de los trabajos parlamentarios en el seno de la Cámara Baja*

El Anteproyecto Constitucional publicado en el BOC núm. 44, de 5 de enero²⁹, incorporaba la proclamación del principio de autonomía local dentro del Título V, «*Del Gobierno y la Administración*», artículo 105, en virtud del cual:

«1. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. La ley regulará las condiciones. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en concejo abierto.

2. Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de Autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin. Su gobierno y administración estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o corporaciones de carácter representativo.

²⁹ Cortes Generales, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, t. I, Madrid, 1984.

3. *Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de impuestos y tasas propios y de participaciones en los ingresos del Estado y de los Territorios Autónomos.»*

Las demás referencias a los municipios se hacían de soslayo en el Título VII, mediante dos simples guiños: uno a la potestad tributaria de las Corporaciones locales como parte de la autonomía financiera (art. 123) prescribiendo: «2. *Los Territorios Autónomos y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y con las leyes*», y el segundo, a la proyección participativa de los Ayuntamientos en el proceso autonómico en el artículo 129: «1. *La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias o territorios insulares [...]. Para ello será necesario que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.*» Finalmente, las menciones se cerraban con la Disposición Transitoria Quinta: «*Las provincias que no se hayan constituido en Territorio Autónomo estarán representadas en el Senado mediante Senadores elegidos por la totalidad de los Concejales de todos sus municipios, a razón de dos Senadores por provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes.*»

Frente a esta oposición se habían presentado cuatro votos particulares por parte: a) del Grupo Parlamentario Alianza Popular, que mantenía la incorporación de un Título VIII con la rúbrica «*De las Regiones Autónomas y la Administración Local*». Este Título quedaba constituido por un artículo general³⁰ y dos Capítulos (uno dedicado a los municipios³¹, Artículo tercero. *Las Haciendas locales, de suerte que dispongan de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, sobre la base de impuestos y tasas propias y participaciones en los ingresos estatales y regionales, y otro a las provincias*³², Artículo quinto. *Las Haciendas provinciales se regularán por el Estatuto de Administración local, de suerte que dispongan de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones,*

³⁰ «Artículo primero. 1. El Territorio de España se divide en regiones, provincias y municipios, sin perjuicio de las demás divisiones territoriales que a efectos específicos establezca la ley. 2. La región, la provincia y el municipio son a la vez entidades autónomas, y base territorial de la acción administrativa del Estado. 3. La ley puede crear divisiones intermedias con funciones exclusivamente administrativas. 4. Cada nivel administrativo es al mismo tiempo circunscripción de descentralización de los niveles superiores.»

³¹ «Artículo segundo. 1. El territorio nacional se divide en municipios. 2. Cada municipio es regido por un Ayuntamiento elegido democráticamente, en los términos establecidos por su Carta, o, en su defecto, por la ley orgánica que regule el Estatuto de Administración local. 3. Los municipios de una misma comarca natural pueden fusionarse o mancomunar sus servicios, en los términos fijados por dicho Estatuto. 4. El Estatuto de Administración local coordinará las facultades de tutela del Estado y de las regiones autónomas sobre los municipios.»

³² «Artículo cuarto. 1. Las provincias agrupan a los municipios en unidades territoriales establecidas por ley. 2. Cada provincia es regida por una Diputación provincial, elegida democráticamente, en los términos establecidos en su Carta, o, en su defecto, por la ley orgánica que regule el Estatuto de Administración local. 3. Las provincias de una misma región, no dotada de un estatuto de autonomía, pueden mancomunar sus servicios en los términos fijados por dicho Estatuto. 4. La ley orgánica de Autonomías Regionales que establezca, en desarrollo del presente título, el cuadro de los Estatutos de las regiones autónomas, coordinará las facultades de tutelas del Estado y las de las regiones autónomas sobre las provincias.»

sobre la base de impuestos y tasas propias y participaciones en los ingresos estatales y regionales); b) del Grupo Socialistas del Congreso, cuyo voto particular proponía afectar parcialmente al artículo 105.1 en el sentido de determinar el sistema de representación proporcional³³; del Grupo Parlamentario Minoría Catalana, que planteaba la modificación del orden de los títulos pasando el III a ser «*De los Territorios Autónomos*», y la modificación de la redacción del apartado 1 del artículo 105³⁴, y d) del Grupo Parlamentario Comunista, con el ánimo de trasladar el Título VIII que debía pasar a ser el III, «*De la organización del Estado y los Territorios Autónomos*», y de introducir una nueva redacción al artículo 129³⁵ y a la Disposición Transitoria Quinta³⁶.

Asimismo, en relación a los entes locales se presentaron las enmiendas por los Grupos y Diputados que seguidamente se listan:

Título	Artículo Afectado	Enmendante	Grupo Parlamentario	Núm. de enmienda	Enmienda propuesta
V	105.1	De la Vallina Velarde	(Alianza Popular)	8	«1. Las entidades municipales serán autónomas en materia de su competencia y gozarán de personalidad jurídica plena. El gobierno y administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por el Alcalde y los Concejales, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto de conformidad a la ley. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales.»
V	105.1	Letamendia Belzunce	(Mixto-Euskadiko Eskerra)	64	Adhesión al voto particular de Minoría Catalana

³³ Se proponía la sustitución de la frase «...en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes...», por: «...en la forma establecida por la ley y de acuerdo con un sistema de representación proporcional. Los Alcaldes...».

³⁴ «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena y su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Éstos serán elegidos por los vecinos de los municipios mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley y de acuerdo con un sistema de representación proporcional. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en Concejo abierto.»

³⁵ «La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territoriales insulares con características históricas, socioeconómicas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten la mayoría de sus Ayuntamientos, siempre que la población de éstos represente las dos terceras partes del censo del ámbito territorial de referencia.»

³⁶ «Las provincias que todavía no hayan accedido al régimen de Territorio Autónomo al constituirse el Senado previsto en el artículo 60 elegirán un senador por provincia y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
V	105.1		GP Minoría Catalana	160	«1. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena y su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales. Éstos serán elegidos por los vecinos de los municipios mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, de acuerdo con un sistema de representación proporcional. Los Alcaldes serán elegidos por y de entre los Concejales. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en Concejo abierto.»
V	105.1	Barrera Costa	Minoría Catalana-Esquerra Republicana de Catalunya	222	«(...) Los Alcaldes serán elegidos por y de entre los Concejales.»
V	105.1		Socialistes de Catalunya	291	El artículo pasa a ser el 106, dentro de un nuevo Capítulo III, «Del Régimen Local», en el Título V
V	105.1		Socialista del Congreso	431	El artículo pasa a ser el 106, dentro de un nuevo Capítulo III, «Del Régimen Local», en el Título V.
V	105.1		Mixto	542	Sustituir «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios» por «las asambleas de los territorios autónomos regularán la autonomía de los municipios en desarrollo de una ley de bases de las contempladas en el artículo 139.3».
V	105.1	Rosón Pérez y Pardo Montero	UCD	587	Sustituir la expresión «integrados por los Alcaldes y los Concejales» por «integrados por el Alcalde y los Concejales».
V	105.1	Sánchez Montero	Comunista	692	Adhesión al voto particular de Minoría Catalana al artículo 105.
V	105.1	Ortí Bordás	UCD	736	«La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Alcaldes y Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. La ley regulará las condiciones en que procedan las reuniones en concejo abierto.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
V	105.1		UCD	779	Supresión por inclusión en el Título VIII
V	105.2	De la Vallina Velarde	Alianza Popular	8	«Las provincias o, en su caso, las entidades locales que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración estatal, sin perjuicio de otras formas de división territorial establecidas por la ley con este fin. Su gobierno y administración estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo.»
V	105.2	Gómez de las Rocas	Mixto-Aragonés Regionalista	53	«Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios gozarán igualmente de personalidad jurídica propia y participarán en la gestión autónoma del territorio correspondiente cuando se hubiera hecho uso de las facultades dispuestas por los artículos 128 y siguientes de esta Constitución. En todo caso, las provincias servirán de base a la organización General de la Administración General del Estado, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con idéntico fin. El gobierno y administración de las provincias o circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan estará encomendada a Diputaciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo.»
V	105.2 <i>in fine</i>	Letamendia Belzunce	Mixto-Euskadiko Eskerra	64	«Su gobierno y administración estarán encomendados a Diputaciones, Cabildos o Corporaciones de carácter representativo, sin perjuicio de lo que los regímenes autonómicos o preautonómicos establezcan al respecto.»
V	105.2		Mixto	542	Sustituir «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios» por «las asambleas de los territorios autónomos regularán la autonomía de los municipios en desarrollo de una ley de bases de las contempladas en el artículo 139.3».

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
V	105.2 párrafo segundo <i>in fine</i>	López Rodó	Alianza Popular	691	Su gobierno y administración estarán encomendados a las Diputaciones, Cabildos «u otras» Corporaciones de carácter representativo.
V	105.2	Bravo de Laguna Bermúdez	UCD	765	Suprimir el término Cabildos.
V	Nuevo apartado	Bravo de Laguna Bermúdez	UCD	765	Adición de nuevo párrafo para ubicarlos entre el segundo y el tercero: En el archipiélago canario cada isla tendrá su administración propia en forma de Cabildos, que seguirá regulada por su legislación especial, sin perjuicio de la existencia de una Administración provincial o regional.
V	105.3		Minoría Catalana	161	«3. Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones, que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, y se nutrirán fundamentalmente de las participaciones en los ingresos del Estado y los territorios autónomos y de impuestos y tasas propios.»
V	105.3		Vasco	636	«(...) A las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de participaciones en los ingresos del Estado y de los territorios autónomos y de impuestos y tasas propios.»
VII	123.2	Letamendia Belzunce	Mixto-Euskadiko Eskerra	64	Supresión del apartado 2 y sustitución del 1: La potestad para establecer tributos corresponde al Estado, a los territorios autónomos, a las corporaciones locales y a aquellas otras entidades que gocen de regímenes forales históricos.
VII	123.2	De Lapuerta y Quintero	Alianza Popular	70	«Las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes.»
VII	123.2		Minoría Catalana	174	«Las Corporaciones Locales podrán establecer tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.»
VII	123.2		Vasco	649	«1. La potestad para establecer y exigir tributos corresponde al Estado, a los territorios autónomos y a las Corporaciones Locales, dentro de los límites fijados por la leyes, sin perjuicio de los regímenes forales históricos.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
VII	123.2	Bono Martínez	Comunista	698	«2. Los territorios autónomos y las Corporaciones Locales gozarán de autonomía financiera, pudiendo establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.»
VIII		Carro Martínez	Alianza Popular	2	Adhesión al voto particular del Grupo Alianza Popular.
VIII			Socialistes de Catalunya	301	El Título VIII, « <i>De los territorios autónomos</i> », pasa a ser el III, modificándose la numeración subsiguiente.
VIII			Vasco	690	El Título VIII, « <i>De los territorios autónomos</i> », pasa a ser el III, modificándose la numeración subsiguiente.
VIII		Ortí Bordás	UCD	736	«1. La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Alcaldes y los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. La ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en concejo abierto.»
VIII	129.1	Gomez de las Rocas	Mixto-Aragonés Regionalista	56	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten la mayoría de los Ayuntamientos respectivos cuya población total represente también la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»
VIII	129.1	Letamendia Belzunce	Mixto-Euskadiko Eskerra	64	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares. Para ello será preciso que lo solicite la mayoría del número de Municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»
VIII	129.1	Gastón Sanz	Mixto-Partido Socialista de Aragón	84	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias limítrofes o territorios insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten la mayoría de los municipios que cuenten al mismo tiempo con la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
VIII	129.1		Socialistes de Catalunya	302	«Pueden iniciar el proceso autonómico pidiendo al Gobierno la convocatoria de la Asamblea prevista en el artículo 131.1: a) Los Diputados y Senadores elegidos en una o varias provincias limítrofes con características históricas o culturales comunes. A tal efecto, será preciso que el acuerdo sea adoptado, al menos, por las cuatro quintas partes del total de los Diputados y Senadores de cada provincia. b) Los Ayuntamientos, cuando alguna provincia sus Diputados y Senadores no hubieran adoptado el acuerdo a que se refiere el apartado anterior. A tal efecto, la decisión de unirse a otra y otras provincias limítrofes con características históricas o culturales comunes para constituir con ellas un territorio autónomo deberá adoptarse por la mayoría absoluta de los Ayuntamientos cuyos municipios comprendan, al menos, a la mayoría absoluta del censo electoral provincial. La decisión de constituir a la provincia en territorio autónomo requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los Ayuntamientos cuyos municipios comprendan, al menos, a las dos terceras partes del censo electoral provincial c) (...)»
VIII	129.1		Socialista del Congreso	350	Idéntica literalidad que la enmienda 350
VIII	129.1	Sánchez Ayuso y Morodo Leoncio	Mixto	565	Apartado 1: adhesión a la redacción introducida por el voto particular del GP Comunista. Apartado 3: se propone la supresión.
VIII	129.1	García-Margallo Marfil	UCD	753	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias insulares con características históricas o culturales comunes. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»
VIII	129.1	Llorens Bargés y 5 Diputados más	UCD	767	«La iniciativa del proceso autonómico corresponde a los Ayuntamientos de una o varias provincias insulares con características históricas o culturales comunes y a los de los archipiélagos. Para ello será preciso que lo soliciten las dos terceras partes del número de municipios cuya población represente la mayoría del censo del ámbito territorial de referencia.»

<i>Título</i>	<i>Artículo Afectado</i>	<i>Enmendante</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Enmienda propuesta</i>
VIII	DT 5. ^a	Carro Martínez	Alianza Popular	2	Supresión. Propuesta de inclusión del texto al artículo 60.
VIII	DT 5. ^a	Latamendia Belzunce	Mixto-Euskadiko Eskerra	64	«Las provincias que no se hayan constituido en territorio autónomo estarán representadas en el Senado por un Senador por provincia y otro más por cada habitantes o fracción superior a 100.000 habitantes.»
VIII	DT 5. ^a	Gastón Sanz	Mixto-Partido Socialista de Aragón	91	«Las provincias que no se hayan constituido en territorio autónomo estarán representadas en el Senado, mediante Senadores elegidos por la totalidad de los Concejales de todos sus municipios, a razón de tres Senadores por provincia y uno más por cada millón de habitantes.»
VIII	DT 5. ^a		Minoría Catalana	185	«Las provincias que todavía no hayan accedido al régimen de territorio autónomo al constituirse el Senado, previsto en el artículo 60, elegirán un Senador por provincia y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000.»
VIII	DT 5. ^a		Socialistes de Catalunya	323	«Las provincias que no se hayan constituido en Territorio Autónomo estarán representadas en el Senado mediante Senadores elegidos por la totalidad de los concejales de todos sus municipios, a razón de un Senador por provincia y uno más por cada 300.000 habitantes o fracción superior a 150.000, conforme a un sistema de representación proporcional. Su mandato es renovable y durará cuatro años.»
VIII	DT 5. ^a		Socialistas del Congreso	377	«Las provincias que no se hayan constituido en territorio autónomo estarán representadas en el Senado mediante Senadores elegidos por la totalidad de los Concejales de todos sus municipios, a razón de un Senador por provincia y uno más por cada 300.000 habitantes o fracción superior a 150.000 con arreglo a un sistema de representación proporcional. Su mandato es renovable y durará cuatro años.»
VIII	DT 5. ^a		Mixto	585	«Las provincias que todavía no hayan accedido al régimen de territorio autónomo al constituirse el Senado previsto en el artículo 60 elegirán un Senador por provincia y otro más por cada 500.000 habitantes o fracción superior a 250.000. Estos Senadores serán elegidos por los Concejales de todos los Ayuntamientos de la provincia, de entre ellos mismos.»

Título	Artículo Afectado	Enmendante	Grupo Parlamentario	Núm. de enmienda	Enmienda propuesta
VIII	DT 5. ^a	López Rodó	Alianza Popular	691	Supresión.
VIII	DT 5. ^a	Ortí Bordás	UCD	736	«Las provincias que no se hayan constituido en región autónoma estarán representadas en el Senado mediante Senadores elegidos por los electores inscritos en su censo, a razón de dos Senadores por provincias y uno más por cada 500.000 habitantes.»
VIII	DT 5. ^a	García-Margallo Marfil y Domínguez García	UCD	751	«Los municipios de Ceuta y Melilla, manteniendo su régimen financiero, podrán adherirse a un territorio autónomo de características históricas y culturales comunes, si lo aceptan los órganos representativos de este último y lo decide la mayoría del cuerpo electoral de dichas ciudades, a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.»

Tras su paso por la Ponencia, tal y como refleja el Informe, los apartados 1, 2 y 3 del artículo 105 se transformaban en los nuevos artículos 133, 134 y 135, respectivamente. En relación con el artículo 105.1 (133 del Informe), la Ponencia consideró, por mayoría, no introducir cambios en el texto del Anteproyecto³⁷, aun con la oposición de los Grupos Minoría Catalana y Comunista, que mantuvieron sus respectivas enmiendas. Respecto al artículo 105.2, asimismo, la Ponencia, por mayoría, dio una nueva redacción al apartado 2, que pasó a ser el nuevo 134, no admitiendo el contenido de las enmiendas presentadas por los diversos Grupos Parlamentarios. En torno al artículo 105.3 (135 nuevo), la Ponencia, por mayoría, mantuvo la redacción del texto del Anteproyecto, rechazando, igualmente, las enmiendas presentadas.

El artículo 123.2 se correspondía con el nuevo artículo 125. Como consecuencia del mantenimiento del apartado 1, la Ponencia conservó, por mayoría, el apartado 2 sin que hubiera lugar a la estimación de las enmiendas números 64, 70, 174 y 698. La redacción del apartado se mantenía *verbatim*: «Las Comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y con las leyes.»

Asimismo, el informe de la Ponencia incluía³⁸, finalmente, el Título VIII, aun con la oposición de los Grupos Minoría Catalana y Comunista, bajo

³⁷ «134.1. La Provincia es entidad local determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades generales del Estado. 2. El Gobierno y la Administración autónoma de las provincias estarán encomendadas a Diputaciones, cabildos o corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia.»

³⁸ La cuestión local terminó abandonando el Título IV para incorporarse al Título VIII de acuerdo

la rúbrica «*De la Organización Territorial del Estado*» y la división en tres capítulos: el primero, dedicado a acotar los «Principios Generales», el segundo «*De la Administración Local*» (que se correspondía con el artículo 105 del Anteproyecto), el tercero referido a las Comunidades Autónomas.

Respecto a la redacción dada al artículo 128 (130 del Anteproyecto), analizadas las enmiendas se concluyó la sustitución de la literalidad anterior por otra, derivada de la incorporación de aquéllas gracias al voto favorable de los Grupos Unión de Centro Democrático y Alianza Popular, pese a la oposición manifestada por los Grupos Comunista y Minoría Catalana. Como consecuencia de la aceptación de este texto, y por la mayoría indicada, se consideraron atendidas las enmiendas 35, 55 y 755 y 736, en tanto quedó rechazada la 64. En cuanto al apartado 2 del mismo artículo 128 se estimó que quedaba recogido en la nueva redacción del artículo 139.a)³⁹ con un sentido más amplio derivado de la inclusión del contenido de las enmiendas 564 y 691, por lo que se rechazó la enmienda número 776. A resultas de lo dilucidado, la redacción finalmente aprobada concluía: «*El Estado se organizara en Municipios. La Provincia se fundamenta sobre la asociación de municipios en los términos que determina la ley. Las Comunidades autónomas se basan en la libre asociación de las Provincias. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

El artículo 129.1 del texto del Anteproyecto quedó como artículo 138 nuevo. La principal modificación que sufrió fue, gracias al voto en contra de los Grupos Minoría Catalana y Comunista, la supresión del artículo 129.1 y, por consiguiente, se tuvieron por decaídas las enmiendas formuladas al mismo. El texto finalmente informado quedó como artículo 136.1: «*Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y los territorios insulares, podrán asociarse entre sí en Comunidades autónomas. Para ello, será preciso que lo soliciten las Diputaciones interesadas o el órgano insular correspondiente o las 2/3 partes de los municipios que representen al menos la mayoría absoluta del censo de cada provincia o isla.*»

Respecto a la Disposición Transitoria Quinta, la Ponencia acordó suprimir ésta, por considerar que su contenido debía ser materia de ulterior ley, y, en consecuencia, no aceptó las enmiendas 64, 91, 185, 323, 377, 585, 736 y 751. Suerte contraria, claro está, corrieron las enmiendas 2 y 691.

Los debates en la Comisión se centraron en tres cuestiones básicas: en primer lugar, en la determinación de los regímenes locales por las Comunidades Autónomas; en segundo lugar, en la cuestión del régimen de autogobierno, y muy especialmente en lo que afectaba al procedimiento de elección y designación de Alcaldes y Concejales, y, por último, en la reivindicación del reconocimiento y acogida por el Texto Constitucional de otras

con la enmienda número 779 que había presentado el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático.

³⁹ «*El Estado se organizará en Municipios. La Provincia se fundamenta sobre la asociación de municipios en los términos que determine la ley. Las Comunidades autónomas se basan en la libre asociación de las Provincias. Todas las entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

tipologías locales (en especial las islas como entidades locales⁴⁰, cabildos insulares⁴¹ y las comarcas, pero también concejos, municipios comarcales ingleses con la finalidad de reducir el número elevado de municipios existentes, incluso de la trasposición del municipio inglés).

Las deliberaciones en Comisión concluyeron con el rechazo del voto particular al artículo 133.1, el rechazo del artículo 133.2, 3 y 4 contenido en el texto informado por la Ponencia y la aprobación del 133 con la transaccional acogida (*«la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto»*). El Dictamen de la Comisión terminó por englobar la cuestión local, y con ella el principio de autonomía local en el Título VIII.

El texto del Proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados fue publicado en el BOCG núm. 135, de 24 de julio de 1978⁴². El régimen local del principio de la autonomía quedaba recogido en el Título VIII, *«De la Organización Territorial del Estado»*:

- Capítulo Primero «Principios generales». Artículo 131. *«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan: todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»*
- Capítulo Segundo «De la Administración Local». Artículo 134. *La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en este proceda el régimen de concejo abierto.»* Artículo 135.1. *«La provincia es entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. 2. El gobierno y administración autónomos de las provincias estarán encomendados a Diputaciones o Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes la provincia. 4. En los archipiélagos, cada isla tendrá además administración propia en forma de Cabildos o Concejos.»* Artículo 136. *«Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirá fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.»*

⁴⁰ Admitida más tarde por medio de la Ley de 11 de julio de 1980, regulación que contó con el precedente de la Constitución de 1931.

⁴¹ Defendidos por los representantes canarios sobre la base de una tradicional organización implantada por vez primera por la Ley de 11 de julio de 1912 y continuada por un Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927 que declaró su subsistencia. La propia Constitución de 1931 reconoció la importancia de los cabildos en su artículo 10, posteriormente mantenidos en la Guerra Civil y conservando la mayoría de las antiguas actuaciones tales como reconociera el artículo 423 del Decreto 17 de mayo de 1952, que los incluyó dentro de los regímenes especiales de la Administración local.

⁴² Puede encontrarse en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1980, pp. 2575 y ss.

b) *El desarrollo de los trabajos parlamentarios en el seno de la Cámara Alta*

Recibido por el Senado el texto resultante de la tramitación en el Congreso, se formularon nuevamente enmiendas al mismo:

<i>Título</i>	<i>Artículo afectado</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Texto</i>
VIII Capítulos II y III		Senadores vascos	1007	Refundición bajo el epígrafe «De las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales».
Capítulo I		Luis M.ª Xirinacs	553	Supresión.
Capítulo II		Luis M.ª Xirinacs	553	Supresión.
	131	Francisco Cacharro Pardo	194	«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas de las regiones que se constituyan, sin perjuicio de las demás divisiones territoriales que a efectos específicos establezca la ley. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»
	131	Alfonso Moreno de Acevedo	702	«Los municipios y las provincias, así como las Comunidades territoriales autónomas que puedan constituirse, integrarán la organización territorial del Estado y dispondrán los grados adecuados de autonomía y de las facultades precisas para la gestión de sus respectivos intereses.»
	131	Acenk Alejandro Galván González	923	«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. En las provincias insulares, las islas con Cabildo o Concejo constituyen entes territoriales con personalidad propia. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»
	131	Diego Cambreleng Roca	924	«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. En las provincias insulares, las islas con Cabildo o Concejo constituyen entes territoriales con personalidad propia. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»
	131	Ramón Bajo Fanlo	1113	«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias, regiones y naciones. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»
	134	Lorenzo Martín-Retortillo	1	Adición al final «...así como las funciones de los barrios».

<i>Título</i>	<i>Artículo afectado</i>	<i>Grupo Parlamentario</i>	<i>Núm. de enmienda</i>	<i>Texto</i>
	134	Francisco Cacharro Pardo	194	«1. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados.»
	134	Senadores Vascos	1008	«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios, que allí donde existan Comunidades Autónomas constituirán su estructura básica. Éstos gozarán...»
	135	Progresistas y Socialistas Independientes	80	«1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, así como una división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado.» 2, 3 y 4 se mantienen.
	135	Senadores Vascos	1009	«La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de sus propios fines, especialmente cuando se trate de territorios forales, así como de las actividades de las Comunidades Autónomas y, en su caso, del Estado.»
	136	Socialistas del Senado	1082	«Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.»
	135	Ramón Bajo Fanlo	1115	«La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, de la naciones y de las regiones.»
	135	Lorenzo Martín-Retortillo	577	«El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.»
	135	Isaías Zarazaga	278	«3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, tales como las comarcas, ya sea persiguiendo fines permanentes de carácter genérico o ya fines transitorios o de carácter singular.»
	135	Antonio Jiménez Blanco	927	3. Añadir «dentro de cada una de ellas».
	135	Diego Cambreleng Roca	926	«4. En los archipiélagos, cada isla tendrá su administración propia en forma de Cabildos o Concejos.»
	135	Acenk Alejandro Galván Hurtado	928	Supresión del término «además».
	135	M. ^a Dolores Pelayo Luque	929	«En los archipiélagos cada isla tiene su Administración propia en forma de Cabildo o Consejos.»

Título	Artículo afectado	Grupo Parlamentario	Núm. de enmienda	Texto
	135	Antonio Jiménez Blanco	927	«5. La creación o supresión de provincias o la modificación de los límites actuales de alguna de ellas deberán efectuarse mediante ley orgánica.»
	135	Senadores Vascos	1010	«En los territorios forales podrán constituirse instituciones de Administración propia las Juntas de Merindad, las Juntas Generales y el Consejo Foral.»
	136	Fidel Carazo Hernández	226	Suprimir «y de las Comunidades Autónomas».
	136	Senadores Vascos	1011	«2. Las Haciendas locales estarán articuladas dentro de las Haciendas locales de las Comunidades Autónomas cuando éstas existan.»
	136	Ramón Bajo Fanlo	1116	Sustitución de la palabra autónomas por: «nacionales y regionales».

El día 8 de septiembre de 1978 comenzaban en el seno de la Comisión de Constitución de la Cámara Alta los debates acerca de la cuestión local contenida en el texto que había sido remitido por el Congreso (DSS núm. 52)⁴³. Como en aquel caso, las materias de debate giraron básicamente en torno a la cuestión insular, la defensa de nuevas tipologías locales, en especial de las comarcas, territorios forales y su peculiar organización administrativa, a las que se añadieron los barrios. Los debates se centraron en el texto de los artículos 131, 134, 135 y 136.

En relación con el artículo 131, no se introdujeron modificaciones. Las enmiendas 194 y 553 decayeron, se retiraron las enmiendas 923 y 924, 702 y 1.113 y tras la votación del texto del precepto fue aprobado en sus estrictos términos el texto que había aprobado el Congreso.

Por el contrario, sí hubo modificaciones al texto que conformaba el artículo 134. Decaída la enmienda 553, diferida la 194 por su carácter sistemático y rechazada la 1.577, resultó aprobada la enmienda 1.008. La nueva redacción aprobada quedaba redactada del modo siguiente:

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios que, allí, donde existan Comunidades Autónomas, constituirán su estructura básica. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de Concejo abierto»⁴⁴.

⁴³ Constitución Española, Trabajos Parlamentarios, op. cit., pp. 3875 y ss.

⁴⁴ Constitución Española, Trabajos parlamentarios, op. cit. pp. 3.908 y 3.909.

También terminó dándose una nueva redacción al artículo 135 como consecuencia de la aprobación de las enmiendas 926, 929 y 1.082. Cabe señalar que fueron retiradas las enmiendas 927, 928 y rechazadas las 1.115, 1.009 y 80. El texto finalmente aprobado fue el siguiente: «1. *La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.* 2. *El gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones o Corporaciones de carácter representativo.* 3. *Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.* 4. *En los archipiélagos, cada isla tendrá su administración propia en forma de Cabildos o Concejos, pudiendo constituir estructura básica si llega a formar parte de una Comunidad Autónoma.»*

En relación con el artículo 136, las enmiendas fueron rechazadas y, por consiguiente, el texto quedó conforme había sido remitido por el Congreso de los Diputados.

En el Dictamen de la Comisión, los artículos se transformaron en los números 139, 140 y 141. Frente al Dictamen de la Comisión se mantuvieron los siguientes votos particulares: al artículo 131.2, enmienda 124, voto particular número 373; al artículo 136, enmienda 1.113, voto particular 381; enmienda 702, voto particular 382, y enmienda 923, voto particular 383; que resultarían rechazados en la sesión plenaria que tuvo lugar el 2 octubre (DSSS núm. 64).

De acuerdo con lo previsto por el artículo 3.2 de la Ley para la Reforma Política y los artículos 124 y 149 del Reglamento Provisional del Senado se proponía la modificación del artículo 140.

a) *Conclusión del procedimiento: Comisión Mixta Congreso-Senado*

Finalmente, tras su paso por la Comisión-Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución, la redacción de los preceptos 140, 141 y 142 quedó definitivamente redactada tal y como hoy conocemos.

II. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL VIGENTE MARCO CONSTITUCIONAL

2.1. **Dificultades en torno a la definición del término de autonomía local**

La actual concepción de la autonomía no coincide con su inicial sentido filosófico y jurídico-político. Nuestra idea no es en modo alguno la que barajaron los antiguos griegos, para quienes la *αὐτονομία* era el poder para darse leyes, frente al más amplio de autarquía, *αὐτάρκεια* / *αὐτάρχία*, concebido como el ejercicio del poder propio sobre sí mismo sin injerencias

exógenas. Sin embargo, el concepto de autonomía que manejamos hoy presenta contornos notablemente más imprecisos.

Por una parte, el sentido vulgar y el sentido técnico que se da hoy a estos dos términos es diverso. La autonomía se concibe como «[...] 3. *Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios*»⁴⁵; en tanto que al hablar de autarquía se alude al «[...] *Poder para gobernarse a sí mismo*» y «[...] *autosuficiencia* [...]»⁴⁶.

En su origen la defensa de una autonomía en favor de los municipios tuvo su razón de ser en torno a dos concepciones filosófico-políticas antagónicas:

- a) La iusnaturalista e historicista o anglo-germánica, en virtud de la cual los municipios se tenían por realidades sociológicas naturales y espontáneas previas a la propia existencia del Estado y a cualquier otra forma de organización política (elemento historicista anglosajón) por lo que tienen atribuciones previas al Estado que les serían inherentes⁴⁷. La tesis del municipio como entidad natural que surge espontáneamente también sería defendida en los Estados Unidos por los partidarios de la *Home rule* (elemento iusnaturalista germánico). Esta teoría tuvo entre nosotros notables partidarios como Martínez Marina; Castelar, al definirlo como «árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad»; Azcárate, o Costa. El apoyo de los numerosos partidarios con que contaba esta teoría determinó su inclusión en los Proyectos de Ley de Bases Local de 1903, 1907, 1912, así como en el Estatuto de 1924 («El municipio [...] no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y anterior también y, además superior a la Ley. Ésta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva.» «Es municipio la asociación natural, reconocida por la Ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento») y la Ley de 1935 («El municipio es una asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término a que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento»).

⁴⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, t. I, 21.^a ed., Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 234.

⁴⁶ *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit., p. 232.

⁴⁷ Defensores de estos derechos fueron entre otros: Aristóteles, partidario según expone en obra Política que «el gobierno de los pueblos, por Derecho natural, pertenece a los pueblos mismos. De esto se derivó a los magistrados y a los príncipes, sin cuyo gobierno no puede sostenerse el gobierno de los pueblos»; Tocqueville, para quien el municipio dimanaba directamente de las manos de Dios; Royer-Collard (su pensamiento lo expone Díez del Corral en su obra *El Liberalismo Doctrinario*): «El municipio, como la familia, es anterior al Estado; la ley lo encuentra hecho, no lo crea; no es una organización política, sino civil», o Zanobini, que entendía el municipio como «producto espontáneo de la condición geográfica o demográfica, núcleo primigenio de cualquier gamización superior, ningún otro ente político, comprendido el Estado, presenta carácter natural tan profundo y distinto como el municipio». Entre los defensores de estos derechos cabe destacar a numerosos juristas germanos Bluntschli, Savigny o Zachariae.

- b) La concepción positivista, legal, formal, conocida como concepción francesa de claro corte revolucionario, dado que su primer precedente será el Decreto de la Asamblea Constituyente francesa de 14 de diciembre de 1789⁴⁸. Para esta teoría el Estado actúa o no sobre ellos transformándolos por medio del Derecho, representa, como señala Albi⁴⁹, un «sistema uniforme, simétrico y centralizado. El municipio no reposa aquí sobre una base social y jurídica de carácter tradicional, sino que se amolda a unas normas apriorísticas dictadas por el Legislador»⁵⁰. Al igual que en Europa, esta teoría ya se había implantado y comenzaba a extenderse por los Estados Unidos, donde la corrupción, hondamente arraigada, había terminado por provocar el drástico abandono de la teoría de la *Home rule*, y la restricción de los poderes a las localidades, a salvo de los que expresamente pudieran conferirles las leyes de los Estados. Se concluyó así que no había, pues, derechos inherentes pertenecientes a las *towns*, sino poderes conferidos. Esta sería la decisión adoptada en la resolución al caso *Clark vs City of Des Moines* del año 1865 por el Juez de la Corte Suprema de Iowa John F. Dillon, partidario de la tesis de la artificialidad de los núcleos locales cuya creación, atribución de potestades y competencias no podía ser resultado sino de la determinación propia y exclusiva de los Estados mediante ley. Munro, en este mismo sentido, mantendría que «las Corporaciones municipales las crea el Estado, derivando sus poderes de la autoridad del Estado» y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha sido explícito en casos como *Hunter vs. Pittsburg* (1907) o *Miriwether vs. Garret* (1911).

En todo caso, la anterior dualidad dejó de tener su razón de ser tras ser superada por las clásicas y consabidas construcciones teóricas acerca de la autonomía local⁵¹:

⁴⁸ «Las municipalidades actualmente existentes en cada villa, burgo, parroquia o comunidad, con las denominaciones de [...], y en general con cualquier Título o calificación, serán suprimidas y abolidas [...]. Habrá una municipalidad en cada población.»

⁴⁹ F. Albi, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Aguilar, Madrid, 1955, p. 23.

⁵⁰ En Europa uno de los más célebres valedores de esta tesis será Hans Kelsen al sostener en su Teoría General del Estado: «si fuera cierto que la comunidad parcial del municipio hubiera precedido a la comunidad totalitaria Estado, el Estado habría coincidido con el Municipio, el Municipio habría sido Estado»; en esta misma dirección y en el ámbito de nuestro Derecho, la mejor expresión de la concepción legal municipal será la expuesta por el artículo 1 de la Ley de 1877: «Es municipio la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal.»

⁵¹ Al respecto ténganse en cuenta los trabajos de E. García de Enterría y Martínez-Carande, «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 160, pp. 79 a 107, y *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972; S. Muñoz Machado, et alii, *Tratado de Derecho Municipal*, 2 tomos, Civitas, Madrid, 2003; L. Parejo Alfonso, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel Derecho, Madrid, 1988, pp. 13 a 87; M. Sánchez Morón, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas Monografías, 1.ª ed., Madrid, 1990, especialmente pp. 133 a 158; J. A. Santamaría Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 1122 a 1130, o F. Sosa Wagner, «La autonomía local» (1.ª parte), en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 239, 1988, pp. 1351 a 1357.

- a) Del *pouvoir municipal*, debida a Henrion Du Pansey, legalizada mediante la Ley de 14 de diciembre de 1789, con la que se pone el acento sobre el aspecto institucional y político de la autonomía de las entidades locales, convertidas en el cuarto poder estatal.
- b) De la *Genossenschaft* o asociación comunal, debida a Von Und Zum Stein, con nítidas connotaciones político-administrativas que realzan la dirección ascendente de la representación popular.
- c) De la descentralización, de Maurice Hauriou, con la que, sobre todo, se destaca la vertiente jurídica y de la organización administrativa de esa autonomía en el juego de las fuerzas contrarias inevitables en los Estados: centrípeta y centrífuga; es decir, potestad normativa y gestión de servicios públicos unitaria en manos del Estado o en manos de los órganos o administraciones periféricas, con todos los grados que ello permite y que determina el alcance de la autonomía local. Es evidente que la autonomía no es la misma en los Estados centralizados, que en los autonómicos o en los federales, pero, incluso, en el mismo arquetipo las modalidades varían.
- d) Del *local self-government* anglosajón, teorizada, con el fin de implantarla en Alemania, por Rudolf Von Gneist, y con la que se remarca la división funcional y la especial posición de los entes locales como nexo entre el Estado y la sociedad.
- e) E incluso, por parte de quienes rehusaban, por vano e inocuo, al empleo del propio concepto de autonomía, como el jurista alemán Preuss, seguro de que todas las personas colectivas de Derecho público eran, a la vez, soberanas y autónomas. O, en similar sentido pero con un argumento menos categórico, Mayer o Laband defenderían que la autonomía no era más que una cualidad derivada de la no aplicación directa por el poder soberano de facultades propias, limitándose a vigilar su uso por el poder limitado-no soberano⁵².

Si la etimología, la filosofía o el pensamiento jurídico no resuelven gran cosa, tampoco el acudir a nuestra Constitución parece dar respuesta definitiva ni disipa las dudas iniciales, pues emplea el término autonomía en diecisiete ocasiones: unas veces para referirse a las nacionalidades y regiones que integran España (art. 2), alguna otra vez aplicada a las universidades (art. 27.10) y la mayoría de las veces en relación a las Comunidades Autónomas [arts. 81, 143, 144.a), 147.2, 149.3, 151.2, 156, Disposición Final Primera, Disposición Final Segunda en dos ocasiones, Disposición Adicional Cuarta, Disposiciones Transitoria Primera, Segunda y Séptima y, finalmente, a las entidades locales en los artículos 137, 140 y 141]. Asimismo, la Constitución incorpora el término «autónoma», en singular o plural, como calificativo de las Comunidades en setenta y cinco ocasiones, mientras sólo los artículos 141.2 y 152 lo refieren a la Administración autónoma provincial y los artículos 137 y 140 a la municipal.

⁵² F. Albi, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

Este uso constante del término «autonomía» por parte de la Constitución no es, sin embargo, lo más significativo; lo ciertamente relevante será que el término autonomía es multívoco y heterogéneo, y que la referencia a la autonomía es empleada en la Constitución de manera harto diversa. En efecto, nuestro Texto Fundamental dispone en su artículo 137: *«El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»* Una precipitada conclusión que se extraería de la lectura del precepto constitucional podría llevar a pensar que todas las entidades territoriales del Estado tienen reconocida una autonomía que, *prima facie*, parecería ser idéntica para todos los casos; conclusión que sería ciertamente errónea.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, ha admitido sin ambages que el concepto de autonomía es indeterminado: *«la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas [...] Ha de partirse, pues, con el límite indicado, de una configuración legal de la autonomía local.»* En igual sentido señaló el Supremo Intérprete Constitucional, en su STC 27/1987, de 27 de febrero, que *«la concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos»*. Ciertamente, estas tempranas Sentencias han sido desarrolladas y también puntualizadas, e incluso remodeladas, por el propio Constitucional, conforme tendremos ocasión de comprobar más adelante, especialmente a la hora de considerar el tema de la garantía institucional (baste por todas la cita a las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 76/1988, de 26 de abril; 213/1988, de 11 de noviembre; 259/1988, de 22 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 46/1992, de 2 de abril, o 109/1998, de 21 de mayo; así como la STS de 24 de enero de 1997).

Sin embargo, según expusimos, la proclamación constitucional del principio general de la autonomía se realiza sin cualificación alguna acerca del tipo o grado de la misma para cada una de las tres clases de entidades territoriales que el precepto relaciona. De este modo, partiendo de que la única soberanía pertenece al Estado (1.2 de la Constitución) y descartada en virtud del artículo 2 del Texto Fundamental cualquier analogía con el Estado Federal y las potestades de los Estados Federados, la autonomía se diversifica según se proclame en favor de las Comunidades Autónomas o de las Administraciones locales (provincias y municipios) con las extensiones que, además, previene el Legislador.

Así, las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía legislativa o reglamentaria [ex arts. 148, 149, 150, 152 y 153.a), b) y c), de la CE] respecto de las competencias legislativas atribuidas con arreglo a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía; de autonomía de gobierno y administración (ex art. 152 de la Constitución); así como autonomía financiera (arts. 133.2, 142 y 156 de la CE). Asimismo, debe tenerse en cuenta que todas estas

proyecciones de la autonomía se proclaman en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Por su parte, las Administraciones locales (provincias, municipios, islas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) sólo pueden gozar de la autonomía normativa que les confiere su potestad reglamentaria —con las solas excepciones de las Juntas Históricas de los Territorios del País Vasco (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) que pueden aprobar normas forales—; de autonomía de gobierno y administración (arts. 140, 141.2, 149.1.2.^a y 18.^a de la CE), y, en último término, de autonomía financiera (arts. 133.2 y 142 de la CE).

2.2. Definición legal de la autonomía en nuestro Ordenamiento jurídico vigente

Acudir a la búsqueda de una definición legal del principio de autonomía local en nuestro Derecho positivo también ofrece resultados desalentadores. De manera aislada y restringida en exclusiva al nivel municipal, la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, ha introducido en el artículo 3, intitulado «*Concepto de la autonomía local*», una acepción legal del término: «1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.»

El carácter aséptico y omnicompreensivo que se da del concepto de la autonomía municipal en la Carta resulta necesario para englobar sin problemas los diversos modelos de los Estados miembros. No caben dudas de que en él se acotan la autonomía normativa y administrativa, y que en ella omite la referencia expresa a la autonomía financiera, contenida en el artículo 9, abundando más en la naturaleza garantista del principio que en la consideración de la autosuficiencia como parte del mismo. En relación con las competencias, alude el artículo 3 tanto al aspecto funcional de «ordenar y gestionar», cuanto al material al mencionar «una parte de los asuntos públicos», referencia poco específica que asume la inclusión tanto de las competencias que pueda atribuir en cada caso el Estado correspondiente, como las que tácitamente se tengan por propiamente municipales por afectar a los intereses municipales, exista o no cláusula residual al efecto.

Por otra parte, la definición no parece encajar excesivamente con la concepción de la autonomía que estatuye nuestro Ordenamiento, más partidario de considerar la autonomía como un principio garantizado de forma objetiva y abstracta⁵³ que confiere a las entidades locales una determinada posición constitucional en el cuadro de la distribución vertical y horizontal del poder del Estado y en el Estado, que como un derecho constitucionalmente reco-

⁵³ En este sentido *vid.* M. Sánchez Morón, *op. cit.*, p. 165; A. Fanlo Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 265.

nocido a la institución correspondiente de la Comunidad Autónoma, Diputación Provincial o Corporación local (aunque, bien es cierto, que nuestro Tribunal Constitucional tampoco ha negado ésta categóricamente —STC 32/1982, de 28 de julio—). Dicho con otras palabras, el Tribunal Constitucional remarca el aspecto objetivo de la autonomía (la autonomía como principio) sobre el subjetivo (la autonomía como derecho de las entidades locales). Como veremos, esta naturaleza predominante toma mayor fuerza tras la caracterización de la vía de impugnación contra los actos lesivos de la autonomía como conflicto constitucional.

En todo caso, lo más destacable en este momento es que no existen otras definiciones legales de la autonomía, ni específicamente de la local, en nuestro Ordenamiento. Tal vez, aun sin ser parte del Ordenamiento español, podríamos reseñar que, en el seno de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Asociación Mundial de Gobiernos Locales, reunida en el 31 Congreso Mundial en Toronto del 13 al 17 de junio de 1993, convino la siguiente definición de la autonomía local: *«Artículo 2. Concepto de autonomía de los gobiernos locales. 1. La autonomía de los gobiernos locales expresa la atribución de los derechos y deberes de los gobiernos locales para regular y manejar los asuntos públicos bajo su responsabilidad y en función del interés local.»*

Tampoco la Constitución Española, así como tampoco la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), se detienen en aquilatar una definición específica de la autonomía local, sino que optan por desgranar a lo largo de diversos preceptos cuáles son sus proyecciones y, en cada caso, cuál ha de ser su contenido. Las premisas básicas son tres: 1. El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que con arreglo al principio dispositivo se han constituido. 2. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE). 3. La Constitución garantiza la autonomía de los municipios (art. 140 CE).

El artículo 1 LRBRL, como no podía ser de otra manera, conserva el mandato del Constituyente, que dispone la autonomía de provincias, municipios, y lo extiende, fuera de dudas para el caso de las islas: *«1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. 2. La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos»*; en esta misma dirección avanza el artículo 2 LRBRL: *«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local. De conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.»*

Por último, debemos indicar la especialidad de los regímenes híbridos de Ceuta y de Melilla, aprobados mediante las Leyes Orgánicas 1/1991 y 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente, insertados en el esquema autonómico, aunque con claras restricciones funcionales respecto de las atribuidas a las Comunidades Autónomas, la más importante la legislativa [lo que lleva, en muchos casos, a la perplejidad y confusión, pues estaremos ante una Ciudad Autónoma o ante una entidad local que se rigen por Derechos diferentes en función de la competencia (arts. 20 a 25 de ambos Estatutos) que se ejercite, aunque los órganos sean idénticos y todas las funciones sean públicas]. En todo caso, con la aprobación de sus Estatutos se prevenía que cada una de ellas accedía, *«como parte integrante de la Nación española y dentro de su indisoluble unidad, [...] a su régimen de autogobierno y goza de autonomía para la gestión de sus intereses y de plena capacidad para el cumplimiento de sus fines[...]»*, y dispondrían de *«su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses [...]»*.

La indeterminación general del concepto de la autonomía y de algunos elementos que la integran, pensemos, por ejemplo, en el concepto del interés propio o respectivo, requiere indefectiblemente de un análisis de las notas generales que caracterizarían en nuestra Constitución al principio de la autonomía aplicado a las entidades locales.

2.3. Acerca de los elementos definidores de la autonomía local

2.3.1. La autonomía no es soberanía

La soberanía es la cualidad esencial del poder que confiere, entre otras potestades, la delineación de los demás poderes a él subordinados y la configuración del régimen de relaciones mutuas. La soberanía es la cualidad que confiere carácter supremo a un poder⁵⁴. Intrínsecamente no admite particiones, es el único poder ilimitado, por ello no puede consentir más que algunas técnicas de reparto de poder *ad intra* entre las que se encuentra la autonomía. Esta admisión de la autonomía de otros entes no será, pues, en nuestro caso, sino expresión del valor superior del ordenamiento jurídico del artículo 1.1 que es el pluralismo proyectado sobre la estructura territorial del España. Para nuestra Constitución, artículo 1.2: *«La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado.»*

En esa misma línea se han pronunciado, por una parte, el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 4/1981, de 2 de febrero: *«Ante todo resulta claro que la autonomía no hace referencia a un poder ilimitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites— y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución.»*

⁵⁴ R. Carré de Malberg, *Contribución a la Teoría General del Estado*, FCE, México DF, 1948, p. 81.

y en la posterior 32/1981, de 28 de julio: «*La Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, [...]»*, por otra, el Tribunal Supremo (por todas, SSTs de 3 de febrero de 1987 y de 11 de noviembre de 1991), así como el Consejo de Estado (*cfr.*, entre otros, los Dictámenes 43.347/1981 o 1.610/2000)⁵⁵.

2.3.2. *La autonomía es uno de los principios básicos de la organización territorial del Estado y determina un específico modelo de Estado*

Dispone el artículo 137 de la Constitución: «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

Tampoco la doctrina del Tribunal Constitucional ha tenido dudas al respecto, pues partiendo del otro principio básico de la estructura territorial: la unidad, que a la vez constituye un límite a la autonomía, ha admitido este carácter de la autonomía como principio básico de la organización territorial estatal y como auténtico elemento configurador de nuestro modelo de Estado y parámetro de la constitucionalidad (así, SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre; 33/1993, de 1 de febrero; 108/1998, de 21 de mayo, o más recientemente la 104/2000 («[...] el principio de autonomía [...] configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional», y en sentido análogo se ha pronunciado el Tribunal Supremo mediante su Sentencia de 24 de septiembre de 1997).

Parejo Alfonso⁵⁶ reconoce de modo explícito la estrecha vinculación que existe entre el principio de autonomía y el modelo del Estado y no sólo referido al modelo territorial del Estado, sino también a sus cualidades de social y democrático. En relación con Estado social «*demanda la articulación de un poder público activo en la realización del orden constitucional y, por tanto, en la continua transformación de las condiciones socioeconómicas desde la perspectiva del valor superior de la igualdad, así como la superación de la separación rígida entre el Estado y sociedad, y la segunda requiere la legitimación democrática del poder desde el valor del pluralismo tanto político-social como territorial. Es decir, la apertura a la alternancia en dicho poder y a la diversidad de opciones según también la perspectiva territorial. La autonomía, que está ligada indudablemente [...]»*.

Por otra parte, dado el carácter de norma principal de la autonomía local consagrada en el artículo 137, en relación a su aplicación y eficacia, entiende el Profesor Parejo Alfonso⁵⁷, y con él coincide plenamente el Pro-

⁵⁵ M. Herrero y Rodríguez de Miñón, «Autonomía y Democracia», en *El Derecho Local en la Doctrina del Consejo de Estado*, Consejo de Estado-BOE, Madrid, 2002, p. 21.

⁵⁶ «La Autonomía Local», en S. Muñoz Machado *et alii*, *Tratado de Derecho Municipal I*, Ed. Civitas, Madrid, 2003, pp. 40 y 41.

⁵⁷ *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981, p. 115.

fesor Santamaría Pastor⁵⁸, que resulta ser inmediato sin que precise de concreción normativa ninguna por parte del Legislador.

2.3.3. *La autonomía implica un grado de descentralización en la distribución del poder del Estado*

Esta proyección de la autonomía local comporta la premisa de la distribución horizontal del poder en el Estado. La descentralización busca como finalidad el principio de la eficacia (art. 103 de la Constitución) en la gestión de los asuntos públicos de interés para la respectiva comunidad, acercando la toma de decisiones locales a los ciudadanos al dejarse en manos de las Administraciones locales, a las que pacíficamente se ha reconocido la cualidad de inmediatas.

De la propia literalidad de la Carta Europea de Autonomía Local se colige esta condición: el Preámbulo proclama el convencimiento *«de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano»*.

A mayor abundamiento, su artículo 4.3 prescribe que *«el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia y economía.»*

Éste ha sido también el criterio seguido por el Tribunal Constitucional que en su STC 4/1981, de 2 de febrero, partiendo del otro principio básico de la estructura territorial: la unidad —auténtico límite a la autonomía—, manifiesta: *«[...] Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución [...]»; «la Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito»*.

El propio Parlamento Europeo recientemente ha aprobado con fecha 14 de enero de 2003 una Resolución sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea en la que ha proclamado: *«Representación participativa: 3. Apoya la solicitud del Comité de las Regiones de que el nuevo marco constitucional de la Unión Europea incorpore la Carta europea de autonomía local como parte del acervo comunitario, con el fin de construir una Unión basada en los principios de democracia y transparencia y en los métodos del diálogo y la cooperación. 4. Pide a la Comisión que, en la preparación de los actos legislativos y en la elaboración de las políticas comunitarias, asocie plena y constantemente a quienes deben aplicarlas, correspondiendo al marco nacional definir las modalidades de asociación de las colec-*

⁵⁸ *Fundamentos...*, pp. 449, 453 y 454.

tividades regionales y locales a este trabajo preparatorio; espera que el deseo de simplificación del funcionamiento de la Unión sea compatible con la apertura de nuevas vías de participación a todos los agentes, actuales o aspirantes, de la escena europea. 5. Reitera su apoyo al modelo presentado en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de la Comisión, en el que se contemplan las regiones y los municipios como mediadores entre los ciudadanos y las instituciones europeas; desea que paralelamente a toda consulta directa de los intereses regionales y locales, la audiencia pase en primer lugar por el Comité de las Regiones o bien por las asociaciones europeas de defensa de los intereses regionales, urbanos y locales más representativas; pide por tanto a la Comisión que dé curso a las propuestas de principio contenidas en el Libro Blanco sobre la gobernanza.»

2.3.4. *La autonomía implica la intervención responsable de los ciudadanos en los asuntos del interés de su comunidad*

Tiene este aspecto de la autonomía local, según ha reconocido el Tribunal Constitucional, un carácter positivo que se da muy especialmente en el caso de los municipios (*cfr.* al respecto la STC 4/1981, de 2 de febrero, y la STS de 2 de octubre de 1980).

Esta nota se colige de la distribución vertical del poder del Estado que se engarza a la sociedad por medio de las entidades locales. El artículo 1 LRBRL reconoce así que «1. Los Municipios son [...] cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos [...]», y el artículo 2 del mismo cuerpo legal también lo expresa al referirse a los principios de «descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Esta perspectiva de la autonomía se conecta de manera clara con el artículo 23 de la Constitución, previéndose la participación más estrecha de los ciudadanos en los asuntos públicos de manera directa o por medio de sus representantes. En efecto, este ligamen entre participación y autonomía local se recoge en la propia Carta Europea de Autonomía Local, en cuyo artículo 3 se proclama: «3.1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio alguno a las asambleas de vecino, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.»

La importancia de esta participación directa o por medio de los representantes en los asuntos del interés de las entidades locales ha sido recientemente declarada por el Parlamento Europeo⁵⁹ solicitando expresamente

⁵⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea de 14 de enero de 2003. «Aproximación de la Unión a sus ciudadanos. 1. Considera que, para aproximarse a sus ciudadanos, la Unión Europea debe formular nuevos métodos participativos que reconozcan

a la Comisión que, «en la preparación de los actos legislativos y en la elaboración de las políticas comunitarias, asocie plena y constantemente a quienes deben aplicarlas, correspondiendo al marco nacional definir las modalidades de asociación de las colectividades regionales y locales a este trabajo preparatorio; espera que el deseo de simplificación del funcionamiento de la Unión sea compatible con la apertura de nuevas vías de participación a todos los agentes, actuales o aspirantes, de la escena europea».

En todo caso, volviendo a nuestro ámbito nacional, el Tribunal Constitucional al respecto de la intervención ciudadana en los asuntos locales ha reseñado en sus SSTC 32/1981, de 28 de julio, y 84/1982, de 23 de diciembre, que la garantía institucional presupone un «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible», además, la autonomía que se garantiza para cada entidad lo es «en función del criterio del respectivo interés: interés del municipio, de la Provincia, de la Comunidad Autónoma. Ahora bien concretar ese interés no es fácil y, en ocasiones, puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante».

Al hilo de lo anterior, los poderes públicos están obligados a garantizar la participación ciudadana (ex arts. 9.2 de la Constitución y 69 LRBRL), especialmente cuando la decisión e intervención en los asuntos de interés de la comunidad se producen por medio de los cauces democráticos; así el artículo 140 constitucionaliza la participación de los ciudadanos en los asuntos propios de sus municipios: «Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará la condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto»; pero también de las provincias (art. 141): «2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.»

El ámbito de esta participación es muy amplio, abarca un abanico de materias muy heterogéneo, que van desde:

el papel fundamental de las colectividades locales y regionales, en particular en el proceso de preparación de las decisiones comunitarias y en la aplicación de las políticas de la Unión, lo que reforzará la adhesión de los ciudadanos al desarrollo del proyecto de integración europea; 2. Pide que en las disposiciones pertinentes de la Constitución Europea se reconozca el papel de las regiones, las provincias, los municipios y toda organización territorial que forme los Estados miembros, con vistas a la consecución de los objetivos de la Unión Europea; pide, por consiguiente, que la Constitución Europea defina de manera precisa el ejercicio, la aplicación y el control del principio de subsidiariedad; pide asimismo que, cuando la transposición de directivas al Derecho dotadas de poderes legislativos, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos y nacional sea competencia de las regiones, éstas disfruten, en la elección de los métodos, de la misma flexibilidad que las autoridades nacionales cuando son ellas las competentes; pide además a los Estados miembros que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en particular las que revisten para ellas un interés específico.»

- a) La intervención en las elecciones democráticas, de conformidad con el régimen jurídico de este tipo de participación desarrollado por medio de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Título I, «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo»; Título III, «Disposiciones especiales para las elecciones municipales»; Título IV, «Disposiciones especiales para la elección de Cabildos Insulares canarios», y Título V, «Disposiciones especiales para la elección de Diputados provinciales»).
- b) La participación en la determinación de los asuntos de competencia de las entidades locales que se puedan someter a consulta popular, siempre que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos (con exclusión de las materias relativas a la Hacienda local), y siempre y cuando lo hubiera determinado el Pleno por mayoría absoluta y se hubiera autorizado previamente por el Gobierno de la Nación [ex art. 71 LRBRL, 56.1.f) del Reglamento de Población y 43.1 del Reglamento de Organización].
- c) La participación de los vecinos en la defensa de los intereses locales de carácter económico pudiendo ejercitar cualquier la acción vecinal ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en caso de no hacerlo en un determinado plazo las propias entidades locales (art. 68 LRBRL).

En ese amplio abanico se ha llegado a reconocer la propia autonomía como asunto de interés de la Comunidad (*vid.* las STSJG de 13 de abril de 1999 y STSJ Cantabria de 25 de febrero de 2002 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo). «Así, puede entenderse como motivo de interés público el relativo a dar satisfacción a los interesados anhelos de autonomía, en el ámbito municipal, de los habitantes (...), valorando que con dicha solución favorable se permite alcanzar una legítima aspiración que razonablemente derivará en una mayor participación de aquéllos y, cabe suponer, con un incremento de la atención y eficacia en la gestión ante tal vinculación entre la Administración y los vecinos a que la misma sirve (...).»

2.3.5. *La autonomía es un principio de contenido variable, según los sujetos titulares, a la vez que específico*

El propio reconocimiento jurídico del municipio y la provincia y la atribución de personalidad jurídica⁶⁰ implican: que dicho sujeto es reconocido por el Derecho —sin necesidad de precisar complemento alguno para que sus actos produzcan plenos efectos (STS de 11 de mayo de 1984)—; que

⁶⁰ La personalidad jurídica de las entidades locales ha sido vastamente proclamada en nuestro Ordenamiento jurídico, tanto para el caso de los municipios (art. 140 CE) como para el de las provincias (141 CE); además de los artículos 5, 11.1 y 31.1 LRBRL, 1.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLR), y concordantes de la legislación autonómica.

posee un Patrimonio⁶¹; en cuanto que se trata de una personalidad abstracta, exige unos órganos para tomar decisiones con arreglo al esquema institucional constitucionalmente esbozado y desarrollado por la legislación básica del Estado⁶² (SSTC 4/1981, 32/1981, 37/1981, 84/1982, 32/1985, 27/1987, 259/1988 y 214/1989 y SSTs de 9 de febrero de 1993; 11 de mayo de 1998 y de 8 de febrero de 1999) para que puedan serle imputados sus actos y decisiones, además de un territorio⁶³, y de su propia población⁶⁴.

El principio de configuración legal no implica que se deje en manos del Legislador una libertad absoluta, sino que, en la línea manifestada por el Consejo de Estado, esa configuración tiene diversos límites que deben ser en todo caso respetados (en este sentido los Dictámenes 1.616/1995, 1.460/2000, 1.610/2000 o 3.201/2000). Esos límites son los previstos por el propio Constituyente (pensemos, por ejemplo, en los principios de unidad, solidaridad, distribución competencial, etc.). Herrero y Rodríguez de Miñón atribuye la naturaleza de límites a «los rasgos histórico-sociales con capacidad identificatoria de lo que es un municipio» y, por otra, «la decantación histórica que el constituyente tuvo al establecer la correspondiente garantía de los artículos 137 y siguientes»⁶⁵.

Desde el punto de vista subjetivo, la discusión se mantiene respecto a si este principio es atribuible o no a todas las entidades territoriales previstas por la LRBRL (art. 3 LRBRL). El Consejo de Estado se ha pronunciado afirmativamente sobre este extremo, si bien concibe que el contenido varía en unos y otros casos haciendo primar la autonomía municipal sobre la que pueda corresponder a otras tipologías locales (al respecto los Dictámenes 43.155/1981, 43.263/1985, 43.630/1981, 43.715/1981 y 43.749/1981). En todo caso, parece que debería de colegirse lo anterior de la previsión que la Carta de Autonomía Local hace en su artículo 3.2 al imponer que la autonomía local, en cuanto que derecho, debe ser ejercida «por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos». Desde una perspectiva estrictamente material la LRBRL, en su artículo 4.1, prevé que, «en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas: Las potestades reglamentaria y de autoorganización, las potestades tributaria

⁶¹ Cfr. los artículos 79 a 81 LRBRL y 74 a 87 TRRL y artículos 1 a 52 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, así como el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

⁶² Vid. los artículos 140 y 141.2 y 4 CE, y 4.1.a), 20.1.c), 29, 31.3 y 41 LRBRL.

⁶³ Vid. los artículos de los siguientes Estatutos de Autonomía: 2 País Vasco; 2 Cataluña, 2.1 Galicia, 2 Andalucía, 2 Principado de Asturias, 2.1 Cantabria, 2 La Rioja, 3.1 Región de Murcia, 3 Comunidad Valenciana, 2 Aragón, 2.1 Castilla-La Mancha, 2 Canarias, 4 Comunidad Foral de Navarra, 2.1 Extremadura, 2 Islas Baleares, 2 Madrid, 2 Castilla y León. Asimismo, los artículos 11.2, 12 y ss. LRBRL; 141.1 CE, y 25 TRRL.

⁶⁴ Considérense los artículos 11.2, 15 y ss. LRBRL y 53 y ss. del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

⁶⁵ Op. cit., p. 22.

y financiera, la potestad de programación o planificación, las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos, las potestades de ejecución forzosa y sancionadora, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes; las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas. 2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las Comarcas, Áreas Metropolitanas y demás Entidades locales, debiendo las Leyes de las Comunidades Autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación», y el 5 asevera que: «Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.»

2.3.6. *La autonomía no rechaza de por sí el control o la coordinación por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas*

El control es compatible con los controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias en cuanto que incida sobre intereses que excedan de los propios de las entidades locales sea cual fuere la naturaleza (administrativa, legal, económica) siempre y cuando no fueren genéricos e indeterminados (por todas, SSTC 117/1984, de 5 de diciembre; 213/1988, de 11 de noviembre; 214/1989, de 21 de diciembre; 148/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero, y 162/2000, de 3 de marzo; así como la STS, de 13 de marzo de 1999)⁶⁶.

E igualmente resulta compatible la coordinación por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas, según se colige del artículo 10 LRBRL⁶⁷: «Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales», y de la STC 27/1987, de 27 de febrero: «La coordinación de la actividad de las Corporaciones locales por el Estado o las Comunidades Autónomas no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada; la coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos de la acción conjunta de las Administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar con-

⁶⁶ Acerca de la tipología de las técnicas de control y coordinación *vid.* el brillante y exhaustivo estudio elaborado por A. Arévalo Gutiérrez, *Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional en La Administración pública Española*, op. cit., pp. 435 a 506 y las obras y trabajos que en éste se citan.

⁶⁷ El principio previsto en el artículo 10 se desarrolla por los artículos 55 a 59, también de la LRBRL.

tradiciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo, y así entendida, la coordinación constituye el límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones locales, y como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.»

La Jurisprudencia ha venido admitiendo en una ya frondosa doctrina (por todas baste citar la STS de 24 de octubre de 2002) que: «*La autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional. Partiendo de que, con el límite indicado, la autonomía local admite una configuración legal, el Tribunal Constitucional ha declarado que si bien, en principio, los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía de las corporaciones locales, ello no obsta que el legislador, en ejercicio de una legítima opción política, pueda ampliar el ámbito de la autonomía local y establecer con carácter general la desaparición de esos controles.*»

2.3.7. *La autonomía implica una determinada posición institucional de las entidades que la tienen reconocida*

Esta construcción de la que es autora la doctrina alemana por medio del Carl Schmitt y su *Teoría de la Constitución* se basaría, aplicando la síntesis que expone Klaus Stern⁶⁸, en cuatro ideas básicas:

- El reconocimiento de la autonomía de las entidades locales.
- La existencia de una cláusula general competencial en favor de las entidades locales determinada por el artículo 28.2 de la LFB, una suerte de principio de subsidiariedad.
- El reconocimiento jurídico de la garantía financiera de los entes municipales (arts. 119 y 134 de la LFB).
- La garantía de protección mediante la justicia constitucional. Analizaremos cada una de ellas más detenidamente.

En principio, la doctrina española ha aceptado con ciertos matices la teoría germana de la garantía institucional de la autonomía de los entes locales, puesto que en el caso del Derecho español no concurrían todos los pilares sobre los que aquélla se sustentaba y, en tal sentido, especialmente se remarcaba la ausencia de la garantía de protección jurisdiccional por parte del Tribunal Constitucional. La modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (que más adelante expondremos) lleva, pues, a replantear la situación para comprobar si, por último, el legislador termina de acoger en su integridad aquélla, o si deben persistir aún los anteriores reparos doctrinales.

⁶⁸ *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 703.

a) *El reconocimiento de la autonomía de las entidades locales*

Partiendo de la consabida y ya expuesta heterogeneidad del alcance de la autonomía, el Texto Constitucional español no deja dudas abiertas en torno al reconocimiento de la autonomía de Comunidades Autónomas, provincias y municipios, así como, en su caso, de las islas (*ex arts. 137, 140 y 141.4 de la CE*).

El propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de aseverar de manera reiterada, a partir de la importantísima STC 32/1981, también conocida como Sentencia de las *Diputaciones Provinciales*, que: *«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en estas la configuración institucional concreta se difiere el legislador ordinario, al que no se fija más que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.»*

Esta Sentencia ha sido reiterada por otras ulteriores en las que la puerta de la autonomía se deja abierta, pues *«goza de una garantía institucional con un contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional»* (en análogo sentido SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 76/1988, de 26 de abril; 213/1988, de 11 de noviembre; 259/1988, de 22 de diciembre; 170/1989, de 19 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre; 46/1992, de 2 de abril, o 109/1998, de 21 de mayo; así como la STS de 24 de enero de 1997).

Aunque la garantía institucional se predica en la Constitución de forma expresa sólo para los municipios, es preciso indicar que también se ha extendido a las provincias e islas como resultado de la interpretación constitucional del Supremo Intérprete (STC 32/1981, de 28 de julio; 27/1987, de 27 de febrero; 213/1988, de 11 de noviembre; 40/1998, de 19 de febrero, y 109/1998, de 21 de mayo) así como a las islas (STS de 20 de febrero de 1998 y de 11 de diciembre de 1999) en virtud del artículo 1 de la Ley 7/1985,

de 2 de abril (LRBRL), y ello, lógicamente, no podía ser de otra forma. Reconocida su autonomía por la Constitución era imprescindible que el Legislador se atuviera a un mínimo competencial y que sus órganos representativos estuvieran dotados de las potestades que posibilitan la gestión autónoma. Por ende, el Legislador estatal básico y el autonómico quedan obligados también a respetar la garantía institucional de la autonomía provincial e insular al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local.

b) *La existencia de una cláusula general competencial en favor de las entidades locales*

La Constitución Española, como la italiana o la francesa, no contiene un precepto análogo al artículo 28.2 de la LFB⁶⁹, sino que elude las cláusulas generales favorables a las entidades locales. Mucho más tímidamente que la LFB, nuestra Constitución se ha limitado a exponer que se atribuye a las entidades a las que se garantiza la autonomía local la gestión de sus respectivos intereses (art. 137), en tanto a las islas se les reserva la administración de sus asuntos propios en función de lo que se determine por el Legislador.

Delimitados los poderes autónomos en función de la gestión de los «respectivos intereses» resultaba ineludible dotar a cada una de las entidades locales de competencias las propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer esos intereses respectivos. Muy tempranamente lo comprendería el Tribunal Constitucional manifestando: «No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que estos intereses provinciales y las competencias que su gestión autónoma comporta han de ser inflexionados para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación» (así las SSTC 32/1981, de 28 de julio, y 109/1998, de 21 de mayo).

El Tribunal Constitucional manifestaba la tendencia a la atribución y asignación de competencias a las entidades locales, competencias de carácter material o funcional, abandonado en un primer momento (STC 4/1981) con ello la posible implantación de la reformulación de la *selbstverwaltung* que por aquellas fechas, en 1977, realizaba Burmeister en Alemania⁷⁰, si bien, como expone Santamaría Pastor⁷¹, termina por aceptarla, de modo

⁶⁹ «Se garantizará a los Municipios el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Asimismo, dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las Agrupaciones Municipales gozarán de autonomía administrativa.»

⁷⁰ Sobre esta teoría: L. Parejo Alfonso, *Garantía...*, op. cit., pp. 97 a 101; F. Sosa Wagner, «La autonomía local (2.ª parte)», en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 240, 1988, pp. 1635 y 1636; A. Embid Irujo, «Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», en *REDA*, núm. 30, y Gloria Alarcón García, *Autonomía Municipal, autonomía financiera*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1995.

⁷¹ J. A. Santamaría Pastor, «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones provinciales», en *REDA*, núm. 34, 1982, pp. 469 y 470.

sucinto, en la posterior STC 32/1981, que ya transcribimos en las líneas previas al referirnos a que la autonomía implica la intervención responsable de los ciudadanos en los asuntos del interés de su comunidad.

El Legislador, en el año 1985, así dispuso de manera expresa y categórica:

- En el artículo 2.1 de la LRBRL: *«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local. De conformidad con los principios de descentralización de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.»*
- En el artículo 7 de la LRBRL: *«1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y las demás Entidades Locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley. 2. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas. 3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad Local.»*
- En el artículo 8 de la LRBRL: *«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas.»*

Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino que repele únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la identifican como tal institución.

Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local respecto de su propio ámbito, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada *«prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»*, burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la *«imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace»* (las citas se toman de las SSTC 32/1981 y 38/1983).

En relación con la provincia, en cuanto entidad local «*determinada por la agrupación de municipios*» (art. 141.1 CE) se ha reseñado que tiene como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial por medio de las relaciones entre Diputaciones Provinciales y Corporaciones de carácter representativo; esta actividad se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada. Así lo ha afirmado tajantemente el Tribunal Constitucional en las Sentencias precitadas SSTC 32/1981 y 38/1983.

La cuestión más espinosa, sin embargo, a la que se enfrenta el sistema pergeñado por el Constituyente es el desenvolvimiento del principio de la autonomía local en el Estado autonómico⁷². La autonomía local debe coexistir con la autonómica, las competencias locales con el particular régimen de atribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas y además las entidades locales se someten, conforme ya indicamos, a la legislación básica del Estado y, por razón de las competencias correspondientes, a las Comunidades Autónomas, a las disposiciones de éstas, y, eventualmente, también podrán quedar bajo la coordinación y tutela de Estado o Comunidades Autónomas.

La atribución a las Comunidades Autónomas de competencias en materia de régimen local por el artículo 149.1.2.^a y 18.^a de la Constitución, introduciendo la teoría del bloque de la constitucionalidad, el núcleo esencial y la reserva de ley, abrió el problema de la articulación de las potestades de las Comunidades Autónomas y la autonomía de los municipios. Las propias Comunidades Autónomas han aprobado, habilitadas por sus respectivos Estatutos⁷³, sus propias leyes en materia local.

La sustracción de competencias de la etapa preconstitucional hizo que la enumeración competencial que antaño contuviera la Ley de Régimen Local de 1955 en sus artículos 101, 242 y 243 quedara como mero nominalismo. Este hecho hizo que, tras la aprobación del Texto Fundamental, la cuestión se centrara inicialmente en profundizar acerca de la noción del interés local (provincial o municipal) dirigido a la consecución de los fines y funciones propios de las entidades locales; cuestión nada sencilla, dado que estos intereses no son y no pueden concebirse como compartimentos estancos, sino

⁷² Al respecto *vid.* el reciente y específico trabajo del Profesor L. Parejo Alfonso, «Estado Autonómico y Régimen Local», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 42, 2001, pp. 11 a 57.

⁷³ *Vid.* los artículos de los Estatutos de Autonomía: 3, 10.1, .3 y .4 y 37.3.c) País Vasco; 3, 4, 5, y 13.3 Andalucía; 5 y 9.8 Cataluña; 2 y 27.2 Galicia; 6 y 10.1.2 Principado de Asturias; 2.3, 24.2 y 37 Cantabria; 5 y 8. uno. 3 y 33 La Rioja; 3 y 11.9 Región de Murcia; 31.8 y Título IV (arts. 44 a 47) Comunidad Valenciana; 5, 35.2 y 3 y 44 Aragón; 2, Título III (arts. 29 y 30), y 32.1 Castilla-La Mancha; 22.3, 30.3 y 32.4 Canarias; 5, 10.2, 11.1 y 2, 36 y 37 a 40 Islas Baleares; 3, 5, 6, 26.1.2 y 27.1 Madrid, y 25, 26, 34.1.3.^a y 26.2 Castilla y León.

que a menudo se entremezclan intereses locales con otros supramunicipales, autonómicos o estatales.

El Legislador tenía varias opciones desde el sistema de listado (complementado o no con cláusulas residuales) hasta el de cláusula atributiva general, inclinándose finalmente por el sistema de enumeración de competencias configurado mediante los artículos 25.2, 26.1 y siguientes y 36 LRBRL (la STC 214/1989 ha admitido la constitucionalidad de enumeración de competencias), si bien moderado por la apertura dejada por los artículos 25.1 a 28 y 36 a 38 de la LRBRL y por la interpretación llevada a cabo por la Jurisprudencia constitucional ponderando la confluencia de los intereses en juego al examinar la labor de los legisladores estatal y autonómico y evitar que pueda constreñir y ahogar la autonomía municipal.

Además, el Tribunal Constitucional ha estimado necesaria la participación de las entidades locales en cuantos asuntos afecten de forma directa a sus intereses atribuyendo las competencias que al efecto fueren precisas. En este sentido, el Tribunal ha tenido ocasión de exponer que, «*como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho [...]*» (STC 214/1989), sino que corresponde al Legislador estatal establecer los principios o las bases en materia de organización y competencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto, y 27/1987, de 27 de febrero). Y así se previno en el artículo 27 de la LRBRL la posible delegación competencial. Sin más, nos remitimos en esta cuestión de las competencias al estudio que en la obra se hace de las competencias locales y de las relaciones entre las Administraciones.

c) *El reconocimiento jurídico de la garantía financiera de los entes municipales*

Bajo la expresión «autonomía financiera» y su proyección sobre las entidades locales subyacen dos aspectos diversos pero, a la vez, insolubles:

- 1.º La autonomía *ad intra*, que comprende tanto la *autonomía de gastos*, gracias a la cual las entidades locales elaboran sus propios presupuestos y pueden disponer de sus propios recursos (arts. 112 de la LRBRL y 143 y siguientes de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales —en adelante LHHLL—), como la *autonomía de los ingresos*, según la cual «*las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes*» (arts. 133.2 de la Constitución, así como 5 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y 106 de la LRBRL; más concretamente y de forma profusa los cauces de los ingresos propios se determinan por la LHHLL).
- 2.º La autonomía *ad extra*, es decir, las entidades locales deben contar con los medios suficientes para realizar las funciones que la Cons-

titución y las leyes les preservan, para lo que precisa la ayuda económica de las entidades territoriales superiores (Estado y Comunidades Autónomas), sin la cual no podría existir; este aspecto de la autonomía es, en definitiva, parte de la garantía institucional. Una de las cuestiones más relevantes que permite a las entidades locales mantener su autonomía y cumplir con el mandato del Constituyente es, precisamente, la necesidad de contar con los medios suficientes para ello (STC 104/2000, de 13 de abril). El artículo 142 de la CE es el que proclama el principio de suficiencia financiera de las entidades locales autónomas: «*Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas.*» Además, abundando en ello, el artículo 105 de la LRBRL señala: «*De conformidad con la legislación prevista en el artículo 5 se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades Locales.*» Las transferencias y subvenciones se regulan de manera más detallada por medio de los artículos 152 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante TRLGP) y concordantes de las leyes de Hacienda autonómicas, 16.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y 2.1 c) y d), 39, 40, 125 a 128 de la LHHLL, en los que se establece el régimen sobre las participaciones de las entidades locales en los tributos del Estado y las CCAA y las subvenciones que de éstos puedan percibir, artículos 120 a 122 y 137.

Pese a todo, la autonomía financiera no puede significar *per se* el rechazo a cierto tipo de controles por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas⁷⁴, máxime cuando reciben de éstos un volumen más que importante de transferencias (así, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, o 331/1993, de 12 de noviembre; tampoco, invocando el principio de autonomía, pueden eludir el control y la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas (STC 18/1991, de 31 de enero) o de las Cámaras de Cuentas de las Comunidades Autónomas.

d) *La garantía de protección mediante la justicia constitucional*

La necesidad de que las entidades locales cuenten con una vía de defensa de su autonomía en aras a evitar que su realidad no pase de ser meramente

⁷⁴ Así, ténganse en cuenta los siguientes preceptos de los Estatutos de Autonomía: 41 País Vasco; 48 Cataluña; 49 Galicia; 62 Andalucía; 51.bis Principado de Asturias; 48 y 52 Cantabria; 53 La Rioja; 43.3 Región de Murcia; 49 Comunidad Valenciana; 53 Aragón; 45 y 48 Castilla-La Mancha; 62.3 Canarias; 46 Comunidad Foral de Navarra; 2, 8.1 y 16 Extremadura; 58, 61, 62 y 72.d) Islas Baleares; 57 Madrid, y 42, 45, 46 y 52 Castilla y León.

semántica ya había sido reconocida tanto por la LRBRL, que en su artículo 5 especifica: «Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para [...] interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes», como por la propia Carta de Autonomía Local: «Las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna» (art. 11), y en numerosas ocasiones por otras instituciones comunitarias, especialmente por el Parlamento Europeo⁷⁵.

Hasta la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la posible impugnación frente a actos y disposiciones que afectasen al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras atentados o vulneraciones de la autonomía de las entidades locales, no podía ser otra que la vía contencioso-administrativa⁷⁶.

Sin embargo, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por primera vez ha facultado a las entidades locales autónomas para proteger también su autonomía ante el Tribunal Constitucional. Esta vía había sido reclamada de manera casi general hasta entonces por las entidades locales y la doctrina. Como expone el Preámbulo de la Ley de modificación: «Con ello, se perfecciona en nuestro ordenamiento la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, que señala que las Entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna. En este sentido, el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder.»

Así, el Ordenamiento español cuenta en la actualidad con dos vías de protección de la autonomía de las entidades locales.

⁷⁵ Una de las más recientes, la ya precitada, de 14 de enero de 2003, Resolución del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea en la que se declaraba expresamente: «Acceso al Tribunal de Justicia. 8. Pide a la Convención que garantice que las regiones y otros entes territoriales, a la luz del principio de subsidiariedad y en caso de que un acto comunitario haya infringido directamente sus prerrogativas, puedan defender sus derechos ante el Tribunal de Justicia bajo la autoridad del Estado miembro de que se trate, de conformidad con su Constitución o su legislación nacional. 9. Recuerda que, en todo caso, la determinación de las competencias respectivas de los Estados miembros y de las regiones en los casos concretos corresponde en exclusiva a los Tribunales Constitucionales u otros órganos previstos al efecto por las normas constitucionales de los Estados miembros. 10. Propone que se conceda al Comité de las Regiones el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia en caso de presunta violación del principio de subsidiariedad, o para defender sus prerrogativas.»

⁷⁶ P. Pérez Tremps, *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

- 1.^a La *contencioso-administrativa* contra actos y disposiciones inferiores a la Ley (arts. 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y 63 y 68 de la LRBRL), frente a actos y disposiciones sin valor de ley que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.
- 2.^a La *constitucional* contra las normas del Estado o de las CCAA con rango de ley que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 75 bis de la LOTC). A esta vía impugnatoria se le atribuye la naturaleza de conflicto constitucional. Se trata con ello, en definitiva, de garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados. En este caso la legitimación se confiere a los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado. La interposición del conflicto ante el Tribunal Constitucional requiere la cumplimentación previa e ineludible dos requisitos: *a)* que el órgano plenario de las Corporaciones locales adopte el acuerdo de formular el conflicto ante el Tribunal Constitucional con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, y *b)* que se solicite, dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma según los casos (que tendrá carácter preceptivo pero no vinculante).

El procedimiento en la vía constitucional se inicia con la formulación del conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya, dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma. Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante Auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables, cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.

Ahora bien, si se hubiera admitido a trámite, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a la Asamblea Legislativa o Gobierno autonómicos de quien hubiese emanado la ley y, en todo caso, a las Cortes Generales y Gobierno del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días.

La formulación del conflicto será notificada a los interesados y publicada en el correspondiente diario oficial por el propio Tribunal para que se per-

sonen. El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

El procedimiento concluye con la correspondiente sentencia que declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, asimismo, el Tribunal Constitucional resolverá, en su caso, lo que procediera respecto a las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. No obstante, puede haber, además, por medio de nueva sentencia la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar, si el Pleno del Tribunal decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local (arts. 37 y siguientes de la LOTC).

2.3.8. *La autonomía local es un principio constitucional y legalmente limitado*

El principio de la autonomía local no es un principio ilimitado. En efecto, la Constitución como las leyes han establecido límites de muy diversa naturaleza, en distintos ámbitos sobre los que se proyecta la autonomía de las entidades locales. Así, la autonomía local deberá, en todo caso, respetar: la unidad y solidaridad (art. 2 de la Constitución)⁷⁷; el equilibrio financiero (arts. 138.1⁷⁸ y 158.2 de la CE); la legalidad (arts. 9.1 y 3 y 103 de la CE y 6 de la LRBRL) y la jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la Constitución); la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales y las libertades públicas (arts. 53.1 y 139 de la Constitución); el respeto al esquema institucional básico local predeterminado por los artículos 140 y 141.2 y 4 del Texto Fundamental; la coordinación (arts. 103 de la CE y 55 de la LRBRL), o la lealtad constitucional. Además de todos estos límites generales existen otros mucho más específicos entre los que cabe destacar, sin afán exhaustivo ninguno: el principio de territorialidad fiscal (arts. 107.2 de la LRBRL y 6 de la LHHLL), el deber de cooperación (art. 10 de la LRBRL) o el de sometimiento a las normas de contabilidad pública (art. 114 de la LRBRL), por citar sólo algunos ejemplos.

⁷⁷ «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»

⁷⁸ «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.»

III

NOTAS Y DICTÁMENES

Reflexiones sobre el otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria en las Comunidades Autónomas

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. DE LA INVESTIDURA.—1.1. Propuesta del candidato.—1.2. Presentación del programa, debate y votación.—*a)* Tramitación de un solo candidato.—*b)* Tramitación de varios candidatos.—*c)* Elección singularizada. Designación automática del Presidente del Ejecutivo.—1.3. Nombramiento.—1.4. Disolución automática de las Cámaras.—II. CUESTIÓN DE CONFIANZA.—2.1. Iniciación.—2.2. Contenido.—2.3. Tramitación parlamentaria.—*a)* Presentación.—*b)* Debate y votación.—*c)* Dimisión del Presidente.—III. MOCIÓN DE CENSURA.—3.1. Propuesta y requisitos.—3.2. Admisión a trámite.—3.3. Exposición de la moción de censura: debate y votación.—3.3.1. Exposición.—3.3.2. Votación.—BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Española vigente, en su Título VIII, sentó las bases para la estructuración del denominado Estado de las Autonomías, estableciendo vías diversas para que las nacionalidades y regiones pudieran constituirse en Comunidades Autónomas. Esta diversidad de vías produjo, inicialmente, alguna desorientación en la doctrina respecto a la propia naturaleza de las Comunidades Autónomas.

Las dudas iniciales iban unidas, básicamente, a las posibilidades de organización de las Comunidades creadas por la vía del artículo 143 de la Constitución y, más concretamente, respecto a si podrían o no tener un órgano legislativo, problema perfectamente explicable a la luz de la insuficiente regulación, como es sobradamente sabido. Precisamente, ya la primera sentencia del Tribunal Constitucional hubo de ocuparse del concepto de autonomía, Sentencia del 2 de febrero de 1981.

Aparte motivaciones políticas, la cabal comprensión del concepto de autonomía atribuido por la Constitución a las Comunidades Autónomas determinó que la solución del problema se orientara definitivamente a organizar

* Secretario General. Letrado Mayor de las Cortes de Castilla y León.

las Comunidades, de acuerdo con el principio clásico de la división de poderes, encontrándose en la actualidad con 17 Comunidades Autónomas dotadas, respectivamente, de un órgano legislativo y un órgano ejecutivo o de gobierno. Afirmación que, no es cierta en su total extensión, por cuanto la función jurisdiccional corresponde en exclusiva al Estado, artículo 149.1.5.º CE y es absolutamente claro que los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas no son órganos de la Comunidad.

Pero, resuelto este problema, era necesario determinar a qué tipo o modelo, de entre los descritos por la ciencia política, habrían de acomodarse las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, dando respuesta, en definitiva, al problema de las posibles formas de gobierno en cada Comunidad. Una vez más aunque el texto constitucional contenía los principios que determinaban el modelo básico, al menos para un tipo de Comunidades, quedaba cierto ámbito por determinar que tendría que ser completado por los correspondientes Estatutos de Autonomía y las normas que, en desarrollo de los mismos, dictaran las distintas Comunidades.

Parece que, en definitiva, la esencia de la autonomía que la Constitución establece para las nacionalidades y regiones hay que buscarla en la atribución a las mismas de un auténtico poder de dirección política, en la función de *indirizzo político*. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional lo ha percibido con claridad al afrontar el problema de la diversidad, que por esencia comporta la autonomía, frente al principio de unidad. Suficiente es citar las Sentencias 35/1982, de 14 de junio, o la 64/1982, de 4 de noviembre.

Pero, como ha puesto de relieve la doctrina italiana, dicha función de *indirizzo político*, encuentra su fundamento en la vinculación con el pueblo de la Comunidad, y, en nuestro sistema, tal vinculación se efectúa a través del órgano de representación de ese pueblo, que son las Asambleas Legislativas.

En todo nuestro sistema se produce una clara opción en favor de las instituciones de democracia representativa frente a las que responden a los principios de la democracia directa. Como veremos más adelante, esta opción se ve reforzada, particularmente, en nuestro Estatuto que ni siquiera incluyó la iniciativa legislativa popular o las consultas populares como últimos vestigios, aunque su operatividad práctica sea muy escasa, de instituciones de democracia directa.

Pero, la Asamblea Legislativa no sólo es el órgano que justifica o da sentido a la existencia de la función de *indirizzo político*, sino que ella misma es quien, primariamente la ejerce al ser la que, en definitiva y a través de su función legislativa, establece las opciones políticas de la Comunidad en cada materia y momento. Afirmar, por tanto, que es, precisamente, la existencia de la Asamblea Legislativa el elemento nuclear del sistema.

Estas afirmaciones que, con carácter general, venimos efectuando para todo el sistema autonómico encuentran pleno refrendo, para el caso de Castilla y León, en nuestro Estatuto de Autonomía. Así, el artículo 10 del Estatuto establece que: «Las Cortes de Castilla y León representan al pueblo

de Castilla y León y ejercen en su nombre, con arreglo a la Constitución y al presente Estatuto, los poderes y atribuciones que les corresponde.»

El artículo 11.1 del Estatuto establece: «Los miembros de las Cortes de Castilla y León reciben la denominación tradicional de Procuradores y serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto...» y más adelante, en el artículo 12.2 se añade: «Los Procuradores representan a la totalidad del pueblo castellano y leonés y no estarán ligados a mandato imperativo alguno...»

De inmediato se comprende que la función representativa de la Comunidad queda asumida por este órgano, idea que se ve definitivamente reforzada al establecerse que esta representación sea directa, nota que se imponía necesariamente en la configuración constitucional de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía del artículo 151, y que entendemos que por ser consustancial al sistema tenía que ser necesariamente igual para las Comunidades que se constituyeran por la vía del artículo 143.

Entendemos que una representación indirecta o de segundo grado, tal como fue sugerida por el Informe de la Comisión de Expertos (Comisión Enterría), no responde a la lógica de los principios del sistema, siendo mucho más acorde con otros planteamientos que hubieran preferido configurar la región según un modelo cercano a la mancomunidad de provincias.

Nos encontramos con un órgano de la Comunidad que responde a idénticos principios que el órgano legislativo del Estado. Por ello, no puede sorprender que las funciones sean similares en ambos casos.

La conexión entre soberanía y la conducción política del Estado se articula a través de los representantes populares. Los Profesores J. R. Montero Gibert y J. García Murillo con gran acierto establecen un nuevo marco entre el Parlamento como titular de la soberanía y el equipo gobernante al precisar en su obra *El control parlamentario* (p. 21): «En cuanto técnica jurídica-constitucional, el control parlamentario del gobierno supone el único medio posible para que los ciudadanos, titulares de la soberanía, controlen de continuo a los gobernantes.»

La división de poderes en un sistema parlamentario se caracteriza por establecer una relación dinámica entre el poder legislativo y el poder ejecutivo a través de mecanismos parlamentarios desde el nacimiento de una legislatura con la investidura del Presidente del Gobierno, la presentación de una cuestión de confianza sobre un determinado programa político y, finalmente, por la presentación de una moción de censura al Gobierno que, en caso de aprobarse, nacería otro Gobierno que nuevamente tendría que someterse al control del Legislativo. En unos u otros supuestos la mayor parte de la doctrina ha entendido la utilización de estos instrumentos parlamentarios dentro del control responsabilidad.

I. DE LA INVESTIDURA

1.1. Propuesta del candidato

La Constitución Española, en su artículo 99, atribuye la facultad de propuesta del candidato a la Presidencia del Gobierno al Rey, previa consulta

con los representantes designados por los grupos políticos que hayan obtenido representación parlamentaria.

En las Comunidades Autónomas esta facultad, con carácter general, la asumen los Presidentes de las Asambleas Legislativas, teniendo, por tanto, los Presidentes desde el principio de la tramitación de investidura una función supletoria de las facultades de propuesta, constitucionalmente encomendadas al Jefe del Estado.

Así, la mayor parte de las Comunidades Autónomas atribuyen esta facultad, de forma exclusiva, a los Presidentes de las Asambleas Legislativas, teniendo la misma varios aspectos de interés general, a saber:

En primer lugar, el candidato propuesto tiene que ser miembro de la Cámara Autonómica, a excepción de Navarra, requisito este recogido en los Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios. No obstante, en las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Baleares y Cantabria no lo contemplan en sus Reglamentos parlamentarios, sino que se remiten a sus Estatutos de Autonomía o Leyes específicas. A nuestro juicio, debería regularse en los distintos Reglamentos parlamentarios este tipo de requisitos establecidos por otras normas.

Así, el artículo 132.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León establece: «El Presidente de las Cortes, previa consulta a los Portavoces designados por los partidos, grupos políticos o coaliciones electorales con representación parlamentaria, propondrá un candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León. La propuesta deberá formularse como máximo en el término de quince días desde la constitución de las Cortes o el cese del Presidente.»

En segundo lugar, esta facultad de propuesta atribuida al Presidente de la Cámara contempla algunas variaciones que se hacen preciso mencionar.

En efecto, esta facultad en las Comunidades Autónomas de Aragón y Canarias, al igual que en la de Cantabria, artículo 17 de su Estatuto de Autonomía, es compartida con otro órgano, en concreto, por la Mesa de la Cámara, al establecer sus Reglamentos que el Presidente, oída la Mesa, propondrá el candidato a la Presidencia del Gobierno Regional.

Otro modelo de presentación de candidaturas, recogido en los Reglamentos del País Vasco y Valencia, consiste en la apertura de un plazo, establecido previamente a la celebración de la sesión de investidura, para que los Grupos Parlamentarios puedan presentar candidaturas ante la Mesa, siendo éste de setenta y dos horas en el Parlamento Vasco y de doce días en las Cortes de Valencia.

Finalmente, cabe destacar que el Reglamento del Parlamento de Extremadura (art. 131) establece otra modalidad en la formulación de propuestas al realizarlas «al menos por la cuarta parte de los miembros de la Asamblea dentro del plazo de quince días desde la constitución de la Cámara o desde la dimisión del Presidente». En segundo lugar, nos referimos al plazo para realizar consultas y convocar el correspondiente Pleno de Investidura.

Sobre este requisito no hay unanimidad en la fijación del plazo para realizar las consultas o presentación de candidatos. Así, hay Comunidades

Autónomas, como Cataluña, País Vasco, Rioja, Murcia y Navarra, que no fijan plazos. Otras como Cantabria que establece un plazo de veinte días; treinta días Galicia, quince días Andalucía, Castilla la Mancha, Castilla y León, Extremadura, Baleares y Madrid; diez días Asturias, Aragón y Canarias.

1.2. Presentación del programa, debate y votación

a) *Tramitación de un solo candidato*

Con carácter general todos los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han establecido un procedimiento similar al recogido en el Reglamento del Congreso de los Diputados estableciendo los debates en la forma siguiente:

— Lectura de la propuesta. A continuación, el candidato propuesto expondrá, sin limitación de tiempo, el programa de gobierno que pretende formar y solicitará la confianza de la Cámara.

Al término de la exposición del candidato se interrumpe la sesión. No hay igualdad en los tiempos de la interrupción. Así, unos Reglamentos establecen veinticuatro horas (Cataluña, Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Madrid). Otros han optado por cuarenta y ocho horas (Galicia, Andalucía, Asturias). Finalmente, algunas Asambleas Legislativas no tienen regulado este tema, así nos encontramos con la Asamblea de Cantabria, cuyo Reglamento, en su artículo 137.3, no fija ningún plazo, sino que corresponde a la Presidencia decretar un tiempo de interrupción. En términos similares se encuentran Valencia, Navarra y Extremadura.

A continuación intervienen los representantes de los Grupos Parlamentarios o, en su defecto, de cada grupo político o coalición electoral con representación parlamentaria, por un tiempo similar en todos los Parlamentos regionales de treinta minutos. Sin embargo, son conocidos los cambios que se realizan en las reuniones de Junta de Portavoces al proceder a la ordenación de los debates.

Las intervenciones del candidato también se encuentran reguladas en todos los Ordenamientos de forma similar a lo siguiente: «El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicite. Cuando conteste individualmente a uno de los intervinientes, éste tendrá derecho a réplica por diez minutos. Si el candidato les contestara de forma global, cada uno de ellos tendrá una réplica de diez minutos.»

Finalmente, se procede a la votación en hora fijada por la Presidencia de la Cámara, votación que afecta, por un lado, al programa político debatido y, por otro, a la persona del candidato a la Presidencia del Gobierno. En el sistema de votación coinciden todos los Parlamentos, al ser pública y por llamamiento, y se admiten dos votaciones, al igual que el Congreso de los Diputados. El candidato deberá obtener la mayoría absoluta en primera votación y mayoría simple en la segunda, la cual será fijada previamente, con carácter general, por las respectivas Mesas y Juntas de Portavoces. En

Cantabria, al igual que otros Parlamentos como el del País Vasco, Galicia, Asturias, se fija el plazo de veinticuatro o cuarenta y ocho horas para la segunda votación.

Antes de proceder a esta segunda votación, previamente se establece la posibilidad de un turno de intervenciones del candidato y Grupos Parlamentarios.

Este procedimiento dividido en dos partes, una primera de exposición y debate y otra segunda de votación, como afirmaba J. Bentham en 1790 en su obra *Tácticas Parlamentarias* al expresar: «se debe a que debatir y votar son dos operaciones distintas y no ha de comenzar la última sino después de finalizada la primera al objeto de evitar errores por falta de conocimiento».

b) *Tramitación de varios candidatos*

Como se ha indicado anteriormente, existen en varias Asambleas Legislativas la posibilidad de presentación de varios candidatos a Presidente del Ejecutivo regional. Recordemos los supuestos contemplados en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Valencia, Extremadura. En estos casos rige, con carácter general, la tramitación parlamentaria expuesta para un solo candidato adaptada a las sucesivas intervenciones y votaciones por orden de las propuestas de candidatos suscritas por los parlamentarios.

c) *Elección singularizada. Designación automática del Presidente del Ejecutivo*

Dentro de los ordenamientos jurídicos de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra se produce una elección singularizada en orden a la designación del Presidente del Gobierno regional, ya que si tras las votaciones previstas reglamentariamente, y transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente el candidato del partido que tenga mayor número de escaños.

Especial atención merecen las singularidades recogidas en el artículo 132 del Reglamento de las Cortes de Valencia y en el 171 del Reglamento del Parlamento Navarro.

1.3. **Nombramiento**

La Constitución Española, en su artículo 94, establece que obtenida la investidura el Rey le nombrará Presidente. La legislación autonómica contempla, de una u otra forma, que el nombramiento del Presidente del Ejecutivo regional corresponde al Rey.

Al igual que el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 171.6), corresponde a los Presidentes de los Cámaras autonómicas comunicar al

Rey la elección a los efectos de su nombramiento como Presidente del Gobierno regional.

También en esta última fase del procedimiento de investidura existen diferencias en las legislaciones autonómicas.

En la mayoría de las Comunidades Autónomas sólo se comunica al Rey. En la comunicación no se fija plazo alguno para realizarlo, a excepción del Reglamento de Canarias que determina que se realizará en el plazo de diez días.

En las Comunidades de Baleares y Castilla y León se extiende la comunicación al Gobierno de la Nación. A nuestro juicio sería conveniente que los Reglamentos contemplaran la comunicación al Senado, puesto que los Presidentes de las Comunidades Autónomas forman parte de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de la Cámara Alta.

1.4. Disolución automática de las Cámaras

Finalmente, cuando no se ha producido la investidura de candidatos tiene lugar, por el transcurso del plazo de dos meses, la disolución automática de la Cámara y la convocatoria de nuevas elecciones, supuesto regulado en las respectivas legislaciones autonómicas de forma similar al artículo 99.5 de la Constitución Española que establece: «si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso». Así en Cantabria, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y Aragón. En Navarra, la primera votación exige mayoría absoluta, al igual que la segunda, en la tercera votación basta con la mayoría simple, si no se obtiene hay una cuarta votación que también exige mayoría simple, si no se obtiene resultara elegido el candidato de la lista del partido que más votos hubiera tenido. En Andalucía, la solución es la misma, tras sucesivas votaciones sin obtener la mayoría requerida.

Constituye la única forma de disolución prevista en los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 de la Constitución para los supuestos de fracaso del proceso de designación de Presidentes de la Comunidad.

Sin embargo, Castilla y León no permite convocar nuevas elecciones cuando en el plazo de dos meses concluya el último año de la Legislatura.

En las Comunidades Autónomas, como es conocido, la convocatoria le corresponde al Presidente del Gobierno regional que estará en ese momento en funciones, a excepción de la Comunidad Autónoma de Extremadura que convoca la Diputación Permanente. La duración de la Legislatura siguiente se limita al tiempo que reste de la actual se establece en las Comunidades Autónomas de Baleares, Madrid, Castilla y León y Asturias, así como en la propia Cantabria. Con estas previsiones, el mandato parlamentario de las Asambleas Legislativas comienza y termina al mismo tiempo.

La previsión de disolución automática, como se ha indicado anteriormente, no opera en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra al quedar investido el candidato de la formación política que tenga más escaños.

Finalmente, en relación con la disolución automática que está prevista en la mayoría de los Estatutos de Autonomía, aunque anteriormente se regulaba en algunos casos por ley, así en Aragón, Castilla y León y Madrid, que actualmente lo regulan en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

II. CUESTIÓN DE CONFIANZA

La responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, es decir, control parlamentario y responsabilidad política se hallan imbricados lógicamente y conceptualmente; por ello, las iniciativas parlamentarias no se agotan en actos de información requeridos al Gobierno, sino que éste puede solicitar del Parlamento un pronunciamiento sobre su programa, otorgando su confianza para que se realice una gestión de gobierno. Esta relación jurídico-política de confianza es donde se basa el poder parlamentario de no remoción del gobierno. Éste, para poder desarrollar sus funciones, debe contar con la confianza del Parlamento, en caso contrario, cuando se ha demostrado que la ha perdido, debe de dimitir, según el Profesor García Morillo se encuentra dentro de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno.

A mi juicio, la cuestión de confianza no debe entenderse como un choque entre el Gobierno y el Parlamento, a pesar de la transcendencia y repercusión que puede tener su acuerdo, especialmente cuando la derrota del Gobierno obliga a que le suceda la oposición. La responsabilidad política, como ha definido F. Santaolalla, «es una situación de dependencia en relación a otro poder estatal, que lleva implícita una facultad de remoción en manos de este último».

Para el estudio de la cuestión de confianza deben establecerse varios elementos que determina el alcance y significado de la misma.

2.1. Iniciación

Al igual que en la Constitución Española, que establece en su artículo 112 la facultad del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, de plantear la cuestión de confianza; en los Ordenamientos Jurídicos de las Comunidades Autónomas se ha recogido esta previsión, tanto a nivel estatutario como de leyes especiales se atribuye a los Presidentes de los Gobiernos regionales esta facultad, previa deliberación del Consejo de Gobierno, como elemento preceptivo a la voluntad de sus Presidentes.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León es la única que no tenía recogida esta institución en su Estatuto de Autonomía ni en sus leyes de desarrollo. Sin embargo, ha sido regulada por Ley 1/1996, de 27 de marzo,

junto a la facultad del Presidente de la Junta de disolución de las Cortes de Castilla y León.

En la iniciación, sólo en las Comunidades Autónomas de Murcia y Cantabria recogen, expresamente, sus Reglamentos parlamentarios una limitación a esta facultad: «... siempre que no esté en trámite una moción de censura».

2.2. Contenido

La confianza, con carácter general en todas las Comunidades Autónomas, se circunscribe al programa de Gobierno o una declaración de política general. Sin embargo, el significado de política general se ha traducido en algunas Comunidades Autónomas en la posibilidad de solicitar la confianza, sobre problemas sectoriales y específicos, considerando a éstos como elementos que afectan sustancialmente a la totalidad o entidad de un programa político.

Además respecto a la política general también se han establecido limitaciones en cuanto a la necesidad de que afecte a cuestiones relacionadas con las competencias que son propias de la Comunidad Autónoma.

Por último destacar la utilización de la cuestión de confianza para la aprobación de proyectos de ley en la Comunidad Autónoma de Valencia.

2.3. Tramitación parlamentaria

a) Presentación

De acuerdo con las normas reglamentarias, la cuestión de confianza se presentará en escrito motivado ante la Mesa de la Cámara. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, a excepción de Galicia (art. 139), se exige el acompañamiento de la correspondiente certificación del Consejo de Gobierno. Las Mesas proceden a la calificación y admisión a trámite de la misma y su traslado a la Junta de Portavoces al objeto de convocar la correspondiente sesión plenaria. No hay limitaciones en la presentación de este tipo de iniciativas, a excepción de Castilla-La Mancha, al establecer que no podrá ser planteada más que una vez en cada período de sesiones.

En este tema, sobre establecer limitaciones a la presentación de las mociones de confianza, debería recordarse las aportaciones del Profesor Pérez Serrano sobre la conveniencia de no plantearla por cuestiones baladíes ni, a su juicio, era lícito abusar de ella, ni convertir un problema político lo que tiene un valor técnico.

b) Debate y votación

No hay excepciones ni diferencias en esta fase de la tramitación parlamentaria de la cuestión de confianza. En efecto, tanto la legislación estatal

como la autonómica establecen el desarrollo del debate en idénticos términos que el de investidura, debate al que nos hemos referido anteriormente.

En la Comunidad Autónoma de Canarias (150.2) existe la posibilidad de tener que manifestar expresamente que una declaración de política general quiere que se tramite como una cuestión de confianza por parte del Presidente de la Comunidad.

La votación, pública y por llamamiento, previa fijación también del momento, con un mínimo de veinticuatro horas desde su presentación, regulado en todas las Comunidades Autónomas a excepción del País Vasco, que no lo contempla, y la Comunidad Autónoma de Baleares, que contempla la expresión «hasta el día siguiente a la conclusión del debate».

La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el voto de la mayoría simple de los parlamentarios, salvo la excepción ya comentada para la confianza de los proyectos de ley en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (art. 181) que requiere mayoría absoluta.

c) *Dimisión del Presidente*

Sobre la denegación de confianza que obliga a presentar la dimisión al Presidente del Ejecutivo, sin embargo, se producen algunas diferencias entre las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, algunas Comunidades Autónomas sólo contemplan la dimisión del Presidente del Ejecutivo, hecho que conlleva necesariamente la dimisión de todo el Gobierno en un sistema parlamentario.

En segundo lugar, en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y Canarias el cese se extiende a todo el Gobierno.

Finalmente, sobre la comunicación del resultado del debate realizado por los Presidentes de los Parlamentos, existen diversas fórmulas: desde la sola comunicación al Presidente del Gobierno regional hasta hacerla ésta extensiva al Rey y Presidente del Gobierno de la Nación (Canarias y Baleares), así como al Rey y Presidente de la Comunidad Autónoma (Madrid).

III. MOCIÓN DE CENSURA

Finalmente, con la regulación de la moción de censura concluye lo que la mayoría de la doctrina ha calificado de parlamentarismo racionalizado en su expresión de control responsabilidad. La Constitución Española ha introducido, siguiendo el modelo inaugurado en la Ley Fundamental de Bonn, una moción de censura constructiva que tanto en sus distintas fases como en su contenido tiene una gran similitud entre los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas.

3.1. Propuesta y requisitos

Los Parlamentos pueden exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura. Con esta u otras fórmulas análogas se regula esta figura en los distintos Ordenamientos autonómicos.

La propuesta deberá ir formulada por un número determinado de parlamentarios. En el Congreso de los Diputados y en el Parlamento catalán se requiere la firma de, al menos, la décima parte de sus miembros.

Una quinta parte de parlamentarios en las Comunidades de Galicia, Valencia y Navarra; una sexta parte en Euskadi y una cuarta en Andalucía. La coincidencia más generalizada es la presentación por el 15 por 100 de parlamentarios que establecen el resto de las 11 Comunidades Autónomas (Cantabria, Asturias, la Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León).

En relación con el número de firmantes, Murcia y Castilla-La Mancha contemplan la posibilidad de no añadir o retirar firmas una vez que la moción ha sido presentada en el Registro General. Sobre el número de firmantes se recogía así una de las técnicas en parlamentarismo racionalizado, que comenzó por sustraer la iniciativa de censura en la libre acción de cada parlamentario y por encomendarla a un conjunto de ellos realmente significativo.

En cuanto a los requisitos exigidos para su presentación, además del quórum especial de signatarios, se establecen otros dos que motivan la denominación de «constructiva», a saber: inclusión de un candidato a la Presidencia del Ejecutivo y aceptación del mismo. Únicamente los Reglamentos de las Comunidades Autónomas de País Vasco y Galicia no contemplan la inclusión en el escrito de la aceptación del candidato.

Sólo en el Reglamento del Parlamento Vasco se contempla la posibilidad de exigir también la responsabilidad del Vicepresidente Primero en las funciones asumidas por delegación. Así, en su artículo 158 establece que «en este caso no será preciso la propuesta de un candidato, siendo necesario para que prospere la moción de censura la aprobación por mayoría absoluta de la Cámara. Una vez aprobada ésta, deberá presentar su dimisión al Presidente del Gobierno, quien procederá a su sustitución».

Esta nueva regulación se extiende con los mismos efectos a la responsabilidad directa de un Consejero.

3.2. Admisión a trámite

Corresponde a las respectivas Mesas la calificación del escrito y su admisión a trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente del Gobierno y a los Grupos Parlamentarios.

Asimismo, en todos los Ordenamientos autonómicos, a excepción de Navarra, se contempla la posibilidad de presentar mociones alternativas en el plazo de dos días, debiendo éstas reunir los mismos requisitos que la original.

En relación con la posibilidad de retirar la iniciativa, cabe destacar que expresamente en Cataluña, Aragón, Canarias y Baleares pueden ser retiradas en cualquier momento. Por el contrario, en el Reglamento de Asturias se establece que, «comenzada la discusión de una moción de censura, la misma no podrá ser retirada y el debate deberá continuar hasta la votación de la misma».

3.3. Exposición de la moción de censura: debate y votación

3.3.1. Exposición

Al igual que la investidura y la cuestión de confianza, en la moción de censura se desarrollan en sesiones públicas porque, como decía J. Bentham en la obra citada anteriormente, dentro de las operaciones de una Asamblea hay que poner a la cabeza de su Reglamento la publicidad como ley más acomodada para afianzarle la confianza pública, y encaminarla constantemente hacia el fin de su institución.

El debate, con carácter general, se ajusta al de investidura. En primer lugar interviene un representante del Grupo Parlamentario autor de la presentación de la moción de censura. A continuación, y sin limitación de tiempo, el candidato propuesto para Presidente del Gobierno, a efectos de exponer el programa político del Gobierno que pretende formar.

En relación con la interrupción de la sesión, no existe una similitud en los distintos Ordenamientos Jurídicos. Así, unos contemplan el plazo «no inferior a veinticuatro horas» (Andalucía, Baleares, Madrid y Castilla y León); otros utilizan la fórmula «no superior a veinticuatro horas» (Cataluña y País Vasco) y, finalmente, otros no contemplan interrupción (Castilla-La Mancha) o no fijan previamente el plazo (Congreso de los Diputados, Canarias, Extremadura y Cantabria).

A continuación, y tras las distintas intervenciones de réplica y duplica de los Grupos Parlamentarios y, en su caso, tras la decisión del Presidente y Junta de Portavoces de ordenar en el mismo debate los supuestos de mociones alternativas, se procede a la fase final de la votación.

3.3.2. Votación

La aprobación de una moción de censura requiere, en todo caso, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras. Con esta mayoría se prima la estabilidad del Gobierno en detrimento del control parlamentario. En el supuesto de aprobarse una moción no se votarían las alternativas a la misma que, en su caso, se hubieran presentado.

El momento y la hora de la votación deben ser enunciados previamente, existiendo unanimidad en todos los Ordenamientos Jurídicos al establecer que «no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación

de la primera en el Registro General», fórmula contemplada en el artículo 113.3 de la Constitución Española. Este plazo, denominado por la doctrina período de enfriamiento o para evitar el voto apresurado de la moción de censura, sin embargo, se ha considerado excesivo, teniendo en cuenta que en el Derecho comparado se contemplan plazos menores.

Aprobada una moción de censura, se considera investido de la confianza de la Cámara el candidato propuesto, correspondiendo al Presidente del Parlamento ponerlo en conocimiento del Rey a los efectos de su nombramiento como Presidente del Gobierno. Esta comunicación, al igual que en el debate de investidura, no tiene una regulación uniforme en los distintos Ordenamientos de las Comunidades Autónomas, pues en la mayoría sólo se contempla la comunicación al Rey (sólo Aragón utiliza Jefe del Estado); en otros, Castilla y León y Cantabria se extiende la comunicación al Gobierno de la Nación.

Finalmente, se establece, con una u otra fórmula para los signatarios de una moción de censura rechazada, un determinado tipo de sanción para imposibilitar la presentación de otra en un determinado espacio de tiempo, que oscila entre el mismo período de sesiones donde se ha tramitado, a estos efectos la presentación en período entre sesiones se imputa al siguiente período de sesiones (Congreso de los Diputados, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Navarra, Baleares y Castilla y León).

En algunas Comunidades Autónomas el período de tiempo es distinto, así establecen un año Asturias, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Cantabria; seis meses la Rioja, y dos períodos de sesiones País Vasco.

Se puede concluir, en términos generales, que la regulación de la moción de censura en las Comunidades Autónomas ofrece grandes similitudes en los elementos esenciales de la misma y difiere en elementos puramente formalistas que no inciden en la finalidad de la llamada moción de censura constructiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO DOMÍNGUEZ, J., y DE MARÍA PEÑA, J. L.: *Sistema de relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León*.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*.
- GARCÍA MORILLO, J.: *El control Parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento Español*.
- MONTERO GIBERT, J. R., y GARCÍA MURILLO, J.: «El Control Parlamentario», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*.
— *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*.
- PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho político*.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Sistema político de la Constitución española de 1978: ensayo de un sistema*.
- SANTAOLALLA, F.: *Derecho Parlamentario Español*.

El derecho de petición ante las Cámaras Legislativas

Estudio práctico sobre su efectividad
en la Asamblea de la Comunidad de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA.—2.1. Antecedentes históricos.—2.2. La consagración constitucional del derecho de petición y su desarrollo legislativo.—2.3. Concepto.—2.4. Naturaleza.—III. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE LA ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD DE MADRID.—3.1. Normativa aplicable.—3.2. Análisis de la efectividad del derecho de petición ante la Asamblea de Madrid.—3.2.1. Estadísticas.—3.2.2. Breves consideraciones.—IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo corresponde al informe final de la práctica sobre el ejercicio del derecho fundamental de petición ante las Cámaras Representativas, realizada por los autores en la Asamblea de Madrid durante los meses de febrero-abril del año 2003, como parte del programa del Master en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid.

El objetivo consiste en estudiar y analizar cuál es la efectividad del ejercicio del derecho de petición ante la Asamblea de Madrid. La idea principal es determinar qué actividad desempeña la Cámara con relación a los escritos presentados por los ciudadanos ante la Mesa de la Asamblea.

En una primera parte del escrito se presenta una visión general sobre el régimen jurídico del derecho de petición en el sistema constitucional y legal español, incluyendo una breve reseña histórica y una descripción de dos aspectos fundamentales como son la naturaleza y el concepto de tal instituto jurídico.

En la segunda parte se plasma en el papel el trabajo práctico efectuado en la Asamblea, incluyendo los datos recopilados luego de adelantar una

* Alumnos del Master de Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid.

búsqueda retrospectiva de todos los escritos de petición presentados desde el 31 de enero de 1997 hasta el mes de abril de 2003.

De antemano, aprovechamos la oportunidad para expresar el más sincero agradecimiento a la Secretaria General de la Asamblea de Madrid y en especial a Javier Sánchez, Blanca Cid, Esteban Greciet, Mónica Martín de Hijas, así como al personal de Biblioteca y Archivo, sin cuya colaboración no hubiera sido posible la elaboración de la investigación.

II. EL DERECHO DE PETICIÓN EN ESPAÑA

2.1. Antecedentes históricos

El derecho de petición, entendido como una solicitud de los ciudadanos dirigida al poder político, sobre asuntos que afectan intereses individuales y colectivos, ha sido una constante histórico-jurídica y podríamos decir que se ha conocido en casi todas las civilizaciones.

Sin perjuicio del carácter universal de esta figura, es en Europa donde desde la Edad Media puede encontrarse un cauce institucional privilegiado y relativamente regulado por normas jurídicas, que permite a los gobernados dirigirse primero al monarca y después al Parlamento, al Gobierno y en general a las autoridades públicas, en demanda o solicitud de gracias de toda índole.

De igual manera, los más importantes tratadistas del derecho de petición¹ coinciden en afirmar el origen británico de la institución. Sus raíces se encontrarían hasta los tiempos en que el soberano Juan Sin Tierra, para contentar a los grandes terratenientes, promulga en el año de 1215 la Carta Magna. Este y otros precedentes históricos, representados por la *Petition Of Rights* de 1628 y la Declaración de Derechos de 1689, se enmarcan en la evolución constitucional de aquel ordenamiento.

Asimismo, la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 consagraba, entre los derechos naturales y civiles, el derecho de los ciudadanos de dirigirse a las autoridades públicas a través de peticiones firmadas individualmente. Esto a su vez fue incorporado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 24 de julio de 1793.

También en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica se prohíbe al Congreso dictar leyes que limitasen el derecho de los ciudadanos de pedir al Gobierno la reparación de los posibles agravios sufridos con ocasión de la actividad gubernamental.

No obstante las anteriores anotaciones, la verdadera relevancia del derecho de petición se puede encontrar en el decisivo papel que jugó para que se consolidaran las garantías y los recursos propios del naciente Estado de Derecho, esencialmente con la recepción, por parte de las Cámaras representativas, de las peticiones de los ciudadanos.

¹ Bartomeu Colom Pastor, *El Derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid 1997, pp. 17 a 18.

En lo que a España se refiere, y pese a la influencia de las Constituciones americana y francesa, la Constitución gaditana de 1812 no consagra expresamente el reconocimiento del derecho de petición. Sí aparece un derecho de representación para reclamar la observancia de la constitución, reconocido en el artículo 373 y en los siguientes términos:

«Todo español tiene derecho de representar a las Cortes o al Rey para reclamar la observancia de la Constitución.»

En cualquier caso, este derecho de representación no equivale a un derecho de petición, sin embargo, su existencia ha permitido a la doctrina afirmar que fue la primera regulación de una especie de derecho de petición en la Historia legislativa española ².

La primera ley reguladora del derecho se promulgará durante la Carta de 1812: la Ley de 12 de febrero de 1822, relativa a la *prescripción de los justos límites del derecho de petición*.

La primera Constitución que reconoce el derecho de petición es la de 1837 en su artículo 3, señalando que:

«Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito al Rey y a las Cortes en las condiciones que marquen las leyes.»

Continúa el reconocimiento constitucional en texto de 1845 (art. 3), en los mismos términos que su antecesora. La Constitución de 1869 (art. 17) y la de 1876 (art. 13) amplían los recepcionistas de peticiones a las demás autoridades. Por su parte, la Constitución de 1931 (art. 35) admitirá también las peticiones colectivas a poderes públicos y autoridades siempre que no llegasen de colectivos armados. Hay que destacar del texto de la II República, respecto de las otras Constituciones, que no menciona expresamente a las Cortes como receptoras ³.

Cabe anotar que durante la época del franquismo se trató el derecho de petición en el artículo 21 de la Ley de 17 de julio de 1945, que aprueba el Fuero de los Españoles.

No se podría finalizar esta breve reseña histórica sobre el derecho de petición sin hacer alusión a la Ley 92/1960, norma preconstitucional, que establecía el régimen jurídico del derecho, con un carácter técnico y administrativo y por ende neutral. Dicho régimen convivió con el nuevo orden democrático de la Constitución de 1978, que consagra el derecho de petición en su artículo 29 ⁴ y se fue adaptando con los pronunciamientos del Tribunal

² Santiago Álvarez Carreño, *El Derecho de Petición. Estudio en los sistemas italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Comares, Granada 1999.

³ Enrique Belda Pérez-Pedrero, «Ante el desarrollo legislativo del derecho de petición», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 52, Madrid, primer cuatrimestre 2001, p. 70.

⁴ En Derecho comparado también es usual el reconocimiento constitucional del derecho de petición (por ejemplo, el art. 17 de la Ley Fundamental de Bonn, el art. 50 de la Constitución italiana de 1947, el art. 52 de la Constitución portuguesa de 1976 y el art. 54 de la Constitución danesa de 1953). La

Constitucional, hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, la cual será objeto de estudio posterior.

2.2. La consagración constitucional del derecho de petición y su desarrollo legislativo

La Constitución Española de 1978 reconoce el derecho de petición en el artículo 29, de la siguiente manera:

- «1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual o colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica.»

La regulación constitucional se completa con el artículo 77, que se ocupa del derecho de petición ante las Cámaras Legislativas, en los siguientes términos:

- «1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.
2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.»

De los anteriores preceptos constitucionales se desprenden dos consecuencias primordiales:

- a) El derecho de petición se reconoce como un derecho fundamental

El artículo 29 se encuentra dentro de la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, gozando en consecuencia de la máxima protección constitucional. Es decir, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE); el desarrollo legislativo de este derecho debe hacerse mediante ley orgánica (art. 81 CE), que deberá respetar su contenido esencial; está tutelado por los Tribunales ordinarios a través de un procedimiento preferente y sumario y, en su caso, por el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE); no puede ser suspendido con la declaración de los estados de excepción o de sitio (art. 55.1 CE); la modificación del precepto en el que está reconocido se equipara a una revisión total de la Constitución (art. 168 CE).

- b) El derecho de petición es un derecho de configuración legal

Como ya ha quedado anotado, el artículo 29 CE, en sus dos apartados, se limita al reconocimiento del derecho de petición sin referirse a su con-

voluntad de no olvidar este derecho se nota en la actualidad en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000, artículo 44.

tenido, remitiendo de manera expresa a la ley respecto a la forma y los efectos del derecho.

Durante más de veinte años ha sido en una norma preconstitucional, la Ley de 22 de diciembre de 1960, donde se encontraba su régimen jurídico, aunque acertadamente adaptada por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Fue hasta el año 2001 cuando las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición, con un contenido deliberadamente sencillo, la cual consta de una extensa Exposición de Motivos, doce artículos, tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

Seguindo al Profesor González Navarro, podemos señalar las principales novedades que presenta la Ley Orgánica del Derecho de Petición, respecto de la regulación anterior.

1. Amplitud en la delimitación del ámbito subjetivo de titulares del derecho de petición, puesto que puede ser ejercido por cualquier persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, de manera individual o colectiva. La novedad más importante se encuentra en la extensión de la titularidad del derecho a los extranjeros y apátridas, yendo más allá de las previsiones constitucionales, que sólo reconocen este derecho fundamental a los españoles.
2. Delimitación abstracta de los destinatarios de las peticiones. Se utiliza una delimitación genérica, *«cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta»* (art. 2). Se abandona el sistema de listas empleado por la Ley de 1960.
3. Antiformalismo y nuevas tecnologías para el ejercicio del derecho de petición. Se ha pretendido una regulación caracterizada por su sencillez y antiformalismo, estableciendo requisitos mínimos imprescindibles para su ejercicio. El artículo 4 permite el uso de las nuevas tecnologías en la presentación de las peticiones, ya que se admite su formulación por cualquier medio, incluso de carácter electrónico.
4. Audiencia especial del peticionario ante los destinatarios. Los destinatarios pueden, si lo consideran necesario, convocar a los peticionarios en audiencia especial (art. 11.1).
5. Deberes de los destinatarios de las peticiones: deber de tramitar las peticiones (art. 11.1); deber de contestar las peticiones y de notificar la contestación en el plazo máximo de tres meses (art. 11.1); deber de atender las peticiones y de adoptar las medidas oportunas cuando se estimen fundadas (art. 11.2); deber de motivar la contestación que se dé al peticionario, indicando los términos en los que la petición ha sido tomada en consideración, las razones y motivos por

los que se acuerda acceder a la petición o no hacerlo y, en su caso, el acuerdo, medida o resolución específica que se hubiera adoptado como consecuencia de la petición (art. 11.3).

6. Régimen de protección jurisdiccional del derecho de petición. Se reconoce que el derecho de petición es susceptible de tutela judicial mediante las vías establecidas en el artículo 53.2 CE, sin perjuicio de cualesquiera otras acciones que el peticionario estime procedentes y, en particular, se señala que pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, las siguientes actuaciones: *la declaración de inadmisibilidad de la petición; la omisión de la obligación de contestar en el plazo establecido, y la ausencia en la contestación de los requisitos mínimos establecidos por el artículo 11 de la Ley*. El régimen de garantías de las peticiones dirigidas a las Cámaras parlamentarias es el fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
7. Conversión de las iniciativas legislativas populares inadmitidas en petición ante las Cámaras Legislativas (apartado 2 de la Disposición Adicional Segunda).

2.3. Concepto

«A la vista de las funciones históricas que ha desempeñado el derecho de petición (instrumento de legitimidad democrática, garantía de derechos individuales, participación política, comunicación con los poderes públicos, solicitud de actos gratiables), la propia formulación constitucional del derecho (genérica e indefinida por remitirse a la ley) cabe un primer entendimiento del derecho de petición como aquel derecho que permite dirigir cualquier tipo de peticiones a los poderes públicos»⁵.

En el sentido amplio del término *petición*, es posible encontrar manifestaciones diversas que incluyen instancias o solicitudes en derecho a la Administración, quejas, peticiones gratiables, sugerencias e incluso la posibilidad de iniciar acciones judiciales.

Este concepto genérico debe ser matizado para dotar al término *petición* de un carácter jurídico, precisando la materia sobre la que se puede pedir, la forma de pedir, el efecto de la petición o los comportamientos de peticionarios y receptores, entre otras cuestiones.

En el sistema jurídico español la acción de pedir puede conducirse por distintas vías jurídicas. El derecho de petición es una de esas vías, caracterizada precisamente por la supletoriedad respecto de otros mecanismos similares. A él se recurre cuando no existen otros instrumentos para encausar la petición.

⁵ Francisco González Navarro, *Derecho de petición: comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Civitas, Madrid, 2002, p. 113.

La Ley Orgánica del Derecho de Petición regula un derecho restringido a aquellas peticiones o solicitudes para las que el ordenamiento no ha dispuesto una vía específica. Así lo dispone en su artículo 3, párrafo 2: *«no son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley»*.

Igualmente, el artículo 8 de la Ley, relativo a la inadmisión de las peticiones, establece lo siguiente: *«No se admitirán las peticiones cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial.»*

Por lo tanto, es el título jurídico en el que se fundamente la petición lo que distingue a unas peticiones de otras y el que determina que deba seguirse un procedimiento parlamentario, administrativo o judicial.

2.4. Naturaleza

Como fue apuntado anteriormente, el derecho de petición tiene un carácter esencialmente político, abriendo una vía de comunicación entre los gobernantes y los gobernados.

De acuerdo con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional Español (STC 242/1993, de 14 de julio):

«el derecho de petición es un instrumento de participación ciudadana y constituye también una manifestación de la libertad de expresión».

«... su contenido intrínseco sólo supone el reconocimiento en favor de los ciudadanos de hacer peticiones a los órganos institucionales de cualquier clase pero nunca que lo solicitado tuviera que ser necesariamente aceptado...».

Es así como el derecho de petición se presenta en el sistema constitucional español como un mecanismo para satisfacer las demandas de los ciudadanos en relación con las políticas sociales y principios rectores que consagra la Constitución.

El derecho de petición también se manifiesta como un elemento de defensa de los intereses que no pueden ser amparados por otras instancias. Ésta es una consecuencia del carácter subsidiario del derecho de petición, que le permite servir para la defensa de situaciones que no alcanzan a constituir derechos subjetivos ni intereses legítimos y para los cuales no exista un procedimiento capaz de satisfacer las pretensiones de los ciudadanos.

III. EL DERECHO DE PETICIÓN ANTE LA ASAMBLEA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Después de la visión general sobre el derecho de petición en el régimen jurídico español, corresponde ahora centrarse en el estudio del derecho ante la Asamblea de la Comunidad de Madrid, presentando algunas considera-

ciones respecto de la eficacia práctica que tiene el derecho para los habitantes de la Comunidad.

3.1. Normativa aplicable

Siguiendo la tradición histórica de las Constituciones monárquicas españolas, el Parlamento es señalado constitucionalmente como receptor de peticiones.

«Las Cortes han pasado por tres etapas como sujeto pasivo del derecho de petición: una primera que se desarrolla durante la Monarquía constitucional, hasta la II República (Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838 al Reglamento del Congreso de 29 de noviembre de 1934), que se caracteriza en líneas generales por la evaluación que las Comisiones de peticiones realizan de la misma, decidiendo no tomarla en consideración o por el contrario hacerlo, remitiéndola al Ministro o autoridad competente. También era posible tomarla en consideración para trabajos legislativos, caso en el que, a la vista del informe de la Ponencia, la Cámara resolvía. Se refleja también una segunda etapa en los Reglamentos de las Cortes orgánicas del franquismo (Reglamento de Cortes de 26 de diciembre de 1957, artículo 13 de la Ley 92/1960), del que se destaca el protagonismo de la Comisión permanente, cuyo Presidente decidía en muchos casos sobre el trámite que debe seguir la petición. Un último período sería el presente, que se desarrolla a partir de los Reglamentos de la transición. La novedad en la actualidad es que reciba un artículo ad hoc como escarapate de su condición receptiva, a través del artículo 77 de la Constitución Española»⁶.

El mencionado artículo 77 señala lo siguiente:

1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.
2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.»

Se puede afirmar que el apartado primero no aporta nada nuevo a lo que ya consagra el artículo 29, salvo constitucionalizar la prohibición de manifestarse directamente ante las Cámaras.

«Al contrario, el apartado segundo parece tener más sentido, al introducir una nueva forma de control de la acción del Gobierno sobre casos particulares y concretos. Bien es cierto que, al moverse sobre otro plano de relaciones entre poderes del Estado, sobre el contenido esencial del derecho de petición nada aporta; pues el Gobierno siempre está obligado a evaluar un caso y dar respuesta a los particulares así las Cortes no se lo soliciten. Pero qué duda cabe que el respaldo de una Cámara a cualquier petición dota a ésta de mayor calificación puesto que la imprime de la fuerza que emana de la representación popular

⁶ Bartomeu Colom Pastor, *El Derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 139.

que ostenta, haciendo partícipe de la misma a toda la ciudadanía. De este modo, el petionario vería cómo su ánimo individual se acompaña de varias voluntades interesadas en el fondo del asunto. En todo caso, lo que no se puede pretender es buscar sentido a este segundo apartado como complemento o aclaración del artículo 29 de la Constitución, sino limitarse a entenderlo como la habilitación de un nuevo cauce de relaciones Cortes-Gobierno, que, aunque tenga su causa de origen en que un/unos ciudadanos ejerciesen su derecho de petición, trasciende de ese ámbito particular cuando una Cámara se implica en el fondo del asunto»⁷.

Es posible destacar que el artículo 77.2 posee la enorme capacidad de convertir una preocupación particular en una preocupación general. Lo que genera una nueva manera de participación de los ciudadanos en la vida pública de sus comunidades.

Siguiendo con los comentarios anteriores, es necesario resaltar cómo la expresión «**Cámara**» a que se refiere la Constitución se hace extensible a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas, con la nueva organización territorial del Estado plasmada en el año de 1978 y, más aún, con la expedición de la Ley Orgánica 4/2001, que en el apartado 1 de su Disposición Adicional Primera dispone lo siguiente:

«Las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos Reglamentos que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considera oportuno, quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.»

Por lo tanto, todo lo dicho respecto del derecho de petición ante las Cortes puede aplicarse a la Comunidad Autónoma de Madrid, más aún con la consagración del artículo 7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad, que exige el cumplimiento y el respeto de todos los derechos fundamentales y libertades previstos en la Constitución.

Ahora bien, en desarrollo del Estatuto de Autonomía, el Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su artículo 49.1.e), establece que corresponden a la Mesa de la Asamblea las siguientes funciones: «*tramitar las peticiones individuales o colectivas que sean recibidas por la Asamblea*». Dicha disposición fue desarrollada por la Resolución de la Presidencia de la Cámara de 3 de julio de 1997, modificada por el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de fecha 2 de diciembre de 2002, que en términos generales establece lo siguiente:

- a) Se consideran peticiones los escritos que ante la Asamblea pudieran formular las personas físicas o jurídicas dirigidos a cualquier autoridad pública, en solicitud de actos o decisiones en materias que

⁷ Enrique Belda Pérez-Pedrero, «Ante el desarrollo legislativo del derecho de petición», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 52, Madrid, primer cuatrimestre 2001, pp. 94 y ss.

por su competencia objetiva, funcional o territorial pudieran corresponderles.

- b) En cuanto al procedimiento, una vez recibido un escrito de petición, se remitirá de inmediato a la Mesa de la Asamblea, la cual acordará su traslado a la Secretaría General, solicitando informe jurídico por parte de los Letrados de la Asamblea. La Mesa, una vez recibido el informe presentado por la Secretaría, podrá adoptar cuantos Acuerdos estime en relación con el mismo.
- c) La admisión de los escritos de petición por la Mesa procederá cuando en ellos se contenga: *«el nombre y apellidos del peticionario o de quien lo represente cuando éste fuere una persona jurídica; domicilio y nacionalidad; el petitum concreto que se solicita»*.
- d) La Mesa puede requerir de los peticionarios las aclaraciones que considere pertinentes.
- e) La tramitación de las peticiones no podrá exceder de cuarenta días.
- f) En lo que se refiere a las remisiones, cuando las competencias correspondieren a la Comunidad la Mesa podrá acordar su traslado a los Grupos Parlamentarios de la Asamblea o al Consejo de Gobierno cuando en el escrito se planteara la existencia de lagunas o contradicciones en el Ordenamiento Jurídico que exijan el impulso de un procedimiento normativo; al órgano o autoridad de la Administración de la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, cuando dicha petición afecte a cuestiones propias de su competencia administrativa; en caso de que en el escrito se mencionen violaciones o atentados contra los derechos de los menores, se trasladará al Defensor del Menor.
- g) Cuando las peticiones excedan las competencias de la Comunidad, la Mesa dará traslado de la misma, por conducto de la Presidencia de la Cámara, al órgano o autoridad competente (Cortes Generales, Asamblea de alguna Comunidad Autónoma, Administraciones locales, Ministerio Fiscal, Tribunal Superior de Justicia de Madrid o Defensor del Pueblo).

Resumiendo, podría decirse que el marco normativo del ejercicio del derecho de petición en la Asamblea de Madrid está compuesto por las siguientes disposiciones:

- Artículos 29 y 77 de la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
- Artículo 7.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.
- Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre.
- Artículo 49.1.e) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997.
- Resolución de Presidencia de la Asamblea de Madrid, que desarrolla el artículo 49.1.e), sobre el trámite de los escritos de petición pre-

sentados en la Asamblea, de 3 de julio de 1997, modificada por el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de fecha 2 de diciembre de 2002.

3.2. Análisis de la efectividad del derecho de petición ante la Asamblea de Madrid

Como fue esbozado al iniciar el informe, complementando el estudio teórico, doctrinal y jurisprudencial sobre el derecho de petición, también fue posible adentrarse en el archivo de la Asamblea, para recopilar y analizar los escritos de petición presentados entre el 31 de enero de 1997 y abril de 2003.

El objetivo fundamental de la investigación consistía en analizar cuál era la real eficacia que tenía el derecho de petición ante la Mesa de la Asamblea.

En primer lugar, se muestran algunas estadísticas que reflejan de manera general cuál ha sido el alcance obtenido por los escritos de petición presentados durante el período anteriormente mencionado.

En segundo lugar, se expone el análisis realizado por los autores después de cotejar la información obtenida y relacionarla con la normativa vigente y en especial con la doctrina científica.

3.2.1. Estadísticas

Como primera medida, se contabilizó el total de escritos de petición presentados ante la Asamblea de Madrid, durante el período comprendido entre el 31 de enero de 1997 y el mes de abril de 2003, encontrando un total de **66** escritos de petición, discriminados de la siguiente manera de acuerdo con el año de presentación:

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
9	11	6	5	13	20	2	66

Posteriormente, se procedió a indagar cuál había sido la actividad realizada por la Mesa de la Asamblea, en cumplimiento de la Resolución de la Presidencia de la Cámara de 3 de julio de 1997, modificada por el Acuerdo de la Mesa de fecha 2 de diciembre de 2002, que establece el procedimiento, la admisión y la remisión de peticiones.

Al respecto es necesario anotar que no fue posible clasificar los escritos en razón de su admisión o no por parte de la Mesa, debido a que tanto escritos admitidos formalmente como otros inadmitidos habían sido remitidos indistintamente a las entidades que se consideraban como competentes.

Por lo anterior y para efectos de estudiar la actividad cumplida por la Mesa, se decidió presentar una clasificación teniendo en cuenta si los escritos habían sido o no remitidos a las autoridades respectivas.

De tal manera, fueron **remitidos** a los órganos por razones de competencia un total de **30** escritos discriminados teniendo como base el año de su presentación:

1999	2000	2001	2002	2003	Total
6	3	11	10	0	30

Por otro lado, **no remitidos o archivados** un total de **12** escritos discriminados teniendo como base el año de su presentación:

1999	2000	2001	2002	2003	Total
0	2	2	8	0	12

Nota 1: La información correspondiente a los años 1997 y 1998 no fue posible analizarla debido a que no se encontraban dentro del sistema que posee el archivo.

Nota 2: En el momento se encuentran en trámite 4 escritos, 2 presentados en el 2002 y 2 escritos presentados en el 2003.

3.2.2. Breves consideraciones

Es de anotar que los escritos de petición presentados ante la Asamblea constituyen un número muy bajo teniendo en cuenta la virtualidad que tiene este derecho como mecanismo de participación en la toma de decisiones políticas y como ejercicio del derecho a la libre expresión. Al parecer existe desconocimiento de los ciudadanos respecto a la naturaleza, el contenido y la manera como se ejercita el derecho, además de las funciones legales y estatutarias que desempeña la Asamblea. Esto a su vez trae como consecuencia que la mayoría de peticiones formuladas cuenten con un cauce propio para la satisfacción de su interés o con un mecanismo idóneo de protección de derechos fundamentales.

En cuanto a la actividad desempeñada por la Mesa de la Asamblea, al momento de decidir sobre la naturaleza del escrito y el procedimiento a seguir, vimos cómo se ha convertido en una simple instancia de trámite, que se dedica a remitir los escritos de petición a la autoridad que ella considera competente para conocer del asunto. La actividad hacía el exterior formalmente se realiza a través de la remisión, pero materialmente no hay ningún tipo de medidas o de iniciativas que se hayan adoptado como consecuencia de una petición ciudadana.

Es posible hablar de una ineficacia del derecho de petición ante las Cámaras parlamentarias, puesto que no cumple con la función histórica y jurídica

que ha tenido el derecho a lo largo de la Historia, como canal de comunicación entre los gobernantes y los gobernados. Tal ineficacia puede tener origen en el mismo sistema político español o en general en los países que adoptan formas de gobierno parlamentario con esquemas de Gobierno-Oposición cuando se presentan mayorías absolutas. Es decir, cuando las peticiones ciudadanas no cuentan con el apoyo o el aval de dichas mayorías no podrán tener la trascendencia suficiente para ser elevadas al rango de decisiones políticas.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como primera medida, se puede señalar que al adentrarse en el estudio del derecho de petición en el sistema jurídico español, causa curiosidad el hecho de que la mayoría de la doctrina coincide en afirmar que estamos frente a una reliquia del pasado que ha sido superada por la evolución de los Estados de Derecho occidentales.

Desde el punto de vista de los autores de estas líneas, privilegiados ante el hecho de la independencia política, no se comparte la afirmación mayoritaria de considerar la petición como un derecho fundamental de escasa trascendencia, puesto que sirve para que los sujetos opinen, se expresen y participen en la vida política de los Estados y comunidades, ya sea exponiendo las quejas relativas al funcionamiento de los servicios, o poniendo de manifiesto las deficiencias administrativas o alertando sobre las necesidades de las comunidades.

Puede que la falta de conocimiento de los ciudadanos en lo que al ejercicio del derecho de petición se refiere permita a algunos hablar de un derecho fundamental sin eficacia y no puede negarse que los poderes públicos han permanecido alejados de su deber constitucional y legal de remover todos los obstáculos para hacer realidad el contenido de este derecho.

No obstante lo anterior, la carencia de actualidad de este derecho no debe entenderse como un fenómeno negativo, por cuanto en la mayoría de los casos se deriva de la existencia de otros mecanismos de protección de intereses que en la práctica abarcan la casi totalidad de las relaciones sociales contemporáneas.

Se hace evidente la necesidad de difundir la Ley Orgánica del Derecho de Petición con el objetivo de que los ciudadanos conozcan realmente cuál es el objeto de este derecho y la manera de ejercitarlo ante los poderes públicos.

En lo que respecta al ejercicio del derecho de petición ante las Cámaras, su importancia y efectividad dependerán de las condiciones políticas que se presenten en un determinado momento y del estado de las relaciones del Gobierno de turno con los demás grupos políticos y con la comunidad en general.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago: *El Derecho de Petición. Estudio en los sistemas italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Comares, Granada, 1999.
- ASAMBLEA DE MADRID: *Constitución Española, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, Reglamento de la Asamblea*, Madrid 2002.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: «Ante el desarrollo legislativo del derecho de petición», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 52, Madrid, primer cuatrimestre 2001.
- COLOM PASTOR, Bartomeu: *El Derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1993.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Derecho de petición: comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Civitas, Madrid.

La validez de las elecciones a la Junta de Personal celebradas de acuerdo con el Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León

Sumario: I. ANTECEDENTES.—II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 7 de noviembre de 2002 tuvo lugar la entrada en las Cortes de Castilla y León de un escrito con número de registro de entrada 6537, en el mismo se presenta una reclamación ante la mesa electoral, elegida por sorteo, para la celebración de las elecciones a la Junta de Personal y se solicita la anulación del proceso de elección.

El citado escrito señala como principal motivo para solicitar la anulación la inaplicación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y del RD 1846/1994, de 9 de septiembre, Reglamento de Elecciones a los Órganos de Representación al Servicio de la Administración General del Estado. Asimismo se alega, en concreto, la falta de comunicación a los sindicatos de la celebración del proceso electoral.

Con motivo de dicha reclamación, se cita a las Cortes a comparecer ante el árbitro designado al efecto, en los términos establecidos por el artículo 28 de la Ley cuya aplicación se reclama (Ley 9/1987, de 12 de junio).

Las Cortes de Castilla y León remiten un escrito en el que solicitan la inhibición del árbitro por considerar que no es ésta la normativa aplicable a las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Regionales sino que su regulación corresponde al Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León.

* Letrado de las Cortes de Castilla y León.

Con fecha 2 de diciembre de 2002 se remite a las Cortes el laudo emitido por el árbitro que entendía del asunto, en el mismo se establece la anulación de las elecciones a la Junta de Personal celebradas el 5 de noviembre de 2002, por no haberse aplicado la normativa antes señalada y en concreto, se refiere a la comunicación y posibilidad de participación de los sindicatos en las mismas.

Las Cortes de Castilla y León impugnan el laudo arbitral ante el Juzgado de lo Social.

En la demanda de impugnación se alegan los fundamentos de derecho a los que haremos referencia a continuación.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El principio de autonomía parlamentaria, «plena autonomía parlamentaria» como señala el Tribunal Constitucional en su STC de 3 octubre de 2000, es principio fundamental informador del Estado de Derecho y es el fundamento principal de la exclusión de la aplicación de la normativa general; exclusión que, como veremos, de ninguna manera equivale a contradicción. Es decir: se debe excluir la aplicación directa de la normativa que se reclama porque no encuentra en las Cortes Regionales su adecuado sujeto, pero ello no obsta para que exista una adaptación a la misma del Estatuto de Personal y, en cualquier caso, para que exista un parecido cada vez mayor entre ambos regímenes jurídicos.

El citado acercamiento de normativas no excluye, sin embargo, el principio citado, esto es, el de autonomía parlamentaria, ya que aunque cada vez sea menos un hecho real, la existencia de un régimen especial, continua siendo una cuestión de principio.

La existencia de distintas normativas aplicables a la Administración parlamentaria y a la Administración general es, insistimos, uno de los pilares del Estado de Derecho, tributario directo, como veremos, del principio de división de poderes.

La autonomía funcional del Parlamento a la que venimos haciendo referencia es, además, especialmente intensa por razones históricas y jurídico-constitucionales. Tiene como principales manifestaciones la autonomía reglamentaria y la presupuestaria, así como la de personal, que es la que ahora interesa, y que es una manifestación de la autonormatividad parlamentaria, entendida como la autonomía e independencia de las Asambleas para adoptar un cuadro normativo propio en lo que afecta a su organización y funcionamiento.

Ello porque la opción por la existencia de un personal propio de las Asambleas Legislativas, distinto del de la Administración general, tiene un doble fundamento teórico y práctico, como señala Piedad García Escudero ¹:

¹ Los actos de la Administración parlamentaria (Ponencia presentada en el seminario sobre el acto parlamentario organizado por el Parlamento Vasco en 1998).

- 1.º El primero, el teórico, está unido al principio de separación de poderes, como ya avanzábamos, principio en numerosas ocasiones invocado al hablar de la autonomía parlamentaria. La idea básica consiste en mantener la máxima independencia posible respecto a la regulación llevada a cabo para el personal al servicio de la Administración General del Estado, poder ejecutivo, por más que, como dijimos, el régimen de uno y otro se vaya aproximando, entre otras razones por inspirarse en principios muy similares, aproximación ésta que se lleva a cabo en el seno de la normativa aplicable a cada una, pero que no lleva a la sustitución de la aplicación de la normativa propia de la Administración parlamentaria por la aplicable a la Administración general.

Ello es así porque la exclusión de la aplicación de la normativa general significa que se excluye la norma, pero no necesariamente su contenido, de hecho la regulación coincide en muchos puntos, debido al progresivo acercamiento que, repetimos, no obsta para que la normativa diferenciada se mantenga por responder a una cuestión de principio, principio que es precisamente el de autonomía parlamentaria.

- 2.º El fundamento práctico fruto de la realidad, se sitúa en la especial naturaleza del trabajo parlamentario y la específica cualificación y disponibilidad que deben tener los funcionarios parlamentarios, así como su reducido número y las peculiaridades de la función parlamentaria que impone a aquellos una mayor disponibilidad y cierta polivalencia, a la vez que disminuyen sus posibilidades de movilidad y promoción, todo lo cual históricamente ha motivado un sistema de reclutamiento, retributivo y disciplinario propios.

Por todo ello, y a pesar de la progresiva asimilación que se puede producir entre la normativa general y la parlamentaria se continua manteniendo la necesidad de una normativa separada, como lo confirma la Ley 18/1994, de 30 de junio, de modificación de la normativa de Elecciones a los Órganos de Representación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 1 regula su ámbito de aplicación incluyendo al personal al servicio de los Órganos constitucionales «sin perjuicio» de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución.

Todo ello determina que los Estatutos de Personal de las Asambleas Legislativas se inspiren en los criterios de regulación establecidos para la Administración general, pero nunca que sea la misma la normativa la aplicable. No siendo la misma normativa aplicable, por lo tanto, no existe competencia por parte del órgano que ha examinado la cuestión. Los actos parlamentarios tienen sus propios cauces de control, distintos de los regulados para la Administración general, y la disyuntiva jurisdicción laboral-jurisdicción contencioso administrativa contemplada en la normativa general, a que venimos haciendo referencia, no es lo que se cuestiona, ya que es conse-

cuencia de la aplicación de la normativa general que, insistimos, no es aplicable a las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes de Castilla y León. Las mismas tienen sus propios cauces de control, al igual que los demás actos parlamentarios.

Segundo. La autonomía de Personal de Cortes de Castilla y León trae su causa directa en el Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero; modificada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, cuyo **artículo 13.4** señala «**Las Cortes de Castilla y León establecen su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma requerirán la mayoría absoluta en una votación final sobre su totalidad. Asimismo regulan el Estatuto del Personal a su servicio y aprueban sus presupuestos que contemplaran dotaciones, y recursos suficientes para el funcionamiento de los Grupos parlamentarios**».

Pero lo cierto es que la autonomía de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas vendría plenamente justificada, aunque no se recogiera en el Estatuto de Autonomía por distintas razones:

- a) Analogía con el artículo 72 de la Constitución, al que hace referencia el propio artículo 1.2 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, cuya aplicación se reclama, basada en una posición institucional de los Parlamentos Autonómicos en sus respectivos Ordenamientos, similar al de las Cortes Generales en el sistema constitucional.
- b) La cobertura que le prestan los propios Reglamentos parlamentarios, al prever la aprobación de un Estatuto de Personal y/o de Régimen interior.
- c) La confirmación otorgada en la práctica, por la aprobación de Estatutos de Personal, y por la declaración del Tribunal Constitucional (Auto 241/1984, de 11 de abril) que considera la aplicación supletoria a los funcionarios de parlamentos autonómicos del Estatuto de Personal de las Cortes Generales.
- d) Por último, el parejo tratamiento constitucional que recibe el control de las disposiciones y actos de la Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (arts. 27 y 42 LOTC y art. 58.1 y 74 LOPJ).

Todos estos argumentos justificarían por sí mismos la autonomía de las Cortes Regionales, y por lo tanto la exclusión de las vías ordinarias tanto de regulación, como consecuentemente de control a las elecciones a la Junta de Personal, que es el caso concreto que nos ocupa, pero es que en el caso de las Cortes de Castilla y León no es necesario justificar la autonomía con estos argumentos, ya que la misma viene como hemos visto reconocida en el propio Estatuto de Autonomía, que es una Ley Orgánica y además integra el bloque de constitucionalidad, junto a la Constitución y las dictadas en desarrollo del 150 de este texto legal, en lo referente a las Comunidades Autónomas.

Se entiende que si el principio de autonomía parlamentaria está recogido en el Estatuto de Autonomía, y este es una norma integrante del bloque de la constitucionalidad, la misma esta fuera de toda duda, al igual que sus consecuencias, a las que hemos ido haciendo referencia y siendo la que más interesa la existencia de autonomía de personal.

Tercero. Por último señalar que la normativa que regula las elecciones a la Junta de Personal en las Cortes de Castilla y León, es decir el Estatuto de Personal del citado órgano, respeta plenamente el principio de libertad sindical, y para nada limita la capacidad de representación de los sindicatos, que pueden presentarse a las elecciones, en los términos señalados por el **artículo 73.2 «Podrán presentar candidaturas a la Junta de Personal las Organizaciones Sindicales legalmente constituidas, agrupaciones de electores respaldadas por un mínimo de diez firmas y candidatos individuales»**. Además también pueden, en su caso promover la convocatoria de elecciones ante la Administración Parlamentaria cuando hayan presentado candidatos en elecciones anteriores, como señala el **71.4 «Con la antelación de dos meses a la finalización del mandato de la Junta de Personal, 1/3 parte de los electores y las Organizaciones sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma que hayan presentado candidatos en anteriores convocatorias podrán promover ante la Administración Parlamentaria la convocatoria de elecciones»**. No queda por lo tanto excluido en ningún modo el derecho a participar en el proceso de elección a la Junta de Personal de las Cortes de Castilla y León. Además, no corresponde al órgano que lo cuestiona examinar el contenido del Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León y desde luego si el mismo vulnera algún derecho constitucional, que no lo hace, son otras y muy distintas las vías de control de la vulneración de derechos constitucionalmente reconocidos.

También se refiere el laudo arbitral a la existencia de ausencia de mecanismos de control, publicidad y seguimiento por parte de la Oficina Territorial de Trabajo de la Junta, pues bien es que precisamente esa es una de las consecuencias y en eso consiste la autonomía parlamentaria: en la ausencia de control por parte del Ejecutivo de los actos de las Cortes Regionales que se encuentran protegidos por la Autonomía Parlamentaria.

Esto es, no habría ninguna autonomía si no existieran mecanismos de control de carácter interno e independientes respecto del Ejecutivo, aunque no por ello menos eficaces; de hecho el control del proceso de elecciones a la Junta de Personal cuenta con todos los mecanismos que garantizan el ejercicio de las elecciones conforme a los principios que deben informar todo proceso electoral: **Transparencia, publicidad, igualdad...** Así:

1. La publicidad esta plenamente garantizada y son a estos efectos objeto de publicación: La convocatoria, el censo electoral, la presentación de candidaturas, lugar y fecha de las elecciones y los resultados definitivos.

2. Por lo que se refiere, en concreto, a la publicidad de la convocatoria de las elecciones, la misma se lleva a cabo en el Boletín de las Cortes de Castilla y León y en el tablón de anuncios de las propias Cortes, con ello se considera cumplido el requisito de publicidad de la LOLS (Ley Orgánica de Libertad Sindical) y es por lo demás la misma publicidad que se da a las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales, cuyo Estatuto de Personal se expresa en los siguientes términos «En la convocatoria, que se publicará el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en los tabloneros de anuncios de cada Cámara, se fijará el calendario y la cifra de electores». El Estatuto de Personal de las Cortes Generales fue además específicamente adaptado al contenido de la LOLS y esta publicidad se considera que no vulnera el derecho de participación de los sindicatos por ser el Boletín de las Cortes un medio con publicidad suficiente como para dar cumplimiento a ese requisito. En concreto y para las elecciones objeto de impugnación la publicación se produjo en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 8 de octubre de 2002.
3. El control de todo el proceso, corresponde a Junta Electoral, cuya composición específica el artículo 72 del Estatuto de Personal, y que ofrece absolutas garantías de imparcialidad, dotando de la más incuestionable limpieza a todo el proceso.

Por último, se hace referencia también en el laudo a que no existe remisión a la legislación general, ya dijimos que con carácter supletorio se aplica el Estatuto de Personal de las Cortes Generales y éste, a su vez, hace una remisión en la DA 6.^a a la normativa general, con lo cual la aplicación supletoria de éste no queda excluida en ningún modo, y nadie cuestiona el respeto al contenido de la LOLS ni a ningún otro derecho fundamental. Pues, como señala el Tribunal Constitucional en STC 1/1994 «La violación del derecho a la libertad sindical se dará cuando se impida o se obstaculice al sindicato o a sus miembros participar en el proceso electoral por causas que no obedezcan a razones atendibles de protección de derechos y valores constitucionales...» No existe ningún obstáculo a la participación de los sindicatos en las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes de Castilla y León como vimos, además, de haberlo, se estaría vulnerando un derecho fundamental y el cauce de control sería muy distinto, como ya dijimos.

La Sentencia del Juzgado de lo Social de Valladolid que falló la cuestión, estimó la impugnación presentada por las Cortes de Castilla y León contra el laudo arbitral que declaraba la anulación de las elecciones celebradas para elección de los miembros de la Junta de Personal, por lo que declara a las mismas plenamente válidas no habiendo lugar a la anulación del proceso electoral celebrado conforme a lo establecido en el Estatuto de Personal.

El triple carácter del derecho a la información

Sumario: I. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL O DOBLE CARÁCTER DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN.—II. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO GENERADOR DE EFICACIA DE OTROS DERECHOS: SU TRIPLE CARÁCTER.—2.1. El derecho a la dignidad de la persona.—2.2. La libertad ideológica.—2.3. La libertad de expresión.—2.4. El derecho al voto.—2.5. El derecho a la educación.—III. CONCLUSIONES.

I. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL O DOBLE CARÁCTER DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

En España la regulación del derecho a la información tiene una base más jurisprudencial que legal. Dicho de otra manera, han sido principalmente los Tribunales, más que el Legislador, quienes han marcado y fijado los diferentes elementos que afectan a dicho derecho. Dentro de nuestros Tribunales, lógicamente, el mayor protagonismo lo ha tenido el Tribunal Constitucional. Y en esta materia, como en casi todo lo relacionado con los derechos fundamentales, la influencia de la doctrina del Tribunal de Estrasburgo —o Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)— ha sido patente en nuestra jurisprudencia constitucional.

La dimensión institucional del derecho a la información comienza a perfilarse en la Sentencia *Handyside*, de 7 de diciembre de 1976, del TEDH. Concretamente su apartado 49 mantiene lo siguiente: «La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, es una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de los hombres. Al amparo del artículo 10.2 es válido no sólo para las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu

* Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos.

de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática.» Comienza a consolidarse la doctrina de que el derecho a la información y a la libertad de expresión¹ deben disfrutar de una mayor protección por parte de los Tribunales, pues no son meras libertades individuales que benefician únicamente a los detentadores subjetivos de tales libertades, sino que desempeñan una función de desarrollo y fortalecimiento del régimen democrático de una sociedad que, por tanto, beneficia al conjunto de la misma. Tienen así estos derechos una dimensión institucional o doble carácter: 1) como libertad individual y 2) como garantía institucional.

La doctrina del TEDH iniciada por la Sentencia *Handyside* se consolida con la Sentencia *Lingens* de 1986. En su apartado 42, dentro de los Fundamentos de Derecho, establece: «Además, la libertad de prensa proporciona a la opinión pública uno de los mejores medios para conocer y juzgar las ideas y actitudes de los dirigentes políticos. En términos más generales, la libertad de las controversias políticas pertenece al corazón mismo del concepto de sociedad democrática que inspira el Convenio»².

El Tribunal Constitucional español asume plenamente la dimensión institucional o doble carácter del derecho a la información que defiende el TEDH. La STC 62/1982, por ejemplo, cita expresamente a este respecto la Sentencia *Handyside* en su Fundamento Jurídico 5: «La Sala es consciente de la dificultad de determinar en un caso concreto si las medidas adoptadas han sido necesarias, a cuyo efecto hay que tener en cuenta —como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Sentencia de 7 de diciembre de 1976, caso *Handyside*— que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática que [...] comprende no sólo las informaciones consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que puedan inquietar al Estado o a una parte de la población, sin las cuales no existe una sociedad democrática.» Junto a esta Sentencia se pueden citar otras que propugnan igualmente la dimensión institucional del derecho a la información, como las SSTC 6/1981, 104/1986, 165/1987, 107/1988 y 76/1995. Por lo demás, esta dimensión institucional o doble carácter del derecho a la información asumido por nuestro más alto Tribunal ha sido bastante determinante para otorgarle mayor preponderancia frente a otros derechos en conflicto, como por ejemplo el derecho al honor³.

¹ Recuérdese a este respecto que el TEDH sigue una tesis monista, no diferenciando entre ambos derechos, mientras que nuestro Tribunal Constitucional, a mi juicio con buen criterio en relación a su regulación separada en el Texto Constitucional —entre otros motivos—, sostiene una tesis dualista, distinguiendo ambos derechos. Al respecto, entre otras, *vid.* SSTC 6 y 107/1988, 76 y 78/1995 y 19/1996.

² Se refiere al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas, aprobado en Roma el 4 de noviembre de 1950 por el Consejo de Europa.

³ *Vid.* D. Ortega Gutiérrez, *Derecho a la información versus derecho al honor*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

II. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO GENERADOR DE EFICACIA DE OTROS DERECHOS: SU TRIPLE CARÁCTER

Señalaba Duverger que «sin la libertad de información, todas las demás libertades son ineficaces»⁴. No estamos seguros si tal afirmación es cierta en toda su rotundidad, no obstante, en este trabajo trataremos de demostrar que si no en «todas», sí dota de eficacia a un importante número de libertades.

Hay una manifiesta relación que desde una dimensión teleológica —es decir, desde la perspectiva de los fines u objetivos últimos que persigue el derecho a la información y, en última medida, son parte de su razón de ser— tiene éste con una parte importante del resto de derechos fundamentales que regula nuestra Constitución Española en su Título I.

Estimamos que el derecho a la información tiene una marcada conexión interna con los siguientes derechos fundamentales, todos ellos incluidos en la Sección 1.ª, del Capítulo 2.º, del Título I de la Constitución Española de 1978, esto es, los considerados por el Constituyente como los derechos fundamentales más esenciales o, en palabras de los Profesores De Esteban y González-Trevijano, *derechos fundamentales básicos*. Desde nuestro enfoque serían cinco los derechos fundamentales básicos que tienen una estrecha vinculación, incluso interdependencia, con el derecho a la información; a saber: 1) el derecho a la dignidad del artículo 10.1; 2) el derecho a la libertad ideológica del artículo 16.1; 3) el derecho a la libertad de expresión u opinión del artículo 20.1.a); 4) el derecho al sufragio del artículo 23.1, y 5) el derecho a la educación consagrado en el artículo 27.

Vamos a tratar de explicar cómo, en importante medida, unos derechos fundamentales tienen completo sentido a partir de otros. Incluso podemos afirmar que unos no se darán plenamente si antes no se han salvaguardado otros. Se podría incluso marcar un orden cronológico que explica la relación interna entre todos los derechos apuntados.

En última instancia, iríamos más allá de la dimensión institucional o doble carácter del derecho a la información, para dar un paso más, postulando una dimensión constitutiva de la eficacia de otros derechos fundamentales o tercer carácter. Veamos, pues, a continuación cómo se daría este tercer carácter respecto de los derechos indicados.

2.1. El derecho a la dignidad de la persona

Comencemos con el derecho a la dignidad de la persona⁵. El artículo 10.1 CE establece: «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a

⁴ Vid. M. Duverger, «La liberté d'information», en *Le Monde*, 11 de junio de 1968.

⁵ Sobre este derecho, vid. J. González Pérez, *La dignidad de la persona*, Civitas, Madrid, 1986; F. Fernández Segado, «Dignidad de la persona, orden valorativo y derechos fundamentales en la Constitución española de 1978», en *VVAA, XXV Jornadas chilenas de Derecho Público*, 1995, pp. 11 a 50; M. Á. Alegre Martínez, *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*, Universidad de León, León, 1996; J. Ruiz-Giménez Cortés, «Artículo 10. Derechos fundamentales de la

la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.» Nuestro más alto Tribunal atribuye a este derecho un *valor jurídico fundamental*⁶, además de un *valor espiritual y moral*⁷.

No es casualidad que el Constituyente del 78 inicie la Parte Dogmática con el derecho a la dignidad de la persona⁸. Estamos frente a uno de los derechos más esenciales y vitales del ser humano, que hunde sus raíces en la cuna del pensamiento occidental. Es un concepto difícil de definir, principalmente por su carácter relativo derivado de su dependencia de las coordenadas espacio/tiempo. Los Profesores De Esteban y González-Trevijano avanzan un concepto operativo y provisional, entendiendo que la dignidad es «el respeto debido a toda persona, por encima de sus circunstancias propias, y que prohíbe cualquier tratamiento que pueda suponer un menoscabo en el ejercicio de sus derechos fundamentales»⁹. Ya mantenía Von Münch que «en todos los derechos fundamentales se halla comprendido un núcleo de dignidad personal»¹⁰.

Pues bien, estimamos que el derecho a la información, esto es, el derecho a que una persona pueda conocer la realidad que le rodea en sus diferentes perspectivas (política, económica, social, cultural, etc.), que reciba una pluralidad de enfoques de la misma, que no se le tergiverse, oculte o sesgue esa información, es un requisito esencial y necesario para la dignidad de esa persona. Por ejemplo, ¿puede darse el «libre desarrollo de la personalidad» que consagra el artículo 10.1 CE sin un derecho efectivo a la información?

Si se nos priva de conocer —o no se nos informa debidamente—, cómo los políticos regulan diversos aspectos que influyen de manera relevante en nuestras vidas, ¿afecta esto a nuestra dignidad como personas? Dicho de otro modo, si se manipula la información, si lo que se nos dice no se corresponde con la realidad que ciertamente se conoce; en importante medida se está tratando al ciudadano con un acentuado menosprecio por su dignidad, ya que ésta no es sólo física, sino sobre todo espiritual¹¹. Víctor E. Frankl nos mostró la preponderancia de esta dimensión espiritual en su magnífico libro¹² al probar cómo se puede ser libre en un campo de concentración y mantener la dignidad. Que a los ciudadanos se les transmita parcialmente

persona», en Ó. Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. II, Edersa, Madrid, 1997, pp. 37 a 103.

⁶ *Vid.* STC 53/1985, de 11 de abril: «Indisolublemente relacionado con el derecho a la vida en su dimensión humana se encuentra el valor jurídico fundamental de la dignidad de la persona, reconocido en el artículo 10 como germen o núcleo de unos derechos “que le son inherentes”» (FJ 3).

⁷ *Ibidem*, prosigue la STC 53/1985: «la dignidad es un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás».

⁸ Además de la Sentencia anterior sobre la dignidad de la persona en la Constitución de 1978, *vid.* SSTC 120/1990, de 27 de junio; 158/1993, de 6 de mayo, y 212/1996, de 29 de diciembre.

⁹ *Vid.* J. de Esteban y P. González-Trevijano, *Curso de Derecho Constitucional Español*, vol. II, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993, p. 25.

¹⁰ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 27.

¹¹ *Vid.* la ya citada STC 53/1985 (FJ 3).

¹² *Vid.* V. E. Frankl, *El hombre en busca de sentido*, Herder, Barcelona, 1986.

la realidad, que los medios de comunicación social sirvan más a determinados intereses económicos y políticos que a su compromiso con la difusión de los diversos acontecimientos que se dan en nuestra vida y son relevantes para ésta, mina directamente la dignidad de la persona, porque «supone un menoscabo en el ejercicio de sus derechos fundamentales».

No informar a una persona es no dejarle verdaderamente elegir en libertad; sin información veraz somos esclavos de la parte de la realidad que interesadamente nos ofrecen. Sin derecho a la información no hay dignidad posible, pues uno acaba convertido en una marioneta que se mueve al son que marcan los medios de comunicación social o quienes están detrás de ellos.

2.2. La libertad ideológica

El siguiente derecho que para su plena realización depende de un derecho a la información eficaz es la libertad ideológica, que contempla el artículo 16.1 CE¹³ en los siguientes términos: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»¹⁴.

La interdependencia de estos dos derechos fundamentales, el derecho a la información y el derecho a la libertad ideológica, es verdaderamente marcada. Ambos dependen para su pleno ejercicio de la existencia del otro. Nos explicamos. Las personas elaboran sus planteamientos ideológicos a partir de la información y de la formación que reciben. También estructuran e interpretan la información y los datos a partir de la ideología que detentan; ya Francis Bacon nos descubrió la cuestión de los *ídolos*¹⁵ en nuestra formación y pensamiento. Nuestra libertad ideológica exige y requiere un pluralismo en nuestra educación y formación y, por supuesto, también en nuestra información. Si la información que recibimos sólo nos muestra siempre una única perspectiva o enfoque de la realidad, de los acontecimientos, de los hechos que suceden en el mundo que vivimos, nuestra libertad ideológica

¹³ Las Sentencias más relevantes del Tribunal Constitucional sobre este derecho son: SSTC 93 y 101/1983, 122/1984, 47 y 70/1985, 85/1986, 20/1990, 214/1991, 292/1993, 66/1994, 141/2000 y 46/2001.

¹⁴ Sobre este derecho destacan las siguientes obras: J. A. Alonso de Antonio, «El derecho a la libertad religiosa en la Constitución», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 2, 1979; J. J. Amorós Azpilicueta, *La libertad religiosa en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1984; D. Basterra Montserrat, *El Derecho a la libertad religiosa y su tutela jurídica*, Civitas, 1989; Madrid, L. V. Contín, *Naturaleza, contenido y extensión del Derecho de libertad religiosa*, Madrid, 1990; J. Morales Arroyo, «El lugar de la libertad ideológica en el catálogo de los derechos constitucionales», en *Derechos y Libertades*, núm. 2, 1994, pp. 269 a 308; A. Moreno García, «Significado constitucional de la libertad ideológica», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 7, 1995, pp. 103 a 138; J. M. Beneyto Pérez, «Artículo 16. Libertad ideológica y religiosa», en Ó. Alzaga, *Comentarios...*, op. cit., t. II, Edersa, Madrid, 1997, pp. 303 a 336, y J. Martínez Torrón, *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, Granada, 1998.

¹⁵ Eran cuatro los ídolos que apuntaba F. BACON en su *Novum Organum* (1620): los ídolos de la tribu, de la caverna, del mercado y del teatro.

será más ilusoria que otra cosa, pues estará viciada en sus fundamentos o pilares; esto es, en la información que el ciudadano recibe para poder, desde ella, elaborar sus planteamientos ideológicos.

Los ciudadanos de un país que no disfruten de un pluralismo informativo y, por ende, de un auténtico derecho a la información no podrán disfrutar a su vez de un derecho a la libertad ideológica o sí podrán disfrutarlo aparentemente, pero en el fondo o realmente no tendrán ese derecho básico a la libertad ideológica. A esta realidad hoy en el mundo occidental se le denomina pensamiento único, otros prefieren hablar del *fin de las ideologías*. En ambos supuestos estimo que un derecho a la información eficaz, pleno, desarrollado por profesionales cualificados y formados, y por ciudadanos exigentes y también formados, puede contribuir decisivamente al disfrute de un derecho a la libertad ideológica real ¹⁶.

2.3. La libertad de expresión

La libertad de expresión del artículo 20.1.a) ¹⁷ es el siguiente derecho que vamos a abordar. Está regulado de la siguiente manera en nuestro Texto Constitucional: «1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar

¹⁶ Trataré de poner un ejemplo, entre muchos otros, que ilustre lo que acabo de describir. Lo tomo de un libro de Noam Chomsky, creo que puede sernos muy esclarecedor. Versa sobre la manipulación de los medios de comunicación social sobre la población de los Estados Unidos en la *Primera Guerra del Golfo*: «Es de destacar el impresionante ejercicio de control doctrinal. Hasta que Bush ordenó el bombardeo, a mediados de junio de 1991, las encuestas revelaban que en una proporción de 2 a 1 la población estadounidense estaba a favor de un acuerdo pacífico cercano a las propuestas iraquíes, boicoteadas por los funcionarios de la administración Bush y dejadas al margen por la prensa (a excepción del *Newsday* y de alguna noticia breve ocasional en otras publicaciones). Si los encuestados hubieran sabido que tales propuestas estaban sobre la mesa, que los funcionarios estadounidenses las consideraban realistas, y que la Administración las rechazó sin apenas considerarlas, las cifras hubieran sido mucho más explícitas, y es probable que Washington se hubiese visto obligado a seguir la opción diplomática. Y aunque nadie sabe el éxito que se hubiese podido lograr mediante esta vía, a la hora de desvelar esta incógnita los ideólogos se complacen en dar las respuestas que el poder espera de ellos. La importancia de estos hechos con respecto al estado de la democracia en los Estados Unidos es insoslayable, y por eso mismo también se sustrajeron al escrutinio público» [vid. Noam Chomsky, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Crítica, Barcelona, 1997, p. 21].

¹⁷ Entre otros autores, vid. VVAA monográfico de *Poder Judicial*, núm. especial XIII, sobre «Libertad de expresión y medios de comunicación», abril 1990; VVAA, *Libertad de expresión. Anuario 1990*, PPU, Barcelona, 1991; J. J. Solozábal Echavarría, «La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 32, 1991; M. Sánchez González, *La libertad de expresión*, Marcial Pons, Madrid, 1992; C. Carmona Salgado, *Libertad de expresión e información y sus límites*, Edersa, Madrid, 1992; J. Cremades García, *Los límites de la libertad de expresión en el ordenamiento jurídico español*, La Ley-Actualidad, Madrid, 1995; M. Carrillo, «Libertad de expresión, personas jurídicas y derecho al honor», en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 10, 1996, pp. 91 a 116; A. Fernández-Miranda y Campoamor y R. M. García Sanz, «Artículo 20. Libertad de expresión y derecho de la información», en Ó. Alzaga (dir.), *Comentarios...*, op. cit., pp. 507 a 553, y P. Barroso Asenjo y M.^a del Mar López Talavera, *Libertad de expresión y sus limitaciones constitucionales*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción»¹⁸.

En este derecho es muy clara su dependencia de otros derechos fundamentales como la libertad ideológica, el derecho a la educación y, cómo no, el derecho a la información. Uno no da lo que no tiene, por lo tanto, normalmente expresamos lo que pensamos, manifestamos lo que, en alguna manera, tenemos o somos por dentro, nuestra expresión comunicacional suele ser fiel reflejo de nuestro pensamiento. Pero nuevamente hemos de apuntar que nuestros pensamientos, ideas y opiniones se forman a través de la información que recibimos de los medios de comunicación social. Nuestra opinión sobre la Segunda Guerra del Golfo, los enfrentamientos entre Israel y Palestina, el futuro de la UE y la incorporación de otros países, los controles sanitarios sobre los alimentos, el estado del medio ambiente (mar, aire, flora, fauna, etc.), la política de Castro en Cuba, el narcotráfico en Colombia o la guerrilla en México, por citar algunos ejemplos, depende en un porcentaje muy alto de la información que los medios de comunicación social nos suministren. Por tanto, en virtud de ella, de esa información, formamos nuestras opiniones, pensamientos e ideas sobre todos esos temas, esto es, sobre el mundo en que vivimos. Un derecho a la información real y efectivo hace también real y efectivo el derecho a la libertad de expresión. Sin derecho a la información o con un derecho a la información sesgado o parcial, nuestra libertad de expresión valdrá poco o nada, será mero y simple altavoz de la agenda que hayan marcado o impuesto los medios de comunicación social.

2.4. El derecho al voto

Los mismos argumentos que hemos utilizado para la libertad de expresión sirven para argumentar la dependencia del derecho al sufragio respecto del derecho a la información. Después de todo, el derecho al voto¹⁹ es el derecho a la libertad de expresión política, el pueblo expresa libremente su pensamiento político, sus ideas políticas en la elección de nuestros gobernantes. Aparece regulado este derecho en el artículo 23.1 CE: «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente

¹⁸ Las Sentencias del Tribunal Constitucional a tener presentes sobre este derecho son: SSTC 62 y 77/1982, 81/1983, 51/1985, 104, 159 y 168/1986, 6 y 107/1988, 1, 51 y 121/1989, 9, 20, 105, 171, 172 y 181/1990, 134 y 192/1999.

¹⁹ Entre otros autores, *vid.* M. Ramírez, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985; F. Bastida Freijedo, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987; P. Biglino Campos, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre derecho de participación política del artículo 23» en *Revista General del Derecho*, núms. 514-515, 1987; L. López Guerra, «El derecho de participación del artículo 23.1 CE», en *Los Derechos fundamentales y libertades públicas*, XIII Jornadas de Estudios de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1993; L. Aguiar de Luque y M.^a D. González Ayala, «Artículo 23.1. El Derecho a participar en los asuntos públicos», en Ó. Alzaga (dir.), *Comentarios...*, *op. cit.*, pp. 649 a 679.

o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal»²⁰.

Posiblemente sea en el derecho al voto donde se aprecie con mayor claridad la palmaria dependencia de este derecho respecto del derecho a la información. Si un Gobierno tiene controlados los medios de comunicación social²¹, si la información que llega al pueblo es la que quiere, elige, selecciona, elabora y manipula el Gobierno, las elecciones en ese país nunca serán verdaderamente libres y, en última instancia, el derecho al voto será una simple puesta en escena de un pueblo mediáticamente preso. En este sentido, De Esteban nos recuerda que «si proceso político y proceso de comunicación aparecen íntimamente ligados, si lo político es lo públicamente conocido, lo socialmente comunicativo, parece posible distinguir los diferentes regímenes políticos según sean sus canales de comunicación»²²; para concluir afirmando «el derecho a la información constituye en el presente un problema político tan decisivo como lo fue la libertad de expresión en la época de la Revolución francesa. Sin embargo, la teoría liberal del derecho a informar no sólo es hoy en ocasiones una reliquia, sino sobre todo una falsa ideología que sirve para encubrir la manipulación de masas»²³.

2.5. El derecho a la educación

Nos resta, para concluir, el derecho a la educación²⁴ que contempla la Constitución en el artículo 27 a lo largo de diez apartados. De ellos, es el apartado segundo el que más nos interesa ahora. Dice así: «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto

²⁰ La jurisprudencia constitucional más relevante en relación con este derecho la configuran las siguientes Sentencias: SSTC 5 y 10/1983, 51/1984, 32/1985, 63/1987, 67/1989, 47/1990, 243/1993, 119/1995, 225/1998 y 136/1999.

²¹ Hace ya algunas décadas que Cotteret y Emeri afirmaban lo siguiente: «los gobernantes disponen de un casi monopolio de los medios audiovisuales para explicar su política. De una democracia de la no comunicación hemos pasado a una democracia de comunicación. Pero esta democracia de comunicación implica un intercambio; ahora bien, los gobernados son “bombardeados” con informaciones de manera casi permanente [...]». Vid. J. M. Cotteret y C. Emeri, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau, Barcelona, 1973, pp. 149 a 150]. En el mismo sentido, vid. J. de Esteban *et alii*, *El proceso electoral*, Labor, Madrid, 1977.

²² Vid. J. de Esteban, *Por una comunicación democrática*, Fernando Torres-Editor, Valencia, 1976, pp. 45 a 46.

²³ *Ibidem*, p. 47.

²⁴ Sobre este derecho vid. las siguientes obras: VVAA, *Revista Española de Derecho Constitucional*, número monográfico sobre el derecho a la educación, núm. 7, 1983; A. Embid Irujo, *Las libertades en la enseñanza*, Tecnos, Madrid, 1983, y «Los principios de la jurisprudencia ordinaria sobre la enseñanza tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LODE», en *Revista de Administración Pública*, núm. 116, 1988, pp. 109 a 130; A. Fernández-Miranda Campoamor, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución Española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, y junto con Á. Sánchez Navarro, «Artículo 27. Enseñanza», en Ó. Alzaga (dir.), *Comentarios...*, op. cit., pp. 157 a 263; C. Rodríguez Coarasa, *La libertad de enseñanza en España*, Tecnos, Madrid, 1998, y R. Satorras Fioretti, *La libertad de enseñanza en la Constitución Española*, Marcial Pons, Madrid, 1998.

a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales»²⁵.

El derecho a la información y el derecho a la educación tienen una relación interdependiente bastante similar a la apuntada en la conexión entre el derecho a la información y el derecho a la libertad ideológica. Ninguno de los dos se puede dar plenamente sin el otro. Además, el artículo 27.2 y su redacción nos recuerdan al artículo 10.1, en el que se consagra la dignidad de la persona. Y es que una persona sin un efectivo derecho a la información y a la educación tiene seriamente dañada su posibilidad de desarrollo real de su derecho a la dignidad.

La información que recibimos la racionalizamos, interiorizamos y estructuramos, en importante medida, según los parámetros marcados por la educación adquirida. Desde esta perspectiva, el derecho a la información depende del derecho a la educación. Pero tampoco es menos cierto que la educación que adquirimos, especialmente en los ciclos superiores, puede verse enriquecida, mejorada, incluso corregida, por el disfrute de un pleno ejercicio del derecho a la información. De hecho, un derecho a la información eficaz y bien desarrollado en una sociedad puede ser muy útil para corregir las desviaciones de un derecho a la educación, por ejemplo, no plural.

III. CONCLUSIONES

Para terminar este trabajo, y como consecuencia de lo hasta aquí mantenido, estamos en condiciones de poder señalar un orden cronológico que se puede establecer entre los derechos fundamentales básicos estudiados, para que éstos se puedan dar con plenitud. Estimamos que de una forma u otra todos dependen, como primer punto de partida y requisito necesario, de un libre y pleno disfrute del derecho a la información. ¿Es democrático el voto o derecho al sufragio, sin un previo pluralismo informativo? ¿Hay libertad ideológica y de opinión si éstas son formadas en base a una información parcial o tergiversada? ¿Cómo será la educación y formación básica y superior de un pueblo desinformado? ¿Qué valor tendrá entonces su libertad de expresión? ¿Y tendrá, por lo tanto, el disfrute pleno del derecho a la dignidad?

Creemos que la respuesta a todas estas interrogantes viene a confluir en el mismo punto, el derecho a la información aparece como un presupuesto necesario, aunque no suficiente, para el disfrute del resto de derechos señalados. Tras él, en un orden cronológico de desarrollo personal, situaríamos el derecho a la educación. Fruto de ambos, entre otros factores, tendríamos el ejercicio del derecho a la libertad ideológica o de opinión, que como cauce habitual usaría del derecho a la libertad de expresión que, por último, se concretaría en la libertad de expresión política, cuya manifestación

²⁵ La jurisprudencia constitucional a retener sobre este derecho es la siguientes: SSTC 5/1981, 86/1985 y 77/1985 y ATC 40/1999.

más relevante es el derecho que la Constitución Española regula en su artículo 23.1.

Hemos tratado, pues, de demostrar cómo el derecho a la información disfruta de algo más que de una dimensión institucional que, por supuesto, tiene, pudiendo mantenerse que a su doble carácter habría que añadir un tercero: el de generador de eficacia de otros derechos fundamentales, como los aquí estudiados.

IV

CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Ángeles Nieto Lozano, Raquel Torres Fernández
y Ricardo Sousa Barrera *

La actividad parlamentaria de enero a 9 de junio de 2003 (V Legislatura)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (enero-junio 2003).—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa al octavo y último período de sesiones de la V Legislatura, que comprende desde el 1 de enero al 9 de junio de 2003.

La estructura del presente trabajo sigue el mismo esquema que el adoptado en anteriores números de la *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

Durante el 8.º período de sesiones de la V Legislatura se han producido las modificaciones siguientes en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de Diputado.

La Ilma. Sra. Diputada D.^a Paloma Fernández Fontecha causó baja por fallecimiento y fue sustituida por el Ilmo. Sr. Diputado D. Miguel Hoyo Aguilera. Acuerdo de Mesa de 17 de marzo de 2003 (*BOAM*, núm. 209, de 20-3-2003).

* Jefa de la Sección de Archivo, Jefa del Negociado de Archivo Administrativo y Jefe del Negociado de Archivo Parlamentario, respectivamente, de la Asamblea de Madrid.

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

Se han celebrado 6 sesiones plenarias en el período correspondiente a enero/marzo de 2003. No se ha celebrado ningún pleno extraordinario ni monográfico.

A continuación se reseñan las fechas concretas de las sesiones, el número del *Diario de Sesiones* y de Acta.

Sesiones Plenarias

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de Acta
	1	06-02-2003	821	1/2003
	2	13-02-2003	829	2/2003
	3	20-02-2003	84	3/2003
	Total Sesiones mes de febrero 2003			3
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.	N.º de Acta
	1	06-03-2003	855	4/2003
	2	13-03-2003	865	5/2003
	3	20-03-2003	873	6/2003
	Total Sesiones mes de marzo 2003			3
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003			6	

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

El número total de sesiones celebradas por las Comisiones de la Asamblea de Madrid en el presente período de sesiones es de 57, de acuerdo con lo señalado a continuación:

3.2.1. Comisión de Las Artes

Constitución: 8 de octubre de 2001 (D. SS., núm. 450, de 8-10-2001).

Composición: No ha sufrido alteraciones desde la fecha de constitución.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 6.

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE LAS ARTES**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Enero	1	02-01-2003	788
	Total Sesiones mes de enero 2003 1		
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-02-2003	813
	2	17-02-2003	833
	Total Sesiones mes de febrero 2003 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-03-2003	847
	2	17-03-2003	869
	3	24-03-2003	876
	Total Sesiones mes de marzo 2003 3		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003 6			

3.2.2. Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid

Constitución: Acuerdo de Mesa de 16 de mayo de 2002.

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 4.

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE CONTROL DEL ENTE PÚBLICO RADIO
TELEVISIÓN MADRID**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	06-02-2003	820
	2	20-02-2003	841
	Total Sesiones mes de febrero 2003 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-03-2003	853
	2	20-03-2003	872
	Total Sesiones mes de marzo 2003 2		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003 4			

3.2.3. Comisión de Economía e Innovación Tecnológica

Constitución: 9 de octubre de 2001 (D. SS., núm. 453, de 9-10-2001).

Composición:

Baja: D. Antonio Miguel Carmona Sancipriano.

Alta: D. Miguel Ángel Buenestado Expósito.

Baja: D. Miguel Ángel Buenestado Expósito (Vicepresidente).

Alta: D. Francisco Hernández Ballesteros (Vicepresidente).

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 4.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ECONOMÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	11-02-2003	826
	2	18-02-2003	836
	Total Sesiones mes de febrero 2003		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	11-03-2003	861
	2	18-03-2003	871
	Total Sesiones mes de marzo 2003		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003			4

3.2.4. Comisión de Educación

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 8, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 5.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE EDUCACIÓN

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	10-02-2003	823
	2	17-02-2003	832
	Total Sesiones mes de febrero 2003		

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	03-03-2003	846
	2	10-03-2003	858
	3	17-03-2003	868
	Total Sesiones mes de marzo 2003		3
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003		5	

3.2.5. Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 3, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003:

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	13-2-2003	s/n.º
	Total Sesiones mes 1		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003 1			

3.2.6. Comisión de Estudio de la Sociedad de la Información

Constitución: 18 de mayo de 2000 (D. SS., núm. 175, de 18-5-2000).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 1.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	20-02-2003	842
	Total Sesiones ENERO/MARZO 2003		1

3.2.7. *Comisión de Justicia y Administraciones Públicas*

Constitución: 10 de octubre de 2001 (D. SS., núm. 454, de 10-10-2001).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 4.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	05-02-2003	818
	2	19-02-2003	838
	Total Sesiones mes de febrero 2003		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	05-03-2003	851
	2	12-03-2003	863
	Total Sesiones mes de marzo 2003		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003			4

3.2.8. *Comisión de Juventud*

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 15, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 2.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE JUVENTUD

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	14-02-2003	831
	Total Sesiones mes de febrero 2003		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	21-03-2003	875
	Total Sesiones mes de marzo 2003		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003			2

3.2.9. *Comisión de Medio Ambiente*

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 19, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 3.

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	04-02-2003	817
	2	18-02-2003	837
	Total Sesiones mes de febrero 2003		2
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	04-03-2003	850
	Total Sesiones mes de marzo 2003		1
	Total Sesiones ENERO/MARZO 2003		3

3.2.10. *Comisión de Mujer*

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 14, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 3.

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE MUJER**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	07-02-2003	822
	2	21-02-2003	844
	Total Sesiones mes de febrero 2003		2
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	14-03-2003	866
	Total Sesiones mes de marzo 2003		1
	Total Sesiones ENERO/MARZO 2003		3

3.2.11. *Comisión de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes*

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 7, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 5.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	14-02-2003	830
	2	21-02-2003	845
	Total Sesiones mes de febrero 2003 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	07-03-2003	856
	2	14-03-2003	867
	3	21-03-2003	874
	Total Sesiones mes de marzo 2003 3		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003 5			

3.2.12. *Comisión de Presidencia*

Constitución: 9 de octubre de 2001 (D. SS., núm. 451, de 9-10-2001).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/junio 2003: 4.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE PRESIDENCIA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-02-2003	816
	2	11-02-2003	825
	Total Sesiones mes de febrero 2003 2		

Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-03-2003	849
	2	11-03-2003	860
	Total Sesiones mes de marzo 2003 2		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003 4			

3.2.13. Comisión de Presupuestos y Hacienda

Constitución: 9 de octubre de 2001 (D. SS., núm. 452, de 9-10-2001).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 4.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE PRESUPUESTOS Y HACIENDA

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-02-2003	815
	2	18-02-2003	835
	Total Sesiones mes de febrero 2003 2		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	04-03-2003	848
	2	17-03-2003	870
	Total Sesiones mes de marzo 2003 2		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003 4			

3.2.14. Comisión de Sanidad

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 10, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 4.

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE SANIDAD**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	12-02-2003	828
	2	19-02-2003	840
	Total Sesiones mes de febrero 2003		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	05-03-2003	852
	2	12-03-2003	864
	Total Sesiones mes de marzo 2003		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003			4

3.2.15. *Comisión de Servicios Sociales*

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 13, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 3.

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Febrero	1	12-02-2003	827
	2	19-02-2003	839
	Total Sesiones mes de febrero 2003		
	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	12-03-2003	862
	Total Sesiones mes de marzo 2003		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003			3

3.2.16. *Comisión de Trabajo*

Constitución: 8 de diciembre de 2001 (D. SS., núm. 449, de 8-12-2001).

Composición:

Alta: D. Francisco Hernández Ballesteros.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 4.

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE TRABAJO**

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	03-02-2003	814
	2	10-02-2003	824
	3	17-02-2003	834
	Total Sesiones mes de febrero 2003		3
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	10-03-2003	859
	Total Sesiones mes de marzo 2003		1
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003		4	

3.2.17. *Comisión de Vigilancia de las Contrataciones*

Constitución: 15 de julio de 1999 (D. SS., núm. 16, de 15-7-1999).

Composición: No ha sufrido alteraciones en este período.

Número de sesiones período enero/marzo 2003: 2.

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LAS CONTRATACIONES**

Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-02-2003	819
	Total Sesiones mes de febrero 2003 1		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
	1	06-03-2003	854
	Total Sesiones mes de marzo 2003 1		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003 2			

3.2.18. *Comisión de Investigación sobre la gestión de la Clínica Nuestra Señora de la Concepción*

Creación: Acuerdo de Mesa de 17 de febrero de 2003 (BOAM, núm. 203, de 20-2-2003).

Constitución: 7 de marzo de 2003 (D. SS., núm. 857, de 7-3-2003).

Composición:

Grupo Parlamentario Popular:

- D. Jesús Fermosel Díaz.
- D. Antonio Hernández Guardia.
- D. Pedro Muñoz Abrines.
- D. Javier Rodríguez Rodríguez.

Grupo Parlamentario Socialista-progresista:

- D. Alejandro Lucas Fernández Martín.
- D. Adolfo Piñedo Simal.

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida:

- D.^a Caridad García Álvarez.

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE GESTIÓN DE LA CLÍNICA NUESTRA SEÑORA DE LA CONCEPCIÓN

	N.º de sesión	Fecha	N.º D. SS.
Marzo	1	07-03-2003	857
	Sesión Constitutiva		
	2	12-03-2003	s/n.º
Total Sesiones			2

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

En cuanto a su composición no alteración en este período de sesiones.
No se ha celebrado ninguna sesión de Diputación Permanente.

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

No se han producido modificaciones en este período referidas a la composición de sus miembros.

El número de sesiones es de 17.

Sesiones de la Mesa

Enero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	13-01-2003	1/2003
	2	20-01-2003	2/2003
	3	27-01-2003	3/2002
	Total Sesiones mes de enero 2003 3		
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03-02-2003	4/2003
	2	10-02-2003	5/2003
	3	17-02-2003	6/2003
	4	24-02-2003	7/2003
	Total Sesiones mes de febrero 2003 4		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03-03-2003	8/2003
	2	05-03-2003	9/2003
	3	10-03-2003	10/2003
	4	17-03-2003	11/2003
	5	25-03-2003	12/2003
	Total Sesiones mes de marzo 2003 5		
Abril	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01-04-2003	13/2003
	2	08-04-2003	14/2003
	3	29-04-2003	15/2003
	Total Sesiones mes de abril 2003 3		
Mayo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	13-05-2003	16/2003
	Total Sesiones mes de mayo 2003 1		
Junio	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	MESA DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE		
	1	03-06-2003	17/2003
	Total Sesiones mes de junio 2003 1		
Total Sesiones ENERO/9 DE JUNIO 2003 17			

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

No se han producido alteraciones en su composición en este período de sesiones.

El número total de reuniones mantenidas ha sido de 8.

Sesiones de la Junta de Portavoces

Enero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	28-01-2003	1/2003
	Total Sesiones mes de enero 2003 1		
Febrero	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04-02-2003	2/2003
	2	11-02-2003	3/2003
	3	18-02-2003	4/2003
	4	25-02-2003	5/2003
	Total Sesiones mes de febrero 2003 4		
Marzo	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	04-03-2003	6/2003
	2	11-03-2003	7/2003
	3	18-03-2003	8/2003
	Total Sesiones mes de marzo 2003 3		
Total Sesiones ENERO/MARZO 2003 8			

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

En el octavo y último período de sesiones de la V Legislatura se han aprobado un total de 11 Leyes.

4.1. Relación de Leyes aprobadas

LEY 1/2003, de 11 de febrero. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 19/2002.

De Modificación de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

BOA, núm. 202, fecha 13 de febrero de 2003, **BOCM**, núm. 48, fecha 26 de febrero de 2003, **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 2/2003, de 11 de marzo. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 13/2002.

De Administración Local de la Comunidad de Madrid.

BOA, núm. 207, fecha 13 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 65, fecha 18 de marzo de 2003. **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 3/2003, de 11 de marzo. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 14/2002.

Para el desarrollo del Pacto Local.

BOA, núm. 207, fecha 13 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 65, fecha 18 de marzo de 2003. **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 4/2003, de 11 de marzo. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 18/2002.

De Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid.

BOA, núm. 207, fecha 13 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 65, fecha 18 de marzo de 2003. **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 5/2003, de 20 de marzo. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 16/2002.

De Residuos de la Comunidad de Madrid.

BOA, núm. 209, fecha 20 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 76, fecha 31 de marzo de 2003. **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 6/2003, de 20 de marzo. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 17/2002.

Del Impuesto sobre Depósito de Residuos.

BOA, núm. 209, fecha 20 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 76, fecha 31 de marzo de 2003. **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 7/2003, de 20 de marzo. ORIGEN: PROPOSICIÓN DE LEY 3/2003.

De Modificación de la Ley 6/1994, de 28 de junio, de Creación del Parque Regional en torno a los ejes de los cursos bajos de los ríos Manzanares y Jarama.

BOA, núm. 209, fecha 20 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 76, fecha 31 de marzo de 2003. **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 8/2003, de 26 de marzo. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 1/2003.

De Modificación de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid.

BOA, núm. 210, fecha 27 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 79, fecha 3 de abril de 2003. **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 9/2003, de 26 de marzo. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 2/2003.

Del Régimen Sancionador en Materia de Viviendas Protegidas de la Comunidad de Madrid.

BOA, núm. 210, fecha 27 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 79, fecha 3 de abril de 2003. **BOE**, núm. 128, fecha 29 de mayo de 2003.

LEY 10/2003, de 26 de marzo. ORIGEN: PROPOSICIÓN DE LEY 3/2000

De Modificación de la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y de la Junta Rectora del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara.

BOA, núm. 210, fecha 27 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 79, fecha 3 de abril de 2003.

LEY 11/2003, de 27 de marzo. ORIGEN: PROYECTO DE LEY 20/2002.

De Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

BOA, núm. 210, fecha 27 de marzo de 2003. **BOCM**, núm. 88, fecha 14 de abril de 2003.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara, expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas en el período de enero a 9 de junio de 2003, así como su estado de tramitación al finalizar la V Legislatura.

Iniciativas	Presentadas	Pendientes	Tramitadas	Decaídas	No admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	2	—	2	—	—	—	—
Proposiciones de Ley	5	1	1	2	1	—	—
Proposiciones no de Ley	7	—	Aprob.: 1	2	—	—	1
			Rechaz.: 3				
			4				
Interpelaciones	11	—	6	3	1	—	1
Mociones	7	—	Aprob.: —	—	—	—	—
			Rechaz.: 7				
			7				
Comparecencias	39	Pleno: —	Pleno: 2	16	1	—	1
		Comis.: —	Comis.: 19				
		—	21				
P. orales Pleno	72	—	49	17	3	—	3
P. orales Comisión	49	—	15	30	—	—	4
Preguntas escritas	23	—	5	16	2	—	—
						Calific. como PI-PE	
P. de información	68	—	52	13	2	1	—
						Calific. como PE-PI	
Total	283	1	162	99	10	1	10
C. de Gobierno	26	—	—	—	—	—	—

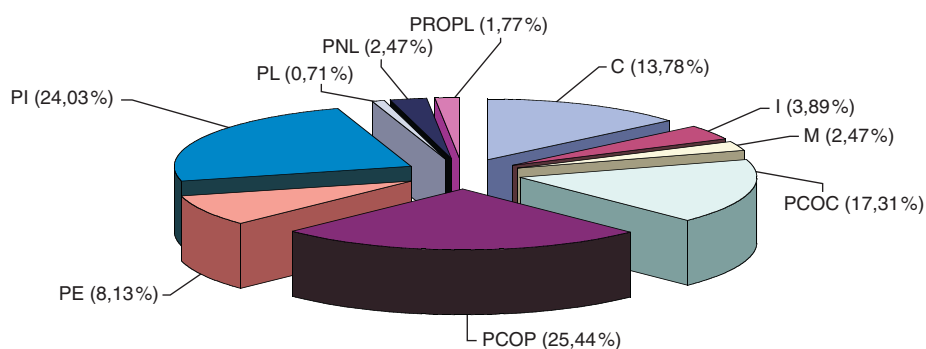
El cuadro resumen que se expresa a continuación recoge las iniciativas parlamentarias presentadas por autores.

Iniciativas parlamentarias	Total	GP Popular	GP Socialista-P	GP Izquierda Unida	GP Popular-Socialista-P e Izquierda Unida	Iniciativa Legislativa Popular de Ayuntamientos	Gobierno	Comisión de Investigación sobre gestión Clínica N. S. Concepción
Proyectos de Ley	2	—	—	—	—	—	2	—
Proposiciones de Ley	5	—	—	2	1	2	—	—
Propos. no de Ley	7	—	3	4	—	—	—	—
Interpelaciones	11	—	8	3	—	—	—	—
Mociones	7	—	4	3	—	—	—	—
Comparecencias	39	4	28	7	—	—	—	—
P. orales Pleno	72	23	19	30	—	—	—	—
P. orales Comisión	49	16	20	13	—	—	—	—
Preguntas escritas	23	—	17	6	—	—	—	—
P. de información	68	—	27	4	—	—	—	37
Totales	283	43	126	72	1	2	2	37

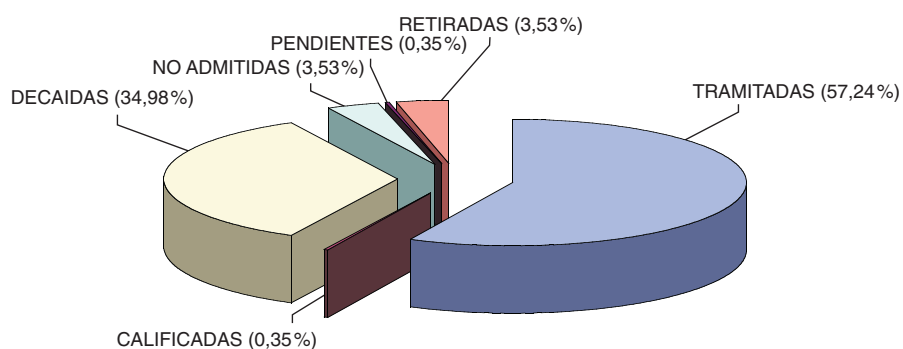
5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se reseñan a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas y su estado de tramitación.

**GRÁFICO PORCENTUAL DE INICIATIVAS
INICIATIVAS PRESENTADAS: 283
1 DE ENERO DE 2003-9 DE JUNIO DE 2003**



**GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN
INICIATIVAS PRESENTADAS: 283
1 DE ENERO DE 2003-9 DE JUNIO DE 2003**



V

DOCUMENTACIÓN

La Oficina de Control Presupuestario

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.— II. NORMAS DE FUNCIONAMIENTO.— III. INFORMES.— IV. DESARROLLO Y EVOLUCIÓN.— V. LA OFICINA DE CONTROL PRESUPUESTARIO EN OTROS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.—5.1. Parlamento de Canarias.—5.2. Parlamento de Andalucía.—5.3. Asamblea Regional de Murcia.— VI. DESARROLLO FUTURO DE LA OFICINA DE CONTROL PRESUPUESTARIO.

I. INTRODUCCIÓN

La Oficina de Control Presupuestario se estructura dentro de los órganos administrativos de la Asamblea de Madrid, con el fin de atender las peticiones de informe que sobre el estado de ejecución del Presupuesto de la Comunidad de Madrid y de sus Organismos y Entes Públicos, cursen los Diputados, los Grupos Parlamentarios y la Comisión de Presupuestos y Hacienda.

El antecedente legal por el que se crea la Oficina de Control Presupuestario es la Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, estableciendo, en la Disposición Final Primera, la obligación del Consejo de Gobierno de facilitar con carácter inmediato a la Asamblea de Madrid, el personal técnico correspondiente para la puesta en marcha de una oficina de control presupuestario, y la información documental necesaria capaz de proporcionar a los Diputados y Grupos Parlamentarios informe sobre el estado de ejecución de los Presupuestos aprobados en la presente Ley, a requerimiento de cualquiera de éstos en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Recogiendo lo dispuesto en la Ley 4/1987, de 23 de diciembre, la Mesa de la Asamblea de Madrid, en su reunión del día 7 de diciembre de 1988, aprueba la modificación del Reglamento de Régimen Interior, de 12 de septiembre de 1988, añadiendo en el artículo 6 un subapartado 2.3, que dispone la creación del Servicio de la Oficina de Control Presupuestario, integrada en la Dirección de Gestión Parlamentaria y Comisiones.

* María Luisa Valverde Navarro, Jefe del Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y Asuntos económicos.

Julio Ordóñez Domínguez, Jefe del Negociado de Presupuestos.

Asimismo, se añade un nuevo artículo 22.bis, por el que se atribuyen a esta Oficina las funciones de recepción de la información sobre el estado de ejecución del Presupuesto de la Comunidad y de sus Organismos y Entes Públicos, el almacenamiento, tratamiento y elaboración de esta información para atender las peticiones que sobre esta materia cursen los Diputados, los Grupos Parlamentarios y la Comisión de Presupuestos y Hacienda, disponiendo en el apartado 2 que el funcionamiento de este Servicio se regirá por un Reglamento aprobado por la Mesa, en el que se especifique la forma de solicitar información del mismo, el orden para atender las solicitudes y cuantos otros extremos procedan.

En consonancia con lo anterior, el artículo 34, «Oficina de Control Presupuestario», encuadrado en el Capítulo III, «Información de la gestión presupuestaria», Título V, «Procedimientos de gestión presupuestaria», de la Ley 4/1988, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1989, dispone que el Consejo de Gobierno adoptará las medidas oportunas y habilitará los créditos necesarios para que con fecha 31 de enero de 1989 se halle en funcionamiento esta Oficina, que dependerá de la Asamblea de Madrid, aportando a los Grupos Parlamentarios información en tiempo real sobre la ejecución del Presupuesto.

El Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 18 de diciembre de 1990, dando cumplimiento a lo dispuesto en el nuevo artículo 22.bis del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, aprueba el Reglamento de funcionamiento de la Oficina de Control Presupuestario, vigente en la actualidad.

II. NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

Conforme al punto 1 del Reglamento de funcionamiento, se creó un registro administrativo propio, para agilizar la gestión de las peticiones de información sobre el estado de ejecución, donde los Grupos Parlamentarios deberán presentar sus peticiones de información.

Los Grupos Parlamentarios deberán designar un portavoz, a través del cual deberán canalizar sus peticiones de información.

Las peticiones se realizarán en impresos normalizados facilitados por la Oficina de Control Presupuestario.

Estos impresos normalizados constan de cuatro hojas autocopiativas, con tres partes diferenciadas:

La primera recoge los datos del Grupo Parlamentario y la descripción de la solicitud de información.

La segunda parte se refiere a la comunicación que la Oficina realiza al Grupo Parlamentario sobre la información solicitada.

La tercera parte corresponde al acuse de recibo donde queda constancia que la información ha sido recibida por el peticionario.

Las solicitudes se atenderán en el orden de llegada al registro. Si bien, de modo excepcional, el portavoz del Grupo Parlamentario podrá alterar

el orden de contestación de la información solicitada, para el caso de que exista otra petición posterior con carácter urgente, siempre que no existan entre ambas peticiones de otros Grupos.

Si en algún momento la Oficina de Control Presupuestario no dispone de la información solicitada, se atenderán las peticiones siguientes hasta el momento en que se halle en condiciones de cumplimentarla.

Cuando las peticiones excedan de la disponibilidad de información y de sus medios técnicos y humanos, o cuando la demora en la realización de la información solicitada fuera considerable, se notificará, a la mayor brevedad posible, al Grupo Parlamentario.

El procedimiento de tramitación de una petición de información es el siguiente:

- 1.º Realizada la petición por medio de la presentación en el Registro de la Oficina de Control Presupuestario del impreso normalizado, debidamente cumplimentada la primera parte del mismo por el peticionario, donde debe constar el Grupo Parlamentario solicitante, firma del portavoz designado al efecto, la fecha de la solicitud y el objeto de la misma, se devolverá el original (hoja 1), una vez registrado y asignado el número de orden correspondiente.
- 2.º La Oficina estudiará la viabilidad de la petición realizada, quedando la hoja 2 en el Registro, como soporte de la petición.
- 3.º Una vez analizada la petición se pueden dar dos situaciones: que la petición sea admitida, comunicándolo al peticionario mediante el envío de la hoja 3, con la segunda parte cumplimentada con la opción 1 en el tipo de comunicado «Admitida por la OCP», o que la petición no se admita, lo que también se comunicará al peticionario a través del envío de la hoja 3, indicando la opción 2 en el tipo de comunicado «Rechazada por la OCP» y expresando el motivo de su inadmisión.
- 4.º Admitida la petición, cuando circunstancialmente ésta no pueda ser atendida, quedará en cola de espera, comunicándose al peticionario la demora y su causa, bien junto con la hoja 3 de admisión o con posterioridad si en ese momento no fuese previsible el retraso.
- 5.º Una vez ejecutado el objeto de la solicitud, se pasa a la fase de envío de los informes al Grupo Parlamentario, acompañados de la hoja 4, de acuse de recibo, que una vez firmada deberá ser devuelta a la Oficina de Control Presupuestario, con lo que la petición cursada queda completamente atendida.

Durante el procedimiento de tramitación descrito puede ocurrir que el Grupo Parlamentario solicitante decida retirar su petición, para lo cual deberá devolver a la Oficina de Control Presupuestario el original (hoja 1), con la segunda parte cumplimentada con la opción 3 en el tipo de comunicado «Retirada por el GP».

III. INFORMES

La Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid remite mensualmente información sobre el estado de ejecución del Presupuesto de Gastos de la Administración General de la Comunidad de Madrid y de sus Organismos Autónomos, tanto en soporte papel como en soporte magnético cd-rom.

Los datos reflejados en la información suministrada son introducidos en una aplicación informática diseñada al efecto por la Dirección de Informática y Tecnología de la Asamblea de Madrid, al objeto de confeccionar los diferentes informes que son remitidos a los Grupos Parlamentarios que lo soliciten.

Los conceptos utilizados en los informes se refieren:

- No ejecutado = Saldo del Presupuesto.
- En Ejecución = Gastos Autorizados – Obligaciones Reconocidas = Saldo Autorizaciones + Saldo Disposiciones.
- Ejecutado = Obligaciones reconocidas.

Los informes generados tratan la información sobre el estado de ejecución desde diferentes criterios de valoración, resultando diez tipos de informes:

El Informe número 1 se desglosa en cuatro representaciones diferentes de los datos (Informes 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4):

El Informe número 1.1 refleja el estado de ejecución del gasto e indicadores sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones de cada uno de los Programas.

Se realiza una doble comparación del porcentaje de ejecutado de cada Programa del mes en curso, respecto con:

- El porcentaje que representa el cociente entre las obligaciones reconocidas del mes en curso del total del Presupuesto del ejercicio corriente, con el crédito actual del mes en curso del total del Presupuesto del ejercicio corriente.
- El porcentaje que representa el cociente entre las obligaciones reconocidas de ese programa en el mes homónimo del ejercicio anterior con el crédito actual del Programa en el mes correspondiente del ejercicio anterior.

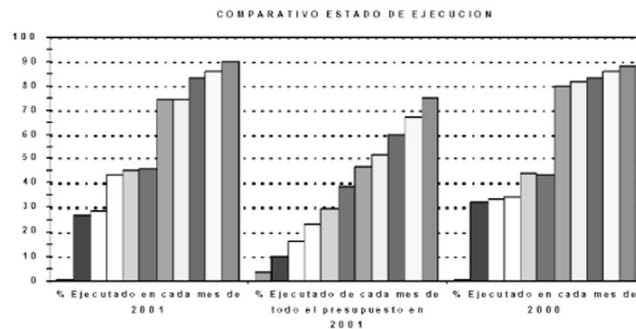
Asimismo se incluye la representación gráfica del estado de ejecución y del comparativo de indicadores.

INFORME N° 1: HOJA RESUMEN POR PROGRAMAS

Centro 1 Sección 10 Programa 100
 DIRECCION Y GESTION ADMINISTRATIVA
 Datos correspondientes de 01-01-2001 a 11-2001

ESTADO DE EJECUCION DEL PROGRAMA					
GASTO AUTORIZADO	%	GASTO DISPUESTO	%	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	%
7.369.422.052	94,1	7.314.728.866	93,4	7.042.257.694	89,9

INDICADORES DE EJECUCION DEL PROGRAMA							
NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%	EJECUTADO	%	(1)	(2)
455.846.267	5,8	327.164.358	4,1	7.042.257.694	89,9	74,7	88,3
						↓	↓



Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	

* Gasto no Ejecutado = Crédito Actual - Gastos Autorizados

* Gasto en Ejecutado = Gasto Autorizado - Obligaciones Reconocidas

* Gasto Ejecutado = Obligaciones Reconocidas

* % = Gasto / Crédito Actual

* % (1) = Obligaciones Reconocidas del mes en curso de todo el Presupuesto / Crédito Actual de todo el Presupuesto en el mes en curso

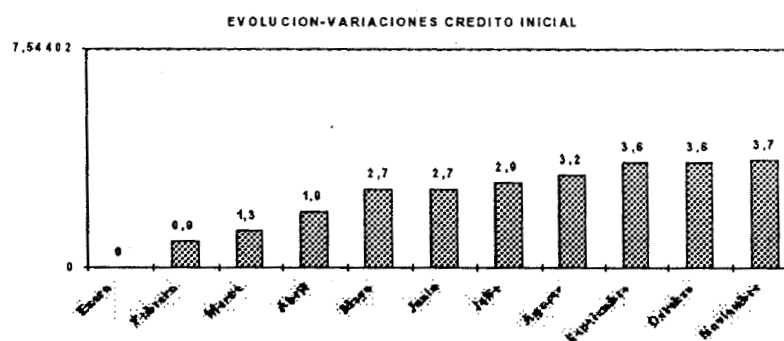
* % (2) = Obligaciones reconocidas del Programa en el año anterior / Crédito Actual del Programa en el año anterior

El Informe 1.2 comprende el estudio de las modificaciones presupuestarias de cada uno de los Programas, incluyendo la representación gráfica de la evolución de las modificaciones de crédito con respecto al crédito inicial.

INFORME Nº 1: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Centro **1** Sección **3** Programa **30**
 ASESORAMIENTO AL PRESIDENTE
 Datos correspondientes de 01-01-2002 a **11-2002**

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS				
NUMERO DE MODIFICACIONES	IMPORTE DE LOS INCREMENTOS	% (+)	IMPORTE DE LAS MINORACIONES	% (-)
12	43.463,17	3,7	0,00	0,0
CREDITO INICIAL	MODIFICACION NETA	% (+)	CREDITO ACTUAL	% (+)
1.163.098,00	43.463,17	3,7	1.206.561,17	103,7



El denominado Informe 1.3 en realidad únicamente queda constituido por las carátulas de presentación de cada Programa.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTO

ABRIL 2003

CENTRO: 2

ASAMBLEA DE MADRID

SECCIÓN: 1

ASAMBLEA

PROGRAMA: 10

ACTIVIDAD LEGISLATIVA

El Informe 1.4 muestra el resumen del estado de ejecución del gasto en cada Programa por Capítulos, según clasificación económica, con sus respectivos indicadores.

**INFORME N° 1.4:
RESUMEN DE PROGRAMAS POR CAPÍTULOS**

CENTRO: 2	SECCION: 1	PROGRAMA: 11	Datos correspondientes de 01-01-2002 a 6-2002								
DEFENSA DEL MENOR											
CAPITULO	CREDITO INICIAL	MODIFICACION	%	CREDITO ACTUAL	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%	EJECUTADO	%
1. G. PERSONAL	1.101.989,00	0,00	0,0	1.101.989,00	100,0	1.101.989,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
2. G. CORRIENTES	509.762,00	0,00	0,0	509.762,00	100,0	509.762,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Suma Op. Corrientes	1.611.751,00	0,00	0,0	1.611.751,00	100,0	1.611.751,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
6. INVER. FIJAS	16.593,00	0,00	0,0	16.593,00	100,0	16.593,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Suma Op. Capital	16.593,00	0,00	0,0	16.593,00	100,0	16.593,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
8. ACTIVOS FINANCIEROS	32.185,00	0,00	0,0	32.185,00	100,0	32.185,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Suma Op. Financieras	32.185,00	0,00	0,0	32.185,00	100,0	32.185,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
TOTAL	1.660.529,00	0,00	0,0	1.660.529,00	100,0	1.660.529,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0

El Informe 2 proporciona un estudio pormenorizado sobre el estado de ejecución del gasto e indicadores de cada Programa a nivel de Partida.

INFORME N° 2: DETALLADO POR PROGRAMAS

CENTRO	1	SECCION	26	PROGRAMA	61	CREDITOS GLOBALES	11-2001		
PARTIDA O SUBCONCEPTO		PRESUPUESTO		EJECUCION DEL GASTO		SALDOS		INDICADORES	
Código	Denominación	(1) Crédito Inicial	(2) Modificaciones	(1) Autorizado	(2) Comprometido	(1) Del Presupuesto	(2) De Autorizaciones	(1) % Ejecutado	(2) % En Ejecución
		(3) Crédito Actual	(3) Obligaciones Reconocidas	(3) Obligaciones Reconocidas	(3) De Disposiciones	(3) De Disposiciones	(3) % No Ejecutado		
229C	IMPREVISTOS E INSUFICIENCIAS	(1) 500.000.000 (2) -363.021.553 (3) 136.978.447	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 136.978.447 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 100	
TOTAL CAPITULO 2		(1) 500.000.000 (2) -363.021.553 (3) 136.978.447	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 136.978.447 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 100	
460C	IMPREVISTOS E INSUFICIENCIAS PARA GASTOS DE CAPITAL	(1) 1.500.000.000 (2) -589.240.312 (3) 911.759.688	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 911.759.688 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 100	
TOTAL CAPITULO 6		(1) 1.500.000.000 (2) -589.240.312 (3) 911.759.688	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 911.759.688 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 100	
TOTAL PROGRAMA 61		(1) 2.000.000.000 (2) -951.261.865 (3) 1.048.738.135	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 1.048.738.135 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 0	(1) 0 (2) 0 (3) 100	

El Informe 3 se descompone en otros dos informes (3.1 y 3.2), por causa del nivel de agregación por el que se estructuran los datos.

El Informe 3.1 realiza un resumen del estado de ejecución del gasto e indicadores por Programas y agregado por Secciones.

**INFORME N° 3.1:
RESUMEN POR PROGRAMAS Y SECCIONES**

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 2-2002

PROGRAMA	CREDITO ACTUAL	AUTORIZADO	%	DISPUESTO	%	OBLIGAC. RECONOC. (EJECUTADO)	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%
955	17.974.870,00	14.830.144,38	82,0	7.947.767,17	21,4	514.511,18	1,1	22.244.725,62	59,9	14.513.313,00	13,6
960	222.087.426,00	56.537.494,11	25,4	26.847.569,64	15,8	3.257.541,35	1,4	176.449.973,89	75,5	53.286.333,76	23,8
970	11.105.550,00	2.276.464,59	20,4	2.031.759,11	10,0	340.017,74	3,1	8.829.093,01	79,5	1.920.447,25	17,3
SECCION 20	440.820.678,36	115.319.450,45	26,1	73.574.014,88	15,6	6.084.471,39	1,2	355.531.227,51	75,6	107.235.044,16	22,8
49	1.742.300,00	415.529,40	23,8	415.629,40	23,8	75.614,00	4,0	1.326.678,60	76,1	544.613,40	12,7
SECCION 24	1.742.300,00	415.529,40	23,8	415.629,40	23,8	75.614,00	4,0	1.326.678,60	76,1	544.613,40	12,7
50	303.877.708,00	63.579.378,68	16,5	63.579.870,68	16,5	63.579.870,68	16,5	320.297.829,52	85,4	0,00	0,0
SECCION 25	303.877.708,00	63.579.378,68	16,5	63.579.870,68	16,5	63.579.870,68	16,5	320.297.829,52	85,4	0,00	0,0
61	18.930.364,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	18.930.364,00	100,0	0,00	0,0
64	10.357.725,89	624.967,48	6,1	624.967,48	6,1	624.967,48	6,1	9.732.758,41	94,1	0,00	0,0
SECCION 26	10.357.725,89	624.967,48	6,1	624.967,48	6,1	624.967,48	6,1	9.732.758,41	94,1	0,00	0,0
70	93.756.600,00	25.103.173,36	27,4	25.063.710,40	27,3	3.409.714,24	3,7	68.692.889,60	73,6	21.753.439,12	23,7
71	9.519.526,00	2.616.739,78	28,3	240.739,78	2,4	0,00	0,0	6.632.786,22	71,6	2.616.739,78	28,3
72	5.480.002,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	5.480.002,00	100,0	0,00	0,0
73	4.843.012,00	1.544.345,30	32,0	0,00	0,0	0,00	0,0	3.298.666,70	67,0	1.544.345,30	32,0

El Informe 3.2 presenta el resumen del estado de ejecución del gasto e indicadores por Programas y agregado por Centros Presupuestarios.

**INFORME N° 3.2:
RESUMEN POR PROGRAMAS Y CENTROS**

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 2-2002

PROGRAMA	CREDITO ACTUAL	AUTORIZADO	%	DISPUESTO	%	OBLIGAC. RECONOC. (EJECUTADO)	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%
CENTRO 109	232.087.426,00	56.537.494,11	24,4	26.847.569,64	15,8	3.257.541,35	1,4	176.449.973,89	75,5	53.286.333,76	23,8
330	3.509.622,34	60.421,73	2,3	60.421,73	2,3	37.021,49	2,3	3.449.200,91	97,7	3.393,24	0,2
CENTRO 110	3.509.622,34	60.421,73	2,3	60.421,73	2,3	37.021,49	2,3	3.449.200,91	97,7	3.393,24	0,2
340	2.230.436,74	97.260,50	4,3	97.260,90	4,3	56.091,58	2,5	2.141.175,64	95,6	41.169,32	1,9
CENTRO 111	2.230.436,74	97.260,50	4,3	97.260,90	4,3	56.091,58	2,5	2.141.175,64	95,6	41.169,32	1,9
970	11.105.550,00	2.276.464,59	20,4	2.031.759,11	10,0	340.017,74	3,1	8.829.093,01	79,5	1.920.447,25	17,3
CENTRO 114	11.105.550,00	2.276.464,59	20,4	2.031.759,11	10,0	340.017,74	3,1	8.829.093,01	79,5	1.920.447,25	17,3
480	342.603.339,30	71.540.589,35	20,9	67.773.693,35	19,7	22.271.542,48	6,4	272.062.749,85	79,3	49.269.043,67	14,3
CENTRO 202	342.603.339,30	71.540.589,35	20,9	67.773.693,35	19,7	22.271.542,48	6,4	272.062.749,85	79,3	49.269.043,67	14,3
490	496.889.646,30	36.391.580,44	7,3	35.337.470,71	7,0	34.147.342,37	6,8	462.498.047,56	92,7	2.244.238,67	0,4
CENTRO 203	496.889.646,30	36.391.580,44	7,3	35.337.470,71	7,0	34.147.342,37	6,8	462.498.047,56	92,7	2.244.238,67	0,4
570	15.173.875,17	4.436.857,00	29,2	4.058.288,49	26,7	3.094.232,09	20,3	10.737.622,37	70,7	1.342.524,91	8,8
CENTRO 204	15.173.875,17	4.436.857,00	29,2	4.058.288,49	26,7	3.094.232,09	20,3	10.737.622,37	70,7	1.342.524,91	8,8
140	30.426.334,30	821.631,29	2,7	810.827,61	2,6	640.051,03	2,1	29.605.792,71	97,2	182.580,26	0,6
CENTRO 205	30.426.334,30	821.631,29	2,7	810.827,61	2,6	640.051,03	2,1	29.605.792,71	97,2	182.580,26	0,6

El Informe 4 también queda desglosado en otros tres informes (4.1, 4.2 y 4.3), atendiendo al nivel de agregación de los datos.

Así, el Informe 4.1 refleja un resumen de las modificaciones presupuestarias e indicadores por Programas y agregado por Secciones.

**INFORME Nº 4.1:
RESUMEN MODIFICACIONES POR PROGRAMAS Y SECCIONES**

Datos correspondientes de 01-01-2001 a **11-2001**

PROGRAMA	Nº DE MODIFICACIONES	IMPORTE AUMENTOS	%	IMPORTE MINORACIÓN	%	CREDITO INICIAL	MODIFICAC. BETA	%	CREDITO ACTUAL	%
10	0	0	0,0	0	0,0	3.733.804	0	0,0	3.733.804	100,0
11	0	0	0,0	0	0,0	270.867	0	0,0	270.867	100,0
SECCION 1	0	0	0,0	0	0,0	4.004.671	0	0,0	4.004.671	100,0
20	0	0	0,0	0	0,0	408.000	0	0,0	408.000	100,0
SECCION 2	0	0	0,0	0	0,0	408.000	0	0,0	408.000	100,0
30	12	3.865	2,0	-442	-0,2	192.356	3.423	1,7	195.779	101,7
SECCION 3	13	3.865	2,0	-442	-0,2	192.356	3.423	1,7	195.779	101,7
100	49	278.831	1,4	-11.238.332	-59,8	18.784.769	-10.959.500	-58,3	7.825.268	41,6
102	6	12.197	2,2	-43.124	-8,0	535.107	-30.926	-5,7	504.180	94,2
103	15	6.134	2,0	-4.839	-1,5	303.391	1.295	0,4	304.686	100,4
104	10	2.544	0,8	-9.794	-3,1	308.055	-7.250	-2,3	300.804	97,6
108	8	5.400	4,0	-13.655	-10,1	134.802	-8.255	-6,1	126.546	93,8
109	10	12.277	4,5	-27.771	-10,2	271.012	-15.494	-5,7	255.517	94,2
110	8	7.039	2,3	-1.596	-0,5	302.350	5.442	1,8	307.792	101,8
120	8	11.678	0,2	-11.678	-0,2	4.716.400	0	0,0	4.716.400	100,0

El Informe 4.2 igualmente proporciona el resumen de las modificaciones presupuestarias e indicadores por Programas, pero agregado por Centros Presupuestarios.

INFORME N° 4.2: RESUMEN MODIFICACIONES POR PROGRAMAS Y CENTROS

Datos correspondientes de 01-01-2001 a 11-2001

PROGRAMA	N° DE MODIFICACIONES	IMPORTE AUMENTOS	%	IMPORTE MINORACIÓN	%	CREDITO INICIAL	MODIFICAC. NETA	%	CREDITO ACTUAL	%
321	21	454.366	2,4	-331.997	-1,7	18.572.689	122.369	0,6	18.695.058	100,6
322	15	239.168	4,0	-122.094	-2,0	5.641.209	117.074	2,0	5.958.283	102,0
323	12	16.817	3,5	21.005	4,4	471.573	4.187	-0,8	467.385	99,1
324	13	51.715	3,3	-34.989	-2,2	1.561.203	15.725	1,0	1.576.928	101,0
CENTRO 102	103	1.604.720	5,0	-841.880	-2,6	31.627.382	762.840	2,3	32.590.222	102,3
320	20	30.947	1,7	-24.514	-1,4	1.730.872	5.532	0,3	1.736.404	100,3
CENTRO 103	20	30.947	1,7	-24.514	-1,4	1.730.872	5.532	0,3	1.736.404	100,3
340	41	884.754	7,7	-596.477	-5,1	11.480.596	288.276	2,5	11.768.872	102,5
CENTRO 105	41	884.754	7,7	-596.477	-5,1	11.480.596	288.276	2,5	11.768.872	102,5
770	54	601.174	9,7	-345.460	-5,6	6.140.214	255.713	4,1	6.395.927	104,1
CENTRO 106	54	601.174	9,7	-345.460	-5,6	6.140.214	255.713	4,1	6.395.927	104,1
70	33	1.303.404	12,6	-596.286	-5,8	10.270.060	707.117	6,8	10.977.177	106,8
CENTRO 107	33	1.303.404	12,6	-596.286	-5,8	10.270.060	707.117	6,8	10.977.177	106,8
440	25	306.543	57,7	-7.501	-1,4	531.104	299.042	56,3	830.146	156,3
CENTRO 108	25	306.543	57,7	-7.501	-1,4	531.104	299.042	56,3	830.146	156,3

Por su parte el Informe 4.3 resume las modificaciones presupuestarias e indicadores totalizadas por Secciones.

El Informe 5 revela el estado de ejecución del gasto e indicadores por Capítulos.

INFORME N° 5: RESUMEN POR CAPÍTULO

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 7-2002

CAPÍTULO	CREDITO INICIAL	MODIFICACION	%	CREDITO ACTUAL	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%	EJECUTADO	%
1. PERSONAL	2.533.573.463,80	-345.889.837,80	-13,5	2.187.683.626,00	86,4	994.441.744,44	45,4	12.547.419,41	0,5	1.193.242.181,56	54,6
3. O. CORRIENTES	949.157.555,80	-144.335.154,34	-15,4	804.822.401,46	84,6	147.142.445,47	20,8	387.663.829,64	35,8	347.536.610,46	43,1
3.1. O. FINANCIEROS	220.960.972,00	0,00	0,0	220.960.972,00	100,0	65.043.379,36	29,4	7.032,56	0,0	155.917.592,64	71,5
4. O. TRAF. CORRIENTES	2.402.622.280,00	2.113.660.251,50	88,0	4.516.282.531,50	179,7	2.365.632.422,50	50,0	742.054.627,20	13,7	2.149.626.547,00	47,5
Suma Op. Corrientes	4.762.355.301,60	1.868.825.097,16	39,2	6.631.180.398,76	139,4	4.397.258.513,77	66,3	1.047.332.569,94	15,0	3.180.550.479,82	48,4
4. INVERS. KUALIFIC.	817.061.574,40	-48.457.859,45	-5,9	768.603.714,95	94,1	253.208.187,76	33,2	344.894.219,24	34,4	341.309.307,53	31,9
7. TRAF. CAPITAL	920.969.610,00	88.245.893,19	9,5	1.009.215.503,19	109,8	303.009.239,82	30,0	309.820.217,54	30,6	394.900.014,91	39,2
Suma Op. Capital	1.738.031.184,40	19.607.933,74	1,1	1.757.639.117,94	101,1	556.259.426,68	31,5	574.728.466,72	32,8	637.700.324,14	36,0
8. ACTIVOS FINANCIEROS	64.356.349,00	1.740.818,00	2,7	66.097.167,00	102,7	57.419.735,80	87,0	1.144.748,34	1,7	7.419.744,16	11,2
9. PASIVOS FINANCIEROS	301.476.093,40	0,00	0,0	301.476.093,40	100,0	120.457.137,38	39,9	0,00	0,0	181.018.956,02	60,0
Suma Op. Financieros	365.712.341,40	1.740.818,00	0,4	367.252.911,40	100,4	177.876.873,18	48,4	1.144.748,34	0,3	188.452.744,18	51,2
TOTAL	6.959.970.024,40	1.959.229.134,17	28,1	8.919.200.158,57	128,3	5.226.310.002,43	58,6	2.826.397.809,79	31,9	4.400.702.559,37	49,2

El Informe 6 expone un estudio sobre el estado de ejecución del gasto e indicadores a nivel de Subconceptos agregado por Conceptos, Artículos y Capítulos.

INFORME N° 6:
DESAGREGADO POR CAPITULOS, ARTICULOS, CONCEPTOS Y SUBCONCEPTOS
Datos correspondientes de 01-01-2002 a 11-2002

SUBC/CONC/ ARTICULO/ CAPITULO	CREDITO INICIAL	MODIFICACION	%	CREDITO ACTUAL	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%	EJECUTADO	%
1000	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
1001	5.504.940,00	0,00	0,0	5.504.940,00	100,0	407.143,00	7,1	0,00	0,0	5.097.797,00	92,9
1003	83.992.800,00	300.719,33	0,3	84.293.519,33	100,0	0.840.976,00	0,0	0,00	0,0	83.452.543,33	99,0
150	89.657.764,00	360.719,33	0,4	90.018.483,33	100,0	7.351.118,00	8,2	0,00	0,0	82.667.365,33	91,8
Art. 10	89.657.764,00	360.719,33	0,4	90.018.483,33	100,0	7.351.118,00	8,2	0,00	0,0	82.667.365,33	91,8
Capítulo 1	2.531.535.680,00	-351.942.700,00	-13,9	2.179.592.980,00	86,0	332.093.473,17	15,1	5.393.313,77	0,2	1.847.500.506,83	84,5
2000	232.472,00	21.130,18	9,1	253.602,18	109,1	193.874,07	76,5	26.527,64	10,5	39.728,11	15,6
200	232.472,00	21.130,18	9,1	253.602,18	109,1	193.874,07	76,5	26.527,64	10,5	39.728,11	15,6
2020	67.612.402,00	-121.444,60	-0,2	67.490.957,40	99,9	2.202.502,02	3,3	6.429.439,34	9,5	65.288.455,38	96,7
2020	67.612.402,00	-121.444,60	-0,2	67.490.957,40	99,9	2.202.502,02	3,3	6.429.439,34	9,5	65.288.455,38	96,7
2030	100.300,00	0.702,25	0,7	101.002,25	100,0	11.516,14	11,4	10.293,40	10,2	89.486,85	88,6
203	100.300,00	0.702,25	0,7	101.002,25	100,0	11.516,14	11,4	10.293,40	10,2	89.486,85	88,6
2040	4.724.735,00	-1.321.230,50	-28,0	3.403.504,50	72,0	342.707,11	10,1	1.331.350,00	39,0	2.071.754,40	60,9
204	4.724.735,00	-1.321.230,50	-28,0	3.403.504,50	72,0	342.707,11	10,1	1.331.350,00	39,0	2.071.754,40	60,9
2050	9.305.830,00	-650.109,00	-7,0	8.655.721,00	93,0	455.601,00	5,3	20.141,49	0,2	8.200.119,51	87,8

El Informe 7 brinda estudios sobre el Capítulo I desde cuatro puntos de vista, resultando así otros tantos tipos de informe (7.1, 7.2, 7.3 y 7.4)

El Informe 7.1 analiza el estado de ejecución del gasto e indicadores del Capítulo I (Gastos de Personal), a nivel de subconceptos, clasificado por Secciones y agrupados por Programas.

INFORME N° 7.1:
CAPÍTULO I A NIVEL DE SUBCONCEPTOS POR SECCIONES

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 9-2002

SUB-CONCEPTO	CREDITO INICIAL	MODIFICACION	%	CREDITO ACTUAL	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%	EJECUTADO	%
1622	0,00	69.101,21	0,0	69.101,21	0,0	18.522,26	17,5	19.252,63	22,0	39.326,90	56,4
1800	0,00	5.371,72	0,0	5.371,72	0,0	5.371,72	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
1801	0,00	120,25	0,0	120,25	0,0	120,25	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Programa 570	36.551.412,00	2.293.396,23	6,3	38.844.808,23	106,2	10.487.341,36	26,9	412.592,93	1,0	27.944.303,91	71,9
Sección 19	204.764.571,00	6.547.357,47	3,2	211.311.928,47	103,2	35.377.921,43	25,8	1.665.720,63	0,7	156.523.286,18	73,3
1009	229.920,00	0,00	0,0	229.920,00	100,0	57.494,31	25,0	0,00	0,0	172.425,69	74,9
1100	28.203,00	0,00	0,0	28.203,00	100,0	7.712,22	27,3	0,00	0,0	20.490,78	72,6
1101	49.033,00	0,26	0,0	49.033,26	100,0	12.350,36	25,0	0,00	0,0	36.774,90	74,0
1200	98.772,00	151.163,56	153,0	249.935,56	253,0	175.189,02	70,0	0,00	0,0	74.766,45	29,9
1201	11.976,00	145.423,10	1214,3	157.399,10	1314,3	130.123,29	82,8	0,00	0,0	27.275,81	17,2
1202	124.980,00	169.125,31	135,4	294.105,31	235,4	203.472,22	69,2	0,00	0,0	90.633,11	30,8
1203	43.797,00	0,00	0,0	43.797,00	100,0	22.108,21	50,4	0,00	0,0	21.688,79	49,6
1205	3.253,30	19.023,50	584,9	22.276,80	684,9	-3.453,76	-15,5	0,00	0,0	25.730,56	115,5
1210	135.457,00	229.908,80	169,7	365.365,80	269,7	273.456,47	74,8	0,00	0,0	91.909,33	25,2
1711	227.957,00	288.838,91	127,2	516.795,91	227,2	345.345,37	67,0	0,00	0,0	171.450,54	32,0

El Informe 7.2 realiza un estudio sobre el estado de ejecución del gasto e indicadores del Capítulo I (Gastos de Personal), a nivel de Subconceptos, clasificado por Centros Presupuestarios y agrupados por Programas.

INFORME N° 7.2:
CAPÍTULO I A NIVEL DE SUBCONCEPTOS POR CENTROS

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 9-2002

SUB-CONCEPTO	CREDITO INICIAL	MODIFICACION	%	CREDITO ACTUAL	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%	EJECUTADO	%
1702	150.202,00	116.733,12	77,7	266.935,12	177,7	4.498,67	1,00,0	0,30	0,0	262.436,45	98,0
1600	150.202,00	0,00	0,0	150.202,00	100,0	150.202,00	100,0	0,30	0,0	0,00	0,0
1610	6.010,00	0,30	0,0	6.010,30	100,0	4.492,13	74,8	0,30	0,0	1.518,17	25,2
1611	12.020,00	0,30	0,0	12.020,30	100,0	5.477,55	45,6	0,30	0,0	6.542,75	54,4
1613	3.406.071,00	0,30	0,0	3.406.071,30	100,0	2.319.471,20	68,1	0,30	0,0	1.086.600,10	31,9
1616	1.853.201,00	0,30	0,0	1.853.201,30	100,0	404.331,00	21,8	0,30	0,0	1.448.870,30	78,2
1800	601.012,00	-372.862,37	-62,0	228.149,63	37,9	228.149,63	100,0	0,30	0,0	0,00	0,0
1805	6.310.427,00	1.635.580,54	25,9	7.946.007,54	125,9	1.625.446,46	100,0	0,30	0,0	6.320.561,08	79,1
Programa 63	12.908.973,00	-3.199.335,92	-24,7	9.709.637,08	75,2	4.866.492,52	50,0	0,30	0,0	4.843.144,56	49,0
Centro 1	3.458.866,00	-1.197.637,91	-34,6	2.261.228,09	65,4	5.187.165,11	229,2	0,30	0,0	3.444.062,98	152,2
1000	73.156,00	0,30	0,0	73.156,30	100,0	18.174,22	24,8	0,30	0,0	54.982,08	75,2
1200	84.662,00	0,30	0,0	84.662,30	100,0	47.470,54	56,0	0,30	0,0	37.191,76	44,0
1202	60.344,00	1.463,52	2,4	61.807,52	102,4	40.407,30	65,4	0,30	0,0	21.400,22	34,6
1203	7.100,00	10.949,40	154,2	17.049,40	240,0	18.249,40	100,0	0,30	0,0	0,00	0,0
1205	50.932,00	1.429,21	2,8	52.361,21	102,8	7.430,22	14,1	0,30	0,0	44.930,99	85,9

El Informe 7.3 ofrece un estudio sobre el estado de ejecución del gasto e indicadores del Capítulo I (Gastos de Personal), a nivel de Artículos, clasificado por Secciones y agrupados por Programas.

INFORME N° 7.3:
CAPÍTULO I A NIVEL DE ARTÍCULOS POR SECCIONES

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 9-2002

PROGR.	ART.	CREDITO ACTUAL	AUTORIZADO	%	DISPUESTO	%	OBLIGAC. RECONOC. (EJECUTADO)	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%
603	16	448.111,32	320.364,94	71,6	320.364,94	71,6	320.364,94	71,6	127.746,36	28,3	0,00	0,0
604	12	442.772,54	164.414,9	37,1	164.414,9	37,1	164.414,9	37,1	278.357,64	62,8	0,00	0,0
601	13	547.753,02	556.594,48	101,6	556.594,48	101,6	556.594,48	101,6	241.058,52	43,3	0,00	0,0
604	16	764.200,33	279.132,08	36,5	279.132,08	36,5	279.132,08	36,5	485.068,25	63,5	0,00	0,0
605	10	71.154,02	54.342,74	76,4	54.342,74	76,4	54.342,74	76,4	16.811,28	23,6	0,00	0,0
605	12	24.826.770,69	22.033.633,05	88,8	22.033.633,05	88,8	22.033.633,05	88,8	2.793.137,64	11,2	0,00	0,0
605	13	241.897,49	98.212,76	40,6	98.212,76	40,6	98.212,76	40,6	143.684,73	59,3	0,00	0,0
605	16	4.536.303,06	4.551.119,84	100,3	4.551.119,84	100,3	4.551.119,84	100,3	1.335.481,12	29,4	0,00	0,0
605	18	251.541,09	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	251.541,09	100,0	0,00	0,0
606	12	447.430,64	248.368,05	55,5	248.368,05	55,5	248.368,05	55,5	199.062,59	44,5	0,00	0,0
606	13	58.869,02	22.722,57	38,6	22.020,57	37,4	22.020,57	37,4	36.848,45	62,5	0,00	0,0
606	16	129.601,67	91.312,96	70,5	91.312,96	70,5	91.312,96	70,5	38.288,71	29,5	0,00	0,0
SEC. 16		73.628.470,92	48.008.337,51	65,2	48.008.337,51	65,2	47.876.353,28	65,0	25.622.117,64	35,0	132.006,32	0,1
700	10	244.367,76	244.144,88	99,6	244.144,88	99,6	244.144,88	99,6	0,00	0,0	0,00	0,0
700	11	127.973,01	89.337,42	69,7	89.337,42	69,7	89.337,42	69,7	38.635,59	30,3	0,00	0,0

El Informe 7.4 expresa un estudio sobre el estado de ejecución del gasto e indicadores del Capítulo I (Gastos de Personal), a nivel de Artículos, clasificado por Centros Presupuestarios y agrupados por Programas.

INFORME N° 7.4:
CAPÍTULO I A NIVEL DE ARTÍCULOS POR CENTROS

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 9-2002

PROGR.	ART.	CREDITO ACTUAL	AUTORIZADO	%	DISPUESTO	%	OBLIGAC. RECONOC. (EJECUTADO)	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%
930	16	6.611.759,47	5.631.300,87	85,2	5.631.300,87	85,2	5.489.876,83	83,0	977.953,60	14,7	144.824,04	2,1
930	18	67.522,32	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	67.522,32	100,0	0,00	0,0
931	12	1.582.985,23	1.212.157,76	76,6	1.212.157,76	76,6	1.212.157,76	76,6	370.827,47	23,3	0,00	0,0
931	13	48.598.591,40	48.176.880,00	99,1	48.176.880,00	99,1	48.176.880,00	99,1	421.711,40	0,9	0,00	0,0
931	16	21.170.427,74	19.056.084,50	89,9	19.056.084,50	89,9	19.056.084,50	89,9	2.114.343,24	10,0	0,00	0,0
932	12	278.095,00	263.528,73	94,8	263.528,73	94,8	263.528,73	94,8	14.566,27	5,2	0,00	0,0
932	13	21.128.954,00	16.199.006,06	76,7	16.199.006,06	76,7	16.199.006,06	76,7	5.029.947,94	24,3	0,00	0,0
932	16	7.612.611,99	6.120.998,61	80,5	6.120.998,61	80,5	6.120.998,61	80,5	1.491.613,38	19,5	0,00	0,0
933	12	142.989,44	104.484,23	73,1	104.484,23	73,1	104.484,23	73,1	38.505,21	26,9	0,00	0,0
933	13	1.100.280,94	771.680,67	70,1	771.680,67	70,1	771.680,67	70,1	328.599,27	29,9	0,00	0,0
933	16	293.337,58	297.766,61	101,5	297.766,61	101,5	297.766,61	101,5	4.571,97	1,5	0,00	0,0
934	12	674.473,06	482.514,21	71,4	482.514,21	71,4	482.514,21	71,4	191.958,85	28,6	0,00	0,0
934	13	3.404.795,55	2.459.952,57	72,2	2.459.952,57	72,2	2.459.952,57	72,2	944.842,98	27,8	0,00	0,0
934	16	1.317.124,21	1.804.758,13	136,9	1.804.758,13	136,9	1.804.758,13	136,9	512.366,08	38,9	0,00	0,0
CRN. 102		151.804.479,62	131.751.109,10	86,8	131.751.109,10	86,8	131.691.436,91	86,8	20.053.362,72	13,2	1.042.272,69	0,6

El Informe 8 descompone el estado de ejecución del gasto e indicadores del Capítulo VI (Inversiones), a nivel de Subconceptos, clasificado por Secciones y agrupado por Programas.

INFORME N° 8:
INVERSIONES A NIVEL DE SUBCONCEPTO POR SECCIONES

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 8-2002

SUB-CONCEPTO	CREDITO INICIAL	MODIFICACION	%	CREDITO ACTUAL	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%	EJECUTADO	%
6038	0,00	8.888,97	0,0	8.888,97	0,0	8.888,97	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
6050	38.050,00	0,00	0,0	38.050,00	100,0	9.552,70	31,8	3.232,00	10,7	17.255,30	57,1
6052	1.171.972,00	0,00	0,0	1.171.972,00	100,0	148.279,00	12,6	1.023.593,00	87,3	0,00	0,0
6120	98.030,00	0,00	0,0	98.000,00	100,0	42.878,26	47,6	59.552,35	21,7	27.569,39	30,5
Programa 140	1.322.072,00	0,00	0,0	1.322.072,00	100,0	228.688,65	17,2	1.046.477,35	79,1	46.916,10	3,5
Sección 10	4.410.974,00	0,00	0,0	4.410.974,00	100,0	1.898.960,50	43,0	2.762.470,51	39,9	749.542,99	16,9
6030	38.050,00	-30.050,00	***,*	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
6031	0,00	4.705,93	0,0	4.705,93	0,0	4.705,93	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
6034	9.030,00	2.423,00	29,0	11.653,00	129,0	10.050,00	86,2	1.503,00	13,7	0,00	0,0
6050	50.264,00	0,00	0,0	50.264,00	100,0	294,31	0,5	26.307,30	52,3	23.662,39	47,0
6051	12.493,00	42.480,26	340,3	54.963,26	440,3	24.111,74	43,9	28.800,00	52,3	2.021,52	3,5
6052	12.528,00	6.400,00	47,8	18.528,00	147,8	4.920,48	26,5	6.216,25	33,5	7.351,27	39,8
6081	24.042,00	-23.186,15	-96,4	856,15	3,5	856,61	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
6082	21.035,00	0,00	0,0	21.035,00	100,0	21.035,00	100,0	0,00	0,0	0,00	0,0
6120	21.036,00	-21.036,00	***,*	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0

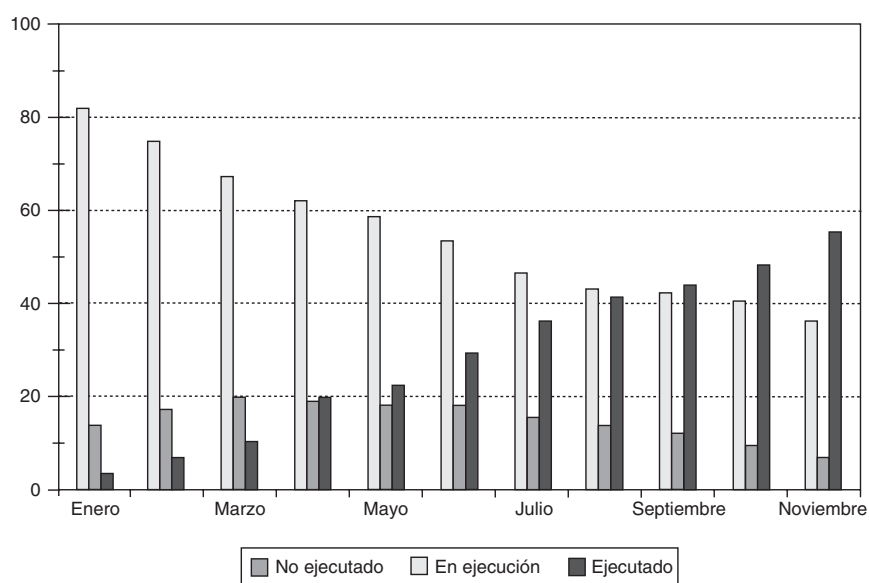
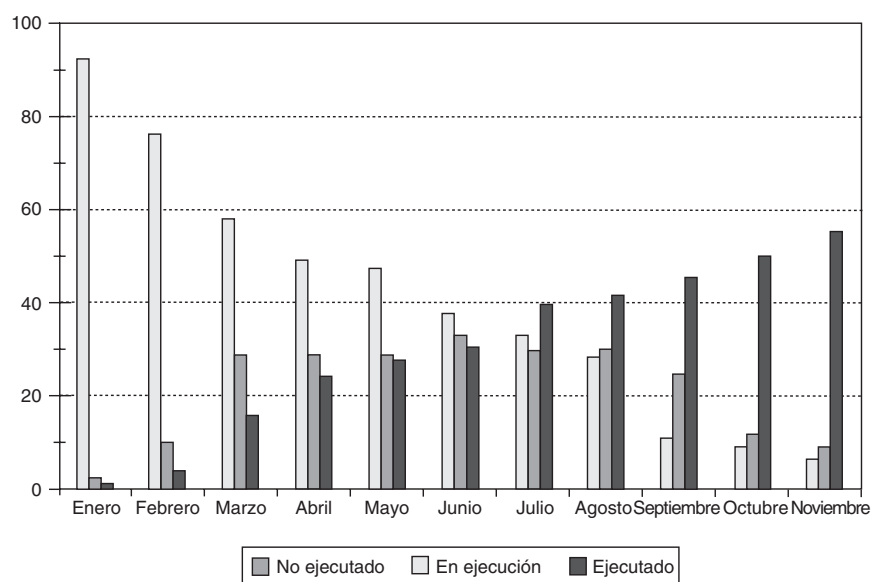
El Informe 9 presenta un estudio sobre el estado de ejecución del gasto e indicadores, agrupando los Programas por Funciones y Grupo de Función.

INFORME N° 9:
DESAGREGADO POR GRUPO DE FUNCIONES, FUNCIONES Y PROGRAMAS

Datos correspondientes de 01-01-2002 a 8-2002

PROGRAMA	CREDITO INICIAL	MODIFICACION	%	CREDITO ACTUAL	%	NO EJECUTADO	%	EN EJECUCION	%	EJECUTADO	%
Func. 722	19.754.742,00	-102.541,35	-0,5	19.652.200,75	99,4	2.831.431,60	14,4	12.931.490,64	65,1	4.799.272,51	24,4
301	56.116.249,00	31.686,93	0,0	56.147.646,93	100,0	1.801.131,24	3,2	29.707.533,92	52,9	24.539.092,77	42,7
330	1.587.829,00	1.803,34	0,1	1.589.622,64	100,1	162.447,19	29,0	445.165,54	28,2	679.009,22	42,7
440	2.237.103,00	1.933,70	0,0	2.239.036,70	100,0	263.041,37	11,8	897.527,15	39,0	1.075.217,82	48,0
Func. 724	59.942.387,00	34.433,73	0,0	59.976.820,73	100,0	2.428.346,20	4,0	31.054.235,61	51,7	26.293.249,80	43,8
Grupo 72	79.706.326,00	-68.117,34	-0,0	79.638.208,66	99,9	2.459.773,10	3,0	43.085.712,45	54,1	32.092.423,91	39,0
206	15.202.034,00	292.065,70	1,9	15.494.099,70	101,9	3.453.452,07	22,3	3.155.201,35	21,0	6.607.707,36	56,0
Func. 751	15.202.034,00	292.065,70	1,9	15.494.099,70	101,9	3.453.452,07	22,2	3.155.201,35	21,0	6.607.707,36	56,0
Grupo 75	15.202.034,00	292.065,70	1,9	15.494.099,70	101,9	3.453.452,07	22,2	3.155.201,35	21,0	6.607.707,36	56,0
303	10.700.474,00	455.738,31	4,2	11.156.212,31	104,3	1.578.444,02	14,0	5.886.808,33	52,7	3.690.959,66	33,1
Func. 761	10.700.474,00	455.738,31	4,2	11.156.212,31	104,3	1.578.444,02	14,0	5.886.808,33	52,7	3.690.959,66	33,1
Grupo 76	10.700.474,00	455.738,31	4,2	11.156.212,31	104,3	1.578.444,02	14,0	5.886.808,33	52,7	3.690.959,66	33,1
202	81.534.719,00	-28.836,10	-0,0	81.505.882,90	99,9	33.481.444,33	39,8	7.988.903,36	9,7	41.039.833,01	50,3
203	133.105,00	3.000,70	2,2	136.105,70	102,3	67.456,46	49,6	7.898,87	5,7	64.715,67	47,4
204	87.919,00	0,00	0,0	87.919,00	100,0	46.405,27	52,8	4.351,37	7,2	37.162,36	42,1

Por último, el Informe núm. 10 muestra una representación gráfica del estado de ejecución del gasto de cada una de las Secciones y de la totalidad del Presupuesto.



IV. DESARROLLO Y EVOLUCIÓN

La Disposición Final Primera de la Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, establecía el mes de enero de 1988 como fecha para la puesta en marcha de una Oficina de Control Presupuestario.

Con carácter previo a esta puesta en marcha era necesario modificar el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, en el sentido de que la misma fuera creada dentro de los órganos administrativos de la Cámara, lo que no ocurre hasta el Acuerdo de Mesa de la Asamblea de 7 de diciembre de 1988.

Dado lo anterior, el artículo 34 de la Ley 4/1988, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1989, establece como nueva fecha el 31 de enero de 1989 para que se halle en funcionamiento la Oficina de Control Presupuestario.

Resultando ineludible realizar previamente al funcionamiento de la Oficina de Control Presupuestario una serie de actuaciones preparatorias previas, mediante Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 12 de junio de 1990, a través de la Consejería de Presidencia se recaba la oportuna colaboración para concretar el tipo de soporte mecánico y articulación de entrega. Realizadas las indicaciones oportunas por la Consejería de Presidencia se emite informe sobre la situación de la Oficina de Control Presupuestario, del cual, mediante Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 30 de octubre de 1990, se da traslado a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión de Presupuestos y Hacienda.

Como consecuencia de lo anterior, se aprueba el Reglamento de funcionamiento de la Oficina de Control Presupuestario y sistema de peticiones, mediante Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 18 de diciembre de 1990.

A partir de esta fecha adquiere plena operatividad la Oficina de Control Presupuestario, solicitándose de la Consejería de Hacienda la remisión de la información de los estados de ejecución de los Presupuestos de la Comunidad de Madrid y sus Organismos Autónomos Administrativos de los meses del ejercicio de 1990 y de los otros ejercicios presupuestarios anteriores a esa fecha.

En este período inicial la información suministrada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda únicamente era remitida en soporte papel, lo que obligaba a la introducción manual de los datos, lo que en consecuencia arrastraba una demora considerable en la atención de las peticiones que sobre el estado de ejecución del Presupuesto cursaban los Grupos Parlamentarios, no pudiéndose cumplir en ningún caso lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/1988, de 22 de diciembre, anteriormente expresado, en el sentido de que aportar a los Grupos Parlamentarios información en tiempo real sobre la ejecución del Presupuesto.

Si bien aunque en la actualidad el estado de ejecución mensual es remitido tanto en soporte papel como en soporte magnético, lo que produce que las peticiones de los Grupos Parlamentarios puedan ser atendidas en los dos

o tres días siguientes a la recepción de la información remitida por la Consejería de Presidencia, el envío de esta información habitualmente se realiza al menos con una demora de 25 días desde que finalizó el mes correspondiente, por lo que en la práctica la información se encuentra disponible en el mes siguiente. Esta información es remitida, a solicitud del Portavoz del Grupo Parlamentario, tanto en soporte documental como en soporte magnético cd-rom.

Como se refleja en las memorias explicativas de carácter estadístico sobre el funcionamiento de la Oficina de Control Presupuestario, realizadas al final de cada año, conforme se dispone en el punto número ocho de su Reglamento de funcionamiento, desde su puesta en marcha esta Oficina ha realizado una actividad constante en cuanto al almacenamiento, tratamiento y elaboración de la información que periódicamente remite la Consejería sobre el estado de ejecución de los Presupuestos con destino a dar cumplimiento de las peticiones de informes que sobre esta materia realizan los Grupos Parlamentarios.

En relación con el estado de ejecución de los Presupuestos, desde enero de 1991 hasta diciembre de 2002, han tenido entrada en el Registro de la Oficina de Control Presupuestario un total de 148 peticiones de informes solicitados por los Grupos Parlamentarios, 66 del Grupo Parlamentario Popular y 82 del Grupo Parlamentario Socialista, habiéndose dado cumplimiento a todas las peticiones mediante el envío de la información solicitada.

Al mismo tiempo, han sido atendidas las peticiones de informes realizadas por los Grupos Parlamentarios relativos a otros estudios de carácter presupuestario, como son los relacionados con los Proyectos de Ley de Presupuestos, el desglose de las modificaciones presupuestarias llevadas a cabo en un determinado ejercicio presupuestario, los estudios comparativos de dotaciones de crédito actual relativos al mismo mes en dos ejercicios diferentes, las variaciones en las dotaciones de crédito inicial de determinados Programas respecto de dos ejercicios presupuestarios, etc.

Por otra parte la Oficina de Control Presupuestario colabora anualmente con la Comisión de Presupuestos en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid, a tres niveles:

- En la depuración de errores de las enmiendas que los Grupos Parlamentarios presentan al estado de gastos y de ingresos del Proyecto de Ley de Presupuestos.
- En la preparación de la documentación sobre las enmiendas al estado de gastos e ingresos necesaria para la tramitación del Proyecto-Ley en la Ponencia y Comisión de Presupuestos.
- Elaboración de los listados de votaciones de enmiendas al estado de gastos e ingresos en Comisión y en el Pleno, así como la relación de enmiendas definitivamente aprobadas al estado de gastos e ingresos para su posterior remisión a la Consejería de Hacienda.

V. LA OFICINA DE CONTROL PRESUPUESTARIO EN OTROS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

En la actualidad, en otros Parlamentos autonómicos, existen las siguientes Oficinas Presupuestarias:

- Parlamento de Canarias: Oficina Presupuestaria.
- Parlamento de Andalucía: Oficina de Control Presupuestario.
- Asamblea Regional de Murcia: Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario.

5.1. Parlamento de Canarias

El artículo 64 del Reglamento del Parlamento de Canarias crea una Oficina Presupuestaria integrada en la Secretaría General, destinada a asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público. Expresando que la organización y el funcionamiento de la indicada Oficina se regularán por las Normas de Gobierno Interior que a tal efecto se aprueben.

La Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 4 de abril de 2003, adoptó el Acuerdo sobre modificación de las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias, indicándose en el artículo 16 que, bajo la dirección del Letrado-Secretario General, la Administración Parlamentaria, a través de uno de los servicios de su área económica, ejecutará las labores de control y seguimiento presupuestario, con las siguientes funciones:

- a) La evaluación, desde el punto de vista económico, de cualquier iniciativa legislativa tramitada en el Parlamento de Canarias.
- b) El análisis de la documentación económica que deba ser remitida al Parlamento por el Gobierno de Canarias.
- c) La prestación de asesoramiento técnico a los órganos de la Cámara, así como de información a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.

Para garantizar el adecuado cumplimiento de estas funciones, la Mesa de la Cámara aprobará las normas de desarrollo que sean necesarias (art. 16.3)

Para el desarrollo de estas tareas, por medio de la Relación de Puestos de Trabajo, se dotará al servicio correspondiente con personal suficiente de carácter técnico y auxiliar (art. 16.2)

Consecuentemente con esta última disposición, mediante Acuerdo de la Mesa de 13 de mayo de 2003, se aprueba la modificación de la Relación

de Puestos de Trabajo, creando en el Servicio de Control y Seguimiento Presupuestario una plaza de Jefe de Servicio y otra de Administrativo.

Así pues, en la actualidad aún no ha sido puesta en funcionamiento la Oficina Presupuestaria del Parlamento de Canarias.

5.2. Parlamento de Andalucía

En sesiones celebradas los días 18, 19 y 20 de abril de 1995, el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó su nuevo Reglamento, que sustituía al de 1991, estableciendo en el artículo 63 que en el seno de la Secretaría General funcionará una Oficina de Control Presupuestario.

Las funciones asignadas por el Reglamento a la Oficina de Control Presupuestario son:

- Asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara en materias presupuestarias.
- Informar a los Grupos Parlamentarios y a los miembros de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos sobre la documentación que se reciba en la Comisión acerca de la aprobación y ejecución de los mismos, así como sobre aquellos aspectos de la actividad parlamentaria que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos.

El objeto de esta disposición normativa es facilitar y ampliar la labor de información y estudio de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos en relación a la ejecución del Presupuesto, de acuerdo con las previsiones del artículo 93 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Cumplidos los trámites administrativos previos de creación y puesta en funcionamiento inicial de la citada Oficina, con fecha 23 de abril de 1997, se suscribió un Protocolo de Colaboración entre el Parlamento y la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, por el cual se acuerda:

- Periodicidad de la información presupuestaria.
Se remitirá por la Intervención General de la Junta de Andalucía a los diez días siguientes al fin de cada mes.
En los diez primeros días de febrero se remitirá información sobre la liquidación provisional del ejercicio presupuestario anterior.
- La información de la ejecución presupuestaria comprenderá la totalidad del Presupuesto de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos.
- Contenido de la información.
- Estado de ejecución de ingresos: previsiones iniciales, modificaciones, previsiones definitivas, contraídos, anulaciones, derechos reconocidos netos, ingresos, devoluciones, recaudación neta, derechos pendientes de cobro y seguimiento de los derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores.

- Estado de ejecución de gastos: crédito inicial, modificaciones, créditos definitivos, retenciones, autorizaciones, disposiciones, obligaciones reconocidas, pagos propuestos, pagos ordenados, pagos realizados y seguimiento de las obligaciones reconocidas de ejercicios anteriores y justificaciones.
- Información sobre gestión del endeudamiento: esta información se remitirá con carácter mensual en los modelos establecidos.
- Canal de información específico y directo.
Se establece un canal específico y directo de información entre la Oficina de Control Presupuestario y la Intervención General para dar contestación en un plazo no superior a quince días, a toda consulta cuya respuesta pueda realizarse con la información obrante en el Sistema Integrado de Gestión Presupuestaria, Financiera y de Tesorería. Para ello se dotará a la Oficina de un acceso directo y concreto a dicho Sistema Integrado.

Por último, mediante Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 17 de septiembre de 1997, se aprueban las Normas de Acceso a la Información a Prestar por la Oficina de Control Presupuestario, que se resumen:

1. Solicitudes

La información podrá ser solicitada por los portavoces de los Grupos Parlamentarios y por los miembros de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos.

Estas solicitudes de información se presentarán en el Registro General del Parlamento, dirigidas a la Mesa de la Cámara y se tramitarán por la Secretaría General de la misma, contestándose por la Oficina de Control Presupuestario.

Las solicitudes se atenderán conforme al orden de presentación en cada una de sus modalidades, sin que este orden suponga el retraso de una información cuando ésta se encuentre en condiciones de ser facilitada.

2. Contenido de la información

Se recoge en esta materia todo lo dispuesto en el Protocolo de Colaboración antes examinado.

3. Plazos de respuesta

Se determinan diferentes plazos de respuesta en función del objeto de la información solicitada:

Se establece un plazo máximo de cinco días si el objeto de la información son los datos en la forma presentada por la Intervención General.

Si el objeto fuese una información específica y concreta no contenida en los datos informáticos facilitados por Hacienda, el plazo de respuesta será de veinte días.

Si la solicitud tiene por objeto una información que requiera una elaboración informática a partir de los datos disponibles, la información requerida se suministrará en el plazo de quince días, siempre que ello sea posible de acuerdo con la capacidad de los medios existentes y así lo autorice la Mesa del Parlamento.

Si por razones de capacidad la Oficina de Control Presupuestario no pudiera dar respuesta en el tiempo establecido, se dará preferencia a las solicitudes formuladas por

los Portavoces sobre las de los Diputados y, de entre estos últimos, a los de aquellos Grupos Parlamentarios que hubiesen hecho un menor uso de aquella en cada uno de los períodos de sesiones.

Concluidos los plazos establecidos sin obtenerse respuesta, los Grupos Parlamentarios y Diputados deberán reiterar la solicitud.

En la actualidad, la Oficina de Control Presupuestario del Parlamento de Andalucía recibe en soporte informático el estado de ejecución de gastos e ingresos y en soporte documental la información sobre el estado de endeudamiento. No disponiendo de acceso directo y concreto al Sistema Integrado de Gestión Presupuestaria, Financiera y de Tesorería.

Esta Oficina no cuenta, por el momento, de una aplicación informática diseñada para la obtención de informes de manera automatizada.

5.3. Asamblea Regional de Murcia

El artículo 81, encuadrando dentro de la Sección 3.^a, Capítulo VI, Título III, del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, aprobado por el Pleno de la Cámara el 14 de abril de 1988, y reformado en Sesiones Plenarias de 15 de julio de 1994, 27 de junio de 1996, 15 de abril y 3 de noviembre de 1999 y 13 de junio de 2002, crea la Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario, bajo la dependencia orgánica de la Secretaría General, atribuyéndola las siguientes funciones:

- a) Asesorar técnicamente a los Grupos Parlamentarios en materia presupuestaria.
- b) Servir de apoyo a los órganos de la Cámara, a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados en el control continuado en la fase de ejecución de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y del Sector Público Regional dependiente de la misma.
- c) Informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados, especialmente a los miembros de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, de la documentación relativa a la aprobación, ejecución y liquidación del Presupuesto.
- d) Elaborar informes, comunicaciones o resúmenes sobre la documentación a que se refiere el apartado anterior, así como sobre la documentación de carácter económico y presupuestario recibida en la Cámara, tanto por iniciativa propia de la Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario, como a solicitud de los Grupos Parlamentarios o de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto.
- e) Facilitar a los Grupos Parlamentarios y a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto documentación suficiente que afecte a cada comparecencia con carácter previo.
- f) Asesorar a la Ponencia de la Comisión correspondiente en la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

- g) La información, asesoramiento y apoyo sobre cualquier otra actividad parlamentaria de seguimiento y control continuado del Presupuesto.
- h) Cualesquiera otras tareas que, en el ámbito presupuestario y económico, se le encomienden por la Mesa o por el Letrado-Secretario General.

Para poder dar cumplimiento a estas funciones, se dispone en el punto 2 de este artículo que la Consejería competente en materia presupuestaria, los Organismos Autónomos, Entes y Empresas Públicas que configuran el sector público regional dependiente de la Comunidad Autónoma, facilitarán en el primer mes de cada período ordinario de sesiones a la Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario, a requerimiento y a través de la Presidencia de la Cámara, cuanta información sea solicitada en relación con la ejecución del Presupuesto.

Al igual que en el Parlamento de Andalucía, existe un Convenio de Colaboración en virtud del cual se reciben en soporte informático los datos sobre el estado de ejecución de gastos.

Esta Oficina comenzó su funcionamiento durante el año 1999 y en la actualidad no dispone de una aplicación informática diseñada al efecto.

VI. DESARROLLO FUTURO DE LA OFICINA DE CONTROL PRESUPUESTARIO

La Oficina de Control Presupuestario de la Asamblea de Madrid se creó con la finalidad de proporcionar a los Grupos Parlamentarios una amplia información sobre el estado de ejecución del Presupuesto de la Comunidad de Madrid, como apoyo a las labores de control parlamentario que realizan los Ilmos. Sres. Diputados no sólo a través de la Comisión de Presupuestos y Hacienda, sino en todos los ámbitos en los que se puedan desarrollar los debates parlamentarios, ya que esta información permite saber el grado de ejecución de cada uno de los Programas de gasto del Presupuesto y, por tanto, el grado de consecución de los objetivos asignados a cada uno de ellos. Asimismo, el seguimiento de esta información facilita la elaboración de las enmiendas al estado de gastos e ingresos que presentan los Grupos Parlamentarios al Proyecto de Ley de Presupuestos para cada ejercicio.

El artículo 34 de la Ley 4/1988, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1989, dispone que la información sobre la ejecución del Presupuesto a los Grupos Parlamentarios se aportará en «tiempo real». Este precepto suponía:

- Un conocimiento permanente sobre la ejecución del Presupuesto. El requisito de aportar la información a «tiempo real» tiene un alcance ilimitado, en el sentido que requeriría un conexión permanente del legislativo, a través de la Oficina de Control Presupuestario, con los sistemas contables-presupuestarios y económicos-financieros de gestión del ejecutivo, y a su vez de esta Oficina con los Grupos Par-

lamentarios, para dar cumplimiento al mismo, con lo cual la verificación de la correcta actuación del gobierno se alcanzaría plenamente. De igual naturaleza es la previsión que establece el punto 4 del Protocolo de Colaboración de la Junta de Andalucía con el Parlamento.

- Un sentido amplio del concepto «Presupuesto», en una doble vertiente, ya que abarcaría la ejecución del Presupuesto de Gasto y la del Presupuesto de Ingreso, y, por otro lado, se referiría a todos los centros presupuestarios que conforman la Comunidad de Madrid, es decir, no sólo al Presupuesto de la Administración de la Comunidad de Madrid y a sus Organismos Autónomos Administrativos y Mercantiles, sino también a los Presupuestos de los Entes Públicos y Empresas Públicas. Tal y como estableció el artículo 22.bis introducido por Modificación del Reglamento de Régimen Interior mediante Acuerdo de la Mesa de 12 de septiembre de 1988.

Anteriormente, la Disposición Final Primera de la Ley 4/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1988, había establecido que «el Consejo de Gobierno facilitará la información documental necesaria capaz de proporcionar a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios informe sobre el estado de ejecución de los Presupuestos aprobados por la presente Ley, a requerimiento de cualquiera de éstos en el ejercicio de sus funciones parlamentarias».

Tal y como se ha expuesto en el apartado IV, la Oficina de Control Presupuestario, salvadas las incidencias iniciales, ha venido recibiendo del Consejo de Gobierno, a través de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, con carácter mensual, el estado de ejecución del Presupuesto de Gasto de la Administración de la Comunidad de Madrid y de sus Organismos Autónomos Administrativos y Mercantiles, en soporte informático.

Durante estos últimos años la Oficina viene funcionando regularmente, si bien los flujos de entrada y salida de la información se han mantenido constantes, no existiendo iniciativas de los Grupos Parlamentarios para demandar al Ejecutivo mas información tanto cuantitativa como cualitativamente, debido en parte a la posición mayoritaria de los Gobiernos autonómicos en la Comunidad de Madrid, desde las últimas legislaturas, a diferencia de otros Gobiernos autonómicos cuya posición minoritaria han permitido propuestas alternativas de impulso y orientación del Ejecutivo.

En estos momentos en los que se inicia una nueva legislatura sería conveniente por parte de los Grupos Parlamentarios que se constituyan en la Cámara instar a establecer un Protocolo de colaboración con la Consejería de Hacienda, al igual que en otras Comunidades Autónomas como las de Andalucía y Murcia, a través de un convenio de colaboración que, por un lado, formalizase la remisión de la información y la periodicidad en el envío y por otro, ampliase su contenido en las dos vertientes antes citadas, alcanzando un grado de mayor cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 34 de la Ley 4/1988, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 1989.

La ampliación del contenido de la información suministrada por el Ejecutivo y su remisión en soportes magnéticos que permitiesen su tratamiento fiable impulsaría el desarrollo futuro de esta Oficina que cuenta con el apoyo de la Dirección de Informática y Tecnología, con los medios técnicos necesarios para dar cumplimiento a las peticiones que realicen los Grupos Parlamentarios, mejorando así el control parlamentario que en un sistema democrático debe realizarse sobre las actividades ejecutivas y administrativas del Gobierno.

VI

RECENSIONES

Stern, Klaus:
Derecho del Estado
de la República Federal de Alemania
(Band V Die geschichtlichen
Grundlagen des Deutschen Staatsrecht)
Verlag C. H. Beck, München, 2000, 2.298 pp.

La obra del Profesor STERN *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (*Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*) es un trabajo de referencia imprescindible para cualquier estudioso del Derecho constitucional, no sólo alemán, sino también español. Esta gran obra está dedicada al Derecho del Estado de la República Federal de Alemania y abarca el estudio detallado de los principios esenciales de ese Derecho, de la naturaleza, estructura, funciones y órganos del Estado, de los derechos fundamentales, del desarrollo histórico del Estado, y del Derecho del Estado de los *Länder*.

Para la elaboración, redacción y corrección del trabajo, el Profesor Klaus STERN ha contado con la ayuda de un grupo de profesores a los que, en el prólogo de cada uno de los volúmenes, agradece su colaboración. Pero hay que advertir que no se trata de una obra colectiva, y por eso mismo resulta elogiable la capacidad de trabajo del autor y la labor de síntesis que realiza.

La obra completa de este Profesor de la Universidad de Colonia se compone de seis volúmenes: el primero de ellos, de 1977¹; el segundo, de 1980; el tercero, compuesto por dos tomos de 1988 y 1994, respectivamente; el quinto, de 2000, y el cuarto y el sexto volumen, que se encuentran en proceso de elaboración. El conjunto del trabajo tiene por finalidad, como el autor bien señala en el prólogo de la primera edición del volumen I, ser una exposición sistemática global y una obra de consulta para todo aquel estudiante o estudioso del Derecho del Estado.

* Profesora de Derecho Constitucional. Universidad de Alcalá de Henares.

¹ En España existe traducción de este primer volumen, realizada por los Profesores Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Klaus STERN, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

El primer volumen lleva por título «Los conceptos esenciales y los fundamentos del Estado, y los principios estructurales de la Constitución», y está dedicado, por un lado (Capítulo I), a conceptos fundamentales como el Derecho del Estado, la Ciencia del Derecho del Estado, la Constitución y el Derecho constitucional, entre los que, sin embargo, no se incluye el de «Estado»²; a la llamada «Teoría de la Constitución», y a la pertenencia al Estado y al desarrollo constitucional de ciertos elementos constitutivos del mismo. Por otro lado (Capítulo II) se analizan los principios estructurales del Estado, esto es, el principio del Estado de Derecho, el principio democrático, el principio del Estado social, el del Estado federal, el republicano, y el régimen parlamentario de Gobierno.

El segundo volumen se ocupa de la organización del Estado, y más concretamente, en el Capítulo III, se analizan «los órganos del Estado», entre los que se incluye, en primer lugar, al pueblo, como poder constituyente; a continuación se analizan los distintos órganos constitucionales, la Asamblea Federal o Dieta (*Bundestag*), el Consejo Federal o Cámara Alta (*Bundesrat*), el Presidente Federal (*Bundespräsident*), y otros órganos estatales como los Tribunales federales (*Bundesgerichte*) o el Banco Federal alemán (*Bundesbank*). Los siguientes Capítulos están dedicados a las funciones del Estado (Capítulo IV), a la constitución financiera (Capítulo V) y al Derecho de excepción (Capítulo VI).

El volumen tercero, dedicado a «las teorías generales de los derechos fundamentales», se subdivide a su vez en dos tomos. A diferencia de la sistemática de la Ley Fundamental, en la que los derechos fundamentales se sitúan en primer lugar, en la obra de STERN los derechos fundamentales no se analizan en el primer volumen, sino en el tercero. El autor lo justifica afirmando que «el Estado es, desde el momento en que tiene capacidad para constituirse, la condición de existencia de una comunidad duradera. Esta idea conduce a iniciar la exposición de un sistema del Derecho del Estado no con los derechos (los derechos fundamentales) frente al Estado, sino a dedicarnos ante todo al propio Estado, a su configuración y organización, a sus principios arquitectónicos, a sus instituciones y funciones. Ésta es la tradición de la Ciencia alemana de Derecho del Estado, a pesar de que la Ley Fundamental, por motivos de otra índole, ha situado los Derechos Fundamentales al comienzo del texto constitucional»³.

Los dos tomos que componen este tercer volumen se estructuran en diez grandes Capítulos (cinco en el volumen III/1, y otros cinco en el volumen III/2), que se ocupan desde el origen y evolución de los derechos hasta la existencia de un sistema de derechos fundamentales⁴, cuyo significado,

² El hecho de que la obra de Stern no aborde el concepto de Estado de una forma directa ha sido criticado entre otros autores por E. W. Böckenförde (en *Der Staat als sittlicher Staat*, 1978, pp. 9 a 10) que le tacha de hacer Ciencia del Derecho del Estado o un Derecho del Estado sin Estado.

³ Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, Prólogo, p. IX.

⁴ La búsqueda de un sistema de derechos fundamentales ha planteado tantas dificultades como críticas. Entre las críticas, destaca la del profesor Ulrich Scheuner («Pressefreiheit», en *Veröffentlichungen den*

según el propio STERN, no debe ser sólo el de su valor clasificatorio o teórico, sino que ha de tener, además, un efecto sobre los propios preceptos constitucionales para facilitar la aplicación sistemática de los mismos.

El cuarto volumen, sobre «los derechos fundamentales», se encuentra todavía en proceso de elaboración, debido, como el propio STERN reconoce, a la complejidad y magnitud del mismo, ya que en él se pretende analizar cada uno de los derechos fundamentales en particular, de acuerdo con la sistemática propuesta en el volumen anterior.

El quinto volumen, del que queremos dar noticia aquí, está dedicado a «los fundamentos históricos y los principios fundamentales del Derecho del Estado de los *Länder*». Y, por último, el volumen sexto, que, como el cuarto, se encuentra en fase de elaboración, se va a dedicar a «los rasgos fundamentales del Derecho del Estado de los *Länder*».

★ ★ ★

¿Por qué un volumen (y otro en preparación) dedicado a la historia alemana en una obra sobre Derecho del Estado? «La historia nos enseña lo que fue bonito y lo que fue vergonzoso, lo que fue útil y lo que no. Sin conocer la historia no se puede entender ni la vida pública ni la privada; sin ella es incomprensible una buena administración tanto de los asuntos públicos como de los privados...» Así refleja STERN, en esta cita de Philipp MELANCHTHON (p. VII del Prólogo), la necesidad del conocimiento de la historia para una mejor comprensión de la sociedad y, con ello, del Estado y del Derecho del Estado.

Es la historia alemana y, como motor de la misma, el pueblo alemán con su idiosincrasia lo que lleva a una determinada forma de Estado, lo que conduce a configurar un Estado como «indispensable protector de la libertad y de la seguridad del individuo». Y no sólo a esto, sino también a perfilar los límites del Estado o del sistema de derechos fundamentales. De este modo, aunque no de forma expresa, se configura en la obra de STERN un determinado concepto de Derecho del Estado.

A juicio del autor, «un Derecho del Estado trata del Derecho y del Estado», y que, en este terreno, la argumentación no puede renunciar a las referencias históricas. «El Derecho del Estado no sólo es Derecho y Estado, sino también reflejo de ambos en la vida y en la existencia de un pueblo. Esta idea vincula la visión de la realidad y la evolución histórica del Estado de los alemanes»⁵.

Por otro lado, el autor reconoce que sólo seremos capaces de evolucionar y hacer frente al presente, habiendo aprendido y/o aprehendido nuestro pasado. El Derecho del Estado no podría llegar a entenderse, y mucho menos a perfeccionarse y superar los errores, sin un estudio pormenorizado de la historia del mismo. En este sentido, Klaus STERN considera que los ale-

Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, núm. 2, 1965, p. 42) o la del profesor Konrad Hesse (*Grundzüge der Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 13.ª ed., 1982, p. 121).

⁵ Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol. I, Prólogo, p. VII.

manes han aprendido la lección del pasado y pueden contradecir lo que mantenían filósofos como HEGEL sobre el hecho de que los pueblos y los Gobiernos nunca aprenden de la historia y nunca extraen conclusiones de la misma. Así, en este volumen dedicado exclusivamente a la historia de Alemania, el autor demostrará hasta qué punto la evolución y los continuos cambios producidos son fruto de ese posible aprendizaje. Preguntarse qué es lo que la historia nos ha enseñado, en relación con el Derecho, el Estado, la política y sus instituciones fundamentales, nos demuestra, al final, que el significado de las experiencias históricas es en gran medida relevante para decisiones posteriores.

Partiendo de las premisas anteriores, el objetivo del autor con este quinto volumen ha sido «describir los fundamentos históricos en la medida y en la manera que se crea necesario para comprender el actual Estado alemán y su Derecho del Estado, sin pasar por alto, sin embargo, otros acontecimientos históricos importantes». Esta labor supone lógicamente una ardua tarea de selección y de delimitación de los hechos y acontecimientos más importantes, lo cual, como él mismo afirma, no se ha visto, en algunos momentos, libre de un punto de vista personal.

Reconoce STERN que no existe en Alemania, desde el punto de vista constitucional, una «unicidad histórica» como la que existe, por ejemplo, en Estados Unidos o en la Confederación Helvética, donde las Constituciones han servido de firme apoyo a los Estados durante un largo período de tiempo; en contrapartida, sin embargo, en Alemania existe una rica historia político-constitucional con numerosas apoyaturas. Épocas claras y oscuras han marcado el desarrollo histórico estatal de Alemania, así como el de sus Constituciones, hasta la actualidad. Es por ello que no se puede tomar como punto de partida la Constitución de 1949, «permanecemos obligados por el pasado» afirma STERN. Sólo se puede entender correctamente el presente si se conoce la totalidad del pasado. Por esta razón el autor no comienza con el análisis de los acontecimientos históricos acaecidos tras la división de Alemania, sino que entiende necesario hacer una consideración del desarrollo histórico que abarque algo más de dos décadas para encontrar los puntos centrales de la historia, inconclusa todavía, debido, sobre todo, a la creciente globalización y a la tendencia de los Estados a desaparecer o integrarse dentro de la Unión Europea.

Interesa destacar, finalmente, que la historia de Alemania no haya sido relevante sólo para los alemanes. Así, aunque lo conseguido a través de la historia alemana no haya tenido la repercusión y el alcance que han alcanzado la idea francesa de «libertad, igualdad y fraternidad», el reconocimiento de los derechos fundamentales en la Constitución americana, o, incluso, la forma parlamentaria de gobierno inglesa, el actual Estado social de Derecho alemán se puede considerar una conquista tan importante como las anteriores, y así lo demuestra el hecho de que la Constitución de 1949 ha sido tomada como referencia por constitucionalistas europeos

y de otros continentes, y que se considere una gran contribución al movimiento constitucional.

★ ★ ★

Como ya hemos indicado, el volumen quinto de la obra de STERN tiene por objeto el análisis de «los fundamentos históricos y los principios fundamentales del Derecho del Estado». Éste se inicia con el estudio del Reino franco como primera forma estatal alemana y continúa con el de las siguientes formas de organización estatales: la Federación alemana, la Confederación, el Imperio alemán, la República de Weimar y el Régimen nacionalsocialista. Especial atención se dedica a la historia alemana a partir de la II Guerra Mundial, es decir, al reparto de Alemania tras 1945, a la organización de dos Estados diferentes y a la posterior reunificación, en todos sus aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales.

Estructurado en tres Capítulos, este volumen analiza de forma detallada y pormenorizada cada uno de los principales acontecimientos de la evolución histórico-jurídica antes señalados.

El Capítulo primero, dedicado a las primeras formas de organización estatal, se divide a su vez en dos apartados. En el primero de ellos se analiza el Imperio alemán (*das alte deutsche Reich*) —desde el Reino franco hasta el Sacro Imperio Romano Germánico— y, a continuación, la aparición de los reinos alemanes (*die deutschen Territorialstaaten*). En el segundo apartado se estudia con detenimiento el proceso de construcción de la Confederación alemana (*der deutsche Staatenbund*), tras la dominación francesa y tras el reparto que sufrió el país en el Congreso de Viena. Como se sabe, el Congreso, en la práctica, vino a dar una solución a la cuestión de la unidad alemana, porque de él se derivó la Confederación, que venía a sustituir a la existente bajo el dominio francés (la Confederación del Rin), y que no era otra cosa que la unificación de los Estados alemanes soberanos sobre una base contractual de Derecho internacional.

El Capítulo segundo analiza, en tres apartados, la evolución de la forma de organización política desde la Confederación hasta el triunfo del nacionalsocialismo:

- El primer apartado está dedicado a la etapa monárquica del Estado alemán. El estudio se inicia con el análisis de la Confederación alemana del Norte (*der norddeutsche Bund*). Explica el profesor STERN cómo la Confederación se dotó de una organización, de una Constitución federal, y de una serie de «normas supremas» para los ordenamientos internos de los Estados federados que limitaban las competencias de la Confederación, de modo que cada Estado federal poseía una «Constitución privilegiada». A continuación se analiza el Imperio alemán (*das deutsche Reich*): su aparición como resultado de la unión de la Confederación del Norte con los Estados alemanes del Sur; la Constitución de 1871, que define al Estado como una monarquía nacional, federal y constitucional, en la que la soberanía

se atribuye a un Consejo Federal, mientras que la dirección de la Nación se otorga a un Canciller (junto al Emperador), lo cual provocó la no parlamentarización de la forma de Gobierno alemán, y, finalmente, su evolución hasta la I Guerra Mundial.

- El segundo apartado se dedica a la primera forma de Estado republicana en Alemania, es decir, a la República de Weimar (*die Weimarer Republik*). En él se detallan los continuos enfrentamientos, tanto internos como externos, que existieron durante el proceso constituyente. El profesor STERN analiza la Constitución de Weimar y los cambios que ésta introdujo: condujo a una mayor centralización del Estado, favoreció al Ejecutivo y creó una Presidencia fuerte, debido a la desconfianza que entonces producía la Asamblea parlamentaria. A pesar de los intentos por conseguir el restablecimiento de la Nación tras la I Guerra Mundial, la República de Weimar, sin embargo, no supo contentar al pueblo alemán, que todavía se sentía humillado por las condiciones en que había quedado Alemania tras el Tratado de Versalles, y así, fruto de este descontento social, fueron surgiendo movimientos cada vez más radicales que pretendían devolver a Alemania su grandeza, como el partido nacionalsocialista. En el trabajo se analiza cómo este hecho, unido a los defectos de la propia Constitución de Weimar (el tipo de sistema electoral, la forma de gobierno presidencial-parlamentario...), condujeron a la República al fracaso.
- El tercer apartado de este Capítulo abarca desde la aparición del régimen nacionalsocialista (*der nationalsozialistische Führerstaat*) hasta la II Guerra Mundial. Con el nombramiento de Adolf Hitler como Canciller alemán se pone fin al régimen democrático y se inicia un tipo de política agresiva, expresión de la cual fueron actos como, por ejemplo, la ocupación del «pasillo polaco de Danzig», que conducirían a la II Guerra Mundial. STERN explica en este apartado el proceso de monopolización del poder por parte del régimen nacionalsocialista, así como la posterior construcción de una estructura estatal y unos fundamentos ideológicos sobre los que este poder se debía asentar, plasmados en el principio autoritario «Un pueblo, un Imperio, un dirigente» (*«Ein Volk, ein Reich, ein Führer»*).

El Capítulo tercero se divide, como el anterior, en tres apartados:

- En el primero de ellos se analiza la situación del Estado alemán bajo el control de los aliados. Aquí el autor estudia el significado de la capitulación alemana y sus condiciones, las instituciones existentes en aquel momento, como, por ejemplo, el Consejo de Control de los Aliados (*Der alliierte Kontrollrat*), y la situación en las diferentes zonas ocupadas (británica, americana, francesa y rusa), así como la política seguida en cada una de ellas. Se analizan las condiciones de vida durante el tiempo de la ocupación, abarcando numerosos ámbitos: la Iglesia, la industria, los medios de comunicación... y, posteriormente, la consolidación y constitucionalización de los *Länder*,

dedicando especial atención a los procesos de creación de las diferentes Constituciones.

- El segundo apartado está dedicado a la construcción de los dos Estados alemanes, esto es, al surgimiento y desarrollo constitucional, por un lado, de la República Federal de Alemania y, por otro, de la República Democrática. Como se sabe, Alemania quedó dividida en dos Estados que surgieron de las cuatro zonas de ocupación. Las tres zonas bajo control de las tres potencias aliadas occidentales dieron lugar en 1949 a la República Federal de Alemania y la zona bajo control militar soviético inició un proceso autónomo de organización que concluyó con el establecimiento de la República Democrática alemana. En el estudio sobre la República Federal de Alemania, el autor pone especial énfasis en la fase de nacimiento, los estatutos de los aliados y la consolidación del régimen constitucional. En cuanto a la República Democrática alemana, el autor se detiene en el proceso de formación estatal, el régimen de la Constitución de 1949, el de la Constitución socialista de 1968, las reformas constitucionales de 1974, y concluye analizando el surgimiento de una nueva política centrada en un pensamiento de unificación de la República Federal, que se conseguirá gracias a la democratización de la República Democrática y a una política de acercamiento entre las dos Alemanias.
- Concluye STERN su obra con un tercer apartado dentro de este Capítulo dedicado al restablecimiento de la unidad alemana mediante el proceso de reunificación. El impulso unificador surgió como consecuencia del desprestigio y desmoronamiento de los aparatos estatales centralizados de la República Democrática alemana, marginando al proceso de aproximación gradual que se estaba llevando a cabo y provocando que en el plazo de un año se superaran los obstáculos existentes tanto a nivel nacional como internacional y se celebraran las primeras elecciones generales alemanas para un único Parlamento. En este apartado el autor analiza: el objetivo estatal de la unidad, señalando la situación de crisis en la República Democrática alemana, y como contrapunto, la estabilidad de la República Federal de Alemania; a continuación, la política de reunificación del Gobierno federal desde 1989; los acuerdos y actos jurídicos para la reunificación de Alemania; los actos jurídicos en los que participó el pueblo, y, por último, la reunificación «interna» como tarea común de todos los alemanes.

★ ★ ★

Así pues, este volumen contiene no ya sólo un repaso histórico de los momentos más relevantes de la historia alemana, sino, como su autor pretendía, una síntesis que nos ayuda a comprender los cambios y la evolución que el Derecho del Estado ha ido sufriendo como consecuencia de los mismos.

El trabajo de este quinto volumen confirma, pues, que la obra de STERN resulta imprescindible para los estudiosos y estudiantes del Derecho del Estado, incluso a falta de la publicación de los volúmenes cuarto y sexto. Esperaremos a esos dos volúmenes en desarrollo con los que se dará por concluida esta magna obra.

Yolanda Fernández Vivas ★

Böckenförde, Ernst Wolfgang:
Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia
Editorial Trotta, 2000, 202 pp.

La obra *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia* es una recopilación de cinco trabajos del prestigioso catedrático alemán Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE, seleccionados y traducidos por Rafael de Agapito Serrano, que se publican ahora por primera vez en castellano. No es, sin embargo, la primera vez que se publica en nuestro idioma una recopilación de trabajos del profesor alemán. En 1993 vio la luz una selección de artículos sobre la concepción e interpretación de los derechos fundamentales titulada *Escritos sobre Derechos Fundamentales*¹.

E. W. BÖCKENFÖRDE es Catedrático de Derecho Público, Historia Constitucional y del Derecho y Filosofía del Derecho, y ha desarrollado su labor docente en las Universidades de Münster, Heidelberg, Bielefeld y, actualmente, en la Universidad de Freiburg. Su actividad investigadora se ha centrado en el Derecho constitucional, fundamentalmente en la Teoría de la Constitución y del Estado, pero además de su labor docente e investigadora hay que resaltar su actividad como Magistrado en el Tribunal Constitucional Alemán entre los años 1983 y 1995.

Los escritos que componen el libro que recensamos, a pesar de la diferencia temporal entre unos y otros, son un claro exponente del pensamiento del Profesor BÖCKENFÖRDE y ponen de manifiesto algunos de los grandes problemas del Derecho constitucional. En ellos, se aborda el estudio del principio del Estado de Derecho, el principio democrático, la defensa del valor normativo de la Constitución, el problema del concepto del poder constituyente, y la interpretación y el cambio constitucional, para lo cual BÖCKENFÖRDE realiza una rigurosa interpretación jurídica de los mismos,

* Profesora de Derecho Constitucional. Universidad de Alcalá.

¹ E. W. Böckenförde, *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993; obra traducida por Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez.

a través de un análisis crítico y prestando especial atención a la evolución histórica de cada uno de ellos.

★ ★ ★

El primero de los estudios que aparece en la obra tiene como título «El origen y cambio del concepto de Estado de Derecho» (*«Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs»*). En este trabajo el Profesor de Freiburg analiza el concepto del Estado de Derecho, partiendo de su origen y haciendo un recorrido por su evolución desde que surgiera en el pensamiento alemán de principios del siglo XIX.

Así pues, el trabajo se inicia con el análisis del origen del Estado de Derecho, que se basaba en una concepción racional del Derecho. Según BÖCKENFÖRDE, el concepto originario del Estado de Derecho se caracterizaba por los siguientes rasgos: primero, el abandono de la concepción teocrática del Estado, el Estado no es una creación de Dios sino una comunidad al servicio del interés común de todos los individuos; segundo, los objetivos y las tareas del Estado se limitan a garantizar la libertad y la seguridad de la persona y de la propiedad, y tercero, la organización y la actividad del Estado se regulan de acuerdo con determinados principios racionales, entre los cuales se encuentran «los derechos básicos de la ciudadanía (la libertad civil, la igualdad jurídica y la garantía de la propiedad), la independencia judicial, la responsabilidad del Gobierno, el imperio de la ley y la existencia de una representación del pueblo, así como la participación de éste en el poder legislativo» (p. 20).

En relación con el primer concepto de Estado de Derecho, el autor destaca, por un lado, que el principio de legalidad tiene un significado central para la constitución y posterior desarrollo del Estado de Derecho y, por otro, que dicho concepto «no se deja reducir a la alternativa de un Estado de Derecho material o formal, sino que representa un principio unitario que acuña al Estado tanto material como formalmente» (p. 22).

A continuación se explica cómo a lo largo del siglo XIX el concepto del Estado de Derecho evoluciona hacia un concepto formal de Estado de Derecho. Éste aparece como «un elemento formal, que está separado del objetivo y del contenido del Estado» (p. 25), que se reduce, sobre todo, a la creación de garantías formales y procedimentales para asegurar la libertad y la propiedad. De este modo, el Estado de Derecho formal se configura como Estado de Derecho burgués. A través de esta concepción del Estado de Derecho se impide la intervención en la propiedad con fines de redistribución social. Por este motivo, tras la República de Weimar esta concepción formal se vio sometida a una intensa crítica. El autor también detalla cómo en esa época histórica el concepto del Estado de Derecho evoluciona extendiendo su campo de acción a la Administración. La inviolabilidad y la primacía de la ley se aplican a la actividad administrativa y se establece, al mismo tiempo, una protección judicial efectiva también frente a la Administración.

El Profesor BÖCKENFÖRDE distingue una tercera fase de la evolución del concepto del Estado de Derecho, en la cual, tras la total supresión del Estado

de Derecho por el régimen nacionalsocialista, la reflexión sobre este concepto ha ido dirigida a redefinirlo y desarrollarlo en dos direcciones: por un lado, hacia un Estado social de Derecho en sustitución del Estado de Derecho liberal (Estado de Derecho burgués), y, por otro, en favor de un concepto material en lugar del concepto formal del Estado de Derecho. De ahí la exigencia de que el Estado intervenga en la sociedad, que asuma funciones asistenciales y de redistribución, es decir, que actúe activamente contra la desigualdad social, para que la igualdad jurídica y la libertad individual, incluidas en las garantías del Estado de Derecho, no se conviertan en fórmulas vacías para un número de ciudadanos cada vez mayor.

El Profesor BÖCKENFÖRDE cierra este estudio recordándonos que el Estado de Derecho ha buscado siempre, y ha de seguir buscando, limitar el poder del Estado en favor de la libertad del individuo y realizar el derecho material.

★ ★ ★

En el segundo trabajo de esta obra, el más amplio de los que la componen, se aborda el estudio de «La democracia como principio constitucional» (*«Demokratie als Verfassungsprinzip»*), redactado para el prestigioso *Handbuch des Staatsrechts*², una de las obras fundamentales de referencia en la doctrina alemana.

Con la intención de ofrecer una visión completa del principio democrático, el autor analiza la conexión del principio democrático con el principio de la soberanía popular, el concepto de pueblo como titular del poder del Estado, el significado de la igualdad política, la justificación y los límites del principio mayoritario, y concluye el trabajo estudiando los presupuestos de la democracia y la relación de ésta con el Estado de Derecho, la forma republicana de gobierno y el Estado social.

El Profesor BÖCKENFÖRDE parte de la idea de que la democracia, como forma de Estado y de gobierno, está vinculada al principio de la soberanía popular y hace que éste asuma una determinada configuración; así, el principio de la soberanía popular queda configurado como un principio que se refiere, en primer lugar, a la titularidad del poder del Estado. A continuación, el autor explica que el pueblo tiene que ser, en todo caso, el titular del poder constituyente, que es la manifestación necesaria de la soberanía popular, y que el profesor alemán define como «la forma y la autoridad que corresponden al pueblo para establecer una constitución con pretensión normativa de vigencia, para mantenerla y cancelarla. Y como tal se mantiene como algo dotado de permanencia. La fuerza normativa de la constitución depende de ello» (p. 51).

Pero el principio democrático como forma de Estado y de gobierno es algo más que la atribución al pueblo de la titularidad del poder constituyente. La democracia, como forma de Estado y de gobierno, es un principio de

² E. W. Böckenförde, «*Demokratie als Verfassungsprinzip*», en Isensee y Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, vol. I, 1987, pp. 887 a 952.

organización sobre la titularidad y el ejercicio del poder del Estado. En el Estado democrático, el poder del Estado se organiza de tal forma que su ejercicio se constituye, se legitima y se controla por el pueblo. La democracia se presenta así como «autodeterminación y autogobierno del pueblo, en el que todos los ciudadanos pueden participar en condiciones de igualdad» (p. 53).

Para explicar el contenido del principio democrático el Profesor BÖCKENFÖRDE distingue y analiza cuatro características estructurales de la democracia:

1. La primera, que el pueblo es el titular y portador del poder del Estado. Al afirmar que el pueblo es el titular del poder del Estado se excluye a otros posibles portadores o titulares de dicho poder. Pero esa afirmación significa también que la posesión y el ejercicio del poder del Estado debe derivar del pueblo de un modo concreto. Así, el autor explica la necesidad de una legitimación democrática efectiva para el ejercicio del poder del Estado y analiza pormenorizadamente las distintas formas de legitimación democrática.
2. Como segunda característica, BÖCKENFÖRDE analiza la idea de libertad política en tanto que reflejo del principio de autodeterminación y de autogobierno. Estudia la transformación de la libertad individual en libertad democrática, esto es, cómo la libertad entendida como autonomía individual de las personas se convierte en libertad democrática de participación gracias al reconocimiento de los derechos fundamentales democráticos.
3. En tercer lugar, el autor se ocupa de la relación entre igualdad y democracia. La igualdad de los derechos políticos es imprescindible para la democracia. Así, afirma que «si la democracia se funda en la libertad y en la autodeterminación, tiene que tratarse de una libertad igual» (p. 83). BÖCKENFÖRDE entiende que democracia significa igualdad en libertad y, como consecuencia de ello, afirma que el objeto de la igualdad democrática son los derechos de participación política. En su opinión, «la igualdad democrática es igualdad política y no puede equipararse a la igualdad jurídica general, sino que tiene peculiaridades» (p. 83) y, por ello, el autor procede a explicar la singularidad de la igualdad democrática.
4. En cuarto lugar, la democracia se caracteriza por el sistema de la decisión mayoritaria, pero no porque este sistema sea el último recurso, ni una mera solución técnica de necesidad, sino porque se adecua a la democracia de forma estructural.

Una vez analizados los rasgos que caracterizan a la democracia como forma de Estado y de gobierno, el profesor alemán se pregunta por los presupuestos de ésta, entre los que distingue presupuestos socioculturales, políticoestructurales y éticos. La democracia, entendida como forma de Estado y de gobierno, es el resultado de un desarrollo histórico y de una cultura política determinada; por ello es importante tener presente cuáles son los

presupuestos de la democracia, incluso aunque sean extrajurídicos, ya que «forman parte de las magnitudes que determinan a la democracia como forma de Estado y de gobierno» (p. 99).

Por último, el profesor BÖCKENFÖRDE cierra su estudio analizando la relación de la democracia con el Estado de Derecho, la forma republicana de gobierno y el Estado social.

★ ★ ★

El tercer trabajo de la obra que recensionamos lleva por título «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia» (*«Demokratie und Repräsentation —Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion—»*). En él, BÖCKENFÖRDE reflexiona sobre la justificación de la democracia representativa en relación con el principio democrático y aborda así una de las tradicionales dificultades de la teoría de la democracia, la relación entre democracia y representación. Para ello, el autor divide su trabajo en las siguientes tres partes:

En la primera parte, sobre la esencia y el concepto de la democracia, comienza recordando que, en principio, es lugar común que democracia significa autogobierno del pueblo, y, como consecuencia, que la forma auténtica de democracia es la democracia directa, mientras que la democracia indirecta o representativa sólo se justifica en base a argumentos técnicos o, de hecho, apareciendo como una «forma inferior de democracia» (p. 135). Sin embargo, BÖCKENFÖRDE somete a crítica esta concepción de democracia. Argumenta que dicha concepción se basa en un concepto irreal de democracia y justifica la necesidad de la representación política para la construcción de la democracia como forma de Estado.

En la segunda parte de este estudio, dedicada a la representación en democracia, se analiza el significado que la representación tiene para la democracia, el concepto de la representación, tanto en su sentido material como formal, así como el contenido y la realización de la representación democrática.

En la tercera y última parte del estudio, BÖCKENFÖRDE realiza una aguda revisión de los problemas actuales del ejercicio de la representación democrática, entre los que destaca la creciente presentación de iniciativas ciudadanas y el preocupante distanciamiento de los partidos políticos y de la política en general por parte de los ciudadanos.

★ ★ ★

El cuarto estudio que integra esta obra está dedicado a «El poder constituyente del pueblo» (*«Die Verfassungsgebende Gewalt des Volkes. Ein Grenz-begriff der Verfassungsrechts»*), y en él se analizan la naturaleza del concepto de «poder constituyente» como concepto «límite» del Derecho Constitucional, ya que, como poder del que deriva la legitimación de la norma jurídica fundamental, tiene que constituirse sin limitaciones externas, pues su fun-

ción legitimadora sólo podría cumplirse si cuenta con, y opera desde, una libertad sin restricciones.

El autor analiza el tema a lo largo de cuatro pasos sucesivos. En primer lugar se refiere al concepto de poder constituyente. La Constitución, que se concibe hoy como el orden jurídico fundamental del Estado, surge dentro de un proceso histórico político determinado, se ve sostenida y configurada por determinadas fuerzas, y puede ser también invalidada por ellas. Esa fuerza que sostiene, configura y puede invalidar la Constitución es el poder constituyente. La noción del poder constituyente es la que otorga validez a la Constitución. «La Constitución obtiene su firmeza normativa y su fuerza reguladora a través de una decisión de la voluntad política, sustentada por el pueblo o por los grupos o fuerzas determinantes por la sociedad» (p. 162). Realizadas ciertas aclaraciones previas, BÖCKENFÖRDE define al poder constituyente como «aquella fuerza y autoridad política capaz de crear, de sustentar y de cancelar la Constitución en su pretensión normativa de validez» (p. 163).

En segundo lugar, el autor se ocupa del titular del poder constituyente. La mera pregunta por el titular o el sujeto del poder constituyente implica que puede haber una diversidad de titulares. En su origen, el poder constituyente se transfiere al pueblo. En ese sentido al pueblo se le reconoce el pleno poder de disposición sobre la configuración del orden político y social, se le considera su creador en sentido estricto. Por ello el autor aclara cuál es el concepto de pueblo en este contexto, el pueblo en sentido político. También precisa que, aunque en principio el pueblo es el titular del poder constituyente, también puede ser titular de este poder un determinado grupo o estrato social siempre que sea reconocido por el pueblo.

El tercer punto objeto de estudio es el de la actuación y formas de acción del poder constituyente. Ya que el poder constituyente es algo preexistente a la Constitución, por su propia naturaleza, y por su carácter originario, este poder no puede ser regulado ni pueden establecerse de un modo concreto y claro sus formas de actuación. Una vez hecha esta afirmación, BÖCKENFÖRDE advierte que la acción del poder constituyente no se reduce a un único momento, a la creación de la Constitución, sino que la Constitución ha de estar legitimada de forma permanente, y considera que las acciones del poder constituyente pueden limitarse en cierto modo, en el sentido de reconducir esas acciones a los procedimientos establecidos al efecto. Para limitar o canalizar las acciones del poder constituyente hay diferentes vías. Entre éstas destaca la importancia de distinguir y delimitar el poder constituyente de los poderes constituidos, y también la necesidad de desarrollar procedimientos democráticos que sirvan para la realización de las decisiones del titular del poder constituyente. La praxis constitucional ha configurado diferentes procedimientos: bien a través de una Asamblea Constituyente o una Convención creada al efecto; bien sometiendo la propuesta al pueblo para que éste decida sobre la adopción o rechazo de la Constitución; o bien mediante una votación general del pueblo sobre una propuesta de elaboración o reforma de la Constitución.

Finalmente, BÖCKENFÖRDE plantea la cuestión de las posibles limitaciones jurídicas al poder constituyente. Afirma que el poder constituyente es un poder que precede a la Constitución, es el poder del que deriva la legitimación de la norma jurídica fundamental y, por lo tanto, tiene que constituirse sin limitaciones externas, sin restricciones. No puede haber ningún límite jurídico previo. Esta afirmación de BÖCKENFÖRDE se basa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, que establece la imposibilidad de imponer limitaciones externas a «una asamblea constituyente que está en posesión del poder constituyente» (p. 177). No obstante, BÖCKENFÖRDE matiza, igual que el Tribunal Constitucional Federal, que el poder constituyente «no está sometido a ninguna vinculación externa», pero que «se encuentra vinculado a principios jurídicos suprapositivos que preceden a todo derecho escrito» (p. 178), «principios éticos del derecho, que tienen lugar en la conciencia ética y moral de la sociedad, y actúan como fuentes y como orientación del derecho positivo, pero sin ser parte de él» (p. 179).

★ ★ ★

Por último, la obra se cierra con el trabajo «Notas sobre el concepto de cambio constitucional» (*Anmerkungen zum Begriff "Verfassungswandel"*), en el que se plantea la necesidad de diferenciar esta categoría respecto de otras que, aunque tengan perfiles afines, no hacen referencia a actuaciones que representen en realidad una modificación de la Constitución.

BÖCKENFÖRDE explica que la expresión «cambio constitucional» se utiliza con significados diversos: cuando varía la situación constitucional en la que se encuentra una comunidad política por circunstancias políticas, jurídicas o sociales; cuando varía la realidad constitucional —el cambio no afecta a su contenido normativo, sino a la realidad que resulta de la aplicación o realización de la correspondiente norma constitucional—; cuando se produce una modificación del significado de una norma constitucional; cuando se produce un cambio de las circunstancias en el ámbito real y de la vida a que se refiere la norma constitucional, y, por último, cuando se modifica el contenido de la norma constitucional sin que se produzca una transformación del texto de la norma.

A continuación, BÖCKENFÖRDE delimita el concepto de cambio constitucional en sentido negativo, es decir, explica lo que no es cambio constitucional. Así, el autor entiende que no estamos ante un cambio constitucional cuando lo que se modifica es el supuesto de hecho incluido en la figura que tipifica una norma, es decir, aquello que se toma como referencia para la norma, el ámbito de realidad o de la vida que abarca la regulación de la norma. Tampoco se produce un verdadero cambio constitucional cuando las normas constitucionales admiten, dentro de ciertos límites, la posibilidad de configurar de modos diferentes un ámbito de la realidad y de la vida, y el legislador hace uso de esta posibilidad. No se puede hablar tampoco de un cambio constitucional cuando se producen cambios al aplicar los conceptos constitucionales indeterminados que forman parte de una norma constitucional, ni tampoco cuando la norma constitucional remite a con-

ceptos o circunstancias extrajurídicas, concepciones sociales, éticas o de ideología política, y las incorpora con su contenido cambiante.

A juicio de BÖCKENFÖRDE, más parecido al cambio constitucional, pero sin serlo, es lo que se denomina «desarrollo jurídico», que lleva a cabo, sobre todo, la jurisdicción constitucional mediante su labor de interpretación y de aplicación. Precisamente por las similitudes que existen entre el cambio constitucional y la interpretación llevada a cabo por la jurisdicción constitucional es preciso diferenciarlas y así se hace en este estudio.