

---

# L'organització estatal

---

PID\_00216783

Marcel Mateu Vilaseca  
Joan Lluís Pérez Francesch

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 10 hores





**Marcel Mateu Vilaseca**

Professor de Dret constitucional a la UOC.



**Joan Lluís Pérez Francesch**

Professor titular de Dret constitucional a la UAB.

## Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. L'organització institucional de l'Estat central.....</b>	<b>9</b>
1.1. La Corona .....	9
1.1.1. La Corona com a òrgan constitucional .....	9
1.1.2. Les funcions del rei .....	10
1.1.3. La contrasignatura dels actes del rei .....	13
1.2. Les Corts Generals .....	13
1.2.1. Caracterització general de les Corts Generals .....	14
1.2.2. L'autonomia parlamentària .....	17
1.2.3. Estatut jurídic dels parlamentaris .....	18
1.2.4. Funcions de les Corts Generals .....	23
1.2.5. Composició de les Corts Generals i elecció de diputats i senadors .....	31
1.2.6. Organització i funcionament de les cambres .....	33
1.2.7. Els òrgans auxiliars de les Corts Generals .....	37
1.3. El Govern i l'Administració .....	38
1.3.1. Regulació i caracterització general del Govern .....	38
1.3.2. Funcions del Govern .....	39
1.3.3. Designació del Govern .....	43
1.3.4. Estructura i funcionament del Govern .....	45
1.3.5. Estatut jurídic dels membres del Govern .....	47
1.3.6. El Govern en funcions .....	48
1.3.7. L'organització dels ministeris i de l'Administració General de l'Estat .....	49
1.3.8. Els òrgans consultius del Govern .....	50
1.4. Les relacions entre les Corts Generals i el Govern .....	52
1.5. El poder judicial .....	53
1.5.1. Poder judicial i potestat jurisdiccional .....	53
1.5.2. Principis estructurals i de funcionament del poder judicial .....	55
1.5.3. Organització del poder judicial .....	58
1.5.4. Estatut jurídic del jutge .....	58
1.5.5. El Consell General del Poder Judicial .....	60
1.5.6. El Ministeri Fiscal .....	61
1.6. El Tribunal Constitucional .....	63
1.6.1. Regulació i caracterització general .....	63
1.6.2. Composició, organització i funcionament .....	63
1.6.3. Funcions i procediments .....	65

<b>2. L'organització territorial de l'Estat.....</b>	75
2.1. L'Estat autonòmic .....	75
2.1.1. La gènesi històrica de l'Estat de les autonomies .....	75
2.1.2. L'Estat autonòmic com a estat compost .....	76
2.1.3. Les vies d'accés a l'autonomia i l'evolució de l'Estat autonòmic .....	81
2.1.4. L'organització institucional de les comunitats autònombes .....	85
2.1.5. El sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònombes .....	87
2.1.6. Les relacions entre l'Estat i les comunitats autònombes .....	90
2.1.7. El finançament de les comunitats autònombes .....	94
2.2. L'Administració local .....	98
<b>Resum.....</b>	102
<b>Activitats.....</b>	105
<b>Exercicis d'autoavaluació.....</b>	105
<b>Solucionari.....</b>	109
<b>Glossari.....</b>	110
<b>Bibliografia.....</b>	114

## Introducció

En el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic" heu vist una dimensió més normativa de l'estat, perquè després d'estudiar els conceptes d'*estat* i de *Constitució* i la seva evolució, hem vist quins són els tipus de normes que formen l'ordenament jurídic espanyol, les seves principals característiques i les seves relacions. En el mòdul "Drets i llibertats", hem estudiat una altra dimensió de l'estat constitucional, la que es fixa en les seves finalitats, i hem analitzat, per tant, el que n'és l'objectiu màxim: la garantia dels drets fonamentals. Per a completar la visió de l'actual Estat espanyol, en aquest mòdul n'estudiarem l'organització, començant pels seus òrgans centrals (el que tradicionalment s'ha anomenat els òrgans constitucionals de l'Estat), i a continuació en veurem l'organització territorial.

Partint del que s'ha explicat en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic" sobre el tipus d'estat que estableix la Constitució (l'estat social i democràtic de dret) i la forma de govern per la qual opta (la monarquia parlamentària), en les pàgines següents estudiarem en primer lloc la composició, les funcions i les relacions dels principals òrgans o institucions de l'Estat central: la Corona, les Corts Generals, el Govern i l'Administració, el Poder Judicial i el Tribunal Constitucional. I examinarem després els principals trets de l'Estat autonòmic com a model d'organització territorial de l'Estat espanyol, i veurem l'organització institucional de les comunitats autònombes, el sistema de distribució de competències, les relacions entre l'Estat i les comunitats autònombes i l'esquema general del finançament d'aquestes, sense oblidar tampoc de fer una referència a l'Administració local.

## Objectius

L'objectiu global d'aquesta part és estudiar com s'organitza l'actual l'Estat espanyol, tant els seus principals òrgans centrals com la seva l'organització territorial. Més en concret, els principals objectius d'aquest mòdul són els següents:

1. Conèixer les funcions i el significat de l'òrgan Corona (i del seu titular, el rei) en el conjunt de les institucions estatals.
2. Conèixer el caràcter bicameral del Parlament espanyol (Corts Generals) i les seves funcions principals, tant del Congrés com del Senat, amb una referència especial a la funció legislativa i a la de control del Govern.
3. Comprendre la posició dels diputats i els senadors dins les respectives cambres, i el paper protagonista que avui dia hi tenen els partits polítics i els grups parlamentaris.
4. Entendre el paper del Govern a l'Estat contemporani i la composició i les funcions del Govern espanyol, especialment la funció de direcció política i la posició de preeminència que hi té el president.
5. Analitzar els elements principals de la forma de govern parlamentària, especialment la designació del Govern, els procediments d'exigència de responsabilitat política (qüestió de confiança i moció de censura) i els mecanismes de dissolució de les cambres.
6. Saber el que significa exercir la funció jurisdiccional, i els principis constitucionals que la inspiren, i conèixer la composició i les funcions del Consell General del Poder Judicial, òrgan no jurisdiccional de direcció administrativa del poder judicial.
7. Conèixer la composició, l'estructura i les funcions del Tribunal Constitucional, i les característiques principals dels procediments que li pertoca resoldre: el recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat, el control previ de tractats internacionals, els conflictes (positius i negatius) de competència, els conflictes en defensa de l'autonomia local i els conflictes d'atribucions entre òrgans constitucionals de l'Estat central.
8. Saber reconèixer les principals característiques de l'Estat autonòmic com a model d'organització territorial de l'Estat espanyol, i conèixer els aspectes bàsics de l'organització institucional de les comunitats autònombes, del sistema de distribució de competències, de les relacions entre l'Estat i les comunitats autònombes i del finançament d'aquestes.

- 9.** Saber diferenciar l'autonomia de tipus polític de les comunitats autònomes de l'autonomia administrativa dels ens locals i conèixer quins són aquests ens locals i els trets bàsics que els caracteritzen.



## 1. L'organització institucional de l'Estat central

La Constitució espanyola de 1978 usa el terme *estat* en tres sentits diferents: estat ordenament (estat comunitat), estat aparell i estat central. Estat ordenament és la definició àmplia d'estat, com a grup social jurídicament organitzat format per una comunitat estable de persones, establerta un territori i dotada d'un poder sobirà (inclou els tres elements constitutius: poder, poble i territori). Però la CE també fa servir la paraula *estat* en un sentit més restringit, com a estat aparell: "el poder de govern sobirà", és a dir, el conjunt d'òrgans (Govern, Administració, Parlament, Tribunals, etc.) que constitueixen l'aparell de govern al qual està subjecte el grup social (el poble). I, finalment, la CE encara fa servir el terme *estat* en un altre sentit encara més restringit, com a estat central, és a dir, una part dels òrgans de l'aparell de govern: els òrgans centrals de l'aparell estatal.

### Vegeu també

L'estat com a estat ordenament s'estudia en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic".

A continuació, ens centrarem en l'estudi dels principals òrgans o institucions de l'estat central: la Corona, les Corts Generals, el Govern i l'Administració, el Poder Judicial i el Tribunal Constitucional. Són els denominats **òrgans constitucionals** de l'Estat, qualificació que ve determinada per tres elements: formalment, són òrgans no solament previstos, sinó regulats en la Constitució en els seus aspectes definidors (procediment de designació i composició, funcions, procediments –formes d'actuar i de decidir– i relacions amb els altres òrgans); materialment, la desaparició o transformació intensa d'aquests òrgans implicaria un canvi en la forma d'estat o de govern, i finalment, són òrgans públics que no estant subordinats jeràquicament a cap altre òrgan constituït, sinó que la Constitució –en configurar-los– els garanteix un cert grau d'autonomia orgànica i funcional. La conseqüència important d'aquesta categoria (òrgans constitucionals) és que són òrgans constitucionalment garantits i, per tant, **el legislador no pot entrar a regular lliurement aquests òrgans** perquè hi ha una preconcepció a la Constitució, un mínim regulat que s'ha de respectar.

### 1.1. La Corona

#### 1.1.1. La Corona com a òrgan constitucional

La CE de 1978 tria com a forma de govern la variant monàrquica del sistema parlamentari, **la monarquia parlamentària, és a dir, un sistema parlamentari que té un rei com a cap de l'Estat**. Per tant, un cap de l'Estat no elegit, vitalici, hereditari i no subjecte a responsabilitat (ni política ni jurídica).

### Vegeu també

La monarquia dins de la Constitució s'estudia en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic".

La Constitució estableix que l'òrgan Cap de l'Estat (la Prefectura de l'Estat o, en castellà, la *Jefatura del Estado*) recau en la institució de la Corona, de la qual és titular el rei.

Per tant, la Corona no és un *òrgan sobirà* sinó una institució de l'Estat, un òrgan constitucional, les atribucions de la qual deriven de la Constitució.

#### Sotmetiment a la Constitució

Tots els òrgans de l'Estat, inclosa la Corona, estan sotmesos a la Constitució.

La Constitució regula la Corona en el títol II (art. 56 al 65), com **una institució que expressa la unitat de l'Estat** i estableix que la titularitat és vitalícia i que es transmet per herència d'acord amb les regles previstes en la Constitució; per tant, el rei no pot deixar en herència la Corona a qui vulgui, sinó que **l'ordre successori està establert en la Constitució**. Les causes de successió a la Corona són la mort, la renúncia (abans de regnar) o l'abdicació. La CE també preveu el supòsit excepcional que el rei sigui menor d'edat o estigui inhabilitat (art. 59): per a aquests supòsits **es preveu la figura d'una regència** (el titular de la Corona seguiria essent el rei, però les funcions del cap de l'Estat les exerciria en nom del rei la persona que ocupés la Regència. Quan la Regència tingués lloc per minoria d'edat, la CE també preveu la seva tutela (art. 60.1 CE).

El rei no pot prendre cap decisió política, a causa del seu caràcter no electiu ni responsable. En democràcia, només poden prendre decisions polítiques els representants polítics dels ciutadans, que són elegits pels ciutadans i han de revalidar la seva representació periòdicament en les eleccions. El rei no representa els ciutadans, perquè no ha estat elegit. **El rei representa l'Estat.**



Abans que s'aprovés la Constitució, l'ordre successori no es va respectar amb Joan de Borbó, pare de Joan Carles I, que no va ser mai rei d'Espanya.

#### 1.1.2. Les funcions del rei

En una monarquia parlamentària el rei regna, però no governa. El rei no participa en la direcció política de l'Estat, és a dir, **no exerceix cap dels tres poders de l'Estat**: ni el poder legislatiu (que correspon a les Corts Generals), ni l'executiu (que correspon al Govern, del qual el rei no forma part), ni el judicial (que la CE atribueix en exclusiva a jutges i tribunals). En una monarquia parlamentària el rei no exerceix poders polítics, sinó només funcions simbòliques i representatives com a cap de l'Estat, i es limita a realitzar "actes deguts" que exterioritzen (solemnitzen) decisions polítiques que han pres altres òrgans de l'Estat. Per tant, **aquestes funcions simbòliques i representatives que li encomana la CE les exerceix per mitjà d'actes deguts**, actes que està obligat a dur a terme. Són actes que, tot i que no en decideix el contingut, el rei no pot deixar de fer. Jurídicament, la voluntat del rei no compta, són atribucions de caràcter formal perquè el rei es limita a solemnitzar la decisió prèviament adoptada per un altre òrgan estatal.



El rei Joan Carles i la reina Sofia

## La instauració de la monarquia parlamentària a l'Estat espanyol

En la majoria de monarquies europees les funcions i l'estatus del rei no estan regulats en detall a la Constitució, sinó que estan regits per costums i convencions resultat de la pràctica constitucional, de molts anys. En canvi, a l'Estat espanyol el singular procés d'instauració de la monarquia parlamentària és el que explica que la CE reguli amb cert detall les funcions i l'estatus del rei en la forma parlamentària de govern, i expressa en dret escrit allò que en moltes monarquies europees només són costums i convencions (resultat d'un lent procés de pràctica política).

La monarquia parlamentària no és fruit d'una construcció teòrica, sinó el resultat de la incorporació de pràctiques i costums a la vida política, sovint al marge de les previsions constitucionals. Així ha succeït en bona part de les monarquies del centre i del nord d'Europa, on les constitucions atribueixen (i encara avui ho fan) poders polítics al rei (especialment la direcció del Govern), però les pràctiques polítiques han portat progressivament a la "parlamentarització" de la monarquia: el Govern esdevé un òrgan col·legiat, al marge del rei, que necessita només la confiança del Parlament; el monarca no exerceix poders polítics sinó només poders simbòlics.

Al contrari d'aquests països, la instauració de la monarquia parlamentària a l'Estat espanyol no és el resultat d'un lent procés de pràctica política, perquè al llarg de la història constitucional espanyola la monarquia va tenir un caràcter absolutista i antidemocràtic que en va impedir la parlamentarització. La monarquia parlamentària no s'estableix fins a la CE de 1978. Però l'actual rei ja ho era tres anys abans que s'aproves la Constitució: el rei va ser coronat per designació de Franco. El seu suport jurídic originari de la monarquia actual es troba en l'etapa franquista: en les lleis fonamentals del franquisme (la Llei de successió a la Prefectura de l'Estat, del 1947; la Llei orgànica de l'Estat, de 1967, i la Llei 62/1969, de 22 de juliol, que nomena Joan Carles de Borbó successor de Franco a títol de rei), i en la Llei per a la reforma política de 1977, que atorga importants poders al rei. Tanmateix, és la Constitució de 1989 la que estableix la monarquia parlamentària, que també fixa les funcions i les atribucions del rei.

Les atribucions concretes del rei estan clarament taxades per la Constitució.

### Article 56.1 CE

"El rei (...) exerceix les funcions que li atribueixen expressament la Constitució i les lleis."

En conseqüència, el rei no té poders ni funcions implícites. I, com ja hem vist, les funcions que li encomana la CE les exerceix per mitjà d'actes deguts, actes que està obligat a fer.

**La CE encomana tres funcions al rei (en l'article 56.1 CE): una funció simbòlica, una de representativa i una de moderadora.**

**1) Una funció simbòlica.** Com a cap de l'Estat "és el símbol de la unitat i permanència de l'Estat" (art. 56.1 CE). Aquesta funció es concreta en atribucions com ara:

- Convocar i dissoldre les Corts Generals (CG) i convocar les eleccions (només formalment, perquè la decisió de dissoldre anticipadament correspon al president del Govern).
- Sancionar i promulgar les lleis aprovades per les CG (només formalment ja que no té dret de vet, ni pot introduir ni canviar ni una paraula del text aprovat per les CG).
- Nomenar els titulars dels principals càrrecs de l'Estat: el president del Govern (elegit pel Congrés dels Diputats), els membres del Govern "a propos-

### Paper de la monarquia

El cap de l'Estat al Regne Unit, Holanda o Bèlgica té algunes possibilitats d'intervenció política d'acord amb els seus textos constitucionals, mentre que al Japó o a Suècia la figura és únicament simbòlica.



Joan Carles de Borbó fou proclamat rei d'Espanya el 22 de novembre de 1975 per les Corts Espanyoles (en el període franquista no s'anomenaven Corts Generals).

ta" del seu president (és una proposta vinculant: el rei no es pot negar a nomenar aquells que li proposin), els magistrats del TC, els presidents de les comunitats autònombes, etc.

- Exercir el dret de gràcia (l'indult) d'acord amb la llei.
- El comandament suprem de les forces armades (tot i que el qui dirigeix efectivament l'Administració militar és el Govern i, per delegació seva, el ministre de Defensa, tal com estableix la CE en l'article 97). Cal remarcar que tampoc en aquest àmbit el rei no pren cap decisió política: ni un ascens, ni un trasllat, ni una condecoració, ni la compra d'un o altre tipus d'armament.

**2) Una funció representativa:** "el rei assumeix la més alta representació de l'Estat espanyol en les relacions internacionals, especialment en les nacions de la seva comunitat històrica" (art. 56.1 CE). Aquesta funció es concreta en atribucions com:

- El rei accredita els ambaixadors i representants diplomàtics i rep l'acreditació dels representants estrangers a l'Estat espanyol.
- Expressa el consentiment de l'Estat per a subscriure tractats internacionals.

**3) Una funció moderadora:** d'acord amb la CE "arbitra i modera el funcionament regular de les institucions". Per la via del consell, l'estímul o l'advertència, el rei pot tenir una certa influència en els altres òrgans constitucionals que sí que exerceixen funcions jurídiques de l'Estat. Però si això es dóna, serà perquè el rei, sigui qui sigui, tindrà una certa "autoritat moral", però no perquè tingui poder atorgat per la CE<sup>1</sup>. Aquesta funció la CE no la concreta en actes jurídics propis, atès que la CE ha establert un sistema de poders en què el rei no té intervenció en el procés polític. En aquest sentit el rei es reuneix habitualment amb el president del Govern o assisteix a algun Consell de Ministres si li ho demana el president.

<sup>(1)</sup>Des del dret romà es distingeix l'*'autoritas de la potestas'*.

#### Monarquia segons Bagehot

El clàssic tríptic de la funció real sintetitzat per Bagehot: "advertir, animar i ser consultat".

També dins d'aquesta funció de relació amb les altres institucions de l'Estat, el rei proposa al Congrés dels Diputats un candidat a president del Govern després d'haver-se reunit amb tots els representants dels grups polítics. No pot escollir el que ell prefereixi, sinó que ha de proposar el que tingui més possibilitats de resultar elegit, d'acord amb les intencions que li hagin manifestat els representants dels grups polítics al Congrés.

### 1.1.3. La contrasignatura dels actes del rei

Els actes que la Constitució encomana al rei necessiten per a ser vàlids el referendament d'una altra persona, és a dir, la contrasignatura (*refrendo* en castellà) d'una altra persona que accompanyi la signatura del cap de l'Estat. **Tots els actes del rei han d'anar contrasignats;** si no és així, són invàlids.

#### Casa reial

L'excepció a la contrasignatura dels actes del rei l'estableix l'article 65 CE, en preveure que el rei distribueix "lliurement" la quantitat global que rep dels pressupostos de l'Estat per al sosteniment de la seva família i Casa, i en preveure també que nomena i relleva "lliurement" els membres civils i militars de la seva casa. Tanmateix, sense alterar el caràcter lliure de la decisió reial, el RD 434/1988, de 6 de maig, sobre reestructuració de la Casa de S.M. el Rei, els nomenaments dels als càrrecs d'aquesta institució s'han de fer mitjançant un reial Decret, és a dir, necessiten contrasignatura.

Només poden contrasignar els actes del rei: el president del Govern, els ministres i, en dos casos concrets, el president del Congrés (proposta i nomenament del president del Govern). Si dels actes que el rei està obligat a fer es deriva alguna responsabilitat, l'assumirien els que referendin aquests actes<sup>2</sup>. Per tant, **la contrasignatura és un mecanisme per a traslladar la responsabilitat** dels actes deguts que realitza el rei a aquells que els contrasignen (que no sempre són els que han pres realment la decisió d'efectuar aquell acte).

<sup>(2)</sup>Art. 64 CE.

#### Responsabilitat política del rei

La Corona és un òrgan constitucional sense responsabilitat política perquè no pot prendre decisions polítiques.

**Hi ha diversos tipus de referendament:** exprés (amb la signatura físicament al costat de la del rei), tàcit (la presència en un determinat acte, com ara una inauguració, del denominat "ministre de jornada") o presumpte (per exemple, el de les al·locucions en actes públics i fins i tots els discursos de Nadal).

Finalment, dos elements característics de la posició jurídica del rei són la **irresponsabilitat** pels actes polítics que realitza (que està obligat a realitzar) com a cap de l'Estat, i la **inviolabilitat**, és a dir, la impossibilitat de ser jutjat d'acord amb les lleis penals (la responsabilitat civil es vehicularia a través del cap de la Casa Reial, que és una part de l'Administració de l'Estat, encara que amb característiques molt especials).

### 1.2. Les Corts Generals

Corts Generals és el nom que pren el Parlament a l'Estat espanyol. Si el títol II de la CE estava dedicat a la Corona, el títol III ho està a les Corts Generals. Aquest títol III conté tres capítols: "De les cambres" (art. 66-80); "De l'elaboració de les lleis" (art. 81-92) i "Dels tractats internacionals" (art. 93-96).

#### Nom de les Corts Generals

El nom tradicional de les Corts Generals era simplement "Corts" i en el context del sistema no democràtic del franquisme existia un òrgan anomenat "*Cortes Españolas*". La Constitució espanyola de 1978 optà per afegir el qualificatiu de "Generals" en previsió que algunes comunitats autònomes adoptessin també el nom de Corts (com així va passar per exemple a Aragó o a la Comunitat Valenciana).

#### Article 66.1 CE

"Les Corts Generals representen el poble espanyol i són formades pel Congrés dels Diputats i el Senat."

### 1.2.1. Caracterització general de les Corts Generals

Les característiques més importants de les Corts Generals (CG) són les següents: són un òrgan constitucional, són l'òrgan representatiu del poble espanyol i són un parlament bicameral.

Vegem-les amb detall:

**1) Són un òrgan constitucional** i, com a tal, les Corts Generals estan regulades (no solament previstes o esmentades) en la Constitució en els seus aspectes fonamentals. La forma Estat i de govern ve determinada per la seva configuració i no tenen una relació de jerarquia amb els altres òrgans constituïts. Aquest caràcter d'òrgan constitucional implica una garantia de la seva autonomia orgànica i funcional, però també una limitació: les Corts han d'actuar subordinades a la Constitució i, per tant, molt especialment subjectes als drets fonamentals i a la separació de poders que estableix la norma fonamental.

**2) Són l'òrgan representatiu del poble espanyol**, d'acord amb el que estableix l'article 66.1 CE, però no gaudeixen d'un poder sobirà<sup>3</sup>. Com tots els òrgans constituïts, les CG han d'actuar en el marc de les atribucions que els atorga la Constitució, de manera que la validesa dels seus actes deriva de l'adequació als mandats constitucionals. Les CG són l'única institució que representa el poble espanyol, i per tant la institució central del sistema polític. En tant que òrgan que representa el poble espanyol, la CE li atribueix l'exercici de la potestat legislativa, que només troba límit en la supremacia de la Constitució; per tant, la primera de les funcions de les CG és la funció representativa i d'aquesta se'n deriven totes les altres (art. 66.2 CE). D'altra banda, la idea de representació també implica que les cambres **són el reflex del pluralisme polític** manifestat en les eleccions; per tant, cap grup parlamentari pot quedar exclòs de participar en qualsevol de les tasques que porten a terme les Corts Generals.

<sup>(3)</sup>Les Corts Generals no són sobiranies, però representen el sobirà –el poble– en l'exercici de les seves competències, d'acord amb els límits que estableix la Constitució.

#### Article 66.2 CE

Les Corts Generals exerceixen la potestat legislativa de l'Estat, aproven els seus pressupostos, controlen l'acció del Govern i tenen les altres competències que els atribueix la Constitució.

**3) Són un parlament bicameral**, format per dues cambres (Congrés dels Diputats i Senat), cada una de les quals també és un òrgan constitucional. Les Corts Generals són, per tant, un òrgan complex, format per dos òrgans simples, el Congrés i el Senat, que requereix aquestes dues voluntats perquè es conformi la voluntat de l'òrgan Corts Generals. Es tracta, doncs, de tres òrgans diferents –Corts Generals, Congrés i Senat–, cadascun dels quals exerceix les seves funcions. Com veurem més endavant, són pocs els supòsits en els quals les Corts Generals s'han de reunir en sessió conjunta (sempre relacionats amb matèries no legislatives que afecten la Corona); per a la resta, en la majoria dels casos cada cambra es reuneix separatament, independentment que molts dels actes que duen a terme –especialment l'activitat legislativa– exigeixin la col.laboració de totes dues.

#### Bicameralisme

La Constitució de 1978 no optà per un sistema unicameral com la Constitució de 1812 i la de 1931, sinó que va confirmar el bicameralisme restaurat per la Llei per a la reforma política, sota la qual es desenvolupà el procés constituent.

#### Lectura recomanada

F. de Carreras Serra (2003). *Sistema constitucional espanyol*. Barcelona: UOC.

Si ens fixem en els sistemes constitucionals històrics i actuals d'altres països, veurem que els parlaments estant formats per una o dues cambres i en els casos de bicameralisme, **les segones cambres tenen justificacions diverses**. En síntesi, podríem diferenciar entre **dos tipus** de bicameralisme: **un bicameralisme no democràtic i un de democràtic**. En el primer trobem una cambra conservadora o aristocràtica (com ha estat històricament la Cambra del Lords del Regne Unit de la Gran Bretanya, tot i que el 1999 va ser profundament reformada) i es correspon amb la primera etapa del liberalisme que admet una cambra "alta" totalment o parcialment reservada a les classes privilegiades, que actua com a fre o filtre de la voluntat popular representada a la cambra "baixa". En el tipus de bicameralisme democràtic, en què les dues cambres són elegides, cal diferenciar el que es dóna en estats unitaris del que trobem en estats de lògica federal (o estats compostos). En els estats unitaris les cambres altes actuen com a seus de "segona lectura" dels projectes de llei que els són presentats, és a dir, poden servir per a intentar perfeccionar la qualitat tècnica dels projectes legislatius, però també poden ser una nova possibilitat per al pacte, per a la integració de propostes de les minories; a vegades, s'hi introdueixen criteris que matisen la composició de la segona cambra (per exemple amb el requeriment d'un mínim d'edat o la presència de membres nats per raó del càrrec que han ocupat), que poden inclinar a formar una cambra de caràcter més moderat o fer-ne una cambra de "refredament" de les disputes excessivament aferrissades que es puguin produir en la cambra baixa. En canvi, en els estats de lògica federal, una cambra representa el poble en el seu conjunt i l'altra, els ens territorials (com per exemple als Estats Units –Senat– o Alemanya –Bundesrat–).

El **bicameralisme espanyol** no s'enquadra exactament en cap d'aquests dos models, sinó que té elements de les dues lògiques. És un híbrid entre la lògica federal i la de segona cambra de refredament, moderadora o de segona lectura. Així, l'opció del constituent pel bicameralisme (majoritari en la història constitucional espanyola) es deu bàsicament a tres motius: el continuisme de la Llei per a la reforma política del 1977 i la voluntat de complementar i de moderar la representació democràtica o popular directa del Congrés dels Diputats<sup>4</sup>. Malgrat que la Constitució qualifica el Senat com a cambra de representació territorial (art. 69.1 CE), la doctrina coincideix a assenyalar que en el seu funcionament real no acaba de ser-ho, ni per la seva composició (només una cinquena part dels seus membres són "representants" de les comunitats autònombes, escollits per òrgans que representen les comunitats autònombes), ni per les funcions que exerceix, ja que el Senat no és una cambra especialitzada en les qüestions que afecten els territoris (comunitats autònombes).

<sup>(4)</sup>En totes les constitucions històriques espanyoles, amb les excepcions de 1812 i 1931, es preveia l'existència de dues cambres.

### Reforma del Senat

Des de fa més de vint anys, tant en l'àmbit polític com acadèmic es parla cíclicament de la necessitat de reestructuració del Senat per a incrementar-ne la lògica de cambra de representació territorial (en el doble vessant de composició i funcions), però fins ara no ha comportat cap reforma constitucional, sinó només alguns canvis en el Reglament del Senat (1994), que bàsicament han comportat la introducció de la Comissió General de les Comunitats Autònombes (art. 55 i 56 RS) i la possibilitat que en aquesta Comissió les intervencions es puguin fer en qualsevol de les llengües oficials en alguna comunitat

autònoma (reforma del RS del 2005), així com en alguns casos concrets en el Ple (Reforma del RS del 2010).

**El bicameralisme espanyol també es caracteritza pel fet de ser asimètric i desigual, amb predomini del Congrés dels Diputats.** El bicameralisme espanyol és asimètric perquè hi ha atribucions pròpies d'una cambra en què l'altra no intervé. I és desigual perquè en allò que sí que fan les dues cambres no tenen la mateixa posició, els mateixos poders. En conjunt, hi ha un clar predomini del Congrés del Diputats, no solament perquè té encomanades moltes i importants atribucions exclusives en què el Senat no participa (asimetria), sinó també perquè en les funcions que exerceixen de manera compartida el Senat hi té un paper secundari. La principal expressió d'aquest predomini del Congrés es troba en el procediment legislatiu, en què, com hem vist, la funció del Senat és la de cambra de segona lectura i les modificacions que pretengui introduir –per mitjà del vet o d'esmenes– al projecte que li remet el Congrés acaben sent resoltes per la Cambra Baixa sense la posterior intervenció del Senat. Així mateix, la asimetria afavoreix el Congrés, perquè és l'únic organisme que intervé en els casos següents:

- la investidura del president del Govern (art. 99 CE);
- mecanismes d'exigència de la responsabilitat política: la moció de censura (art. 113 CE) i la qüestió de confiança (art. 113 CE);
- el control dels decrets llei (art. 86.2 CE);
- els estats excepcionals (art. 116 CE);
- l'autorització per a celebrar un referèndum consultiu (art. 92.2 CE).

Només en un cas, la asimetria afavoreix el Senat (art. 155.1 CE). I només en tres casos han d'actuar les dues cambres estant en una posició homogènia (tenen els mateixos poders): l'autorització per a la guerra i la pau (art. 63.3 CE); la revisió total o la reforma parcial de la Constitució que exigeixi seguir el procediment de l'article 168 CE, i el supòsit excepcional previst en l'article 150.3 CE (apreciar que hi ha interès general per a dictar una llei d'harmonització, decisió que requereix la majoria absoluta de cada cambra).



Seu del Congrés dels Diputats, a Madrid.



Saló de Plens del Senat

### **Senat i Congrés dels Diputats: similar organització i funcionament**

Malgrat l'existència d'una important asimetria i desigualtat, les dues cambres de les Corts Generals estan igualades en el seu estatut orgànic, els períodes de sessions, els diversos aspectes de l'autonomia parlamentària, les prerrogatives dels seus membres (immunitat, inviolabilitat i fur judicial), i les regles d'organització i de funcionament.

Finalment, el sistema bicameral espanyol també es caracteritza perquè les dues cambres actuen separadament i adopten els seus acords de manera autònoma. Aquí també hi ha algunes –poques– excepcions.

### **Reunió conjunta del Senat i el Congrés dels Diputats**

La Constitució preveu expressament que les cambres o alguns dels seus membres es reuneixen de manera conjunta:

- a) En alguns supòsits en relació amb la Corona: nomenaments de regents (art. 59.3 CE) i tutors (art. 60.1 CE), inhabilitació del rei (art. 59.2 CE), proclamació i jurament del rei

(art. 61.1 CE), del príncep hereu en assolir la majoria d'edat i dels regents en fer-se càrec de les seves funcions (art. 61.2 CE) i limitació del *iuris connubi* (art. 57.4 CE).

b) En algunes comissions mixtes paritàries previstes per a resoldre desacords: en l'autorització prèvia per a l'adopció de determinats tractats (art. 94.1 CE); en alguns acords de cooperació de les comunitats autònombes (art. 145.2 CE); en el Fons de Cooperació Interterritorial (art. 158.2 CE), i en la reforma de la Constitució (art. 167 CE).

Les Corts Generals, reunides conjuntament, **les presideix el president del Congrés dels Diputats i es regeixen per un reglament de les Corts Generals**, que encara no ha estat aprovat i que requereix per a la seva aprovació la majoria absoluta de cada cambra.

### **1.2.2. L'autonomia parlamentària**

D'acord amb el caràcter d'institució directament derivada de la voluntat popular que té el Parlament, l'autonomia parlamentària és un principi clàssic dels estats liberals i democràtics que **garanteix la primacia del poder legislatiu i permet l'actuació lliure i independent de les cambres**. El principi d'autonomia del Parlament s'acostuma a trobar recollit en els textos constitucionals i pretén evitar que la vida interna del Parlament pugui ser condicionada per les decisions d'altres institucions estatales.

Com hem vist, les CG són un òrgan constitucional i tots aquests tipus d'òrgan tenen garantida constitucionalment un cert grau d'autonomia orgànica i funcional. Tanmateix, les CG són un òrgan molt especial i singular perquè l'autonomia que té és qualitativament i quantitativament diferent de la dels altres òrgans constitucionals, pel fet ser l'òrgan representatiu del poble espanyol. Així, les CG són un òrgan molt especial i singular no solament perquè els seus membres tenen unes prerrogatives especials (inviolabilitat, immunitat i fur especial), sinó també perquè estableixen el seu propi reglament (**autonomia reglamentària**), elegeixen els seus propis òrgans rectors (**autonomia de govern intern o d'autogovern**), elaboren i aproven el seu pressupost (**autonomia pressupostària**) i fixen l'estatut del personal que en depèn (**autonomia administrativa**), teòricament sense cap intervenció del Govern ni cap altra institució.

#### **Autonomia de les Corts Generals**

La Constitució espanyola recull en l'article 72 els quatre àmbits principals en què es concreta aquest principi:

1) **L'autonomia reglamentària:** les Corts estan sotmeses a la Constitució, però la mateixa Constitució reserva a cada cambra la facultat d'establir el seu propi reglament, que, per a ser aprovat, requereix majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text (art. 72.1 CE). El Reglament parlamentari és una norma jurídica que expressa el poder d'autoorganització del Parlament i que regula, principalment, el funcionament de la cambra, tot determinant l'organització interna i els procediments per a exercir les funcions que li corresponen. És una norma primària, que deriva directament de la Constitució. Malgrat el seu nom, el Reglament parlamentari (tant el del Congrés i el del Senat, com el de les CG –quan n'hi ha–, com també els dels parlaments autonòmics) és una norma amb valor de llei i, per tant, susceptible de ser impugnada davant del Tribunal Constitucional mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat (art. 27.2 LOTC). Tot i que és una norma amb valor de llei, les lleis s'han de subjectar als mandats del Reglament parlamentari per a la seva elaboració. El mateix Parlament és el que elabora els dos tipus de normes (la llei i el seu propi Reglament parlamentari), que tradicionalment es regeixen pel principi de competència. Finalment també cal tenir present que en el dret parlamentari, que és un

dret autoestatutí (coincideixen el destinatari i qui el crea) i disponible (els mateixos als quals va dirigir el poden canviar), el precedent és important, com també ho són els costums i les convencions (pactes).

**2) L'autonomia de govern intern o d'autogovern:** com a garantia enfront de possibles intromissions del Govern, els seus rectors (Presidència i Mesa) són elegits pels mateixos membres de cada cambra. La Constitució atribueix als presidents de cada cambra els poders de disciplina i de policia a l'interior de les seves respectives seus (art. 72.3 CE).

**3) L'autonomia administrativa:** implica que el Parlament actua autònomament en matèria de personal i en la resta de qüestions materialment necessàries per al seu funcionament normal, especialment la contractació d'obres, subministraments i serveis. Així, l'Estatut del personal de les CG el regulen les mateixes cambres (art. 72.1 CE). Per tal d'assegurar la seva independència, el personal al servei de les cambres no forma part de l'Administració pública situada sota la dependència i direcció del Govern.

**4) L'autonomia pressupostària:** les Corts aproven autònomament els seus pressupostos. De fet, envien un avantprojecte de pressupostos aprovats per cada cambra al Govern, que els ha d'incloure en el projecte de llei dels pressupostos generals de l'Estat (que les Corts Generals han d'aprovar perquè s'arribi a convertir en llei). Les Corts no tenen capacitat de recaptar impostos ni tampoc d'emetre deute públic, però sí que poden autoritzar el Govern mitjançant una llei perquè ho faci. En canvi, les cambres sí que tenen autonomia en la despesa (dins dels ingressos que els ha transferit el Govern).

Ara bé, malgrat l'autonomia de què gaudeixen, les Corts Generals –com tots els òrgans constitucionals– tenen límits en la seva actuació, perquè estan subjectes a la Constitució. **La major part de la seva activitat pot ser controlada no solament per l'opinió pública sinó també jurisdiccionalment.** Així, ja hem vist que la seva activitat normativa (tant el Reglament parlamentari com les lleis) pot ser controlada pel Tribunal Constitucional, i cal tenir present que les seves decisions no normatives que vulnerin drets fonamentals es poden recórrer també al TC mitjançant un recurs d'empara directe sense haver d'exaurir la via judicial ordinària (art. 42 LOTC). També els tribunals ordinaris poden controlar alguns actes del poder legislatiu, com per exemple els assumptes de personal al servei de les Corts, que també poden ser controlats per la jurisdicció contenciosa administrativa.

### **Control jurisdiccional dels actes parlamentaris**

Històricament, es considerava que, en virtut del principi de l'autonomia parlamentària, els actes que no afectaven els ciutadans (*interna corporis*) quedaven exclosos del control jurisdiccional. Avui en dia, dins dels actes interns dels parlaments no sotmesos a control jurisdiccional, només hi trobem els actes parlamentaris sobre el funcionament de la cambra que no afectin drets fonamentals o interessos legítims dels ciutadans (STC 118/1988) o que no menystinguin les funcions de representació que corresponen al Parlament (STC 181/1989).

Per a aconseguir aquest mateix objectiu que persegueix el principi d'autonomia parlamentària, els parlamentaris individualment tenen reconegudes una sèrie de prerrogatives que configuren el nucli del seu estatut jurídic.

#### **1.2.3. Estatut jurídic dels parlamentaris**

Per a adquirir la condició parlamentària, **cal haver estat elegit** en el corresponent procés electoral, i per a poder ser inclòs en una llista electoral del Congrés o del Senat, s'exigeixen quatre requisits: tenir la nacionalitat espanyola,

ser major d'edat, posseir la qualitat d'elector (art. 23 CE i 2 i 3 LOREG) i no incórrer en cap causa d'inelegibilitat, fixades en part en la mateixa Constitució (art. 70.1 CE), que remet a la LOREG (art. 6).

### **Inelegibilitat**

La inelegibilitat és un impediment jurídic per a ser subjecte passiu de la relació electoral, per a ser elegit. Les causes d'inelegibilitat són circumstàncies que es poden evitar lliurement o voluntàriament abans del procés electoral i que impedeixen l'exercici del sufragi passiu –ser elegibles– a determinades persones, normalment per raó de la funció pública que exerceixen, llevat que, amb caràcter previ, renunciïn al càrrec declarat incompatible. Així, la raó de les causes d'inelegibilitat resideix en el desig d'evitar que alguns candidats puguin utilitzar en profit propi (i amb la consegüent discriminació per als altres) l'ascendent o capacitat d'influència sobre l'electorat que es deriva de la possessió de determinats càrrecs o situacions. En definitiva, amb la majoria de regulacions tradicionalment estableties es busca un mínim d'igualtat formal entre els candidats a l'hora de les eleccions. Ara bé, en la societat actual de principi del segle XXI, aquest tipus d'inelegibilitats centrades sobretot en el sector públic –que són les que regeixen a l'Estat espanyol– han perdut part de la seva eficàcia real perquè no recullen alguns càrrecs o situacions de poder que en aquests moments permeten tenir posicions realment preeminentes des de les quals més es pot menyscavar el sentit de la igualtat material. Així, per exemple, sembla evident que avui en dia pot tenir més avantatge electoral, ascendent o capacitat d'influència el propietari d'un gran mitjà de comunicació que no pas un militar professional o un policia en actiu (que és un dels supòsits que preveuen l'art. 6 de la LOREG). D'altra banda, si del que es tracta és de garantir la llibertat de l'elector i impossibilitar que cap candidat no gaudeixi de més avantatges que un altre, sembla que aquesta situació quedaría més ben assegurada si les inelegibilitats es referissin, com en altres països, als qui exerceixen els càrrecs corresponents en un moment relativament distant –per exemple sis mesos o un any– de la convocatòria electoral.

**Un cop vàlidament elegit**, per a poder accedir al ple exercici de la condició de parlamentari es requereixen encara tres condicions més:

- 1) Que el càrrec de parlamentari no sigui incompatible amb un altre càrrec o situació.
- 2) Fer la declaració d'activitats i de béns a l'efecte de controlar que el parlamentari no incorri en causes d'incompatibilitat.
- 3) Prestar jurament o promesa d'acatament a la Constitució.

Les **incompatibilitats** dels parlamentaris són el conjunt de càrrecs o situacions jurídiques que no poden exercir durant l'exercici del seu mandat, la qual cosa implica que s'ha d'abandonar l'exercici d'una de les dues funcions. El que es pretén amb aquestes mesures és preservar la independència i la llibertat del parlamentari en l'exercici del càrrec i dotar-lo de plena dedicació a la funció de representació. La Constitució estableix algunes de les causes d'incompatibilitat de diputats i senadors (juntament amb les causes d'inelegibilitat) a les quals la LOREG (art. 155-160 LOREG) n'afegeix algunes més, que són controlades per les mateixes cambres (art. 19 RC i 15-17 RS).

### **Inelegibilitat i incompatibilitat**

Les causes d'inelegibilitat i d'incompatibilitat tenen diferent fonament i operen en moments diferents: la inelegibilitat abans de l'elecció, la incompatibilitat durant tot el mandat de l'electe.

Malgrat no figurar en la Constitució, els reglaments<sup>5</sup> del Congrés i del Senat preveuen el **jurament o promesa d'acatament a la Constitució**, la qual cosa no pressuposa una adhesió ideològica al contingut concret que pugui tenir la Constitució en cada moment (això seria contrari a la llibertat de pensament i al pluralisme polític), sinó el reconeixement del deure general de subjecció al

<sup>(5)</sup> Art. 20.3 RCD i 11 i 12 RS, i art. 108.8 LOREG.

<sup>(6)</sup> Vegeu les STC 119/1990 i 74/1991.

dret<sup>6</sup>. L'incompliment d'aquest requisit no priva el diputat electe de la condició de diputat o senador, sinó que, simplement, l'impossibilita per a exercir les funcions pròpies d'aquesta condició i gaudir de les prerrogatives i drets annexos al càrrec. En tot cas, l'electe no perd l'escó i pot adquirir la condició plena de diputat al llarg de tota la legislatura.

**La pèrdua de la condició de parlamentari** només es dóna quan concorre una de les causes següents:

- L'acabament del mandat, en expirar el termini de quatre anys o per dissolució anticipada de la cambra, llevat del cas dels membres de la Diputació Permanent, que ho continuen sent fins que es constitueix la nova cambra.
- La decisió judicial ferma que anul·li l'elecció o la proclamació d'un parlamentari.
- Mort, renúncia o incapacitat declarada judicialment.

**La suspensió de la condició de parlamentari** es pot produir per raons disciplinàries (quan contravingui reiteradament la disciplina parlamentària) i l'ha d'acordar el Ple de la cambra. També és procedent quan un parlamentari sigui objecte d'un acte de processament i es trobi en situació de presó preventiva, i quan sigui condemnat per sentència ferma a la pena d'inhabilitació per a exercir un càrrec públic.

Per tal que pugui complir amb llibertat la funció que té encomanada, el parlamentari, un cop elegit, s'independitza dels seus electors, que no el poden revocar ni li poden donar instruccions: el mandat és lliure. Els parlamentaris representen tot el poble i no els electors que els han elegit. Cada parlamentari representa l'interès general i no els interessos particulars dels electors de la seva circumscripció. Per a assegurar la independència dels membres de les Corts en la seves deliberacions i vots, la **Constitució els deslliga de qualsevol mandat de tipus imperatiu**, que els obligaria a seguir l'opinió d'una part dels seus representants (art. 67.2 CE<sup>7</sup>). La concepció del mandat, originàriament estructurada des de la relació entre el parlamentari i els electors, ha adquirit més complexitat per la intervenció decisiva dels partits polítics en la relació representativa. Actualment, els partits polítics pràcticament monopolitzen la selecció de candidats, la confecció de llistes, la campanya electoral i, mitjançant el grup parlamentari, l'activitat dels diputats.

<sup>(7)</sup>Els membres de les Corts Generals no estan lligats per mandat imperatiu (art. 67.2 CE).

En una democràcia com l'actual, una democràcia de partits, **la prohibició del mandat imperatiu no ha perdut la seva funcionalitat, sinó que l'ha ampliat: no és només garantia de llibertat i permanència en el càrrec enfront dels electors, sinó principalment enfront del partit polític i el grup parlamentari.** En aquest segon vessant, la prohibició del mandat imperatiu és una garantia de la llibertat de consciència del parlamentari i del dret a mantenir-se en el càrrec malgrat que abandoni el partit o en sigui expulsat.

### **Autonomia del parlamentari**

Davant la preeminència dels partits i la consegüent disciplina de vot que a la pràctica lliga els parlamentaris amb els partits, la prohibició del mandat imperatiu ha esdevingut una **garantia que tracta de donar una certa autonomia al parlamentari per a poder defensar les seves idees, i per a poder interpretar l'interès general lliurement i no com li indica el partit.** La disciplina de vot que puguin assumir els parlamentaris només és admissible en la mesura que voluntàriament sigui acceptada per ells. Els partits polítics no poden revocar el mandat d'un parlamentari perquè, jurídicament, la renúncia depèn únicament i exclusivament de la lliure voluntat del parlamentari i, segons el Tribunal Constitucional, aquest és un aspecte més del dret fonamental en l'exercici de càrrecs públics (art. 23.2 CE). Però aquesta doctrina **ha estat criticada en alguns àmbits jurídics i polítics perquè hi han vist un estímul al "transfugisme"** (canvi de partit o de grup parlamentari), sovint a canvi de l'obtenció de beneficis personals.

D'altra banda, la **Constitució recull tres garanties dels parlamentaris**, la inviolabilitat, la immunitat i el fur jurisdiccional, que no s'han d'entendre com a privilegis personals, sinó com a prerrogatives que tenen com a finalitat garantir l'autonomia i llibertat de les Corts, assegurant que la formació de la voluntat de cada cambra, les seves deliberacions i acords es podran realitzar i adoptar amb absoluta llibertat. No són, per tant, prioritàriament, drets personals sinó garanties funcionals que se'ls reconeix com a membres del Parlament. I per això són irrenunciables per als parlamentaris. Aquesta interpretació "funcional" d'aquestes prerrogatives o garanties ha estat la causa, plenament justificada, de la interpretació estricta que ha fet el Tribunal Constitucional davant el caràcter ampli que la inviolabilitat i la immunitat havien tingut en altres temps.

La **inviolabilitat parlamentària** és una prerrogativa que impedeix que s'insti contra el parlamentari qualsevol procediment sancionador que tingui com a causa les opinions o els vots manifestats en l'exercici de la seva funció (STC 30/1986, entre moltes altres). La inviolabilitat és una garantia absoluta: comporta una absoluta sostracció a qualsevol acció judicial (especialment penal però també civil, STC 30/1997) i obliga els òrgans jurisdiccionals a inadmetre qualsevol demanda fonamentada en les declaracions d'un parlamentari fetes en un acte parlamentari. Els seus efectes **temporals són indefinits**, en el sentit que el procediment sancionador no pot ser incoat ni tan sols quan el parlamentari hagi deixat de ser-ho (sempre que la causa del procediment sigui la seva activitat parlamentària). Però **l'àmbit de protecció cobreix només les opinions i els vots manifestats en actes parlamentaris**, és a dir, en qualsevol



La inviolabilitat, la immunitat i el fur especial són garanties que protegeixen els parlamentaris per a exercir la seva funció.

de les articulacions organitzatives de la cambra o, excepcionalment, en actes exteriors a la cambra que siguin una reproducció literal d'un acte parlamentari (vegeu per exemple la STC 243/1988).

No inclou, per tant, les rodes de premsa en seu parlamentària ni tampoc les opinions manifestades en un míting en campanya electoral. Les opinions del parlamentari com a ciutadà o, fins i tot, com a polític, com a membre d'un partit, no estan protegides per la prerrogativa de la inviolabilitat, que només n'empara les actuacions com a parlamentari.

En definitiva, la inviolabilitat reforça al màxim la llibertat d'expressió perquè les decisions parlamentàries s'acordin després d'un debat lliure (com correspon amb el caràcter essencialment deliberatiu de l'òrgan parlamentari) i pretén garantir un àmbit de llibertat en la crítica i en la decisió, sense la qual l'exercici de la funció parlamentària podria ser mediatitzat i, per això, frustrat el procés de lliure formació de la voluntat de l'òrgan (STC 51/1985).

La **immunitat parlamentària** és la prerrogativa que garanteix que els parlamentaris, mentre duri el mandat, no poden ser inculpats ni processats sense l'autorització prèvia de la cambra a la qual pertanyen, i només poder ser detinguts en cas de delicte flagrant. La cambra, per mitjà de la sol·licitud que cursa el Tribunal Suprem –**suplicatori**–, ha d'autoritzar o no de manera motivada i fonamentada l'inici d'accions judicials contra els parlamentaris. La denegació o l'autorització del suplicatori per part de les cambres es pot recórrer davant el Tribunal Constitucional (STC 90/1985).

### **Utilitat de la immunitat parlamentària**

La immunitat parlamentària és una prerrogativa formal, un requisit o condició de procedibilitat que protegeix la llibertat personal dels parlamentaris contra detencions i contra processos judicials que puguin desembocar en privació de llibertat per motivacions polítiques. El seu origen era la desconfiança en el poder executiu o judicial predemocràtic, però és una prerrogativa que, tot i ser molt criticada, pot continuar tenint utilitat en l'actualitat, perquè la immunitat no impedeix els processos penals, sinó que només intenta impedir que aquests tinguin un caràcter polític.

Com que la finalitat de la immunitat és ser una garantia davant de possibles maniobres polítiques destinades a privar il·legítimament de llibertat els parlamentaris amb l'objectiu d'alterar la composició de les cambres (que és produc-té de la voluntat popular), és lògic des d'un punt de vista constitucional democràtic que estigui justificada **només en els procediments penals** (els únics que poden tenir com a conseqüència la privació de llibertat) i no en els procediments civils, administratius o laborals, que no preveuen aquest tipus de sanció.

El **fur judicial** és un prerrogativa de caràcter processal penal que estableix una excepció al *principi d'igualtat davant la llei de tots els ciutadans*, en atorgar expressament als parlamentaris el dret (i el deure) de ser jutjats pel Tribunal Suprem. Per tant, el jutge que la Constitució predetermina per a les causes penals dels parlamentaris estatals és la Sala Penal del Tribunal Suprem. Amb aquesta prerrogativa es pretén, d'una banda, donar una especial protecció al parlamentari atesa l'alta qualificació de l'òrgan encarregat de jutjar-lo, però, d'altra banda, també es busca que l'òrgan que jutja els parlamentaris gaudeixi

### **Article 71.3 CE**

El fur judicial està establert en l'article 71.3 CE: "En les causes contra diputats i senadors, és competent la Sala Penal del Tribunal Suprem".

de les més altes cotes d'independència, imparcialitat i qualificació jurídica. Tanmateix, el fur especial pot tenir un efecte negatiu per als afectats (i per a tots els que, sense ser parlamentaris, estan encausats en el mateix procés): els nega el dret a la doble instància i, per tant, el dret a la revisió de la sentència per part d'un altre tribunal.

El recurs davant un tribunal superior és un dret que en causes penals garanteix l'article 14.5 del Pacte internacional de drets civils i polítics de l'ONU (1966), ratificat per l'Estat espanyol. El Tribunal Constitucional ha justificat la impossibilitat del dret de revisió al·legant que l'especial protecció que atorga el Tribunal Suprem ja cobreix prou aquest dret a una segona instància. Tanmateix, tenint en compte l'article 10.2 CE, gran part de la doctrina, amb bones raons, discrepa en aquest punt del TC.

Finalment, per a garantir un bon funcionament de les tasques que tenen encomanades, la Constitució i els reglaments parlamentaris concedeixen als parlamentaris una sèrie de **drets contrapesats per uns deures específics**. La Constitució preveu en l'article 71.4 CE que els parlamentaris han de percebre una assignació en concepte de salari. La raó d'aquest precepte es troba a fer possible que tothom pugui accedir a la condició de parlamentaris sense discriminacions derivades de la fortuna personal. Això permet, a més, d'exigir deures als parlamentaris i imposar-los un règim d'incompatibilitats que n'asseguri la independència i la plena dedicació.

#### **Drets i deures dels parlamentaris**

Els reglaments de les cambres també estableixen una sèrie de drets i deures dels parlamentaris. D'entre els drets, cal destacar l'assistència amb veu i vot al Ple i a les comissions de què formin part i, sense vot, a aquelles a les quals no pertanyin; a formar part, almenys, d'una comissió, i a rebre de les administracions públiques les dades i informacions que siguin necessàries per a exercir les seves funcions.

D'entre els deures, hi destaca, a més del genèric de respectar el Reglament, el d'assistir a les sessions del Ple i les comissions a les quals pertanyi, estar subjecte al règim d'incompatibilitats establert i no divulgar el contingut de les sessions que legalment tinguin la consideració de secretes.

#### **1.2.4. Funcions de les Corts Generals**

D'acord amb el que estableix la Constitució (en l'article 66.2 i en altres preceptes del seu articulat), les principals atribucions que corresponen exercir a les Corts Generals, les podem agrupar en sis funcions: la funció representativa, la funció legislativa, la funció de creació del Govern, les d'impuls i control de l'acció política i de govern i la funció electiva.

##### **La funció representativa**

És la primera de les funcions de qualsevol Parlament i **en deriven totes les altres**. Respecte al que ja hem comentat en la caracterització general, hi afegirem ara que les CG són l'única institució que representa el poble espanyol, l'únic òrgan en què està representada la totalitat del poble i no solament la majoria, en què es concep i es visualitza la societat no com una unitat homogènia, sinó com una unitat heterogènia, integrada per una varietat d'ideals, posicions i interessos que han de ser representats i respectats.

Aquesta característica és predictable de qualsevol Parlament. Per Isidre Molas, el Parlament "és l'única institució estatal que conté el pluralisme; és l'òrgan del pluralisme. El Govern expressa la unitat de la majoria; el Tribunal Constitucional i el Poder Judicial, la unitat de l'ordenament jurídic; el Cap de l'Estat, la unitat de l'Estat. El Parlament, en canvi, sintetitza, per mitjà del diàleg i de les decisions de la majoria, la voluntat popular, i fa públics els acords i els dissensos d'aquesta, procediment que atorga la legitimitat a les decisions materials".

I. Molas (1994). *Dret constitucional i sistema parlamentari* (pàg. 8). Bellaterra: Servei de Publicacions de la UAB.

La representació del poble és legitima, atès que aquest participa (o pot participar) en l'elecció dels seus representants per mitjà del sufragi universal, lliure, igual i directe. Com a òrgan de representació del poble, la Constitució garanteix a les Corts la més absoluta llibertat per a prendre acords i les configura com a institució inviolable (és a dir, irresponsable per les actuacions realitzades o els acords adoptats); inviolabilitat que ja hem vist que s'estén als seus membres per les opinions i els vots realitzats en l'exercici de la seva funció. Així doncs, amb la voluntat d'expressar solemnement la importància de les Corts i de les seves funcions (que no han de ser alterades per cap element aliè), l'article 66.3 de la Constitució proclama la inviolabilitat de les Corts, i en conseqüència es configuren com a delicte l'entrada violenta o amb intimidació a les cambres i l'atac o pertorbació dels treballs parlamentaris.

Des d'una perspectiva més sociològica, també es podria analitzar fins a quin punt la composició del Parlament representa o no representa el poble, és a dir, si les característiques dels seus membres s'acosten o s'allunyen del conjunt de la societat. D'acord amb alguns estudis realitzats, les Corts representen d'una manera elitista i moltes vegades esbiaixada la fotografia social que hauria de representar. El biaix es dóna en el nivell d'estudis, el nivell econòmic, en l'estructura d'edats i, encara que ha millorat recentment, també en la presència de dones als escons. Aquesta no és una característica només de les Corts Generals sinó que en major o menor mesura és present fins ara a tot arreu.

## **La funció legislativa**

Pel fet de ser la institució que representa el poble espanyol, la Constitució atribueix a les Corts una de les potestats capitals del sistema juridicopolític: la potestat legislativa. La seva lliure voluntat legislativa ha de ser acatada pels altres òrgans, governamentals o judicials, i només està limitada per la Constitució.

La funció més genuïna de la institució que representa el poble és l'exercici de la potestat legislativa; tant és així que sovint s'usen com a sinònims les expressions *Parlament i poder legislatiu*, tot i que el Parlament és molt més que una cambra legislativa.

### **Vegeu també**

Els aspectes substantius de la llei com a norma jurídica s'analitzen en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic".

Tanmateix, cal tenir present que les Corts Generals són un dels poders legislatius de l'Estat, però no l'únic; els titulars de la potestat legislativa a l'Estat espanyol són les Corts Generals i els parlaments autonòmics<sup>8</sup>.

<sup>(8)</sup>Les Corts Generals no són l'únic poder legislatiu de l'Estat.

En l'actualitat, tant a l'Estat espanyol com en els sistemes parlamentaris del nostre entorn, la funció legislativa ha perdut bona part de la importància que havia tingut tradicionalment. S'ha passat d'un parlament fonamentalment legislatiu a un altre de fonamentalment controlador.

En relació amb les Corts Generals, es podrien apuntar bàsicament dues causes per a explicar aquesta pèrdua de rellevància: d'una banda, malgrat que les Corts són l'únic òrgan (en l'àmbit estatal) que pot aprovar lleis pròpiament dites, ja no és l'únic que pot aprovar normes amb rang de llei, des del moment en què el Govern pot dictar decrets legislatius i decrets llei, que poden derogar una llei anterior. D'altra banda, el Govern també participa en la funció legislativa, atès que se li reconeix iniciativa legislativa (art. 62.1 EAC), i a la pràctica la immensa majoria de les lleis que finalment s'aproven tenen un origen governamental i, quan hi ha majories estables, el Parlament sovint es limita a aprovar el que el Govern prèviament ha decidit sense introduir-hi pràcticament cap modificació rellevant.

En connexió amb l'exercici de la potestat legislativa, la Constitució també atribueix a les Corts l'aprovació dels pressupostos de l'Estat (art. 66.2 CE). La referència constitucional a l'aprovació dels pressupostos de manera separada a l'exercici de la potestat legislativa s'explica no solament per l'especial importància de la llei de pressupostos, sinó sobretot perquè representa una excepció, atès que, en aquest cas, la iniciativa legislativa queda reservada al Govern (art. 134.1 CE<sup>9</sup>). Però no hi ha dubte que **cal incloure la llei de pressupostos dins de la funció legislativa**, malgrat que sigui singularitzada per l'article 66.2 CE. La llei de pressupostos, que ha d'incloure la totalitat de les despeses i dels ingressos del sector públic estatal (i és un límit màxim per a les despeses i una previsió per als ingressos), actualitza cada any el contracte de confiança del Govern amb la seva majoria parlamentària i permet a l'oposició de criticar-lo i contraposar-hi el seu programa.

<sup>(9)</sup>El mateix article 134 CE estableix encara altres especificitats de la llei de pressupostos, que són regulades amb detall en els reglaments de cada cambra (art. 133 a 135 RCD i 148 a 151 RS).

## La funció de creació del Govern

En un sistema parlamentari, el Govern ha de comptar sempre amb la confiança del Parlament, és a dir, de qui representa políticament el poble. Per això **el Parlament fa una funció essencial: atorgar la seva confiança al Govern per tal que aquest pugui governar**. D'acord amb la Constitució, **aquesta relació de confiança necessària s'inicia amb la investidura** per part del Congrés<sup>10</sup> del president o la presidenta del Govern, que és qui posteriorment nomenarà els ministres que formaran el Govern.

<sup>(10)</sup>En la investidura del president o la presidenta del Govern no intervé el Senat sinó només el Congrés.

Així, tal com afirma Molas (1998, pàg. 129-130), la primera feina dels diputats és crear una majoria parlamentària que permeti formar un govern. Una legislatura pot no aprovar cap llei, ni tenir cap iniciativa de control perquè la majoria no ho cregui necessari, sense que el sistema deixi de funcionar; però una legislatura no pot no tenir confiança en cap Govern. Per això, la Constitució penalitza i dissolt les Corts Generals (no solament el Congrés) quan els diputats no han aconseguit en dos mesos investir un president o una presidenta del Govern (art. 99.5 CE).

## Referència bibliogràfica

I. Molas (1998). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

## La funció d'impuls de l'acció política i de govern

La funció d'impuls de l'acció política i de govern consisteix en les manifestacions de voluntat en què les cambres assenyalen els grans objectius polítics de l'Estat i orienten el Govern i l'Administració, i, si escau, els indiquen els mitjans més adequats per a aconseguir-los. Tot i que no hi ha unanimitat en la doctrina sobre l'existència d'una funció parlamentària d'impuls de l'acció política i de govern, els **tres procediments típics** d'aquesta funció d'impuls són les **proposicions no de llei** (art. 193 a 195 del RCD i 174 a 181 del RS), les **mocions conseqüència d'una interpel·lació** (art. 184 RCD) i les **propostes de resolució** (art. 197 i 198 del RCD i 182 del RS).

Hi hauria encara altres mecanismes parlamentaris que també es podrien considerar que impulsen l'acció política del Govern, com ara la investidura del president o de la presidenta, en el que seria un exemple de la multifuncionalitat o polivalència d'algunes actuacions parlamentàries. En el parlamentarisme actual, en què el control que qüestiona el Govern (moció de censura i qüestió confiança) és molt poc usat, adquireixen més importància les formes de control ordinari (preguntes, interpel·lacions, sessions informatives, comissions d'investigació, etc.) i les decisions del Parlament que, tant si impliquen com si no una crítica, estimulen o esperonen el Govern, és a dir, orienten la seva activitat en la direcció que la cambra considera més oportuna.

## La funció de control del Govern

Les Corts Generals, com a representants del poble, ha de vetllar pel bon govern de l'Estat. Això comporta no solament poder crear el Govern i orientar-ne l'actuació política i administrativa, sinó també la facultat de criticar i fer caure el Govern. Ja hem vist que el sistema de govern a l'Estat espanyol és parlamentari i aquesta forma de govern es basa en el fet que el Govern requereix en tot moment la confiança del Parlament, de tal manera que si la majoria parlamentària trenca la confiança en el Govern, aquest està obligat a dimitir. Així doncs, **el Govern és responsable políticament de les seves actuacions davant del Parlament, que en controla l'actuació**.

Els instruments del control parlamentari del Govern s'acostumen a classificar en dos grups, segons que permetin o no un trencament de la relació de confiança entre la cambra i el Govern. Els primers, els que permeten exigir la responsabilitat política del Govern i, per tant, cessar-lo, també denominats **mecanismes de control-sanció**, són la moció de censura i la qüestió de confiança. Els segons, encaminats a reclamar al Govern explicacions sobre les seves actuacions o el seu capteniment i, en definitiva, a aconseguir informació del Govern (i per això sovint denominats **instruments de control-inspecció o control-verificació**), són les preguntes i les interpel·lacions al Govern (art. 111 CE), les compareixences i les sessions informatives dels membres del Go-

### Mocions

El Reglament del Senat fa servir la denominació única de *mocions*, però la seva regulació parlamentària permet interpretar que el terme inclou les tres formes indicades. No s'han de confondre les mocions amb la moció de censura.

### Funcions exclusives de les Corts

Ni la funció legislativa ni la d'impuls són funcions exclusives de les Corts, ja que les comparteixen amb el Govern. Les funcions de creació i de control del Govern sí que són competències reservades a les Corts, juntament amb la representació de la voluntat popular.

vern (art. 110 CE), i també els debats generals, les sol·licituds d'informació i les comissions d'investigació (art. 76 CE). Els trobem regulats amb detall en els reglaments de les cambres.

### **Preguntes, interpel·lacions i comissions d'investigació**

Les **preguntes** són qüestions que formulen els parlamentaris individualment al Govern per a demanar-li una informació respecte d'un assumpte no de política general sinó d'un ordre inferior. Aquestes són el tipus d'instrument de control-informació quantitativament més important i es diferencien de les **interpel·lacions** (els requeriments que els grups parlamentaris o els parlamentaris individualment fan al Govern a fi que aquest doni explicacions davant del Ple de la cambra sobre la seva política), bàsicament perquè aquestes últimes s'han de referir als motius o propòsits de l'actuació del Govern en qüestions de política general del Govern o d'algún departament. Les **comissions d'investigació parlamentàries** (art. 76 CE) es poden crear per a investigar qualsevol assumpte d'interès públic, però depenen de la majoria parlamentària, tant en la decisió de la seva creació com en l'elaboració i sobretot l'aprovació de les seves conclusions, i això impedeix sovint que puguin complir adequadament la seva funció de control governamental.

Tots els sistemes democràtics atribueixen al Parlament la funció d'inspeccionar, fiscalitzar o verificar l'acció del Govern, però el que és específic dels sistemes parlamentaris és que hi ha uns controls concrets que permeten exigir **responsabilitat política** al Govern i imposar-li, si ho creuen convenient, la sanció del seu cessament.

#### **Responsabilitats jurídica i política**

Cal distingir molt clarament la responsabilitat jurídica (que pot ser civil, penal o administrativa) i la responsabilitat política.

A l'Estat espanyol els dos mecanismes previstos constitucionalment d'exigència de responsabilitat política al Govern són la moció de censura (art. 113 CE) i la qüestió de confiança (art. 112 i CE).

**1) La moció de censura.** És l'instrument extraordinari i suprem de control parlamentari de la política del Govern; l'instrument mitjançant el qual el **Congrés es pronuncia, per iniciativa pròpia, sobre el manteniment o la ruptura de la confiança** política que atorgà al president o la presidenta en la votació d'investidura. L'han de presentar com a mínim una desena part dels diputats i cal que inclogui un candidat alternatiu<sup>11</sup> a president del Govern (que hagi acceptat ser-ho). Una vegada admesa a tràmit, la moció de censura es debat al Ple del Congrés (en un procediment semblant al del debat d'investidura) i no es pot sotmetre a votació fins passats cinc dies des de la seva presentació. Perquè la moció de censura resulti guanyadora, cal que obtingui el suport de la majoria absoluta del Congrés dels Diputats (la meitat més un dels components de la cambra); en aquest cas, el rei ha de nomenar el candidat guanyador de la moció de censura nou president del Govern. En cas que no sigui aprovada, els signataris no en poden presentar cap més durant el mateix període de sessions. Durant el tràmit de la moció de censura, el president no pot dissoldre cap de les dues cambres (art. 115.2 CE).

(11) La Constitució adopta l'anomenada moció de censura "constructiva" de model alemany.

### **Estabilitat dels governs**

Fent coincidir en un sol acte la censura al Govern i la investidura d'un nou president es pretén evitar, d'una banda, els buits de poder que en certa manera poden suposar els períodes de *govern en funcions*, i d'altra banda, també es vol evitar la inestabilitat governamental. Però no s'ha de sobrevalorar l'eficàcia de les normes jurídiques en aquesta matèria, perquè l'estabilitat dels governs avui depèn més del sistema de partits que de la regulació jurídica de la moció de censura, a més, en democràcia, el que és un valor en si mateix no és tant l'estabilitat d'un mateix govern (la seva longevitat), sinó l'automatisme en la successió dels diferents governs i la capacitat de governar mentre estiguin en el poder. I fent coincidir censura i investidura, i exigint el requisit de la majoria absoluta, en realitat el que es genera és una sobreprotecció dels governs minoritaris davant d'una majoria del Parlament que pot bloquejar el programa legislatiu del Govern i, per tant, bona part de la seva acció política, però que si no és capaç de posar-se d'acord respecte d'un candidat i un programa de govern, no pot enderrocar el Govern per molt minoritari que sigui. Es reforça així la longevitat del Govern, però no necessàriament la governabilitat.



Adolfo Suárez al Congrés dels Diputats en la sessió de moció de censura presentada pel PSOE el mes de maig del 1980.

**2) La qüestió de confiança.** És un mecanisme per a verificar el manteniment de la relació fiduciària entre president o presidenta del Govern i el Congrés, i per tant és també un instrument de control parlamentari de la política del Govern, però en aquest cas, i a diferència de la moció de censura, **la iniciativa correspon a la Presidència del Govern**. Aquest fet comporta que la finalitat també sigui diferent: serveix bàsicament per a sotmetre al Congrés canvis importants en el programa de govern, i lligar la seva aprovació a la continuïtat del president o presidenta i del seu Govern.

### **Paper de la qüestió de confiança**

L'article 112 CE estableix que "el president del Govern, amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres, pot plantejar davant del Congrés de Diputats la qüestió de confiança sobre el seu programa o una declaració de política general". (En cap cas no és jurídicament obligatori presentar una qüestió de confiança.) Així, si amb la moció de censura es perseguia expressar el desacord del Congrés amb el Govern i cessar-lo, amb la qüestió de confiança es pretén comprometre el suport de la cambra a determinades actuacions políticament importants o superar certes situacions de crisi, especialment en governs de coalició o de suport minoritari.

Per tal que el president pugui presentar una qüestió de confiança **cal la deliberació prèvia del Govern** (que no implica necessàriament la seva aprovació, perquè és una decisió del president que no s'ha de sotmetre a votació). Un cop presentat l'escriu a la Mesa del Congrés, es debat en el Ple del Congrés (en un procediment també semblant al del debat d'investidura) i no es pot sotmetre a votació fins que hagin transcorregut 24 hores des de la seva presentació (art. 174.4 del Reglament del Congrés dels Diputats). La confiança es considera atorgada si s'aconsegueix la **majoria simple del Congrés** (més vots a favor que en contra dels que participin en la votació).

### **Pèrdua de la confiança del Congrés**

En la línia d'afavorir l'estabilitat governamental (que hem vist que és el criteri que presideix les relacions entre el Govern i el Parlament), la majoria que s'exigeix per a l'aprovació de la moció de censura (majoria absoluta) també és diferent de la que es requereix per a superar la qüestió de confiança (majoria simple), amb un intent de facilitar la continuïtat governamental.

En cas que el president perdi la confiança del Congrés, ha de presentar la seva dimissió al rei, i s'ha d'elegir un nou president (o el mateix si refà els seus suports parlamentaris, si el Congrés ho decideix) seguint el procediment establert en l'article 99 CE, sense dissoldre les cambres ni convocar eleccions anticipades.

Diferències i elements comuns entre moció de censura i qüestió de confiança

		<b>Moció de censura</b>	<b>Qüestió de confiança</b>
<b>Diferències</b>	<b>Iniciativa</b>	Parlamentària (1/10 dels diputats)	President/a del Govern
	<b>Període de reflexió</b>	5 dies	24 hores
	<b>Majoria per ser aprovada</b>	Majoria absoluta	Majoria simple
	<b>Efectes</b>	Investidura automàtica del candidat	Cessament del Govern. Cal iniciar un nou procés de designació de president/a del Govern
	<b>Limitacions</b>	Mentre està en tràmit, el president/a no pot dissoldre les cambres	Mentre està en tràmit, el president/a pot dissoldre les cambres
<b>Elements comuns</b>	<b>Mecanismes de control-sanció:</b> instruments per a l'exigència de responsabilitat política		
	<b>Mecànica del debat</b> (que és molt semblant al debat d'investidura)		
	Tenen com a conseqüència: • <b>el cessament del Govern</b> • <b>no es dissolen les cambres ni cal convocar eleccions</b>		
	<b>Tipus de votació:</b> pública mitjançant una crida en una hora prèviament fixada		

En síntesi, cal remarcar que **és la funció de control la que avui en dia més genuïnament caracteritza, singularitza, el Parlament**. Ara bé, mentre que els mitjans de control-sanció han estat molt poc utilitzats (com també és escau la seva utilització en els sistemes parlamentaris del nostre entorn), els altres mecanismes de control i impuls polític han experimentat en general un ús molt important. Això demostra que **el control parlamentari no està en crisi**, sinó que, contràriament al que sovint s'affirma, té **una gran vitalitat i densitat per mitjà dels mecanismes accionables per la minoria**. Perquè el control exercit per les minories és –pot ser– eficaç, encara que difícilment donarà lloc a la remoció del Govern. I cal no menystenir els "resultats" d'aquesta activitat de control, no solament a l'efecte de convèncer una majoria de l'electorat de votar per una altra majoria possible, sinó com a desencadenant d'un cert autocontrol per part del Govern. No hi ha crisi, doncs, en el control parlamentari, el que potser falta és la repercussió pública d'aquest control.

## La funció electiva

Les Corts Generals tenen reconeguts per la Constitució uns importants poders electius. Deixant de banda que cada cambra elegeix el seu propi president o presidenta i la seva mesa i les meses de les comissions, i a més de l'elecció del president del Govern (que hem vist que li corresponia al Congrés), **les Corts elegeixen**:

- El defensor del poble (art. 54 CE).

- Vuit (quatre de cada cambra) dels dotze magistrats del Tribunal Constitucional (art. 159 CE).
- Els vocals del Consell General del Poder Judicial (art. 122.3 CE).
- Els consellers del Tribunal de Comptes (art. 136 CE).
- I encara altres càrrecs públics importants, com els vocals de la Junta Electoral Central, membres del Consell d'Administració de la televisió pública, etc.

A més d'aquestes sis principals funcions que hem vist que corresponen exercir a les Corts Generals (la funció representativa, la funció legislativa, la funció de creació del Govern, la d'impuls i la de control de l'acció política i de govern i la funció electiva), la Constitució encara encarrega a les Corts Generals altres atribucions:

- En relació amb la Corona, la intervenció de les Corts (que s'ha de fer en sessió conjunta<sup>12</sup>) es concreta en els casos següents: provisió a la successió a la Corona (art. 57.3 CE); prohibició de matrimonis regis (art. 57.4 CE); apreciació d'incapacitat del rei (art. 59.2 CE); nomenament de regència (art. 59.3 CE); nomenament d'un tutor (art. 60.1 CE); proclamació del rei (art. 61. CE); jurament del príncep hereu (art. 61.2 CE).
- Rebre peticions individuals i col·lectives (art. 77.1 CE).
- Plantejar, per part del Congrés, l'acusació per traïció o delictes contra la seguretat de l'Estat, del president i els altres membres del Govern (art. 102.2 CE).
- Plantejar conflicte d'atribucions entre òrgans constitucionals o el control previ de tractats internacionals (art. 73.1 i 78.1 CE).
- Interposar el recurs d'inconstitucionalitat (50 diputats o 50 senadors).
- Aprovar, per part del Senat, les mesures que li proposi el Govern per a obligar les comunitats autònomes a complir les seves obligacions constitucionals (art. 155.1 CE).
- Intervenir, per part del Congrés, en els estats excepcionals: alarma (coneixement de la declaració i autorització de la seva pròrroga), excepció (autorització prèvia i pròrroga) i setge (declaració per majoria absoluta).

<sup>(12)</sup>Art. 74.1 CE.

### 1.2.5. Composició de les Corts Generals i elecció de diputats i senadors

Com hem vist, les Corts Generals són una institució complexa formada per dues cambres: el Congrés i el Senat. La Constitució estableix les pautes bàsiques de la composició de cada cambra i del sistema electoral i remet a la llei per a la seva concreció. Les previsions constitucionals, les desplega actualment la Llei orgànica 5/1985, de règim electoral general (LOREG<sup>13</sup>).

<sup>(13)</sup>En els 15 primers anys de viuència de la LO 5/1985 va ser modificada nou vegades i, en algun cas, amb modificacions importants.

#### La composició del Congrés i l'elecció dels diputats

Segons la Constitució<sup>14</sup>, el Congrés tindrà entre 300 i 400 diputats, i serà la llei electoral la que en determinarà el nombre, que actualment està fixat en 350. Les **circumscripcions electorals** són les províncies i les ciutats de Ceuta i Melilla. Sobre la distribució dels escons entre les circumscripcions, la Constitució estableix el següent:

<sup>(14)</sup>Art. 68 CE.

##### 350 diputats

La xifra de 350 diputats es manté inalterada des de les eleccions del juny de 1977.

a) Les poblacions de Ceuta i Melilla estan representades cadascuna per un diputat.

b) La llei electoral distribueix el nombre total de diputats, i assigna una representació mínima inicial a cada circumscripció i distribueix els altres en proporció amb la població.

D'acord amb aquestes pautes, l'article 162 de la LOREG fixa els criteris per a la **distribució dels escons al Congrés** i, a més de determinar que el Congrés estarà format per 350 diputats, estableix un mínim inicial de dos diputats per cada una de les 50 províncies; els 248 diputats restants es distribueixen entre les províncies en proporció a la població. El decret de convocatòria ha d'especificar el nombre de diputats que s'ha d'escollir en cada circumscripció.

#### Sobrerepresentació de províncies

El mínim fix de dos diputats i el nombre elevat de circumscripcions genera una sobrerepresentació proporcional de les províncies amb menys habitants i són el factor fonamental que expliquen la no-proporció entre els vots obtinguts per les llistes electorals i el nombre de diputats.

L'exigència constitucional d'atendre "criteris de representació proporcional" (art. 68.3 CE) la LOREG la compleix establint com a **fórmula electoral**, entre les diferents variants existents, el **sistema D'Hondt** (o de quocient més gran). El nombre elevat de circumscripcions (50) devalua els efectes de la proporcionalitat de manera important en totes les províncies que escullen menys de set diputats, de manera que en aquestes es converteix pràcticament en un sistema majoritari.

##### Constitucionalitat del mètode D'Hondt

El mètode D'Hondt atenua la proporcionalitat, però el TC en les STC 40/1981 i 75/1985 l'ha declarat conforme a la Constitució, i també la barrera electoral del 3%.

#### Art. 163 LOREG

En un cas insòlit en una llei, la LOREG inclou un exemple pràctic de distribució d'escons en l'article 163.

**L'atribució d'escons en cada circumscripció** es realitza d'acord amb el que estableix l'article 163 de la LOREG:

- a) No es tenen en compte les candidatures que no hagin obtingut, almenys, el 3% dels vots vàlids emesos en la circumscripció (barrera o llindar electoral).
- b) S'ordenen de major a menor, en una columna, les xifres de vots obtinguts per la resta de candidatures.
- c) Es divideix el nombre de vots obtinguts per cada candidatura per 1, 2, 3, etc. fins a un nombre igual al d'escons de cada circumscripció i es fa un quadre de quocients.
- d) Els escons de cada circumscripció s'atribueixen a les candidatures que obtinguin quocients més alts en el quadre atenent un ordre decreixent.
- e) Els escons corresponents a cada candidatura s'adjudiquen als candidats que hi estan inclosos per l'ordre en què apareguin a les llistes.

Una altra opció important de la LOREG és que les **candidatures** són llistes completes, ordenades, tancades i bloquejades. En conseqüència, la selecció dels candidats la fa el promotor de la llista (partits polítics, coalicions o agrupacions electorals). L'elector únicament pot mostrar preferència per una candidatura, però no fer la seva pròpia llista barrejant candidats de llistes diferents (com sí que es permet al Senat) ni expressar preferència entre els candidats d'una mateixa llista.

### **La composició del Senat i l'elecció dels senadors**

La Constitució regula la composició del Senat en l'article 69, però **no estableix un nombre fix total de senadors**, sinó unes regles per a determinar-ne el nombre. A més, preveu dues vies per a l'elecció dels senadors: els senadors d'elecció directa i els designats per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

**1) Els senadors d'elecció directa.** Els senadors d'elecció directa són 208 i són elegits en l'àmbit provincial o insular segons els criteris que fixa el mateix article 69 de la Constitució:

- a) A cada província peninsular s'escollliran quatre senadors (188).
- b) Tres a cada una de les illes grans –Gran Canària, Mallorca i Tenerife– i un a cada una de les illes o agrupacions següents: Eivissa-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote i La Palma (16).
- c) Les ciutats de Ceuta i Melilla escollliran cada una dos senadors (4).



Victor d'Hondt (1841-1901) va ser un jurista i matemàtic belga.

El **sistema de distribució d'escons al Senat** comporta que s'igualin totes les províncies sense atendre la població i que algunes comunitats autònombes elegeixin finalment molts més senadors que una altra amb molta més població<sup>15</sup>.

<sup>(15)</sup>Castella-Lleó, formada per 9 províncies, escull 36 senadors mentre que Madrid n'escull únicament 4, tot i tenir un pes demogràfic més gran.

La Constitució no fixa la **fórmula electoral** i deixa a la llei l'opció per un model proporcional o un de majoritari. La llei electoral actual preveu un **sistema majoritari** amb vot limitat en les circumscripcions que elegeixen 4 o 3 senadors.

Són proclamats electes els candidats que obtinguin un nombre més alt de vots fins a complementar el de senadors assignats a la circumscripció.

#### Article 166 LOREG

En l'article 166 de la LOREG s'estableix que els electors poden donar el vot a un màxim de tres candidats en les circumscripcions provincials peninsulars, dos a Gran Canària, Mallorca, Tenerife, Ceuta i Melilla, i un en la resta de circumscripcions insulars.

Les **llistes** són obertes. L'elector pot votar qui vulgui de la llista i també candidats de llistes diferents.

#### 2) Els senadors de designació autonòmica

Poc més de 50 senadors són elegits pels parlaments autonòmics. La Constitució preveu que les comunitats autònombes han de designar com a mínim un senador, i encara un altre per cada milió d'habitants del seu territori respectiu. La designació correspon a l'Assemblea legislativa o, si no n'hi ha, a l'òrgan col·legiat superior de la comunitat autònoma, d'acord amb el que estableixin els estatuts, que, en tot cas, han d'assegurar la representació proporcional adequada<sup>16</sup>. Actualment, els senadors que designa cada **Parlament autonòmic** es distribueixen de manera proporcional entre els diversos grups parlamentaris en funció de la força numèrica que tinguin en la cambra autonòmica.

<sup>(16)</sup>Art. 69.5 CE.

#### Senadors de la IX Legislatura

Els senadors de designació autonòmica van ser 56 en la IX Legislatura, la que s'inicià el 2008, un nombre molt inferior als de designació directa (248).

En uns casos és la Mesa la que, aplicant-hi la regla D'Hondt, fa una proposta que ha de ser ratificada pel Ple del Parlament autonòmic; en altres, els grups proposen candidats i els parlamentaris voten. Es pot donar el cas que la papereta només contingui un nom.

**Aquests senadors tenen el mateix Estatut parlamentari i exerceixen les mateixes funcions que els d'elecció directa.** La diferència principal és que el seu mandat es vincula a la durada de la legislatura de la comunitat autònoma que els hagi designat.

#### 1.2.6. Organització i funcionament de les cambres

Cadascuna de les dues cambres es regeix pel seu propi Reglament, que estableix els òrgans mitjançant els quals actua. Tant al Congrés com al Senat, els principals són els següents:

- **El Ple:** òrgan suprem de la cambra format per tots els seus membres. És on es prenen les decisions més importants.
- **Les comissions:** són grups reduïts que reproduueixen proporcionalment la distribució de grups parlamentaris del Ple i s'especialitzen en alguna de les matèries de què tracta la cambra. Generalment fan funcions de preparació

de l'activitat posterior del Ple, però en determinades ocasions també el substitueixen.

- La **Diputació Permanent**: és l'òrgan que garanteix la continuïtat de la seva cambra i funciona en els períodes d'inactivitat d'aquesta (quan no està reunida pel fet d'estar entre dos períodes de sessions –el temps denominat *vacances parlamentàries*– o quan ha cessat el seu mandat, perquè ha finalitzat la legislatura o s'ha dissolt anticipadament). Cada Diputació Permanent està formada per 21 membres en representació proporcional dels grups parlamentaris, més el president de la cambra (que també presideix la Diputació Permanent). Les diputacions permanentes de les cambres vetllen pels poders d'aquestes i en continuen exercint les funcions fins a la constitució de les noves Corts Generals.
- Els principals òrgans rectors o de govern de cada cambra són: el **president o presidenta** (que és el representant de la cambra, estableix i manté l'ordre de les discussions i del debat, d'acord amb el Reglament, i vetlla per mantenir l'ordre dins la cambra) i la **Mesa** (formada per pel president de la cambra i quatre vicepresidents en el cas del Congrés o dos vicepresidents en el cas del Senat, i quatre secretaris en tots dos casos); d'entre les competències de la Mesa, hi destaquen: la qualificació dels documents parlamentaris, l'organització dels treballs de la cambra i la seva direcció administrativa. També existeix la **Junta de Portaveus** (formada pels portaveus de cada grup parlamentari, juntament amb el president o presidenta de la cambra, i a la qual també pot assistir un membre del Govern). És un òrgan que té per missió representar els Grups parlamentaris i establir els criteris que contribueixen a ordenar i facilitar els debats i les tasques parlamentàries. Estableix, per exemple, l'ordre del dia, d'acord amb el president. Com que en formen part un sol portaveu per grup parlamentari (independentment del nombre de membres que integrin el grup), pren les seves decisions per vot ponderat (és a dir, cada portaveu té tants vots com escons té el seu grup parlamentari en aquella cambra). Les funcions que exerceix la Junta de Portaveus del Congrés són diferents de les del Senat: mentre que en el Congrés se li atribueixen funcions decisòries i consultives, la del Senat s'estructura exclusivament com a òrgan de deliberació (ha de ser escollida, però el seu criteri no és vinculant).

La Junta de Portaveus ha anat guanyant cada cop més relleu en les tasques de direcció de les cambres i ha reforçat la tendència contemporània cap al Parlament de grups. Avui en dia els **grups parlamentaris** són els principals protagonistes del Parlament (i no pas els parlamentaris individualment) fins al punt que quasi tots els procediments que preveuen els reglaments estableixen el debat parlamentari com a debat entre grups. Es podrien considerar com la traducció parlamentària del partit polític o de la coalició electoral i tenen la funció de convertir el programa polític d'aquests en iniciatives parlamentàries i en programa de govern. Els grups parlamentaris són agrupacions voluntàries

de parlamentaris (art. 78.1 CE), establertes per l'acord del grup i del parlamentari. L'estruituració dels grups segueix la lògica de les afinitats polítiques. Tots els parlamentaris han d'estar integrats en un grup parlamentari.

### **Formació de grups parlamentaris**

Al Senat, per a poder constituir un grup parlamentari, es requereix com a mínim deu senadors. El Reglament del Congrés fixa un mínim de quinze diputats per a constituir un grup, però també poden constituir un grup els diputats d'una o més d'una formació política que hagin obtingut un nombre d'escons no inferior a cinc i, almenys, el 15% dels vots corresponents a les circumscripcions en què hagin presentat candidatura o el 5% dels emesos en el conjunt de l'Estat. No poden constituir un grup separat els diputats que pertanyin a un mateix partit, ni els que, en el moment de les eleccions, pertanyessin a formacions polítiques que no s'haguessin enfrontat davant l'electorat.

Els parlamentaris que no estan incorporats en cap grup s'integren necessàriament al **grup mixt**. Així mateix, quan el nombre de components d'un grup diferent del mixt es redueix en el transcurs de la legislatura a un nombre inferior a la meitat del mínim exigit per a la seva constitució, el grup queda dissolt i els seus membres passen a formar part automàticament del grup mixt.

Pel que fa al **funcionament del Parlament**, ens fixarem en tres aspectes importants: el temps de treball, i els sistemes de treball i de decisió.

En relació amb el **temps de treball**, hi ha tota una sèrie de conceptes específics de l'àmbit parlamentari que cal conèixer:

- **L'ordre del dia** és la relació ordenada de punts que ha de tractar la cambra. L'ordre del dia del Ple, el fixen al Congrés la Presidència de la cambra, d'acord amb la Junta de Portaveus (art. 67.1 RCD), i al Senat, la Presidència, d'acord amb la Mesa i un cop escoltada la Junta de Portaveus (art. 71.1 RS).
- Una **sessió** és el temps de treball parlamentari destinat a esgotar un ordre del dia. *Reunió* és la part de la sessió que s'ha tingut en un mateix dia. Com que la publicitat dels treballs parlamentaris és una de les garanties del procés polític democràtic, les **sessions del Ple són públiques**, excepte que hi hagi un acord en contra de cada cambra adoptat per majoria absoluta o d'acord amb el que prevegi el Reglament (no és pública, per exemple, la sessió que resolgui la sol·licitud d'un suplicatori). En canvi, les **sessions de les comissions no estan obertes al públic**, però sí als mitjans de comunicació, amb algunes excepcions (art. 64.2 RCD i 75.2 RS).
- **Els períodes de sessions**: són els períodes en què la cambra actua i es pot convocar per debatre i prendre decisions. Se n'han establert dos: de setembre a desembre i de febrer a juny.

Les cambres també poden celebrar sessions extraordinàries, que es convoquen per a tratar un fet especialment transcendent que no es pugui ajornar. El president ha de convocar la sessió extraordinària si la sol·liciten el Govern, la Diputació Permanent o la majoria absoluta dels membres de la cambra. Aquestes sessions s'han de convocar sobre un ordre del dia determinat i es clausuren un cop s'han esgotat les matèries que l'integren.

#### **Convocatòria**

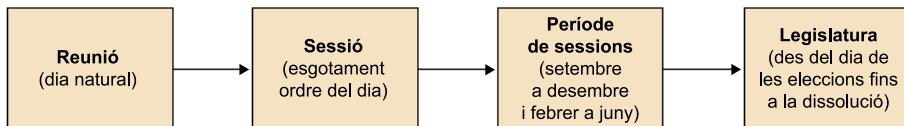
El president de la cambra és qui ha de convocar el Ple. Les comissions les convoquen els respectius presidents.

- La **legislatura** és el període de vida parlamentària comprès entre dues eleccions, i en principi té una duració prevista de quatre anys, però pot ser un termini més breu si la cambra es dissol anticipadament (per decisió discrecional del president del Govern<sup>17</sup> o en els dos casos previstos per la Constitució de dissolució automàtica<sup>18</sup>).

(<sup>17</sup>)Art. 115 CE.

(<sup>18</sup>)Art. 99.5 i 168 CE.

#### Resum del temps de treball



Pel que fa al sistema de treball, el debat parlamentari constitueix el mètode de treball habitual de les Corts, que prenen les seves decisions per mitjà de la votació:

- El debat com a mètode de treball:** cada una de les cambres pren les decisions després d'un seguit de debats, en què poden demanar la paraula i intervenir tant els qui estan a favor d'una posició determinada com els qui en mantenen una de contrària. En els afers d'especial rellevància, tots els grups parlamentaris poden fixar la seva posició o explicar el seu vot. Els temps són amplis per a les qüestions més generals i globals, i molt reduïts en els assumptes més concrets i específics, perquè el debat s'ha d'estructurar per a permetre un equilibri satisfactori entre la llibertat d'intervenció i la necessitat que el Parlament compleixi amb eficàcia i efectivitat les seves funcions.
- La votació com a mètode de decisió:** perquè un cambra pugui prendre vàlidament una decisió, cal que estigui reunida d'acord amb el que estableix el Reglament i amb l'assistència de la majoria absoluta dels seus membres. S'entén per *majoria absoluta* el primer nombre enter que resulta de dividir el nombre total de membres de la cambra per dos. **El quòrum de decisió ordinari és el de la majoria simple** (que vol dir que en les votacions els vots positius superen els negatius, sense comptar les abstencions, els vots en blanc i els nuls).

#### Tipus de quòrums per a l'adopció de decisions

Per tant, cal diferenciar **dos tipus de quòrums** per a l'adopció de decisions: l'un fa referència a la presència d'un nombre mínim de parlamentaris en el moment de l'adopció de l'accord (**quòrum de presència, que s'estableix en la majoria absoluta**) i l'altre es refereix al nombre de parlamentaris que s'han de manifestar a favor de l'adopció d'un determinat acord (**quòrum de votació, que és la majoria simple per regla general**, però que també potser la majoria absoluta en alguns casos i fins i tot la majoria reforçada de dos terços, si així ho especifica la Constitució, una llei orgànica o el Reglament parlamentari).

**Les votacions poden ser:** **per assentiment**, quan la proposta de la presidència no suscita l'objecció de cap membre de la cambra; **ordinària**, que tradicionalment es feia aixecant-se en primer lloc els parlamentaris que estaven a favor de la proposta, després els que hi estaven en contra i finalment els que s'abstenien (ara es fa electrònicament: cada parlamentari prem el botó que correspon al sentit del seu vot i el sistema electrònic computa els vots emesos i expressa els resultats en una pantalla situada a la vista de tots els assistents a la sessió); **pública per crida** (que és un procediment solemne que s'empra tradicionalment per a adoptar decisions rellevants com la investidura, la moció

de censura i la qüestió de confiança; cada un dels cridats respon "sí" o "no" o declara que s'absté), i **secretà**, que es pot fer mitjançant paperetes o el sistema electrònic ometent la identificació del votants.

En el cas dels senadors i diputats el **vot és individual i indeleggable** (art. 79.3 CE).

#### **Delegació del vot dels parlamentaris**

En la majoria de parlaments del món, el vot dels diputats és personal i intransferible, tal com estableix la Constitució espanyola per als diputats i senadors, però, en altres parlaments, com l'Assemblea Nacional francesa, els diputats poden fer delegació del seu vot en les votacions nominatives. Com a novetat, el Reglament de Parlament de Catalunya del 2005 permet un supòsit específic de delegació del vot, innovador respecte al dret parlamentari espanyol, però que es queda a mig camí entre la llibertat no condicionada de delegació del vot i la prohibició absoluta d'aquesta possibilitat. L'article 84 del RPC només permet la delegació del vot a les diputades que, amb motiu d'una baixa per maternitat, no puguin complir el deure d'assistir als debats i a les votacions del Ple.

#### **1.2.7. Els òrgans auxiliars de les Corts Generals**

Les Corts Generals disposen de dos òrgans auxiliars que hi col·laboren en el control del Govern: el Tribunal de Comptes i el Defensor del Poble.

- **El Tribunal de Comptes** (art. 136 CE): la Constitució l'estableix com a l'òrgan encarregat de fiscalitzar els comptes i la gestió de l'Estat i del sector públic en general. Ha de ser regulat mitjançant una llei orgànica<sup>19</sup> i està integrat per 12 membres, elegits per les Corts Generals per un període de 9 anys entre juristes de reconeguda competència amb més de 15 anys d'exercici professional. Sis són elegits pel Congrés i els altres sis pel Senat, per una majoria de tres cinquenes parts de la cambra. El Tribunal de Comptes es relaciona amb les Corts mitjançant una comissió mixta de Congrés i Senat. Té encomanades una funció fiscalitzadora i una funció jurisdiccional. Quant a òrgan fiscalitzador dels comptes de l'Estat, és un òrgan suprem, però no l'únic (diverses comunitats autònomes han creat òrgans fiscalitzadors propis). També se li ha encomanat una funció fiscalitzadora externa dels partits polítics (encara que aquests no són òrgans de l'Estat). També exerceix una funció jurisdiccional, en la mesura que ha de jutjar la responsabilitat comptable en què incorrin els que tinguin al seu càrrec cabdals o efectius públics (art. 26 LOTCU). Però no forma part del Poder Judicial, com és lògic, atesa la seva dependència de les Corts Generals. En canvi, la Constitució<sup>20</sup> garanteix als seus membres un estatut jurídic semblant al que tenen els jutges.

<sup>(19)</sup>Actualment, la LO 2/192, del Tribunal de Comptes (LOTCU), completada per la L7/1988, de funcionament del Tribunal de Comptes.

<sup>(20)</sup>Art. 136.3 CE.



Seu del Tribunal de Comptes, a Madrid

- **El defensor del poble:** és un òrgan auxiliar de les Corts Generals que és una garantia institucional dels drets fonamentals (de tots els drets compresos en el títol I de la Constitució). També ha de ser regulat mitjançant una llei orgànica<sup>21</sup>, i designat per les Corts Generals per un període de 5 anys sense possibilitat de revocació (excepte per negligència en les seves funcions). Una comissió mixta Congrés-Senat ha de proposar un candidat que ha de ser confirmat primer per tres cinquenes part del Congrés i, posteriorment, per la mateixa majoria al Senat. Té un estatut jurídic semblant al del

<sup>(21)</sup>Actualment, la LO 2/1981, de 6 d'abril, del defensor del poble, modificada per la LO 2/1992, de 5 de març.

#### **Vegeu també**

El defensor del poble s'estudia en el mòdul "Drets i llibertats".

parlamentari. Com a "alt comissionat de les Corts Generals" per a defensar els drets fonamentals, pot supervisar l'Administració, d'ofici (d'iniciativa pròpia) o a instància de part, però no pot donar ordres a l'Administració ni té poder sancionador. No pot modificar normes jurídiques ni anul·lar actes administratius, però sí que en pot recomanar la modificació i formular suggeriments i recomanacions a autoritats i funcionaris. També pot interposar el recurs d'inconstitucionalitat i el recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. Ha de presentar un informe anual de l'activitat que ha dut a terme, que és debatut en cada cambra. Tant aquests informes anuals ordinaris com altres que pugui presentar d'extraordinaris es publiquen en el BOE.

El defensor del poble pot supervisar l'activitat de tota l'Administració, ja sigui la de l'Estat, la de la comunitat autònoma<sup>22</sup> o la local. Tanmateix, les comunitats autònomes han creat figures similars per a supervisar les seves pròpies administracions. La Llei 36/1985, de 6 de novembre, regula les formes de col·laboració entre el defensor del poble i aquestes institucions anàlogues autonòmiques.

(22) Vegeu la STC 31/2010, que va declarar la inconstitucionalitat de l'article 78.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006, que estableix que el síndic de greuges supervisava "amb caràcter exclusiu" l'activitat de l'Administració de la Generalitat.

### **Figures similars al defensor del poble**

Per a donar alguns exemples de diferents denominacions de les diverses figures autonòmiques anàlogues al defensor de poble, podem esmentar l'*ararteko* al País Basc, el *valedor do pobo* a Galícia, el *defensor del pueblo andaluz*, el *justicia de Aragón*, el *diputado del Común* a les Illes Canàries, el *procurador del Común* a Castella i Lleó, o el *procurador general* a Astúries.

## **1.3. El Govern i l'Administració**

Seguint el mateix ordre que estableix el text constitucional, després de les Corts Generals examinarem ara els principals aspectes del Govern i l'Administració.

### **1.3.1. Regulació i caracterització general del Govern**

**El Govern és un òrgan constitucional** i, per tant, no solament previst sinó regulat en els aspectes fonamentals en la Constitució: en el títol IV ("Del Govern i l'Administració", art. 97 a 107) i en el títol V ("De les relacions entre el Govern i les Corts Generals, art. 108-116). Després de molts anys sense que hi hagués una llei específica que regulés el Govern, les previsions constitucionals van ser finalment desplegades per la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.



Palau de la Moncloa, seu del Govern de l'Estat i residència oficial del president del Govern

**El Govern és l'òrgan que dirigeix políticament l'Estat**, tot i que aquesta no és una funció que realitzi tot sol, sinó juntament amb les Corts Generals. Sí que exerceix en exclusiva la direcció de l'Administració, de la qual forma part com a òrgan superior de l'Administració de l'Estat. Per tant, la Constitució no defineix el Govern només com a poder executiu, sinó que en l'actualitat és el

veritable motor del sistema polític i encara que li correspon executar les lleis i l'exercici de la potestat reglamentària la seva funció principal és governar, és a dir, dirigir la política general de l'Estat.

*Govern i poder executiu* són dos termes que sovint s'utilitzen com a sinònims. I en canvi, aquesta equiparació és doblement inexacta perquè el Govern no és només poder executiu (és també clarament un òrgan de direcció política, funció que comparteix amb el Parlament) i el Govern (format pel president o presidenta, els vicepresidents –si n'hi ha– i els ministres) no és tot el poder executiu (l'Administració també en forma part).

Per tant, el Govern o el Consell de Ministres (que, d'acord amb l'actual Llei, són expressions sinònimes) és alhora un òrgan polític (que dirigeix la política interior i exterior de l'Estat) i l'òrgan administratiu suprem que culmina l'Administració pública.

Així mateix, **el Govern és un òrgan col·legiat**: els acords es prenen de manera conjunta (si no hi ha unanimitat, les decisions s'han d'adoptar per majoria), amb la deliberació prèvia. Però el Govern és un òrgan **amb preeminència del seu president**; d'una banda, perquè la relació de confiança amb el Parlament s'estableix només amb ell (investidura individual per part del Congrés) i només a través d'ell es pot exigir responsabilitat política al Govern; però, d'altra banda, la preeminència (no pas supremacia) del president en el si del Govern ve donada també perquè, a més de tenir importants funcions pròpies, dirigeix i coordina l'acció del Govern i gaudeix d'una disponibilitat externa sobre el Govern (n'elegeix i destitueix lliurement els altres membres). Per tant, malgrat el caràcter col·legiat del Govern, la preeminència del seu president impedeix considerar-lo com un òrgan integrat per iguals. També **és un òrgan complex**, integrat necessàriament pel president i uns ministres, i hi pot haver un o diversos vicepresidents i encara altres membres que pugui establir la llei (art. 98.1 CE). Per tant, el Govern està integrat per òrgans unipersonals (president i cadascun del ministres i vicepresidents) i un òrgan col·lectiu o pluripersonal (el Consell de Ministres). Actua en Consell de Ministres (president/a, els vicepresidents –si n'hi ha– i els ministres) o a través de comissions delegades del Govern (reunió de diversos ministeris que incideixen sobre un mateix camp temàtic). I, finalment, a més de ser un òrgan constitucional, que dirigeix l'Estat (juntament amb les Corts), un òrgan col·legiat, complex i amb preeminència del seu president, **és un òrgan responsable davant del Parlament**. Tal com correspon a un sistema parlamentari, el Govern ha de comptar sempre amb la confiança del Parlament, des de la seva designació (amb la investidura del president del Govern per part del Congrés) i al llarg de tot el seu mandat (perquè en qualsevol moment també el Congrés té la possibilitat de cessar-lo).

#### Art. 97 CE

"El Govern dirigeix la política interior i l'exterior, l'Administració civil i la militar i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb la Constitució i amb les lleis."

#### 1.3.2. Funcions del Govern

La Constitució encomana tres grans funcions al Govern (art. 97 CE): la direcció política de l'Estat, l'exercici de la potestat reglamentària i la funció executiva.

## Direcció política de l'Estat

La direcció política de l'Estat és la funció principal del Govern i la podríem definir com l'activitat d'orientació, impuls i iniciativa en el funcionament del sistema polític, que implica fixar uns objectius polítics i triar els mitjans per a assolir-los. Cal tenir present que bona part de l'activitat de direcció política no s'articula jurídicament, no són actuacions juridificades (no es tradueixen en una norma ni en un acte jurídic, com a mínim inicialment). Són, per exemple, declaracions del president o dels ministres, relacions de política econòmica i social (amb els sindicats, la patronal, etc.) i negociacions (amb partits polítics, agents socials, grans empreses, comunitats autònombes, Unió Europea, organismes internacionals, etc.). Algunes d'aquestes actuacions després sí que poden tenir una concreció en part juridificada.

Dins de la funció de direcció política de l'Estat, podem distingir quatre grans àmbits: la direcció de la política interior, de la política exterior, la defensa de l'Estat i la direcció de l'Administració civil.

### Àmbits de la direcció política de l'Estat

**1) La direcció de la política interior.** Dins d'aquest àmbit podríem agrupar les principals atribucions concretes que el Govern té encomanades en els blocs següents:

a) En relació amb la programació política: al Govern se li attribueix bàsicament **l'elaboració del programa de govern** i la seva execució. En la investidura el president exposa aquest programa i anualment en els debats generals sobre "l'estat de la Nació" es va concretant. S'hi fixen els objectius polítics i els mitjans, i les prioritats, i per tant no solament el què es farà, sinó la previsió del com i del quan (en quin moment i en quin termini).

b) En relació amb la direcció de la política econòmica i social: malgrat que ja hem comentat que una part d'aquesta funció s'exerceix mitjançant actes no juridificats, l'atribució principal en aquest àmbit és **l'elaboració dels pressupostos generals** de l'Estat (que són una concreció del programa de govern) i l'execució d'aquests pressupostos un cop aprovats per les Corts Generals. Però, a més dels pressupostos, el Govern també pot elaborar projectes de llei de planificació de l'activitat econòmica (art. 131.2 CE), pot emetre deute públic o contraure crèdit (amb l'autorització prèvia per llei, art. 134.5 CE) i, de fet, decideix bona part dels impostos (tots els que no corresponen a les comunitats autònombes o els ens locals), la normativa laboral, els plans d'ocupació, el sistema de cobertura social, els serveis socials, atur, pensions, les infraestructures, l'empresa pública, els serveis públics, etc.

c) En relació amb la funció legislativa: **el Govern té iniciativa legislativa i pot aprovar normes amb rang de llei** (els reials decrets legislatius i els reials decrets llei). De fet, mitjançant aquestes dues atribucions, el Govern dirigeix la política legislativa o hi té un paper molt rellevant. Per a portar a terme el seu programa de govern, la majoria parlamentària col·labora amb el Govern, com és propi del sistema parlamentari.

d) En relació amb l'elecció d'altres càrrecs o òrgans: **el Govern elegeix dos dels dotze magistrats del Tribunal** (art. 159.1 CE i art. 16.1 LOTC), **el fiscal general de l'Estat** (art. 124.4 CE i art. 29 Llei 50/1981, Estatut orgànic del Ministeri Fiscal), el delegat del Govern a cada comunitat autònoma i **encara li correspon decidir molts altres nomenaments**, com per exemple en empreses públiques.

e) En relació amb les comunitats autònombes: el Govern ha de mantenir relacions de cooperació i coordinació amb les comunitats autònombes, establint mecanismes de col·laboració ja siguin bilaterals (amb una comunitat autònoma) o multilaterals (amb diverses o totes les comunitats autònombes). Però el Govern de l'Estat també **pot exercir mesures de control sobre les comunitats autònombes**: té iniciativa en les mesures excepcionals de l'article 155 CE; pot impugnar davant del TC mitjançant l'article 161.2 CE les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònombes (i aquesta

### Vegeu també

Ja hem vist en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic", que les iniciatives legislatives del Govern reben el nom de *projectes de llei* en contraposició a les *proposicions de llei* que poden presentar els altres subjectes amb iniciativa legislativa.

impugnació produueix la suspensió de la disposició o resolució objecte de recurs, però el TC ha de ratificar o aixecar aquesta suspensió en un termini no superior a cinc mesos; pot controlar l'exercici per part de les comunitats autònomes de les funcions delegades a què es refereixen els articles 150.2 i 153b CE, i pot interposar conflictes de competència (art. 162.2 CE i art. 60 LOTC) i recursos d'inconstitucionalitat contra normes amb valor de llei (art. 162.1a CE i art. 32 LOTC).

f) En relació amb les Corts Generals: el Govern té una posició privilegiada en la relació amb les Corts. Així, el Govern: **pot declarar urgents els projectes de llei** (art. 90.3 CE i art. 133 a 135 RS); **té accés a les sessions de les dues cambres i de les seves comissions**, i té la facultat de fer-s'hi escoltar (art. 110.2 CE), però amb el benentès que si els ministres no són també parlamentaris, hi tenen veu però no vot. També **pot sol·licitar la reunió extraordinària de les cambres** (art. 73.2 CE), i té un representant a la Junta de Portaveus (art. 39 RDC i 43 RS). Ara bé, si bé és cert que el Govern té una posició privilegiada en la seva relació amb les Corts, també és cert que necessita en tot moment la seva confiança, com a mínim la del Congrés. Per a confirmar aquesta confiança hem vist que **pot presentar una qüestió de confiança**.

g) En relació amb l'electorat: el president del Govern, amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres, **pot convocar eleccions anticipadament** (art. 115 CE). El president també té en exclusiva el dret de **proposta de convocatòria de referèndum consultiu** (amb l'autorització prèvia del Congrés, art. 93 CE).

h) En relació amb el rei: el Govern canalitza la intervenció del cap de l'Estat en alguns dels assumptes que preveuen els articles 62 i 63 CE, i ja hem vist que correspon al president del Govern i als ministres **contrasignar els actes del rei**, excepte els que correspon referendar al president del Congrés (art. 64.1 CE).

i) La Constitució encara encomana altres atribucions al Govern: en relació amb els estats excepcionals (art. 116 CE i 162 a 165 RCD), **pot declarar l'estat d'alarma**, sol·licitar l'autorització del Congrés per a declarar l'estat d'excepció i proposar al Congrés la declaració de l'estat de setge. El Govern **té iniciativa per a reformar la Constitució**, pot requerir el TC perquè declari, prèviament a la subscripció d'un tractat internacional, si conté o no estipulacions contràries a la Constitució (art. 95.2 CE i 78 LOTC), i **pot interposar davant el TC no solament un recurs d'inconstitucionalitat** (el president és qui ho pot fer) i un **conflicte de competències** (que ja hem esmentat), sinó també el **conflicte entre òrgans constitucionals** de l'Estat (art. 162.2 CE i 73 LOTC).

**2) La direcció de la política exterior.** Dins d'aquest àmbit les principals atribucions que el Govern té encomanades són les següents: **determinar les relacions internacionals**, establint, per exemple, les polítiques de cooperació internacional (més puntuals o més estructurals o permanents) i fixant les ajudes al desenvolupament, els plans de cooperació, solidaritat, ajuda humanitària, etc.; **acordar les intervencions bèl·liques internacionals**; **dirigir l'Administració exterior de l'Estat** (art. 36 i 37 LOFAGE), i, per tant, li correspon designar els càrrecs que executen la política exterior (ambaixadors, cònsols, jutges internacionals, etc.), alguns dels quals són designats per confiança política i alguns altres entre funcionaris de carrera. També correspon al Govern negociar i concloure els tractats internacionals de l'article 94 CE (en alguns casos amb l'autorització prèvia de les CG i, en altres, amb la posterior però immediata comunicació a les cambres). Finalment, el Govern té tota **una sèrie d'atribucions en relació amb la Unió Europea**, començant pel fet que la principal institució de la Unió (el Consell de la Unió Europea) està integrat per un representant del Govern de cada estat membre.

**3) La defensa de l'Estat.** Correspon al Govern determinar, sota el control de les Corts Generals, la política de defensa i assegurar-ne l'execució.

Malgrat que en el fons aquesta funció es podria considerar que és una de les activitats de direcció de la política interna, té especificitats constitucionals i doctrinals que considerem que en justifiquen el tractament diferenciat.

En aquesta funció de determinar la política de defensa, el Govern està assistit pel Consell de Defensa Nacional (regulat per la Llei orgànica 5/2005, de 17 de novembre, que deroga la 6/1980). Correspon al president del Govern formular la "Directiva nacional de defensa", que ha d'establir les línies generals de la política de defensa i les directrius per al seu desplegament. Al ministre de Defensa l'article 7 de la Llei orgànica 5/2005 li encomana el desenvolupament i l'execució de la política de defensa i específica, a més, algunes funcions importants, però, com que és una matèria de caràcter bastant interministerial, existeix una comissió delegada del Govern que també intervé en els assumptes de defensa. A més de determinar la política de defensa, correspon també al Govern **dirigir l'actuació de les forces armades** i la direcció de l'Administració militar (art. 7 de la Llei 5/2005). Els articles 5 i 17 de la Llei orgànica 5/2005 regulen quan serà necessària l'autorització del

Congrés per a acordar la participació de les forces armades en missions fora del territori espanyol.

**4) Direcció de l'Administració civil.** Correspon al Govern **determinar l'estructura i l'organització de l'Administració**, d'acord amb la LOFAGE (Llei 6/1997, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat), i **designar els als càrrecs** (art. 15-16 de la Llei 50/1997), tant dels ministeris (secretaries d'Estat, subsecretaries, secretaries generals, direccions generals i subdireccions generals) com de l'Administració territorial (delegats del Govern a les comunitats autònombes, subdelegats del Govern a les províncies i els directors insulars de l'Administració General de l'Estat) i institucional (organismes públics, organismes autònoms i entitats públiques empresarials). També correspon al Govern **la política de personal i d'ocupació pública** (art. 103 CE), que s'exerceix bàsicament mitjançant l'elaboració dels "plans d'ocupació" (que aprova el secretari d'Estat per a les administracions públiques amb l'informe favorable del Ministeri d'Economia i Hisenda) i **la direcció de la seguretat de l'Estat**: el Govern dirigeix les forces i els cossos de seguretat de l'Estat (art. 104 CE), que tenen per missió protegir el lliure exercici dels drets dels ciutadans i garantir la seguretat ciutadana, i estan integrats pel Cos Nacional de Policia i la Guàrdia Civil<sup>23</sup>.

(23) Vegeu la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana, i la Llei orgànica 2/1996, de 13 de març, de forces i cossos de seguretat.

## Exercici de la potestat reglamentària

La potestat reglamentària és una funció pròpia del Govern (art. 97 CE), que **pot aprovar reglaments** ja sigui en desplegament i execució de lleis, o bé perquè crea, d'acord amb el que les lleis permeten, reglaments independents de caràcter normalment organitzatiu. Ja coneixem el concepte de reglament i les seves classes i la seva posició en l'ordenament jurídic. Ara remarquem que **la potestat reglamentària, la confereix al Govern directament la Constitució** (no deriva de mandats o habilitacions legals), **amb caràcter general** i sense sotmetre-la a la concorrència de circumstàncies de necessitat urgent (com en els cas dels decrets llei) ni de delegació expressa (com en el cas dels decrets legislatius), **però es tracta d'un potestat limitada**, perquè **no pot contradir normes amb rang de llei ni regular matèries objecte de la reserva de llei**. En aquest sentit, la Llei del Govern (LG) explica que els reglaments, més enllà de la seva funció de desplegament o col-laboració amb la llei, no poden tipificar delictes, faltes ni infraccions administratives, establir penes o sancions, ni tampoc tributs, cànons o altres càrregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic (art. 23 LG).

### Vegeu també

El concepte de reglament i les seves classes i la seva posició en l'ordenament jurídic s'estudia en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic".

A més d'aquest límits materials, l'exercici de la potestat reglamentària, si bé no està sotmès al debat públic i contradictori de la potestat legislativa, sí que **està sotmès a determinats requisits procedimentals**, que fixen la Llei del Govern (Llei 50/1997, art. 24) i la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (Llei 30/1992, LRJPAC).

### Requisits per a l'elaboració dels reglaments

Entre els requisits per a l'elaboració dels reglaments que fixa l'article 24 de la Llei del Govern, hi destaca **l'audiència als ciutadans** afectats, directament o a través d'organitzacions i associacions legalment reconegudes, i **l'informe de l'impacte de gènere** de les mesures que estableixin (requisit introduït per la Llei 30/2003).

Latribució constitucional de la potestat reglamentària es realitza en favor del Govern. Ara bé, com hem esmentat anteriorment, el Govern és un òrgan complex que actua mitjançant diversos òrgans. Els reglaments que aprovi el pre-

sident del Govern o el Consell de Ministres adopten la forma de **reial decret** i són jeràquicament superiors als que aprovin els ministres, que adopten la forma d'**ordre ministerial** (art. 23 i 25 de la Llei 50/1997).

Per tal que puguin entrar en vigor i produir efectes jurídics, els reglaments del Govern s'han de publicar en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE).

### Funció executiva

És la tercera i última de les grans funcions que la Constitució encomana al Govern. La Constitució diferencia la funció executiva de la reglamentària (art. 97 CE).

L'execució dels mandats legals és la tasca que tradicionalment s'encomana als governs, fins al punt que sovint se'ls designa com a poder executiu. El Govern exerceix la funció executiva directament o a través de l'Administració pública en fer complir els manaments que contenen les lleis. L'Administració pública és l'aparell burocràtic que té l'Estat per a servir els interessos generals definits pels òrgans polítics representatius. A vegades les lleis especificuen que correspon al Govern o al Consell de Ministres executar els seus mandats, en encomanar-li, per exemple, expedir determinats nomenaments o autoritzar determinats contractes; però la part més important de les tasques executives s'acostuma a encomanar legislativament als departaments ministerials, o més genèricament a l'Administració. Ara bé, això no resta importància al paper fonamental del Govern en relació amb la funció executiva, perquè ja hem vist que el Consell de Ministres és l'òrgan superior de l'Administració (i com a tal li pertoca garantir el compliment dels mandats legals per part de les diverses instàncies administratives), i cada un del ministres és el cap del seu Departament i, per tant, li correspon portar a terme una inspecció i un estímul contínuus de l'aparell administratiu en el compliment de la normativa establerta.

#### Funció executiva segons la doctrina

Una part de la doctrina interpreta la funció executiva com qualsevol activitat governamental de naturalesa aplicativa, mentre que la potestat reglamentària en seria una de les seves manifestacions.

Finalment, també cal remarcar que la funció executiva està estretament relacionada amb altres funcions del Govern: l'exercici de la potestat reglamentària (ja que la normativa reglamentària molt sovint és necessària per a l'execució dels mandats legals) i la direcció de l'Administració.

#### 1.3.3. Designació del Govern

A diferència del que succeeix en altres països, a l'Estat espanyol, en el procés de designació del Govern es poden diferenciar dues etapes: primer el Congrés del Diputats elegeix el president, i posteriorment el president elegeix la resta de membres del Govern (que seran nomenats pel rei).

Procés de designació del Govern



Per a elegir el president del Govern, la Constitució preveu dos procediments: l'**ordinari** (la investidura) i un d'**extraordinari** (la moció de censura). Aquest últim ja l'hem explicat dins dels mecanismes per a exigir responsabilitat política perquè, si aconsegueix ser aprovada, la moció de censura que estableix la Constitució (de caràcter constructiu) és alhora un mecanisme de crítica o censura que comporta el cessament del president (i el seu Govern) i també un mecanisme d'elecció o investidura automàtica d'un nou president.

### Moció de censura constructiva

La moció de censura constructiva esdevé un mecanisme extraordinari d'investidura perquè el Congrés dels Diputats no pot enderrocar el Govern si no elegeix al mateix temps un nou president per majoria absoluta.

#### Precedents de la moció de censura constructiva

La moció de censura constructiva que va establir la Constitució espanyola és molt poc freqüent en dret comparat, fins al punt que, des que es va introduir el 1947 a la Llei fonamental de Bonn, pràcticament només la trobem a Alemanya (tant en l'àmbit federal com en alguns *lands*) i a l'Estat espanyol (en l'àmbit central i el de totes les comunitats autònombes). La moció de censura amb caràcter constructiu va ser dissenyada per a donar resposta a la crisi del règim parlamentari liberal de la República de Weimar i per a combatre les majories purament negatives (capaces de derrocar governs però incapaces de formar-los).

La **investidura** del president del Govern per part del Congrés de Diputats té lloc: després d'eleccions al Congrés dels Diputats; en cas de dimissió del president del Govern, per voluntat pròpia o després d'haver perdut una qüestió de confiança, i per defunció del president.

El **procediment de designació del president del Govern** es pot dividir en tres fases: una primera fase preparatòria, la investidura parlamentària i el nomenament.

**a) Fase de proposta.** Després de la sessió constitutiva del Congrés i de l'elecció del seu president, el rei ha d'iniciar **consultes amb els representants designats pels grups polítics** amb representació parlamentària.

Cal remarcar que no es tracta de representants dels grups parlamentaris, sinó de grups polítics (partits, coalicions, agrupacions d'electors) amb representació al Congrés (els grups del Senat no són generalment consultats), la qual cosa amplia el ventall polític molt més que si, simplement, es limités a consultar els representants dels grups parlamentaris. Així mateix, les persones amb les quals s'ha d'entrevistar el rei, les designa l'òrgan directiu del grup polític (no les tria el rei) i no han de ser necessàriament diputats.

El candidat a president **no ha de ser necessàriament parlamentari** (ni diputat ni senador). El rei ha de proposar el candidat que consideri que té més possibilitats de sortir elegit, d'acord amb el que hagi copsat en les consultes. Aquesta proposta de candidat ha d'estar contrasignada pel president del Congrés.

### Requisits del president del Govern

L'article 11 de la Llei del Govern fixa els únics requisits d'accés al càrrec de president del Govern: ser espanyol, major d'edat, gaudir dels drets de sufragi actiu i passiu, i no estar inhabilitat per a exercir un càrrec públic per sentència judicial ferma.

**b) Fase d'investidura parlamentària.** El candidat proposat ha de comparèixer davant del Congrés, exposar el seu **programa de govern** i sol·licitar la confiança de la cambra. Després d'un debat sobre el programa amb participació de tots els grups parlamentaris (debat que la Constitució no preveu, però sí el Reglament del Congrés), es procedeix a la votació pública. L'objecte de la votació és doble: el candidat i el programa (però no ha d'incloure necessàriament la resta de membres del Govern, de manera que el canvi de membres del Govern no afecta la confiança atorgada en la investidura). En cas que s'obtingui la **majoria absoluta** (la meitat més un del nombre total de diputats), el candi-

dat ja pot ser nomenat president del Govern pel rei. En cas que no l'obtingui, el mateix candidat (amb el mateix programa o amb canvis que li proporcioni nous suports parlamentaris) es pot sotmetre a una segona votació, quaranta-vuit hores després. Si en aquesta segona votació obté la **majoria simple** (més vots a favor que en contra), el candidat és designat president del Govern. Si no arriba a aquesta majoria simple, el rei ha de fer, a mitjançant el mateix procediment anterior, noves propostes successives; tantes com calgui perquè el Congrés atorgui la seva confiança a un candidat. Tanmateix, si finalment transcorren dos mesos comptats a partir de la primera votació i el Congrés no ha designat cap president, el rei ha de dissoldre el Congrés i el Senat i convocar noves eleccions mitjançant un decret ratificat pel president del Congrés. Aquesta **dissolució automàtica** és una mesura de pressió perquè la Cambra Baixa nomeni un president, però també serveix perquè davant d'una situació de bloqueig (en què el Congrés no aconsegueix el consens mínim per a elegir president) es retorni el poder de decisió al cos electoral, que és qui en democràcia sempre ha de tenir l'última paraula.

c) **Fase de nomenament.** Si el candidat proposat obté la investidura (en primera o segona votació), correspon al rei el seu nomenament. Aquest nomenament, efectuat mitjançant un reial decret, ha de ser contrasignat pel president del Congrés<sup>24</sup> i publicat en el BOE. Perquè el president investit i nomenat pugui començar a exercir, cal que prengui possessió del càrrec (un acte per al qual ni la Constitució ni la Llei del Govern no fixen un termini, ni mínim ni màxim).



El Congrés elegeix un candidat i un programa de govern.

<sup>(24)</sup>Art. 64.1 CE.

#### 1.3.4. Estructura i funcionament del Govern

Ja hem avançat que el Govern **és un òrgan complex**, integrat necessàriament pel president o la presidenta i per uns ministres, i hi pot haver un o diversos vicepresidents i encara d'altres membres que pugui establir la llei (art. 98.1 CE), tot i que l'actual Llei (Llei 50/1997) no n'estableix cap altre tipus.

- El **president del Govern**: és la figura central del Govern, dins de la qual ocupa una posició de preeminència perquè elegeix la resta de membres del Govern (ministres i, si vol, vicepresidents), que depenen únicament de la seva confiança. Dirigeix i coordina el Govern i adopta, com hem vist, personalment algunes de les decisions més importants (qüestió de confiança, dissolució de les cambres, proposta de referèndum, etc.). A més, el sistema polític i jurídic establert tendeix a configurar el president del Govern com a líder de la majoria parlamentària (de fet, les eleccions legislatives són vistes també com unes eleccions mediatades a president del Govern, i això reforça la personalització de les alternatives polítiques i dels seus líders electorals). La tendència a la personalització de la vida política (que també es dóna en els sistemes presidencials) es basa en els lideratges personals i en els partits fortament disciplinats. El model de Govern espanyol i la posició preeminent que hi té el president responen al model que s'ha anomenat

**de canceller**, que és el model preponderant en la major part de democràcies parlamentàries (Gran Bretanya, Alemanya i Itàlia, per exemple).

### Models clàssics de Govern

Els models clàssics de Govern han estat els següents:

- El **model ministerial**, en què els ministres són plenament responsables de l'actuació dels seus departaments i el president es limita a encarregar-se de les relacions externes.
- El **model col·legiat**, en què el president és un *primum inter pares*, que exerceix funcions de coordinació del Govern en una posició pràcticament d'igualtat amb la resta de membres del Govern.
- El **model de canceller**, en què el president dirigeix la resta de membres del Govern.
- Els **vicepresidents**: la seva existència no és obligada i el seu nombre no està taxat. Si el president ho considera oportú, pot disposar el nomenament d'un vicepresident o de més d'un per auxiliar-lo en la seva tasca que direcció, i encomanar-li les funcions que li vulgui delegar. Poden assumir, a més, la titularitat d'un departament ministerial, i en aquests cas també tenen la condició de ministre (art. 3 de la Llei del Govern).
- Els **ministres**: tenen una doble condició, són alhora membres del Govern i caps d'un dels departaments ministerials en què s'organitza l'Administració de l'Estat. Com a òrgans unipersonals, són responsables davant del president –que és qui els ha designat– i, encara que estan sotmesos al control polític de les Corts –exercit mitjançant mecanismes de control, inspecció o verificació–, només poden ser cessats pel president. Com s'ha vist, el responsable davant del Congrés és únicament el president. Les denominades **mocions de reprovació** dels ministres tenen un indubtable valor polític però, també, un valor jurídic nul<sup>25</sup>. A més dels ministres titulars d'un departament, també hi poden haver els denominats per la llei **ministres sense cartera**, que participen de les deliberacions i votacions en el Consell de Ministres, però que no són caps d'una àrea administrativa (art. 4.2 de la Llei del Govern).

<sup>(25)</sup>Jurídicament, qui pot fer dimítir un ministre no és el Congrés, sinó el president del Govern, que és qui vehicula la relació de confiança del Govern amb el Congrés.

Per tant, com hem esmentat en la caracterització general, el Govern està integrat per òrgans unipersonals (president i cadascun dels ministres i vicepresidents) i un òrgan col·lectiu o pluripersonal (el Consell de Ministres), i actua en Consell de Ministres o a través de comissions delegades del Govern (reunió de diversos ministeris que incideixen sobre un mateix camp temàtic). Aquestes comissions delegades són creades, modificades i suprimides pel Consell de Ministres, mitjançant un reial decret. L'article 4 de la Llei del Govern en regula les funcions, però el seu sentit últim és coordinar més estretament les polítiques que afecten diversos ministeris.

Les reunions del Consell de Ministres estan precedides per una reunió preparatòria de la **Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris**, que ha d'examinar els assumptes que s'hagin de sotmetre a aprovació del Consell de Ministres per a estudiar-los amb detall i poder arribar a acords que descarreguin la discussió posterior en la reunió del Govern. Les seves deliberacions són secretes (art. 6.5 de la Llei 50/1997). Com a òrgans de col·laboració i suport del Govern, la Llei també regula el **Secretariat del Govern** (que, entre altres funcions, ha d'arxivjar i custodiar les convocatòries, ordres del dia i actes de les reunions del Govern) i els diferents **gabinet**s (del president, dels vicepresidents, dels ministres i dels secretaris d'Estat), els membres dels quals duen a terme tasques de confiança i assessorament especial (sense que en cap cas puguin adoptar acords o resolucions que corresponguin legalment als òrgans de l'Administració General de l'Estat).

### Òrgans de col·laboració i suport del Govern

Els òrgans de col·laboració i suport del Govern estan regulats en els articles 7 a 10 de la Llei del Govern.

**El president del Govern convoca i presideix** les reunions del Consell de Ministres i en fixa l'ordre del dia, i actua com a secretari el Ministre de la Presidència. De les sessions del Consell de Ministres, que poden tenir caràcter decisori o deliberant, se n'aixeca acta, però no s'hi recullen les deliberacions (que són secretes<sup>26)</sup>), sinó només les circumstàncies relatives al temps i lloc de la seva celebració, la relació d'assistents, els informes presentats i els acords adoptats. Els acords, com a **òrgan col·legiat** que és, es prenen de manera conjunta i amb deliberació prèvia, en la qual es poden expressar les diferents opinions existents. Però en moltes qüestions ja no cal fer debat, perquè ja s'ha arribat a un acord en la Comissió General de Secretaris d'Estat o Subsecretaris i les decisions s'adopten per assentiment a la proposta que formula el president. Si no hi ha unanimitat, les decisions s'han d'adoptar per majoria.

(26) Art. 5.6 de la Llei del Govern (Llei 50/1997).

### El rei al Consell de Ministres

Excepcionalment, i a proposta del president del Govern, el rei pot presidir alguna sessió del Consell de Ministres per a ser informat d'assumptes d'Estat (art. 62.g CE).

### 1.3.5. Estatut jurídic dels membres del Govern

La Constitució remet a la llei la regulació de l'estatut i les incompatibilitats dels membres del Govern (art. 98.4 CE), però sí que estableix que els exigeix **una dedicació exclusiva** al càrrec i **no els permet compatibilitzar-lo amb activitats de tipus professional, ja siguin públiques o privades**, que puguin interferir en la seva actuació pública, excepte el mandat parlamentari<sup>27</sup>. El desplegament d'aquestes previsions constitucionals s'ha fet mitjançant successives lleis, i actualment les que ho regulen són les lleis 50/1997 (art. 14) i 5/2006, de 10 de abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i d'altres càrrecs de l'Administració General de l'Estat, que preveu la compatibilitat d'algunes activitats públiques i privades (art. 9 i 10 Llei 5/2006).

(27) Art. 98. 3 CE.

### Art. 98. 3 CE

"Els membres del Govern no poden exercir altres funcions representatives que les pròpies de mandat parlamentari, ni qualsevol altra funció pública que no es derivi del seu càrrec, ni cap activitat professional o mercantil."

#### Exercici d'activitats privades

L'article 8 de la Llei 5/2006 també preveu algunes limitacions a l'exercici d'activitats privades, amb posterioritat al cessament com a membres del Govern (fins a dos anys després de la data de cessament).

Els membres del Govern (si no són, a més, parlamentaris) **no gaudeixen ni d'inviolabilitat ni d'immunitat**. En canvi, sí que se'ls concedeix **un fur judicial**: la seva responsabilitat criminal només pot ser exigida per la Sala Penal del Tribunal Suprem<sup>28</sup>.

(28) Art. 102.1 CE.

L'acusació a un membre del Govern de traïció o de qualsevol altre **delicte contra la seguretat de l'Estat** en l'exercici de les seves funcions només la pot plantejar una quarta part dels membres del Congrés i s'ha d'aprovar per majoria absoluta<sup>29</sup>. En aquests casos no és aplicable la prerrogativa reial de gràcia (art. 102.3 CE).

(29) Art. 102.2 CE i 169.1 RCD.

A més d'aquestes situacions davant d'una acusació penal, els membres del Govern estan exempts de concórrer personalment a declarar davant d'un jutge com a **testimonis**, i poden declarar per escrit o bé en el seu despatx o domicili<sup>30</sup>. D'altra banda, la LO del poder judicial (LO 6/1985) estableix també un fur en l'àmbit civil: la seva **responsabilitat civil** només és exigible davant la Sala Civil del Tribunal Suprem (art. 56. LO 6/1985).

(30) Art. 412 i 703 LECrim.

### 1.3.6. El Govern en funcions

La Constitució espanyola estableix que el Govern cessant ha de continuar en funcions fins a la presa de possessió del nou Govern<sup>31</sup>. Un govern en funcions és un govern desproveït de la relació de confiança amb el Congrés dels Diputats, ja sigui perquè s'han celebrat eleccions generals, o bé en els casos de pèrdua de la confiança parlamentària o en els supòsits de dimissió o mort del president. En aquests casos, la continuïtat del Govern només està justificada per raons de necessitat, per a evitar buits de poder i donar continuïtat als òrgans de direcció política i administrativa. Després de molts anys sense un desplegament legal d'aquestes previsions constitucionals, la Llei del Govern estableix que el Govern en funcions "ha de facilitar el normal desenvolupament del procés de formació del nou Govern i el traspàs de poders, i **limitar la seva gestió al despatx ordinari** dels assumptes públics". Així mateix, hi afegeix que s'ha d'abstenir d'adoptar qualsevol altra mesura, però tot seguit preveu una doble excepció: "**excepte casos de urgència degudament acreditats o per raons d'interès general**", la qual cosa torna a deixar un marge d'incertesa respecte del que pot fer i el que no pot fer un govern cessant<sup>32</sup>.

(31) Art. 101.2 CE.

(32) Art. 21.3 de la Llei 50/1997.

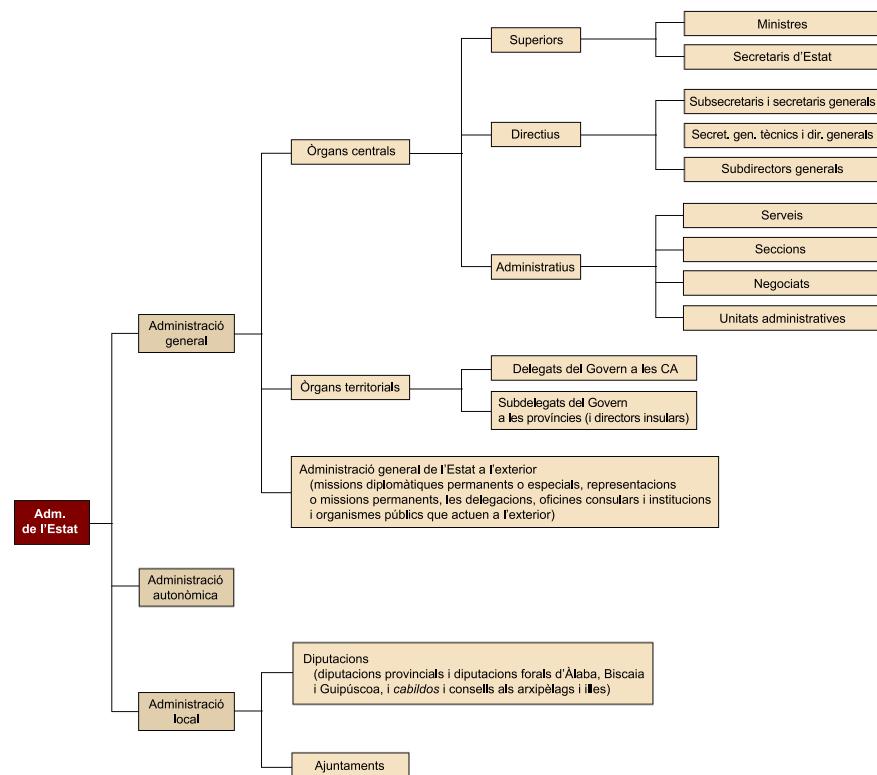
#### Límits del president del Govern en funcions

En tot cas, la Llei sí que estableix explícitament tot un seguit de facultats que el president del Govern en funcions no pot exercir (proposar al rei la dissolució d'alguna de les cambres o de les CG, plantejar la qüestió de confiança o proposar al rei la convocatòria d'un referèndum consultiu) i les que tampoc no pot exercir el Govern (aprovar el projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat i presentar projectes de llei). Vegeu els apartats 4 a 6 de l'article 21 de la Llei del Govern.

### 1.3.7. L'organització dels ministeris i de l'Administració General de l'Estat

Cal tenir present que a partir de la Constitució del 1978, l'Administració General de l'Estat no és l'única Administració pública a l'Estat espanyol, sinó que és un dels tres tipus d'administració de base territorial que existeixen, juntament amb la de les comunitats autònombes i la local (la de les províncies i municipis). Totes estan dotades d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos. I juntament amb les administracions de base territorial, encaixa hi ha les administracions institucionals i corporatives (organismes públics, empreses públiques, etc.), formalment separades d'aquelles, però dependents d'alguna d'elles.

#### Esquema de l'Administració pública a l'Estat



L'Administració General de l'Estat (AGE) està formada per òrgans centrals, òrgans territorials i per l'Administració General de l'Estat a l'exterior. L'AGE s'organitza en ministeris, i, com hem vist, l'òrgan jeràrquicament superior de cada un és el ministre. La determinació del nombre, la denominació i l'àmbit de competències dels ministeris no està fixada per llei, sinó que l'estableix el president del Govern (mitjançant un reial decret<sup>33</sup>).

(33) Art. 8.2 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE).

L'organització central s'ordena jeràrquicament i està formada per<sup>34</sup>:

(34) Vegeu els articles 5 a 21 de la LOFAGE.

1) òrgans superiors: ministres i secretaris d'Estat.

## 2) òrgans directius:

- a) Subsecretaris i secretaris generals
- b) Secretaris generals tècnics i directors generals
- c) Subdirectors generals

3) Òrgans administratius: unitats administratives (que són els elements organitzatius bàsics), que es poden integrar en negocis, seccions i serveis. Les unitats administratives comprenen llocs de treball o dotacions de plantilla vinculats funcionalment per raó de la seva tasca i orgànicament per un cap comú<sup>35</sup>.

En l'organització territorial de l'Administració General de l'Estat són òrgans directius tant els delegats del Govern a les comunitats autònombes (que tenen rang de subsecretari) com els subdelegats del Govern a les províncies (amb rang de subdirector general). Finalment, l'Administració General de l'Estat a l'exterior està integrada per:

- a) les missions diplomàtiques (permanents o especials),
- b) les representacions o missions permanents,
- c) les delegacions,
- d) les oficines consulars i
- e) les institucions i organismes públics que actuen a l'exterior.

<sup>(35)</sup>Vegeu la classificació dels cosos i escales en grups i subgrups que efectua l'article 76 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), i la regulació estableta per les seves disposicions transitòries 3a. i 7a.

### Vegeu també

En el mòdul "L'Administració pública i el dret administratiu. L'activitat administrativa i el seu control", s'analitzen l'activitat administrativa i els instruments a través dels quals es canalitza aquesta seva activitat (l'acte administratiu, contracte del sector públic i procediment administratiu), i els mecanismes de control de l'activitat administrativa.

### 1.3.8. Els òrgans consultius del Govern

Cada vegada hi ha més òrgans consultius en l'àmbit de l'Administració, òrgans d'assessorament que no tenen per funció l'expressió de la voluntat administrativa mitjançant disposicions, acords i resolucions, sinó que emeten una opinió qualificada jurídicament, tècnicament o socialment, dirigida a contribuir a formar les decisions dels òrgans actius.

La seva proliferació es deu a la doble finalitat que compleixen: no solament assessoren tècnicament en la complexitat de l'activitat administrativa i de govern, sinó que duen a terme una funció de garantia, que pot ser de legalitat, de defensa dels drets dels ciutadans o de garantia del pluralisme (d'expressió del pluralisme i de consulta a diversos sectors socials, com per exemple el Consell Econòmic i Social). Hi ha òrgans consultius interns d'un departament o de caràcter interdepartamental, i també n'hi ha d'externs o autònoms (com el Consell d'Estat o el Consell Econòmic i Social).

A més dels gabinet (del president, dels vicepresidents, dels ministres i dels secretaris d'Estat), que són òrgans de confiança i assessorament tècnic o polític, que fixa (nombre i retribució dels seus membres) el Consell de Ministres<sup>36</sup>, la Constitució (art. 107) preveu l'existència del **Consell d'Estat** com a òrgan suprem consultiu del govern, i remet a la llei orgànica la regulació de la seva composició i competència<sup>37</sup>. Està integrat pel president, el secretari general i els consellers, que poden ser de tres tipus:

<sup>(36)</sup>Els òrgans de col·laboració i suport del Govern estan regulats en els articles 7 a 10 de la Llei del Govern.

<sup>(37)</sup>LO 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, modificada per la LO 13/1983, de 26 de novembre, i per la LO 3/2004, de 28 de desembre.

- a) Vuit consellers permanents, com a mínim, amb un mandat sense límit de temps.

- b)** Deu consellers nats, per raó del seu càrrec.  
**c)** Deu consellers electius, amb un mandat de quatre anys.

Els consellers permanents i electius, i també el president, són nomenats pel Consell de Ministres mitjançant un reial decret. El Consell d'Estat s'estructura en Ple, Comissió Permanent (integrada pel president, els consellers permanents i el secretari general) i vuit seccions, com a mínim, formades per un conseller permanent, el lletrat major i els lletrats que siguin necessaris. La seva Llei reguladora estableix que ha d'exercir la seva funció consultiva amb autonomia orgànica i funcional per a garantir-ne l'objectivitat i independència. El Consell d'Estat **emet dictàmens** a petició del president del Govern, dels ministres i dels presidents de les comunitats autònomes<sup>38</sup>. La consulta al Consell d'Estat només és preceptiva quan ho estableix la seva pròpia llei (art. 21 i 22) o una altra norma amb rang de llei, i facultativa en tots els altres casos. Els seus dictàmens tenen, en principi, caràcter jurídic, tot i que la llei també preveu la possibilitat que valori aspectes d'oportunitat i conveniència quan ho exigeixi el tipus d'assumpte o ho sol·liciti l'autoritat consultant. Els seus dictàmens no són vinculants (excepte que per llei s'estableixi una altra cosa), però en el cas de consultes preceptives, si l'autoritat consultant és un membre del Govern i es vol apartar del dictamen, la resolució l'ha d'adoptar el Consell de Ministres. D'altra banda, el Consell també **pot elaborar estudis, informes o memòries** a petició del president del Govern o d'un ministre, i també està facultat per a elevar al Govern mocions sobre qualsevol assumpte que la pràctica i experiència li suggereixin (art. 20.1 Llei 3/1980).

(38) Tot i ser l'òrgan consultiu suprem del Govern, no assessora només el Govern de l'Estat, sinó també les comunitats autònomes mitjançant els seus presidents.



Seu del Consell d'Estat, a Madrid

A més de la menció expressa al Consell d'Estat, la Constitució preveu de manera genèrica en l'article 105.a un altre organisme que ha regulat la Llei 21/1991, de 17 de juny: el **Consell Econòmic i Social**. La Llei el caracteritza com l'òrgan consultiu del Govern en matèria socioeconòmica i laboral (art. 1.1 Llei 21/1991). Tot i que està adscrit al Ministeri de Treball, té autonomia orgànica i funcional per al desenvolupament de les seves finalitats (art. 1.3 Llei 21/1991), i està integrat per experts en temes socioeconòmics i laborals. La composició és molt àmplia: el president (nomenat pel Govern, però que ha de comptar com a mínim amb el suport de dos terços del Consell), i 60 membres més, distribuïts de la manera següent:

- 20 consellers, que formen el grup primer, designats per les organitzacions sindicals més representatives, en proporció a la seva representativitat.
- 20 consellers, que formen el grup segon, designats per les organitzacions empresarials més representatives, en proporció a la seva representativitat.
- 20 consellers, que formen el grup tercer; dels quals 14 proposats per les organitzacions i associacions següents: tres per les organitzacions professionals amb implantació en el sector agrari; tres per les organitzacions de productors del sector maritimopesquer; quatre pel Consell de Consumidors i Usuaris, i quatre per les associacions de cooperatives i societats laborals, en

representació del sector de l'economia social. Els altres sis seran experts, nomenats pel Govern a proposta conjunta dels ministres de Treball i Afers Socials i d'Economia i Hisenda, amb la consulta prèvia a les organitzacions representades en el Consell, entre persones amb una preparació especial i reconeguda experiència en l'àmbit socioeconòmic i laboral.

El mandat dels membres del Consell, inclòs el seu president, és de quatre anys, renovable per períodes de la mateixa duració.

D'entre les seves funcions, hi destaquen els dictàmens que, amb caràcter preceptiu, ha de emetre sobre els avantprojectes de lleis de l'Estat i projectes de reials decrets legislatius que regulin matèries socioeconòmiques i laborals, i sobre els projectes de reials decrets que el Govern consideri que tenen una especial transcendència en la regulació d'aquestes matèries. El Govern o els seus membres li poden demanar altres dictàmens i, a proposta d'aquests o per iniciativa pròpia, pot elaborar estudis i informes. També elabora i eleva anualment al Govern, dins dels primers cinc mesos de l'any, una memòria en què exposa les seves consideracions sobre la situació econòmica i laboral de l'Estat.

#### 1.4. Les relacions entre les Corts Generals i el Govern

La forma de govern ve determinada fonamentalment per les atribucions que fixen els diferents òrgans superiors de l'aparell estatal i per les seves relacions, bàsicament entre el Parlament i el Govern. Com s'ha avançat, la Constitució estableix la forma de govern parlamentària com a principi estructural en l'article 1.3 CE, que després es desplega en l'anomenada part orgànica, especialment en els títols II, III, IV i V (aquest últim dedicat a les relacions entre el Govern i les Corts Generals). En síntesi, les relacions entre el Govern i el Parlament es basen en la confiança i són fonamentalment de col·laboració, com és propi dels sistemes parlamentaris, i els elements bàsics en aquesta relació són els següents:

##### Vegeu també

Les formes de govern s'estudien en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic".

- a)** El candidat a president del Govern (que pot ser parlamentari però que no ho ha de ser necessàriament) requereix la confiança de la majoria del Congrés dels Diputats per a ser investit (art. 99 CE).
- b)** El Govern participa en la funció legislativa per mitjà de la iniciativa legislativa (art. 87 CE), la legislació delegada (art. 82 CE) i la legislació d'urgència (art. 86 CE).
- c)** Les cambres realitzen un funció de control i fiscalització de l'activitat política del Govern (art. 109 a 111 CE) i el Govern respon solidàriament de la seva gestió política davant del Congrés dels Diputats (art. 108 CE).
- d)** El Congrés pot trencar la relació de confiança amb el president del Govern i exigir la responsabilitat política del Govern mitjançant l'aprovació (per majoria absoluta) d'un mocío de censura (art. 113 CE). Com que la Constitució

adopta del model alemany l'anomenada *moció de censura constructiva*, la seva aprovació comporta no solament el cessament del president (i del seu govern) censurat, sinó també la investidura automàtica del candidat alternatiu a la Presidència del Govern. En canvi, en la lògica de la racionalització del model parlamentari (que juridifica les relacions de confiança i potencia l'estabilitat governamental), la qüestió de confiança (que és un mecanisme a mans del president del Govern) només necessita la majoria simple de diputats perquè s'entengui que la confiança ha estat confirmada.

e) El president del Govern, amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres però sota la seva exclusiva responsabilitat, té la facultat de decidir la dissolució d'una de les cambres o de totes dues, quan vulgui, però especialment si considera que no té el suport d'una majoria parlamentària suficient per a tirar endavant el seu programa de govern.

## 1.5. El poder judicial

El sistema parlamentari (basat en la col·laboració entre el Parlament i el Govern) estableix el Poder Judicial com un poder separat dels altres poders de l'Estat, competent per a exercir la potestat jurisdiccional.

### 1.5.1. Poder judicial i potestat jurisdiccional

L'article 117. 3 de la Constitució defineix la potestat jurisdiccional com la facultat de jutjar i fer complir allò que ha estat jutjat, i estableix que correspon en exclusiva als jutjats i als tribunals, és a dir, als òrgans del poder judicial<sup>39</sup>.

(39) La Constitució dedica el títol VI al poder judicial i aquestes previsions constitucionals estant regulades per la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, que ha tingut múltiples modificacions.

#### Resolució de conflictes jurídics

El poder de l'Estat no es manifesta només en la creació de normes jurídiques i en la seva execució per mitjà del govern i l'Administració. Un altre aspecte del poder de l'Estat consisteix en la resolució de conflictes jurídics plantejats com a conseqüència de discrepàncies sorgides en l'aplicació del dret a un cas concret.

Etimològicament, tenir jurisdicció significa "dir el dret" (*ius dicere*). Jutjar és determinar el dret, resoldre un conflicte que ha sorgit en l'aplicació del dret a un cas concret. Qualsevol funcionari aplica el dret a un cas concret, però a diferència de tots els altres, el jutge té el màxim grau d'irrevocabilitat que permet l'ordenament jurídic (efecte de cosa jutjada de les decisions que adquireixen fermesa). La diferència a l'hora d'aplicar el dret entre un jutge i un altre funcionari està en *qui aplica* i en *com aplica* aquest dret. El jutge està en una posició especial perquè és independent, és a dir, aplica el dret subjecte només a la Constitució i la llei, i des d'un posició d'imparcialitat subjectiva i objectiva (és un tercer, un òrgan *supra partes*, no "contaminat" per les parts ni per l'objecte) i predeterminat per la llei (prèviament determinat per la llei abans que es produueixi el cas). A més, el jutge també es diferencia de la resta de funcionaris per com aplica el dret: en un procés degut, caracteritzat per la publicitat, la controvèrsia, la igualtat de les parts, la no-indefensió i la moti-

vació de la sentència, i amb una decisió que s'imposa imperativament a les parts implicades en el procés i que gaudeix del màxim grau d'irrevocabilitat que permet l'ordenament jurídic.

Des d'un punt de vista orgànic, el poder judicial és el conjunt de jutjats i tribunals en què els jutges i magistrats exerceixen la potestat jurisdiccional, el que tradicionalment s'ha anomenat la *jurisdicció ordinària*. Per tant, cal tenir clar que hi ha alguns òrgans jurisdiccionals com el Tribunal Constitucional o els tribunals consuetudinaris que no formen part del poder judicial i que, per tant, no estan regulats per la Llei orgànica del poder judicial. Tampoc no formen part del poder judicial ni el personal cooperador (fiscals, advocats, procuradors, advocats de l'Estat, policia judicial) ni el personal al servei de l'Administració de justícia (auxiliars, agents, oficials, metges forenses o secretaris judiciais), ni tampoc el Consell General del Poder Judicial. En definitiva, els únics integrants del poder judicial són els jutges i magistrats, el que tradicionalment s'ha anomenat la jurisdicció ordinària. A aquest integrants del poder judicial se'ls atribueix la potestat jurisdiccional amb caràcter exclusiu i excloent. El **principi d'exclusivitat** suposa, doncs, que cap altre poder de l'Estat ni cap altre ordre de funcionaris pot exercir funcions jurisdiccionals (amb les excepcions que veurem que estableix la mateixa Constitució).

El poder judicial és un poder amb una estructura interna policèntrica, no centralitzada. **Les idees de centralització i de jerarquia no són pròpies del poder judicial**, i per tant cada òrgan judicial és independent a l'hora d'exercir la potestat jurisdiccional. Ara bé, aquesta situació és perfectament compatible amb el fet que tots els jutges apliquin el dret amb criteris uniformes a partir de la força vinculant reconeguda en la doctrina del Tribunal Suprem o que es pugui buscar aquesta interpretació judicial uniforme de l'ordenament jurídic mitjançant el sistema de recursos legalment previstos.

**La LOPJ determina amb detall l'extensió i els límits de la jurisdicció** del poder judicial espanyol (art. 21 a 25), en desenvolupament de les atribucions que la Constitució reserva al poder judicial: la tutela dels drets i els interessos legítims de les persones (art. 24.1 CE); el monopoli de la imposició de penes (art. 25 CE); la garantia dels drets fonamentals i les llibertats públiques (art. 53.2 CE), el control de legalitat dels reglaments i l'activitat de totes les administracions públiques (art. 106 CE), i la interposició de la qüestió d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional (art. 163 CE).

Finalment, també cal subratllar que en l'article 117.1 la Constitució comença declarant que "**la justícia emana del poble i és administrada en nom del rei**". Aquesta última part cal interpretar-la, com hem vist, en el marc de la monarquia parlamentària que estableix i, per tant, des de la funció simbòlica que la Constitució reconeix al cap de l'Estat en l'article 56.1 CE. El vincle entre el poble i la justícia es manifesta bàsicament en:

a) L'**acció popular**, que implica una ampliació de la legitimació per a accedir a la justícia, i permet als ciutadans accedir al procés amb l'única invocació de la defensa i el restabliment del dret objectiu violat.

b) La **institució del jurat**, que permet als ciutadans participar en la funció jurisdiccional i actuar com a jutge en alguns processos penals. Per manca de consens, la previsió constitucional de l'establiment del jurat (art. 125 CE) no es va desplegar mitjançant un llei fins al 1995 (Llei orgànica 5/1995, modificada el mateix any 1995 i posteriorment diverses vegades).



Jurat popular a Eivissa.

#### **Composició i funció del jurat**

El Tribunal del jurat està format per **nou jurats i un magistrat** de l'audiència provincial que el presideix. Exercir com a jurat és un dret i un deure (retribuït), i per a ser-ho, cal complir els requisits que fixa la llei (art. 9 a 12). El jurat només pot actuar respecte d'alguns delictes (que fixa l'art. 1 de la Llei de Tribunal del Jurat).

La funció dels jurats és emetre un veredicte, en què declarin provat o no el fet jutjable que el magistrat president hagi determinat com a tal, i també han de proclamar la culpabilitat o no-culpabilitat de cada acusat per la seva participació en el fet delictiu sobre el qual el magistrat president ha de dictar la sentència, en què ha de recollir el veredicte del jurat i imposar, si escau, la pena, i també ha de resoldre, si convé, sobre la responsabilitat civil del penat o de tercers.

### **1.5.2. Principis estructurals i de funcionament del poder judicial**

De l'article 117 de la Constitució es poden extreure els dos principis fonamentals sobre els quals s'estructura el poder judicial: la independència i la unitat jurisdiccional.

#### **La independència dels jutges i magistrats**

Els jutges i magistrats només estan sotmesos a la Constitució i a la llei<sup>40</sup>. Han d'actuar sempre amb independència respecte dels ciutadans i dels poders públics, inclosos els altres òrgans del poder judicial. Han de dur a terme la seva funció jurisdiccional sense cap mena de pressió exterior, ni tampoc han de tenir les pressions o pertorbacions que puguin provenir del mateix poder judicial. En l'exercici de la seva funció jurisdiccional, no poden rebre ordres de ningú, ni del Govern, ni del Parlament, ni dels tribunals d'àmbit superior. Els jutges no estan jerarquitzats i, per tant, no poden rebre ordres, ni instruccions, ni suggeriments, ni directrius sobre l'aplicació o interpretació de l'ordenament jurídic, ni de caràcter general ni particular, provinents d'altres jutges o tribunals (d'àmbit territorial superior). L'única via per a corregir aquella aplicació o interpretació és, quan s'escaigui, la via dels recursos legalment establerts<sup>41</sup>. Per tant, la independència és una garantia del procés just i no un privilegi del jutge.

(40) Art. 117.1 CE i 1 LOPJ.

(41) Art. 12 LOPJ.

Per tal que aquesta independència sigui efectiva, la mateixa Constitució, d'una banda, desapodera el Govern de les funcions d'aplicació de l'Estatut legal dels jutges (que històricament havia tingut) i les atribueix a un òrgan autònom, el Consell General del Poder Judicial (CGPJ), i, d'altra banda, garan-

(42) Art. 117.2 CE.

**teix la inamovibilitat dels jutges i magistrats:** no poden ser cessats, suspesos, traslladats ni jubilats si no és per les causes previstes en la Llei i amb les garanties que aquesta ofereix<sup>42</sup>.

La inamovibilitat dels jutges i magistrats ha estat una de les conquestes clàssiques del constitucionalisme occidental, com a garantia de la independència enfront del poder executiu.

Els jutges o magistrats que es considerin pertorbats en la seva independència ho han de posar en coneixement del CGPJ, sens perjudici de practicar per si mateixos les diligències que considerin indispensables per a assegurar l'acció de la justícia i restaurar l'ordre jurídic (art. 14 LOPJ).

La independència té com a contrapès la **responsabilitat**<sup>43</sup>. Com correspon a un estat de dret, basat en la responsabilitat dels òrgans aplicadors del dret, els jutges són responsables de la seva activitat. Tot i que es podria considerar que el risc de ser declarats responsables pot hipotecar la independència i la imparcialitat del jutge, cal entendre que la responsabilitat és la garantia que té el ciutadà que el jutge aplicarà amb independència el dret i que la seva actuació no degenerà en arbitrarietat. Tot i així, la responsabilitat s'ha d'establir amb cautela per a evitar que sigui instrumentalitzada pels poders polítics per a pressionar el jutge, i més en sistemes com l'espanyol, en què el jutge és un funcionari públic (Gerpe, 2008). En aquest sentit, la Constitució només declara que els jutges són responsables (art. 117.1 CE) i fa un referència indirecta a la responsabilitat disciplinària (art. 122.2 CE). La LOPJ<sup>44</sup> és la que regula la matèria i estableix tres tipus de responsabilitat: la penal, la civil i la disciplinària. A banda de la responsabilitat personal del jutge, els danys causats per error judicial i els que siguin conseqüència del funcionament anormal de l'Administració de justícia donen dret a un indemnització a càrrec de l'Estat (art. 121 CE i 292-297 LOPJ).

## La unitat jurisdiccional

D'acord amb el que estableix l'article 117.5 CE, el principi d'unitat jurisdiccional és la base de l'organització i el funcionament dels tribunals. En primer lloc, aquest principi és **expressió de la unitat de la potestat jurisdiccional**, i encara que hi hagi tribunals especialitzats (civil, penal, social i contencios administratiu), es prohibeix l'existència de jurisdicccions especials, excepte les admeses expressament per la Constitució: la jurisdicció constitucional, la militar (tot i que es vincula amb la jurisdicció ordinària en el Tribunal Suprem, ja que la Sala 5a. és la militar), els tribunals consuetudinaris i tradicionals, i les funcions jurisdiccionals del Tribunal de Comptes. En segon lloc, el principi d'unitat jurisdiccional també és **expressió del caràcter unitari del poder judicial**<sup>45</sup>. No hi ha òrgans judicials de les comunitats autònombes. L'autonomia política de les comunitats autònombes només es refereix a l'exercici de les potestats legislativa i executiva, però no a la potestat jurisdiccional. Tots els tribunals formen part d'un única organització per a tot l'Estat, a la cúspide de la qual es troba el Tribunal Suprem. Per tant, cal tenir clar que, malgrat el seu nom, els tribunals superiors de justícia de cada comunitat autònoma no són òrgans autonòmics, sinó són òrgans de l'Estat, òrgans del poder judicial

### Inamovibilitat

La inamovibilitat és una garantia de la independència judicial.

<sup>(43)</sup>STC 108/1986.

<sup>(44)</sup>Títol III de la LOPJ (art. 405-427).

### Responsabilitat i independència

La responsabilitat pot ser entesa com el revers lògic del principi d'independència.

### Referència bibliogràfica

M. Gerpe (coord.) (2008). *Dret constitucional*. Barcelona: UOC.

<sup>(45)</sup>Vegeu STC 31/2010.

a les comunitats autònombes i no de les comunitats autònombes. En tercer lloc, aquest principi finalment també és expressió de la unitat de l'estatut jurídic dels jutges, que formen un cos únic (art. 122.1 CE).

D'altra banda, a més del principis estructurals del poder judicial, la Constitució també es refereix a altres principis de caràcter fonamentalment processual que afecten l'actuació dels tribunals<sup>46</sup>:

- **Principi de gratuïtat.** La Constitució (art. 119 CE) remet a la llei, però estableix que, en tot cas, la justícia ha de ser gratuïta per als que acreditin insuficiència de recursos per a litigar.
- **Principi de controvèrsia.** La resolució s'ha de fer d'acord amb el dret, després d'un procés amb totes les garanties presidit pel principi de controvèrsia, en què les parts s'hagin pogut rebatre els arguments i hagin pogut utilitzar els mitjans de prova pertinents i davant del jutge predeterminat per la llei (art. 24.2 CE). Les decisions d'un òrgan judicial generalment es poden recórrer davant els tribunals d'àmbit superior. L'organització judicial espanyola culmina amb el Tribunal Suprem (art. 123 CE).
- **Principi de publicitat.** El criteri general de les actuacions judiciales és que han de ser públiques, amb les excepcions que prevegin les lleis de procediment (art. 120.1 CE).
- **Principi d'oralitat.** El procediment ha de ser predominantment oral, sobretot en matèria criminal (art. 120.2 CE).
- **Principi de motivació de les sentències** (art. 120.3 CE). La finalitat de l'actuació judicial és la resolució de les discrepàncies en l'aplicació del dret (els jutges sempre han de decidir els litigis d'acord amb el dret) mitjançant una sentència, que sempre ha de ser motivada i s'ha de pronunciar en audiència pública. Hi ha tres tipus de resolució judicial: les provisions, que són les més senzilles, impulsen el procés i no han de ser motivades (per exemple, la citació d'una persona perquè declari); les interlocutòries, que han de ser motivades i bàsicament resolen qüestions incidentals però que poden tenir importància en la resolució final (per exemple la no-admissió a tràmit d'una demanda o l'arxiu o sobreseïment d'una causa penal) i les sentències, que són les resolucions judicials que decideixen el fons de l'assumpte i tenen una d'estructura més complexa (antecedents i fets provats, els fonaments de dret, la decisió –el *fallo*, en castellà–, la imposició dels costos del procés i la informació dels recursos possibles, i els vots particulars si n'hi ha). Quan la decisió és ferma (perquè s'han exhaustit tots els recursos possibles o perquè ha transcorregut el període de temps per a interposar-los), la sentència adquireix la força de cosa jutjada i el seu compliment és imperatiu: "és obligat complir les sentències i les altres resolucions fermes dels jutges i tribunals" (art. 118 CE).

(46) No és freqüent la constitucionalització d'aquest tipus de principis d'actuació o funcionament.



Les sentències han d'estar suficientment motivades.

### 1.5.3. Organització del poder judicial

En relació amb l'organització del poder judicial, la Constitució directament només fixa la posició del Tribunal Suprem i l'elecció del seu president (art. 123 CE) i remet la regulació de la matèria a la llei (actualment la LOPJ i la Llei de demarcació i planta judicial, la Llei 38/1988, de 28 de desembre).

L'organització s'estructura segons criteris territorials (municipi, partit judicial, província, comunitat autònoma i tot l'Estat), per instàncies judicials (primera i segona instàncies i cassació) i per especialització material (civil, penal, contenciosos administratiu, social, mercantil, de menors, de vigilància penitenciària, de violència sobre la dona).



Seu del Tribunal Suprem, a Madrid

D'acord amb aquests criteris, l'exercici de la potestat jurisdiccional s'atribueix als tribunals (òrgans col·legiats) i jutjats (òrgans unipersonals) següents:

- Tribunal Suprem
- Audiència Nacional
- Tribunals superiors de justícia
- Audiències provincials
- Jutjats de primera instància i d'instrucció, mercantils, de violència sobre la dona, penals, contenciosos administratius, socials, de menors i de vigilància penitenciària.
- Jutjats de pau.

### 1.5.4. Estatut jurídic del jutge

La Constitució atorga al jutge el caràcter de **funcionari públic**. Així es desprèn de la referència que l'article 122.1 fa sobre "l'Estatut jurídic dels jutges i dels magistrats de carrera, els quals formen un cos únic". La Llei orgànica del poder judicial estableix que **la carrera judicial consta de tres categories**: jutge, magistrat i magistrat del Tribunal Suprem. Juntament amb els jutges de carrera, organitzats en un cos únic, **la LOPJ manté la figura dels jutges de pau** (n'hi ha d'haver a cada municipi on no hi hagi jutjat de primera instància i instrucció; el jutge de pau no pertany a la carrera judicial i pot ser qualsevol persona encara que no sigui llicenciada en dret, elegit per majoria absoluta del Ple de l'ajuntament corresponent).

#### Ingrés a la carrera judicial

L'ingrés a la carrera judicial per a la categoria de jutge es fa per mitjà de la **superació d'oposició lliure** entre llicenciats o graduats en dret i de les proves efectuades al Centre d'Estudis Judicials. També es pot ingressar directament a la categoria de magistrat,

l'anomenat quart torn, i a la categoria de magistrat del Tribunal Suprem per la via del concurs de mèrits. Els qui superin l'oposició d'ingrés han de fer un curs al Centre d'Estudis Judicials i fer pràctiques en algun òrgan jurisdiccional. Un cop superats els requisits anteriors, el Consell General del Poder Judicial (CGPJ) els nomena jutges. Els que ingressin directament en la categoria de magistrat també han de superar un curs de formació a l'Escola Judicial. La **promoció** de jutge a magistrat i de magistrat a magistrat del Tribunal Suprem combina els criteris d'antiguitat i d'especialització (provees selectives entre membres de la categoria que prenenen promocionar).

L'Estatut jurídic dels jutges i magistrats també incorpora, d'una banda, una sèrie de garanties "positives" (inamovibilitat, sostracció a l'Executiu de qualsevol potestat sancionadora i de qualsevol facultat sobre situacions administratives i sobre la carrera judicial), encaminades a assegurar la independència del jutjador. D'altra banda, amb l'objectiu de garantir la imparcialitat i la dedicació exclusiva, l'estatut dels jutges també inclou mesures "negatives" o limitacions de les facultats que l'ordenament reconeix a la majoria de ciutadans. Algunes d'aquestes limitacions afecten, fins i tot, drets fonamentals.

Així, l'article 127.1 CE estableix un **sistema d'incompatibilitats rígids**: el càrrec de jutge i magistrat és incompatible amb qualsevol activitat professional de caràcter públic o privat, amb les excepcions de la docència, la investigació i producció artística i literària i la gestió del propi patrimoni. A més, són destinataris de nombroses prohibicions personals, com ara les relatives a l'exercici de les professions jurídiques per part dels seus cònjuges o parents fins al segon grau d'afinitat (art. 391 a 394 LOPJ). Així mateix, l'article 127 de la Constitució tampoc **no permet que els jutges i magistrats puguien pertànyer a partits polítics ni sindicats**, bàsicament amb l'objectiu d'atenuar els inconvenients que podria provocar sobre la imatge d'independència del poder judicial el fet que el jutge exerceixi una activitat partidista o sindical. Aquest mateix article 127 CE remet a la llei per a regular el sistema i les modalitats d'**associació professional** dels jutges i magistrats.

### **Associacions professionals dels jutges i magistrats**

La LOPJ (art. 401 i següents) regula les associacions professionals dels jutges i magistrats, i estableix:

- a) Que les seves finalitats han de ser la defensa dels interessos dels seus membres i la realització d'activitats encaminades al servei de la justícia;
- b) Que no poden dur a terme activitats polítiques ni tenir vinculacions amb partits polítics ni sindicats.
- c) Que només s'hi poden afiliar jutges i magistrats, i se'ls prohíbeix estar afiliats a més d'una.
- d) Que el seu àmbit és estatal (però es poden constituir seccions territorials coincidint amb l'àmbit dels TSJ).

La Llei orgànica del poder judicial hi ha afegit les prohibicions següents: treballar al servei de partits o sindicats; dirigir felicitacions o censures als poders públics; concórrer en qualitat de jutge a reunions públiques o actes que no siguin judicials, i tenir més participació en les eleccions que el mer fet de votar.

### 1.5.5. El Consell General del Poder Judicial

Amb la finalitat de reforçar la independència externa dels jutges i magistrats, apareixen en el constitucionalisme posterior a la Segona Guerra Mundial –a França i Itàlia– els **consells superiors de la magistratura**, que es configuren com a òrgans autònoms (no d'autogovern judicial) als quals s'atribueixen funcions en relació amb el Govern del poder judicial, concretament pel que fa a l'aplicació de l'Estatut legal de jutges i magistrats (nomenaments, promoció i responsabilitat disciplinària). Aquesta experiència la segueixen, amb matisos diferents, la Constitució espanyola (art. 122.1 i 2 CE), i també la de Grècia i Portugal (Gerpe, 2008, pàg. 113).

#### Referència bibliogràfica

M. Gerpe (coord.) (2008). *Dret constitucional*. Barcelona: UOC.

A l'Estat espanyol, el Consell General del Poder Judicial és l'òrgan de govern administratiu de tots els jutjats i tribunals que integren el poder judicial, però no té potestat jurisdiccional i, per tant, no forma part, en sentit estricte, del poder judicial.

No és un **òrgan jurisdiccional**, perquè no dicta sentències per a resoldre casos que afecten els ciutadans i les administracions, i tampoc no pot donar ordres ni instruccions als jutges en l'exercici de la funció jurisdiccional. Es caracteritza també per ser un **òrgan previst i garantit per la Constitució** (art. 122.1 i 2 CE) i suprem pel que fa a les atribucions que la Constitució i la Llei orgànica del poder judicial li confereixen. És un **òrgan de garantia de la independència externa del poder judicial**; és un **òrgan independent** dels òrgans legislatius, executius i judicials, un **òrgan autònom quant a la seva organització i el seu funcionament intern**, i un **òrgan integrat** per un nombre elevat de membres (21), **format no solament per jutges**, sinó també per altres juristes.

Pel que fa a la seva **composició**, s'ha de tenir present el que diu l'article 122.3 de la Constitució.

#### Article 122.3 CE

"El Consell General del Poder Judicial està integrat pel president del Tribunal Suprem, que el presideix, i per vint membres nomenats pel rei per un període de cinc anys. D'aquests, dotze entre els jutges i els magistrats de totes les categories judicials en els termes que estableix la Llei orgànica; quatre, a proposició del Congrés dels Diputats, i quatre a proposició del Senat, elegits en tots dos casos per majoria de les tres cinquenes parts dels seus membres, entre advocats i altres juristes, tots de competència reconeguda i amb més de quinze anys d'exercici de la seva professió."

Tot i que hi ha hagut desenvolupaments molt diversos d'aquestes previsions constitucionals pel que fa als dotze que han de ser jutges o magistrats, **actualment tots els vint vocals són elegits per les Corts Generals** i els dotze elegits entre membres de la magistratura ho són a partir de les candidatures presentades pels mateixos jutges, ja sigui mitjançant les seves associacions, o bé de manera individual reunint un nombre mínim de suports (LO 2/2001, de 28 de juny).



Escut del CGPJ

Pel que fa a les seves **atribucions**, la Constitució remet a la llei, que estableix com a més importants les següents:

- a) La inspecció del jutjats i tribunals.
- b) La formació dels judges (des de la seva selecció, la direcció de l'escola judicial –incorporada per la LO 16/1994– fins a les funcions de formació i perfeccionament dels jutges i magistrats).
- c) Nomenaments, provisió de destinacions, ascensos i situacions administratives.
- d) Règim disciplinari.
- e) Intervenció en els nomenaments d'altres òrgans (nomenament de dos magistrats del Tribunal Constitucional, elecció del president del Tribunal Suprem i elaboració de l'informe previ al nomenament del fiscal general de l'Estat).
- f) Informar i dictaminar sobre avantprojectes i proposicions de llei que afectin substantivament o processalment l'Administració de justícia.
- g) Elaborar la seva memòria anual i la relació de necessitats de l'Administració de justícia, que ha de remetre a les CG i al Govern (Ministeri de Justícia).

#### 1.5.6. El Ministeri Fiscal

Tot i que la Constitució regula el Ministeri Fiscal en el títol dedicat al poder judicial i que coopera amb l'Administració de Justícia, **no forma part del poder judicial** perquè no té potestat jurisdiccional. Malgrat que forma part del procés judicial, la seva funció no és jutjar, atribució que és reservada al jutge.

La Constitució estableix **les seves funcions**: promoure l'acció de la justícia en defensa de la legalitat, els drets dels ciutadans i l'interès públic tutelat per la llei, i també vetllar per la independència dels tribunals i procurar davant d'aquests la satisfacció de l'interès social (art. 124.1 CE). D'acord amb aquestes funcions que té encomanades, el seu àmbit d'actuació no és només el procés penal sinó que intervé també en el procés civil (actua sempre en els procediments en els quals són part menors o incapacitats), el contenciós administratiu o el laboral.

##### Rol del fiscal

A l'Estat espanyol, el fiscal no és només l'acusador públic en el procés penal. Pot actuar en tots els ordres jurisdiccionals.

Així, per exemple, en el contenciós administratiu, intervé en els recursos contra actes de l'Administració que afectin l'exercici dels drets fonamentals. A diferència del paper de l'advocat de l'Estat (que sempre demana la confirmació de l'acte impugnat), el Ministeri Fiscal pot demanar la confirmació o la revocació, perquè ha d'actuar en defensa de la legalitat. En el procés laboral intervé també en tots els processos que afectin l'exercici dels drets fonamentals, per exemple, en el procés de tutela dels drets de llibertat sindical.

En la seva actuació, el Ministeri Fiscal (MF) ha d'estar sotmès als **principis de: legalitat** (ha d'actuar d'acord amb la Constitució, amb les lleis i amb la resta de normes que integren l'ordenament jurídic; cal remarcar que els jutges, a diferència dels fiscals no estan sotmesos a les normes amb rang reglamentari), i **imparcialitat**, que implica que ha d'actuar amb plena objectivitat en defensa dels interessos que li estigui encomanats (la seva és una defensa de caràcter objectiu: no pot estar implicat amb les parts ni amb l'objecte del procés).

#### Regulació del Ministeri Fiscal

El Ministeri Fiscal està regulat en la Llei 50/1981, de 30 de desembre, modificada diverses vegades.

**El Ministeri Fiscal està integrat per un conjunt d'òrgans propis**, a partir del cap superior, el fiscal general de l'Estat (FGE), com el Consell Fiscal, la Junta de Fiscals de Sala, la Fiscalia del Tribunal Suprem o la Fiscalia davant del Tribunal Constitucional, la fiscalia de l'Audiència Nacional, les fiscalies dels tribunals superiors de justícia, les de les audiències provincials i encara d'altres d'especials (per a la prevenció i repressió del tràfic il·legal de drogues o la repressió dels delictes econòmics relacionats amb la corrupció).

Pel que fa a l'**organització**, el MF es regeix pels **principis d'unitat i jerarquia**. Unitat que com hem vist, per als jutges implica que hi ha un únic cos per a tot l'Estat (no hi ha ministeri fiscal autonòmic) i que en tot el territori els fiscals tenen les mateixes ordres i instruccions. I jerarquia perquè els seus membres no són independents (havia de ser una característica dels jutges), sinó que els seus òrgans superiors i especialment el fiscal general de l'Estat (FGE) poden impartir les ordres i instruccions als seus subordinats que considerin convenient, tant de caràcter general com per a assumptes específics<sup>47</sup>.

(<sup>47</sup>) Art. 25 Llei 50/1981.

Per mantenir la unitat de criteri, cada Fiscalia celebra periòdicament juntes de tots els seus components, que debaten els assumptes d'especial transcendència o complexitat, però els acords de la majoria només tenen caràcter d'informe, ja que després del lliure debat preval el criteri del fiscal en cap.

Els fiscals actuen sempre sota la dependència dels seus superiors jeràrquics i, per tant, en últim terme, del FGE, que és nomenat pel rei, a proposta del Govern, després d'escoltar el Consell General del Poder Judicial en un informe que és preceptiu però no és vinculant. És qui realment decideix el nomenament, ja que l'informe del Consell no és vinculant. El cessament només es pot efectuar per causes taxades legalment.

L'elecció (i el cessament) del fiscal general de l'Estat per part del Govern i l'estructura jeràrquica de la fiscalia poden plantejar conflictes entre els interessos del Govern i la imparcialitat i el respecte a la legalitat que han de guiar l'actuació del Ministeri Fiscal, però també cal tenir present que el FGE és el canal de transmissió de la política del Govern en l'àmbit criminal. Així, generalment, la ciutadania exigeix resultats en matèria de seguretat i de política criminal al Govern, i no als jutges o fiscals, i els que defensen la designació del FGE per part del Govern remarquen que és un dels instruments del Govern per a portar a terme la seva política en aquesta matèria, i prioritzar la persecució d'uns delictes per sobre d'altres, en un moment o en un altre.

**L'estatut jurídic dels membres del MF és molt semblant al dels jutges**, tant pel que fa als requisits, a l'accés i a les incompatibilitats com a les prohibicions i a la responsabilitat civil i penal. Tanmateix, la dependència orgànica provoca

dues diferències importants respecte de l'estatut dels jutges: pel que fa a la inamovibilitat (els fiscals poden ser traslladats i remoguts) i a la responsabilitat disciplinària.

## 1.6. El Tribunal Constitucional

Per completar l'estudi dels principals òrgans de l'estat central, cal veure ara una institució clau per al bon funcionament de l'estat de dret: el Tribunal Constitucional, l'intèrpret suprem de la Constitució.

### 1.6.1. Regulació i caracterització general

El model espanyol de jurisdicció constitucional s'insereix plenament en el sistema europeu, és a dir, en el **model de justícia constitucional concentrada**.

La Constitució regula les característiques principals del Tribunal Constitucional en el títol IX i remet a una llei orgànica el seu desplegament. La Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, reguladora del Tribunal Constitucional (LOTC), va ser una de les primeres lleis que després de la Constitució van aprovar les primeres Corts constitucionals, ja que el legislador era conscient de la necessitat urgent d'aquest òrgan per al conjunt del sistema jurídic i polític espanyol. Des de l'any 1979 ha estat reformada fins a cinc vegades, i les dues últimes reformes són especialment importants (LO 1/2010, de 19 de febrer, i sobretot la LO 6/2007, de 24 de maig, pel seu abast).



Seu del Tribunal Constitucional, a Madrid

El TC és un òrgan constitucional (independent, per tant, dels altres òrgans constitucionals), únic en el seu ordre i amb jurisdicció a tot el territori estatal, suprem i de caràcter jurisdiccional, però no forma part del poder judicial. És l'intèrpret suprem de la Constitució. Està sotmès només a la Constitució i a la seva Llei orgànica. És un òrgan clau des del punt de vista de les garanties de l'Estat de dret. La Constitució li encomana tres grans funcions: el control de constitucionalitat de les normes amb valor de llei, la garantia de la divisió de poders (horizontal i vertical) i la tutela dels drets fonamentals.

### 1.6.2. Composició, organització i funcionament

#### Composició del TC

El Tribunal Constitucional es **compon de dotze membres nomenats pel rei**. Dels dotze, quatre a proposta del Congrés dels Diputats per majoria de tres cinquens dels seus membres; quatre a proposta del Senat, amb la mateixa majoria; dos a proposta del Govern, i dos a proposta del Consell General del Po-

der Judicial (art. 159.1 CE). Els membres nomenats a proposta del Congrés, del Senat i del Consell General del Poder Judicial ho han de ser pel Ple d'aquests òrgans i per una majoria de les tres cinquenes parts.

Cal subratllar que els òrgans que designen els membres del Tribunal estan en relació amb les funcions que aquest exerceix (l'objecte sobre el qual ha de dictar sentència el Tribunal són disputes entre aquests òrgans). Amb la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, de reforma de la LOTC, es va donar resposta a una de les grans demandes en relació amb els òrgans que intervenen en el nomenament dels magistrats del Tribunal Constitucional. **Es permet que les comunitats autònomes intervinguin en el procés de nomenament**, ja que poden proposar –per mitjà de les seves assemblees legislatives– els candidats entre els quals el Senat elegeix posteriorment els magistrats<sup>48</sup>.

<sup>(48)</sup>Vegeu la interpretació restrictiva efectuada pel mateix Tribunal Constitucional en les STC 49/2008, de 9 d'abril (reforma LOTC), i 101/2008, de 24 de juliol (reforma del Reglament del Senat).

Per mandat constitucional, els magistrats del Tribunal han de ser elegits entre juristes de reconeguda competència; són independents i inamovibles. **La durada del seu càrrec és de nou anys** –sense possibilitat de reelecció immediata, excepte si s'ha servit en el càrrec per un termini no superior a tres anys–, sense que la Llei hi hagi previst cap límit d'edat per al seu compliment. Amb la finalitat d'assegurar la continuïtat en les actuacions del Tribunal, aquest **es renova per terceres parts cada tres anys**: és a dir, 4 magistrats cada vegada (art. 159.3 CE).

El Ple del Tribunal tria entre els seus membres, per votació secreta, el president. Nomenat pel rei, el seu mandat és de tres anys, però es permet una reelecció (art. 160 CE i art. 9 LOTC). Pel mateix procediment és escollit, també per tres anys, el vicepresident del Tribunal (art. 9.4 LOTC).

### **Organització del Tribunal Constitucional**

El Tribunal s'estructura en dos òrgans individuals (el president i el vicepresident) i tres tipus d'òrgans col·legiats: el Ple, la Sala i la secció.

**1) El Ple** està format pels dotze magistrats i és competent en tots els procediments (excepte en el de recurs d'empara, en què només ho fa amb avocació prèvia), i també en els principals actes d'autogovern i d'administració que realitzi el Tribunal.

**2) Les dues sales** estan formades per sis membres. La Sala Primera és presidida pel president del Tribunal i, la Sala Segona, pel vicepresident. A part d'altres funcions menors, tenen competència per a resoldre els procediments de recurs d'empara i, en determinades circumstàncies, altres processos constitucionals.

**3) Les quatre seccions** estan formades per tres membres i tenen competència, a part d'altres qüestions de tipus menor, per a resoldre l'admissibilitat dels recursos dels diversos procediments i, en determinades condicions, la resolució d'assumptes d'empara.

### Funcionament del Tribunal Constitucional

El Tribunal funciona d'acord amb els principis bàsics dels òrgans jurisdiccionals i, en tot el que no preveuen les lleis específiques del Tribunal, ha d'actuar d'acord amb la Llei de procediment civil amb caràcter supletori. Les decisions s'adopten mitjançant proveïments, interlocutòries i sentències. És prevista la figura dels vots particulars, que pot emetre un magistrat que discrepi de la majoria i que s'ha de publicar juntament amb les sentències.

Els acords del Ple, les sales i les seccions exigeixen la presència dels dos terços dels magistrats que els formen. En les votacions, cada magistrat disposa d'un vot igual, però, en cas d'empat, **el president disposa del vot de qualitat<sup>49</sup>** (o vot diriment).

(49)Algunes votacions importants s'han resolt amb vot de qualitat de la Presidència del TC: STC 11/1983 (cas Rumasa), 53/1985 (Llei de l'avortament), i 273/2005 i 53/2006 (investigació de la paternitat).

El Tribunal disposa d'una secretaria general. El seu titular també és lletrat major, i exerceix de cap dels lletrats al servei del Tribunal Constitucional, que és un cos de lletrats que assessoren els magistrats des del punt de vista tecnico-jurídic.

### Òrgans del Tribunal Constitucional

Per a les qüestions de govern i de tipus administratiu, els òrgans són el Ple, el president i el secretari general (que no té la categoria de magistrat i dirigeix sota la supervisió del Ple i del president l'organització administrativa del Tribunal). El president, en les funcions d'aquest tipus, està assistit per una junta de govern. El Ple i les sales, d'altra banda, tenen secretaris de justícia que fan funcions similars a la dels secretaris judicials.

#### 1.6.3. Funcions i procediments

La Constitució encomana tres grans funcions al TC (que en el fons són concrecions de la tasca fonamental de garantir la supremacia de la Constitució): el control de constitucionalitat de les normes amb valor de llei, la garantia de la divisió de poders (horizontal i vertical) i la tutela dels drets fonamentals. Aquestes tres funcions, les porta a terme principalment mitjançant els procediments següents:

**1) El control de constitucionalitat de les normes amb valor de llei**, principalment mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat i la qüestió d'inconstitucionalitat, però també amb el control previ dels tractats internacionals i el conflictes en defensa de l'autonomia local.

**2) La garantia de la divisió de poders:**

**a)** La garantia de la divisió vertical de poders, en relació amb les comunitats autònombes, depèn de l'objecte: les normes amb valor de llei ja hem vist que les controla mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat, i les normes infraregals, mitjançant els conflictes de competències entre l'Estat i les comunitats autònombes. També ha de resoldre les impugnacions per part del Govern de disposicions sense rang de llei i resolucions de les comunitats autònombes. En relació amb els ens locals, els conflictes en defensa de l'autonomia local també li permeten portar a terme la funció de garant de la divisió vertical de poders que estableix la Constitució.

**b)** Pel que fa a la garantia de la divisió horitzontal, el procediment adequat és el conflicte entre òrgans constitucionals de l'Estat.

### 3) La protecció dels drets fonamentals

el TC la realitza fonamentalment mitjançant el recurs d'empara.

Resum de les funcions del TC i dels principals procediments mitjançant els quals les exerceix.

Funcions del TC	Control de constitucionalitat de les normes amb valor de llei	Tutela dels drets fonamentals	Garantia de la divisió (vertical i horitzontal) de poders
Principals procediments	Recurs d'inconstitucionalitat	Recurs d'empara constitucional	Conflicte de competències entre Estat i comunitats autònombes, o entre comunitats autònombes
	Qüestió d'inconstitucionalitat		Conflicte en defensa de l'autonomia local
	Control previ de constitucionalitat dels Tractats Internacionals		Impugnacions per part del Govern central de disposicions sense rang de llei i resolucions de les comunitats autònombes
	Conflicte en defensa de l'autonomia local		Conflictes entre òrgans constitucionals de l'Estat

Les competències del Tribunal es detallen en l'article 161 de la Constitució i es despleguen en l'article 2.1 de la seva Llei orgànica. Es tracta d'una enumeració oberta, amb previsió expressa que el Tribunal coneixerà de les altres matèries que li atribueixin la Constitució o les lleis orgàniques<sup>50</sup>.

<sup>(50)</sup>La LOTC pot atribuir noves competències al TC (art. 161.1.d CE).

### El recurs d'inconstitucionalitat

El recurs d'inconstitucionalitat és un procediment per a controlar la constitucionalitat de normes amb rang de llei i es caracteritza sobretot pel seu caràcter directe (els subjectes legitimats per a interposar el recurs ho fan sense cap condicionant davant del mateix TC) i abstracte (s'impugnen normes en si mateixes, no contextualitzades per cap supòsit concret).

**a) Objecte del recurs:** es poden impugnar les lleis, disposicions i actes amb valor de llei que explica l'article 27.2 LOTC (i la disposició addicional 5a.<sup>51</sup> d'aquesta mateixa Llei: normes forals fiscals dels territoris d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia).

**b) Legitimació:** poden interposar el recurs el president del Govern, el defensor del poble, cinquanta diputats, cinquanta senadors i els governs i parlaments autonòmics.

**c) Termini:** es pot interposar durant els tres primers mesos a partir de la data de la publicació de la norma o acte impugnat; excepcionalment, per a afavorir la negociació entre les parts i per a intentar evitar que s'interposin alguns recursos, el termini es pot ampliar fins a 9 mesos, en cas que qui interposi el recurs sigui el president del Govern de l'Estat o els governs autonòmics i es compleixin els requisits que estableix l'article 33.2 LOTC<sup>52</sup>.

**d) Efectes:** la declaració d'inconstitucionalitat expulsa de l'ordenament jurídic la norma declarada inconstitucional. En principi, quan la sentència declara la inconstitucionalitat declara igualment la nul·litat dels preceptes impugnats i la d'aquells altres de la mateixa norma o acte als quals s'hagi d'estendre per connexió o conseqüència (art. 39.1 LOTC). Però en alguns casos el TC no ha aplicat el criteri de la nul·litat de les normes inconstitucionals amb totes les seves conseqüències, perquè altres principis i valors constitucionals feien desaconsellable o impossible la seva aplicació<sup>53</sup>. Aquesta declaració no afecta la sentència o sentències que hi hagi hagut en aplicació de la norma impugnada, que no perdren el valor de la cosa jutjada, amb l'excepció dels processos penals o administratius sancionadors (art. 40.1 LOTC). Les sentències dictades en procediments d'inconstitucionalitat vinculen tots els poders públics i produeixen efectes generals des de la data de la seva publicació en el BOE.

<sup>(51)</sup> Disposició introduïda per la LO 1/2010, de 19 de febrer. Vegeu també l'article 32 LOTC i les STC 84/1982, 1999/1987 (legitimació de les comunitats autònombes) i 223/2006 (no-legitimació del Govern de la CA per a impugnar lleis del seu Parlament).

<sup>(52)</sup> L'apartat 3 de l'article 33 LOTC va ser afegit per la LO 1/2000, de 7 de gener.

<sup>(53)</sup> Vegeu STC 45/1989, 13/1992, 195/1998, 273/2005 i 236/2007 (inconstitucionalitat sense nul·litat).

## La qüestió d'inconstitucionalitat

La qüestió d'inconstitucionalitat és un procediment per a controlar la constitucionalitat de normes amb rang de llei i es caracteritza sobretot pel seu caràcter indirecte (la impugnació parteix de les parts o del jutge) i concret (la norma no s'analitza en abstracte, sinó en un determinat procediment judicial en què és objecte d'una interpretació lligada a un cas concret).

En el cas del recurs, en canvi, el precepte que es contrasta amb la Constitució ha estat aprovat recentment i en la majoria dels casos no ha tingut temps d'arribar als tribunals ja que ha estat aplicat a la pràctica. Per tant, s'analitza des d'un punt de vista purament abstracte, sense que les peculiaritats dels casos hagin contribuït a poder-hi trobar múltiples significats. En canvi, en la qüestió, ha de ser un precepte del qual hi hagi dubtes de constitucionalitat que han sorgit en aplicar-lo a un cas concret. Per tant, en el recurs s'analitzen preceptes, és a dir, enunciats lingüístics no aplicats encara a supòsits concrets, i en la qüestió s'analitzen normes, és a dir, manaments normatius que sorgeixen

dels preceptes una vegada han estat interpretats considerant un cas concret. Aquesta posició diferent fa que els mateixos termes lingüístics puguin tenir, en un cas i en l'altre, significats diferents.

**a) Objecte del recurs:** igual que en el recurs d'inconstitucionalitat, les normes que són objecte de control són totes les que tenen rang de llei, és a dir, les que s'enumeren en l'article 27.2 LOTC.

**b) Legitimació:** pot interposar la qüestió qualsevol òrgan judicial (que consideri que una norma amb rang de llei aplicable al cas, de la validesa de la qual depengui el veredicte, pot ser contrària a la Constitució). Per tant, els **requisits** per a poder plantejar una qüestió són:

- que hi hagi un procés judicial obert;
- que s'hi hagi d'aplicar una norma amb rang de llei;
- que la constitucionalitat o no del precepte qüestionat sigui rellevant per a emetre el veredicte de la sentència;
- que el jutge fonamenti i motius suficientment els dubtes de constitucionalitat sobre el precepte qüestionat i sobre la rellevància per a resoldre aquell cas.

**c) Termini:** no hi ha termini, ja que qualsevol norma amb rang de llei es pot qüestionar mentre estigui vigent.

Per tant, la qüestió permet la depuració contínua de l'ordenament respecte de les normes que emanen de cada precepte. Si només hi hagués el recurs d'inconstitucionalitat, les lleis podrien seguir vigents encara que fossin manifestament inconstitucionals, ja que no hi hauria procediment per a declarar-les inconstitucionals després dels tres o nou primers mesos de vigència.

El jutge o tribunal (d'ofici o a instància de part) ha de plantejar la qüestió davant del Tribunal Constitucional una vegada ha finalitzat el procediment, però, naturalment, abans d'emetre el veredicte<sup>54</sup>.

(54) Vegeu el nou redactat dels apartats 2 i 3 de l'article 35 LOTC (d'acord amb la reforma efectuada per la LO 6/2007).

**d) Efectes:** si hi ha declaració d'inconstitucionalitat, el TC expulsa de l'ordenament jurídic la norma declarada inconstitucional i, per tant, el jutge o tribunal que va plantejar la qüestió no la podrà aplicar. Tot i això, tal com s'ha explicat en el recurs d'inconstitucionalitat, el TC ha matisat alguna vegada les conseqüències de la declaració d'inconstitucionalitat. A més dels efectes directes sobre el procediment judicial del qual va sorgir la qüestió, la doctrina

(55) Art. 38.2 LOTC i 5.1 LOPJ.

que estableixi la resolució del TC produirà efectes generals (des de la data de la seva publicació en el BOE) i vincula tots els altres jutges i la resta de poders públics<sup>55</sup>.

També igual que en el recurs, la LOTC (art. 40.1) estableix que la nul·litat no s'estén a les sentències anteriors fermes (amb força de cosa jutjada) a les quals s'hagi aplicat la norma declarada inconstitucional, amb l'excepció de procediments sancionadors (penals o del contencios administratiu) dels quals resulti una reducció de la pena, l'exemció o una limitació de la responsabilitat.

### **Variants de la qüestió d'inconstitucionalitat**

Una primera variant de la qüestió és la denominada *autoqüestió d'inconstitucionalitat*, que ha estat profundament modificada per la LO 6/2007, de 24 de maig. En efecte, l'article 55.2 LOTC estableix:

"En el supuesto de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala o, en su caso, la Sección, la Ley aplicada lesionó derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno, con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes."

El significat d'aquest supòsit és molt similar al de la qüestió d'inconstitucionalitat, però situant-lo dins el procediment de recurs d'empara que es desenvolupa en el TC. La sala (o secció) competent té dubtes fonamentats sobre la constitucionalitat d'una norma amb valor de llei que s'ha aplicat a qui recorre en empara, però, com que no és competent per a jutjar sobre la constitucionalitat de la llei, eleva aquesta pretensió d'inconstitucionalitat al coneixement del Ple del TC, que és qui en té la competència.

Una segona variant de la qüestió, introduïda per la LO 7/1999, de 21 d'abril, té lloc quan el Ple del TC ha dictat sentència estimativa d'un conflicte en defensa de l'autonomia local i es planteja a si mateix una qüestió per a decidir si la llei ha de ser declarada inconstitucional o no.

### **El control previ de constitucionalitat de tractats internacionals**

El control previ de constitucionalitat de tractats internacionals és un procediment per a controlar la conformitat o disconformitat amb la Constitució dels preceptes d'un tractat internacional abans que passi a formar part de l'ordenament jurídic espanyol<sup>56</sup>. Es pretén evitar la integració en el dret espanyol de normes internacionals contràries a la Constitució. Aquesta via ha estat utilitzada en només dos casos: en el primer, la Declaració 1/1992 va concloure que Espanya només podia integrar el Tractat de Maastricht si prèviament es reformava l'article 13.2 de la Constitució, com així es va fer (agost de 1992); en el segon, la Declaració 1/2004 va dir que no feia falta modificar la Constitució per a incorporar l'anomenat Tractat constitucional de la Unió Europea.

(56) Previst en l'article 95.2 CE i regulat en l'article 78 LOTC.

### **Recurs previ d'inconstitucionalitat contra lleis orgàniques i estatuts d'autonomia**

Actualment el control previ de constitucionalitat de tractats internacionals és l'únic control preventiu que es manté en la LOTC, i que dóna compliment a l'article 95 CE. Però la redacció inicial de la LOTC regulava el recurs previ d'inconstitucionalitat contra lleis orgàniques i estatuts d'autonomia (art. 79 LOTC). Es tractava d'un recurs establert legalment, dins de l'ampliació de competències que hem vist que permet l'article 161.1.d CE, i per tant, com que estava establert per la llei orgànica i no la Constitució, el podia suprimir una altra llei orgànica. Es va suprimir perquè va demostrar ser un procediment que comportava una certa disfuncionalitat, perquè a la pràctica sovint va servir perquè l'oposició dilatés la tramitació de projectes de llei.

a) **Objecte:** tractats internacionals el text dels quals ja estigui definitivament fixat, però als quals encara no s'hagi prestat el consentiment de l'Estat espanyol.

b) **Legitimació:** el Govern de l'Estat i qualsevol de les dues cambres són els que poden requerir el TC perquè es pronunciï sobre l'existència o no de contradicció entre un tractat i la Constitució.

c) **Termini:** des que el text d'un tractat estigui definitivament fixat i abans que l'Estat presti el seu consentiment.

d) **Efectes:** si el Tribunal declara que hi ha contradicció entre el tractat i la Constitució, les autoritats espanyoles només poden subscriure el tractat si prèviament s'ha reformat la Constitució. La declaració (no és una sentència) té caràcter vinculant.

### El recurs d'empara

El recurs d'empara (o d'emparament) és un procediment que té com a únic objecte la tutela dels drets fonamentals enunciats en l'article 53.2 CE i és un recurs generalment subsidiari (només es pot acudir en empara davant el Tribunal Constitucional si s'han exhaurit les vies judicials que es preveuen en l'ordenament). Els actes parlamentaris sense valor de llei representen una excepció a la subsidiaritat, perquè es poden recórrer directament davant el Tribunal Constitucional.

#### Vegeu també

Vegeu el que s'explica en el mòdul "Drets i llibertats" del recurs d'empara com a garantia jurisdiccional dels drets fonamentals.

a) **Objecte del recurs:** els actes, omissions o disposicions sense rang de llei dels poders públics que vulnerin els drets i les llibertats que recullen els articles 14 a 29 i 30.2 CE. No és possible impugnar una llei o norma amb rang de llei mitjançant el recurs d'empara, però sí els seus actes d'aplicació. Els causants de la lesió dels drets fonamentals han de ser poders públics (no persones particulars), tot i que es pot reclamar contra la resolució judicial que no ha restablert el dret vulnerat en un litigi entre particulars. La lesió que es pretén reparar ha de ser real, concreta, efectiva i certa (el TC ha refusat entrar a conèixer situacions merament cautelars, temudes, potencials o futures (STC 27/1997).

b) **Legitimació:** el pot interposar tota persona natural o jurídica que invoqui un interès legítim, el defensor del poble i el Ministeri Fiscal (art. 162.b CE).

c) **Termini:** variarà segons quin sigui el poder públic que hagi produït la vulneració del dret (20 dies, 30 dies o 3 mesos). Així:

- Els actes o omissions del poder judicial: 30 dies a partir de la notificació de la resolució que posi fi a la via judicial (art. 44 LOTC).

- Les decisions o actes sense valor de llei de les Corts Generals o dels parlements autonòmics: tres mesos a partir que l'acte és ferm (art. 42 LOTC).
- Les disposicions, actes jurídics o vies de fet del Govern o de les seves autoritats o funcionaris, dels òrgans executius col·legiats de les comunitats autònombes o de les seves autoritats, funcionaris o agents: 20 dies a partir de la notificació de la resolució en el procés judicial previ (art. 43.2 LOTC).

**d) Efectes:** *inter partes* (afecten les parts del procés), tot i que la jurisprudència que es desprèn d'aquestes resolucions judicials té un caràcter interpretatiu general del contingut dels drets fonamentals i, des d'aquest punt de vista, es pot considerar que tenen un valor *erga omnes*. En cas d'estimació del recurs, l'article 55.1 LOTC detalla que els efectes són (un o tots tres): la declaració de la nul·litat de la decisió, acte o resolució impugnada, determinant els efectes concrets; el reconeixement del dret, i el restabliment del recurrent en la integritat del seu dret, amb l'adopció de les mesures apropiades per a la seva conservació.

## El conflicte de competències

El conflicte de competències és un procediment per a garantir el repartiment constitucional de competències entre l'Estat i les comunitats autònombes o entre les comunitats autònombes entre si, però només per a conflictes que es produeixin mitjançant normes de rang infralegal. Els conflictes poden ser de dos tipus: positius (quan els dos òrgans es consideren igualment competents) o negatius (quan els dos òrgans es consideren incompetents).

**a) Objecte del recurs:** només les normes reglamentàries (no les lleis i normes amb valor de llei) i les resolucions i els actes que emanin dels òrgans de l'Estat o de les comunitats autònombes (i també les omissions) que no respectin el repartiment competencial que es deriva del bloc de la constitucionalitat.

### Vegeu també

Vegeu el que s'ha explicat sobre el concepte de bloc de la constitucionalitat en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic".

**b) Legitimació:** en el conflicte positiu, els legitimats per a interposar-lo són els governs, tant de l'Estat com de les comunitats autònombes. En el conflicte negatiu, els governs autonòmics no tenen legitimació activa, sinó que aquesta només correspon al Govern de l'Estat i als particulars que hagin sol·licitat a l'Estat i a les comunitats autònombes que exerceixin una competència respecte de la qual les dues administracions consideren que correspon a l'altra.

**c) Termini:** en els conflictes positius, el govern de l'Estat té dos mesos (des que es publica o comunica la disposició o resolució o acte que entén viciat d'incompetència) per a formalitzar directament el recurs davant el TC o per a fer un requeriment a la CA perquè rectifiqui. El Govern de la CA també té aquest termini de dos mesos, però necessàriament ha de formular el requeriment d'incompetència abans de poder acudir al TC. L'òrgan requerit té un termini d'un mes per a atendre el requeriment o rebutjar-lo, i passat aquest termini, l'òrgan requerent té un nou termini d'un mes per a plantejar el con-

flicte davant del TC. En els conflictes negatius, l'interessat (persona física o jurídica) ha d'haver exhaustit la via administrativa davant d'una administració i reproduir la seva pretensió davant del Govern de l'altra. L'administració sol·licitada en segon lloc ha d'admetre o declinar la seva competència en el termini d'un mes. Si declina la seva competència o no es pronuncia en aquest termini, l'interessat té un nou termini d'un mes per a presentar la seva demanda davant el TC.

**d) Efectes:** tant en els conflictes positius com negatius, el TC ha de determinar a qui correspon la titularitat de la competència en controvèrsia (i anul·lar o confirmar la disposició o resolució impugnada). La decisió del TC vincula tots els poders públics i té plens efectes davant tothom (art. 61.3 CE).

### **El conflicte entre òrgans constitucionals**

El conflicte entre òrgans constitucionals és un procediment per a resoldre les controvèrsies competencials que puguin sorgir entre òrgans constitucionals de l'Estat. Per tant, és una garantia de la divisió horitzontal del poder que permet determinar si un d'aquests òrgans ha usurpat competències d'un altre òrgan constitucional. És una atribució del TC que la Constitució no preveu, sinó que és una ampliació material que realitza la LOTC (art. 59 i 73 a 75).

**a) Objecte del recurs:** les disposicions o decisions dels òrgans constitucionals que suposadament han envaït atribucions d'algú altre. Qui interposa l'acció pretén que es declari la seva competència i l'anul·lació de les disposicions o decisions exercides indegudament.

**b) Legitimació:** l'article 59 de LOTC enumera els òrgans que estan legitimats activament i passivament: el Govern de l'Estat, el Congrés dels Diputats, el Senat i el Consell General del Poder Judicial. Qualsevol d'aquests òrgans està legitimat, mitjançant un acord del seu òrgan plenari, per a interposar conflictes entre ells, d'acord amb el que preveu la LOTC; però la LO 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes, ha estès a aquest òrgan constitucional la legitimació per a interposar el conflicte entre òrgans constitucionals (art. 8).

**c) Termini:** la LOTC dóna un mes per a presentar la notificació a l'òrgan que es considera que s'ha extralimitat en les seves competències, a comptar des que es té coneixement de la decisió presumptament indeguda. Si l'òrgan al qual es dirigeix la notificació afirma que actua en l'exercici constitucional i legal de les seves atribucions (o transcorre un mes des de la notificació sense que rectifiqui la seva decisió), podrà plantejar el conflicte davant del TC en el termini d'un mes (art. 73.2 LOTC, redactat per la LO 6/2007).

**d) Efectes:** el TC ha de determinar a quin òrgan corresponen les atribucions constitucionals controvertides i declarar nuls els actes executats per invasió d'atribucions, i també ha de resoldre les situacions jurídiques produïdes a l'empara d'aquests actes<sup>57</sup>.

<sup>(57)</sup>Vegeu la STC 45/1986 (el CGPJ contra decisions del Congrés i el Senat).

## El Conflicte en defensa de l'autonomia local

El Conflicte en defensa de l'autonomia local és un procediment que permet als ens locals defensar jurisdiccionalment la seva autonomia garantida a la Constitució respecte de les lesions que provinguin de lleis i normes amb rang de llei de l'Estat o de les comunitats autònomes. Per tant, és un instrument que compleix alhora una doble funció: de garantia de la divisió vertical de poders i de control de constitucionalitat de normes amb rang de llei. És un mecanisme no previst en la Constitució i que va ser introduït a la LOTC mitjançant la LO 7/199, de 21 d'abril.

És un conflicte atípic. A diferència dels conflictes de competències, el seu objecte són les normes amb rang de llei de l'Estat i de les comunitats autònomes, la qual cosa fa pensar amb un recurs d'inconstitucionalitat encobert. Sembla que el legislador hagi volgut encobrir la veritable naturalesa d'aquest procés davant del *numerus clausus* que estableix la Constitució de subjectes legítims per a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat. Tanmateix, la regulació d'aquest procés sembla més encaminada a dissuadir de la seva utilització (especialment per la dificultat de configurar la legitimació activa del procediment) que a protegir un dret, el de l'autonomia local, que la Carta europea d'autonomia local obligava a tutelar jurisdiccionalment (encara que no calia que fos en un procés constitucional) (Balaguer, 2010, pàg. 300-301). Així, en els primers 10 anys d'existència d'aquest tipus de conflicte, només s'han dictat dues sentències, totes dues desestimatories (les STC 240/2006 i la 47/2008), i algunes interlocutòries (com la 513/2004 o la 360/2005).

**a) Objecte del recurs:** les normes amb rang de llei de l'Estat i de les comunitats autònomes que lesionin l'autonomia local constitucionalment garantida.

**b) Legitimació:** un municipi o província si són destinataris únics de la llei. En els altres casos, per a interposar el conflicte cal, o bé la voluntat conjunta d'un nombre de municipis que suposin almenys una setena part dels existents en l'àmbit territorial d'aplicació de la norma amb rang de llei i que representin com a mínim una sisena part de la població oficial d'aquell àmbit territorial, o bé un nombre de províncies que suposin almenys la meitat de les existents en l'àmbit territorial d'aplicació de la norma amb rang de llei i que representin com a mínim la meitat de la població oficial. En tot cas, per a iniciar la tramitació, cal l'acord de l'òrgan plenari de les corporacions locals, amb el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal dels seus membres, i el dictamen (preceptiu però no vinculant) de l'òrgan consultiu corresponent de la CA o del Consell d'Estat (si les comunitats autònomes no disposen d'aquest tipus d'òrgan o quan l'àmbit territorial de la llei excedeixi el territori d'una CA).

**c) Termíni:** per a sol·licitar el dictamen del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu corresponent de la CA, el termini és de tres mesos, i a partir de l'emissió del dictamen, es disposa d'un mes per a interposar el conflicte davant del TC.

## Referència bibliogràfica

F. Balaguer (2010). *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.

**d) Efectes:** la sentència del TC que resol el conflicte haurà de declarar si ha existit o no vulneració de l'autonomia local constitucionalment garantida i resoldrà sobre la titularitat de la competència controvertida. Com hem vist, si es considera que la llei pot ser inconstitucional, el Tribunal s'ha d'autoplantejar, com a qüestió, la possible inconstitucionalitat i dictar una nova sentència. Per tant, en el primer pronunciament el TC no pot declarar la inconstitucionalitat de la llei, sinó que es requereix una segona sentència exclusivament per a la declaració d'inconstitucionalitat. Per a això la LOTC remet als articles 37 i 38 que regulen respectivament la tramitació de la qüestió d'inconstitucionalitat i els efectes de les sentències dictades en els procediments d'inconstitucionalitat.

## 2. L'organització territorial de l'Estat

Per tenir una visió completa de l'organització actual de l'Estat espanyol no n'hem de conèixer només els seus òrgans centrals sinó també la seva organització territorial (comunitats autònomes i ens locals).

### 2.1. L'Estat autonòmic

#### 2.1.1. La gènesi històrica de l'Estat de les autonomies

La Constitució de 1978, elaborada i aprovada durant la transició, havia de donar resposta a alguns dels problemes pendents de la història constitucional espanyola: la posició de la monarquia, l'assentament d'un sistema democràtic, la subjecció de l'Exèrcit a les institucions civils, les relacions entre l'Església catòlica i l'Estat i, molt especialment, l'anomenada "qüestió nacional". Aquesta última, a diferència de les altres, no estava resolta socialment ni políticament a finals dels anys setanta, i per això s'havia de solucionar constitucionalment. I no solament no estava resolta, sinó que era la qüestió constitucional clau.

##### Problema territorial

El "problema" basc i català es vincula a l'estructura de l'Estat per a dir que és, segons diu Tomás y Valiente (1993, pàg. 42), "un problema de ser o no ser", perquè "no se trataba de cómo estructurar mejor el poder territorial del Estado, sino, en el límite, de formar parte o no de ese Estado". Dotar l'Estat d'una nova organització territorial que donés resposta a les aspiracions polítiques de les denominades nacionalitats històriques era potser el problema constitucional més difícil, però sens dubte el més decisiu dels que la desafortunada història política decimonònica deixava en llegat als constituents de 1977.

La descentralització política plasmada en la Constitució podia perseguir altres objectius addicionals (apropar el poder públic als ciutadans, augmentar l'eficàcia de l'Administració, col·laborar per a una millor distribució de recursos), però el seu origen concret es troba en la voluntat d'integrar unes comunitats amb un nom propi en una unitat política més àmplia: l'Estat espanyol.

Certament, l'Estat autonòmic també es proposa substituir el vell Estat unitari espanyol, que té un caràcter autoritari, burocràtic i centralitzat heretat del franquisme, per un estat més modern, participatiu i eficaç. Això és el que porta el professor Linz a parlar de la "simultaneïtat de les dues transicions polítiques" a l'Estat espanyol: la d'un règim autoritari a un règim democràtic i la d'un estat unitari i centralista a un Estat políticament descentralitzat en autonomies (Linz, 1985). De fet, la transició espanyola coincideix cronològicament amb un moviment de regionalització en alguns països d'Europa, entre els quals fins i tot França i la Gran Bretanya, encara que tardanament i de manera limitada. Tot i que el 1979 fracassa un primer projecte de "devolució" de poders a Escòcia i a Gal·les, durant els anys setanta es van posar en marxa a Itàlia les autonomies regionals d'Estatut ordinari, es crearen les regions lingüístiques de Bèlgica (reformes constitucionals de 1970 i 1980), s'havia acceptat una autonomia parcial a Portugal, i fins i tot a França –paradigma del centralisme contemporani– es parlava de regionalització.

Però l'arrel de l'Estat de les autonomies només es pot comprendre des d'una perspectiva històrica, o si es vol, historicista. En el procés constituent apareix com una fórmula específicamente dissenyada per a resoldre uns problemes concrets, plantejats en els últims dos segle (i fins i tot abans), entre el poder central i les comunitats basca i catalana, i

##### Referència bibliogràfica

F. Tomás y Valiente (1993). "La primera fase de construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 36).

en menor mesura, la gallega, que mantenen una identitat col·lectiva diferenciada i manifesten políticament una voluntat d'autogovern.

Tal com recorda E. Fossas, la construcció institucional de l'Estat espanyol durant els segles XVIII i XIX no va aconseguir crear una comunitat nacional estable. Al segle XIX la monarquia borbònica intentà imposar un estat uniforme i centralista inspirat en els esquemes del jacobinisme francès, utilitzant el constitucionalisme, la codificació, l'exèrcit i el mercat. No obstant això, ni l'Estat espanyol va reeixir, com el francès, a eliminar o diluir les comunitats nacionals preexistents, ni aquestes, per la seva banda, no van tenir mai projectes secessionistes hegemonics. Tampoc no van tenir èxit els intents de trobar fòrmules constitucionals per a integrar aquestes comunitats en una organització política descentralitzada o composta. Més aviat van acabar malament: la Primera República, amb la Restauració; la Mancomunitat, amb la dictadura de Primo de Rivera, i la Segona República, amb el règim autoritari del general Franco (Fossas, 1998, pàg. 98-99). Com ha escrit Carles Viver, l'objectiu últim de l'Estat autonòmic és "la creación de una organización estatal acorde, por primera vez en nuestra historia reciente, con la existencia de diversas naciones o nacionalidades que han mostrado reiteradamente su voluntad de autogobierno" (C. Viver i Pi-Sunyer, 1994, pàg. 9).

### **Referències bibliogràfiques**

J. J. Linz (1985). "De la crisi de un Estado unitario al Estado de las Autonomías". A: F. Fernández Rodríguez (ed.). *La España de las autonomías*. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.

E. Fossas (1998). "El model de l'Estat de les Autonomies a la llum de les diferents experiències comparades". A: J. Colominas (coord.). *Catalunya-Espanya. Les relacions històriques, culturals i polítiques*. Barcelona: Fundació Ramon Trias Fargas-Columna.

C. Viver i Pi-Sunyer (1994). *Las autonomías políticas*. Madrid: IEE.

No s'hauria d'oblidar, doncs, quan s'analitza (i quan es desenvolupa) el sistema autonòmic, que el seu origen últim no és la solució d'un problema tècnic, sinó fonamentalment la d'un problema polític complex i secular.

Per tant, l'acomodació en una mateixa organització política estatal dels diferents pobles que avui constitueixen l'Estat espanyol és una qüestió problemàtica i mai no resolta satisfactòriament en la història espanyola contemporània. Només en períodes molt breus i abruptament trencats –coincidents amb els de més democràcia– s'ha intentat donar resposta a les aspiracions d'autogovern d'alguns territoris, entre els quals, molt especialment, Catalunya. Al llarg de la història constitucional espanyola, només durant el breu període de vigència de la Constitució republicana de 1931 s'havia posat en pràctica una fórmula de distribució del poder alternativa al model centralista, que és el que ha imperat a l'Estat espanyol –gairebé sense interrupció– des del final de la Guerra de Successió (1714).

### **2.1.2. L'Estat autonòmic com a estat compost**

**Històricament hi ha dos models d'organització territorial, l'estat unitari i l'estat federal**, que van sorgir a finals del segle XVIII, a França i als EUA, respectivament.

L'estat unitari sorgeix de la Revolució Francesa a partir de les idees racionalistes d'una part dels revolucionaris, els anomenats *jacobins*.

Després d'una etapa inicial revolucionària molt breu en què s'intentà imposar una organització administrativa uniforme però descentralitzada i democràtica, des de la Constitució de 1791 els jacobins van establir una organització uniforme i centralitzada, que Napoleó va culminar, i que es va estendre durant el segle XIX i el XX per molts estats europeus, entre aquests l'Estat espanyol (i es va entrelaçar amb un model que ja venia de la dinastia borbònica, des del regnat de Felip V).

L'estat unitari centralitzat es caracteritza perquè té només una instància dotada de capacitat de direcció política i, per tant, un únic centre amb capacitat legislativa. Concentra, doncs, tot el poder de l'estat en unes úniques institucions polítiques (només un parlament, només un govern i una administració única, i un sol poder judicial) que exerceixen les seves atribucions sobre tot el territori de l'estat. D'aquest centre depenen tots els òrgans de l'Administració, en una relació de subordinació jeràrquica, i tenen la funció d'executar de manera uniforme al conjunt del territori les decisions i les normes adoptades pels òrgans polítics centrals. Les possibles divisions territorials existents (municipis, departaments, regions, províncies) només tenen el caràcter de circumscripcions administratives per a la prestació de serveis estatals. L'ordenament jurídic, en conseqüència, és també únic, el mateix per a tots els ciutadans, i per tant, la unitat jurídica no es basa només en una única Constitució, sinó en les mateixes lleis i les mateixes normes infralegals amb eficàcia per a tot el territori i vinculants per a tots els ciutadans. L'estat unitari, en contraposició a l'estat federal, **es basa en tres principis:** la **unitat** (un sol estat), la **uniformitat** (la mateixa llei per tot el territori) i la **centralització** (la direcció política i la decisió administrativa s'exerceixen des del centre, es concentren a la capital de l'estat).

Al llarg del segle XX, l'estat unitari ha experimentat una notable evolució. Al costat del model inicial centralitzat, i per a donar resposta als símptomes de crisi i esgotament que presenta, sorgeixen altres fòrmules de descentralització territorial del poder, amb una descentralització de caràcter administratiu amb ens territorials dotats d'òrgans propis; descentralització administrativa que cal diferenciar de la descentralització política (també anomenada autonomia política). Sintèticament, podem dir que l'estat unitari amb descentralització administrativa és l'estat en què, tot i haver-hi un únic centre amb ple poder polític i poder legislatiu, reconeix una certa capacitat d'autoadministració als ens territorials (municipis, departaments, províncies o regions), per a decidir la manera d'aplicar al seu territori les decisions que ha pres el poder central. Els òrgans d'aquests ens territorials són elegits pels ciutadans i disposen de capacitat de decisió administrativa i potestat reglamentària. En aquests tipus d'estat es descentralitzen l'Administració i la decisió administrativa, però no la decisió política. L'autonomia política suposa anar més enllà en el procés descentralitzador i distribuir la capacitat de decisió política i la potestat legislativa entre els òrgans centrals de l'estat i els òrgans territorials. En aquest tipus d'estat, es manté una única constitució, però al costat dels òrgans generals de l'estat es creen uns ens polítics territorials amb capacitat no tan sols per a autoadministrar-se sinó també per a autogovernar-se, és a dir, amb capacitat per a establir (dins el seu àmbit de competències) les seves pròpies lleis i, per tant, les seves pròpies orientacions polítiques. Aquest tipus d'estat sorgeix amb la Constitució de la Segona República espanyola (1931), que crea el denominat estat integral, en un intent de trobar una fórmula a mig camí entre l'estat unitari i el federal. El model de la Segona República espanyola va servir

d'inspiració per a l'estat regional previst per a la Constitució italiana de 1947, tot i que només es va començar a desplegar a partir dels anys setanta. També hi ha elements d'aquests tipus d'estat regional a Bèlgica i a Portugal.

### **Estat autonòmic i estat federal**

Malgrat algunes semblances entre aquest tipus d'estats amb autonomia política i l'estat federal actual, es mantenen certes diferències: d'una banda, els ens territorials no tenen un poder constituent propi i independent, no participen com a tals en la formació de la voluntat estatal ni en la reforma de la Constitució i, d'altra banda, i potser més important encara, estan sotmesos a controls molt més rigorosos que els dels estats federats. El que sí que hi ha una certa coincidència entre els estats amb descentralització política i els estats federals és en els motius que poden impulsar aquests tipus d'organització territorial del poder: motius tècnics o d'eficàcia (com més a prop es viuen els problemes, més bé es poden conèixer, en tota la seva complexitat, i es poden resoldre millor); motius democràtics (acostar al poble les instàncies des d'on es prenen les decisions polítiques i possibilitar una participació més gran i més directa en la gestió pública i un control més gran i més eficaç; la participació i el control són la base de la democràcia), i motius de respecte a les nacions o nacionalitats diverses que hi pot haver dins de l'estat (el reconeixement de la seva existència i la capacitat d'autogovernar-se en determinades matèries pot facilitar la convivència en els estats plurinacionals, que és el que són la majoria dels estats actualment, encara que no ho reconeguin constitucionalment).

L'**estat federal** sorgeix amb la Constitució dels Estats Units d'Amèrica del 1787, fruit d'un pacte entre diversos estats preexistents (les antigues colònies) que es decideixen integrar per a crear un estat nou (l'estat federal), que és comú a tots; aquests estats independents que es federen ja estaven associats sota l'estructura d'un confederació. Així doncs, l'**origen de l'estat federal es troba en el pacte**, un pacte entre iguals, entre diversos estats sobirans que decideixen la creació, mitjançant una constitució, d'una nova entitat (l'estat federal), en què s'integraran tots ells i a la qual delegaran algunes competències (les que volen exercir conjuntament, com ara defensa, relacions internacionals, comerç, pesos i mesures, o la moneda). La resta de competències se la reserven els estats membres: gràcies a la clàusula anomenada residual (que funcionava a favor dels estats membres), es considerava que totes les competències que la Constitució no atribuïa explícitament a l'estat federal els pertanyien.

Així, tal com sintetitzen Enric Fossas i Joan Lluís Pérez Francesch (1994), l'estat federal és doncs un "estat d'estats", en què el poder polític s'exerceix des de dues instàncies: la instància central (federació), que disposa d'uns òrgans propis (Parlament, president, tribunals), els quals exerceixen les seves funcions sobre tot el territori de l'estat federal, i la instància territorial (estats membres), que disposen cadascun d'una constitució pròpia, d'una organització política pròpia i d'uns poders polítics propis que exerceixen només sobre el territori de l'estat membre. No hi ha només una divisió clàssica funcional (horitzontal) del poder (legislatiu, executiu, judicial), d'acord amb el principi de l'estat de dret, sinó també una divisió territorial (vertical) que fa que aquell poder (ja dividit) es trobi també repartit territorialment.

### **Distribució de competències a l'estat federal**

L'estat federal comporta, doncs, un repartiment del poder que es du a terme precisament a través de la norma que el crea, la Constitució, la qual articula tècnicament una distribució de competències entre la federació i els estats membres, i els atribueix respectivament uns àmbits de poder (legislatiu, executiu, judicial) dins dels quals poden actuar lliurement. Això genera una pluralitat de centres de decisió política que, dins del camp de

### **Referència bibliogràfica**

E. Fossas; J. L. Pérez Francesch (1994). *Lliçons de Dret Constitucional* (pàg. 174-176). Barcelona: Enciclopèdia Catalana.

competències que tenen atribuït, poden determinar les seves pròpies orientacions adoptant solucions diverses davant els mateixos problemes.

Els estats membres, a causa del mateix origen (pacte) de l'estat federal, no tan sols mantenen un àmbit de poder polític garantit constitucionalment que els permet exercir unes competències sobre el seu territori, sinó que disposen d'un poder de participació de la voluntat de l'estat federal, és a dir, que poden prendre part en les decisions adoptades pels òrgans que exerceixen el poder sobre tot el territori. La manifestació més important d'aquesta participació és l'existència dins del Parlament federal d'una segona cambra (el Senat), en què es troben representats directament els estats membres (a través, per exemple, de delegats dels seus òrgans de govern). Una altra manifestació del poder de participació dels estats membres, la trobem en la reforma constitucional; per exemple, per a reformar la constitució dels Estats Units cal encara l'aprovació de les tres quartes parts dels parlaments dels estats federats. Així mateix, en aquest federalisme inicial, els estats membres tenien un poder constituent molt ampli per a donar-se i reformar la seva pròpia Constitució i, en conseqüència, podien tenir fins i tot formes d'estat i de govern diferents a cada estat membre com passava a Alemanya a finals del segle XIX).

Així, doncs, en contraposició a l'estat unitari, **l'estat federal es basa en tres principis: pluralitat** (de centres de poder), **diversitat** (de normes i orientacions polítiques) i **descentralització o no centralització** (distribució territorial de la capacitat de decisió). Tanmateix, com remarquen Fossas i Pérez Francesch, **l'estat federal combina els elements anteriors amb la unitat**: continua essent una unitat de poder que actua com a tal amb vista a l'exterior (en relació amb els altres estats), que manté unes estructures unitàries amb vista a l'interior (exèrcit, moneda, sistema econòmic, duanes, comunicacions, símbols) i que disposa d'uns òrgans que exerceixen algunes competències sobre tot l'estat federal i que, per tant, adopten les mateixes solucions per a tot el territori.

### **Exemples d'estat federal**

El model d'estat federal nascut als Estats Units d'Amèrica fou adoptat posteriorment al continent europeu per Suïssa (1848), Alemanya (1871) i per alguns països iberoamericans (Mèxic, Brasil o Argentina, entre altres), però avui en dia també trobem estats federals a l'Àfrica (per exemple al Camerun o a la República Sud-africana) i a països de l'Àsia com l'Índia o Malàisia.

**L'esquema inicial d'estat federal també ha experimentat una profunda evolució** (com el model d'estat unitari), també per raons diverses: consolidació de l'estat social, homogeneïtzació de les societats, conveniències del sistema econòmic. A grans trets es podria dir que l'evolució del model federal ha tingut lloc a través de tres fenòmens:

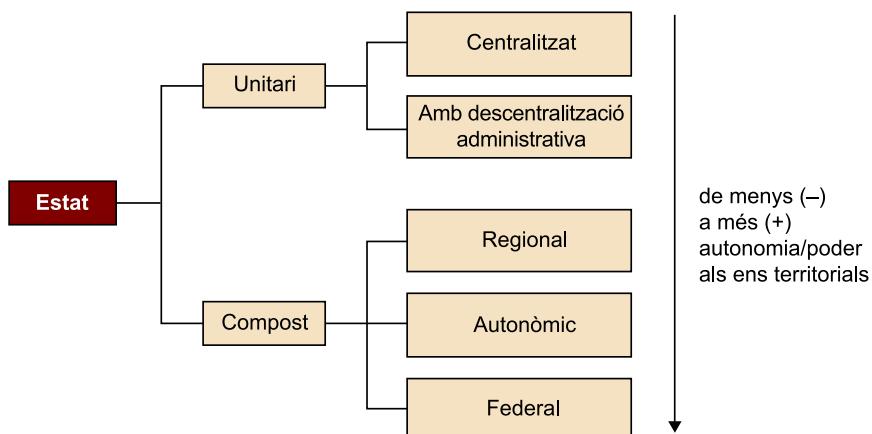
- 1) La centralització, que es manifesta en l'increment de competències per part de la federació.
- 2) La disminució de la participació dels estats en la formació de la voluntat federal (ja sigui pel canvi en la composició i les funcions de les segones cambres, ja sigui per l'exclusió dels estats membres del poder de reforma constitucional).
- 3) Per les tècniques de l'anomenat federalisme cooperatiu, que parteix de la necessitat de l'exercici conjunt de funcions sobre els mateixos àmbits.

Per tant, l'esquema tradicional tant de l'estat federal com de l'estat unitari ha experimentat una sèrie d'alteracions i matisos durant aquests dos últims segles a causa, d'una banda, de l'evolució experimentada per aquestes dues formes d'estat en els països on sorgiren (EUA i França), i, d'altra banda, pel fet que aquests models d'organització territorial van ser adoptats per molts estats que, al seu torn, hi van introduir característiques específiques pròpies.

L'estat federal dels EUA o l'estat unitari centralista francès van servir de model a molts altres estats, que van "imitar" totalment o parcialment aquests models històrics, i van donar lloc a la pràctica a concrecions molt diferents.

Per a poder encabir tots els tipus d'organització territorial que trobem avui en dia en els diferents estats i per a explicar millor l'evolució d'aquells dos models històrics (unitari i federal), actualment una part de la doctrina ha proposat una nova categoria, l'**estat compost**, que inclouria tots els estats que reconeixen diversos centres de poder polític (l'estat federal, l'autonòmic i el regional).

#### Models d'organització territorial del poder



Així, deixant de banda el sistema confederal (que no és pròpiament una forma d'organització territorial d'un estat, sinó una forma d'organització internacional formada per diversos estats), actualment podem considerar que hi ha dos grans models d'organització territorial: l'estat unitari, en què es parteix d'un criteri d'organització unitària en què només es reconeix un únic centre de poder polític, i l'estat compost, que pot ser federal, autonòmic o regional, però parteix d'un criteri d'organització pluralista on s'estableixen diversos centres de poder polític. L'estat unitari seria, doncs, aquell en què hi ha un únic nivell d'institucions polítiques (un parlament, un govern i uns òrgans jurisdiccionals) que concentren tot el poder de l'estat, de manera que tots els ciutadans de tot el territori es troben vinculats per les mateixes decisions de govern. Contràriament, a l'estat compost hi ha dues instàncies territorials de poder, cadascuna dotada de les seves pròpies institucions de decisió política, de manera que les normes que cadascuna produeix es projecten sobre àmbits propis i diferenciats. Així, l'estat en el seu conjunt disposa d'un parlament, un

govern i un poder judicial que prenen de decisions que afecten tot el territori i tots els ciutadans de l'estat, però juntament amb aquest centre de poder, conviven una pluralitat d'altres centres de poder en cadascun dels territoris que compon l'estat. Aquests ens territorials es troben organitzats, com a mínim, per un parlament i un govern que aproven normes a les quals només es troben subjectes els ciutadans del seu territori. Les instàncies territorials no es troben subordinades a les instàncies centrals, sinó que **gaudeixen d'autonomia política**, és a dir, **tenen capacitat d'autogovern, capacitat legislativa**, que els permet desenvolupar una política pròpia i diferent de les altres en les matèries en què tenen competència.

Segons el que acabem d'exposar, **el model d'organització territorial que sorgeix d'ençà de l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978 respon a l'esquema de l'estat compost.**

**El model autonòmic representa un tipus d'estat compost, que no és un estat federal.** El poder polític es divideix entre uns òrgans centrals o generals, i les comunitats autònombes. El poder judicial és únic per a tot el conjunt de l'estat, la qual cosa no vol dir que no s'organitzi en el territori, sinó que no està afectat pel principi de la divisió territorial del poder polític. Els estatuts d'autonomia completen la Constitució i formen part del "**bloc de constitucionalitat**", que distribueix les competències entre els òrgans centrals o generals i els autonòmics. Només hi ha un poder constituent, que d'accord amb el que estableix la Constitució, resideix en la nació espanyola i de la qual també deriva el poder de reforma constitucional (les comunitats autònombes només poden participar en la fase d'iniciativa, segons l'article 166 CE).

### **2.1.3. Les vies d'accés a l'autonomia i l'evolució de l'Estat autonòmic**

L'article 2 de la Constitució de 1978 recull el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions, emmarcat en el context de la unitat espanyola.

#### **Article 2 CE**

"La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la Nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren i la solidaritat entre totes elles."

Com es pot observar, es tracta d'una redacció molt reiterativa que reflecteix la transacció entre punts de vista diferents (i fins a cert punt contradictoris) en relació amb l'organització territorial de l'Estat espanyol.

#### **Vegeu també**

El dret a l'autonomia de nacionalitats i regions es tracta en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic", d'aquesta assignatura.

### Pressió militar i concepte constitucional de nació espanyola

Els successius projectes al llarg del procés d'elaboració de la Constitució es van modificar, que se sàpiga, almenys quatres vegades com a conseqüència de la pressió militar (De la Cuadra i Gallego-Díaz, 1981, pàg. 53 i 112-114), entre les quals la més important de totes: **obligà a reformular l'article 2 i a introduir-hi el concepte de "Nación española, patria común e indivisible"**. Tant Miquel Roca com Jordi Solé Tura, membres de la ponència constitucional, han explicat com es va negociar l'article 2: "quan vaig negociar personalment a la Moncloa amb Adolfo Suárez la inclusió del terme *nacionalidades* a la Constitució, a l'habitació del costat hi havia un conjunt de militars amb qui anava consultant" (Entrevista a Miquel Roca, *Avui*, 6-12-1998, pàg. 22). Solé Tura també posa de manifest la intervenció decisiva de les Forces Armades quan explica l'acceptació de la redacció de l'article 2 CE (*Nacionalidades y nacionalismos en España*. Madrid: Alianza, 1985, pàg. 100; vegeu també la versió catalana, parcialment diferent i, en aquest aspecte que comentem, més explícita: *Autonomies, Federalisme i Autodeterminació*. Barcelona: Laia, 1987, pàg. 82.)

En el primer esborrany elaborat per la ponència parlamentària durant la primera lectura, dedicada a convertir en un sol text els diferents esborranyos dels partits, l'article 2 presentava la redacció següent: "La Constitución reconoce y la Monarquía garantiza el derecho a la autonomía de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, la unidad del Estado y la solidaridad entre sus pueblos". Fixem-nos que, a més d'aparèixer ja el terme *nacionalidades*, es parla dels diferents pobles de l'Estat i la unitat va referida a l'Estat i no, com en el text actualment vigent, a la Nació espanyola, que és un concepte que no hi és present, com tampoc no hi trobem la referència a la "patria común e indivisible de todos los españoles".

Així doncs, la presència del terme *nacionalidades* és conseqüència d'una voluntat fermament mantinguda, però finalment pactada. S'està pensant en Catalunya, Euskadi i Galícia, malgrat que no s'hi esmenten expressament, i en tot cas, es vol diferenciar uns territoris que presenten un fort sentiment d'identitat preexistent d'altres en què no es així. Com veurem, però, no s'ha associat fins ara cap conseqüència jurídica específica als estatuts d'autonomia que han optat per la definició d'un territori com a nacionalitat o com a regió.

Els principis constitucionals sobre els quals es vertebrà l'estat autonòmic són els d'unitat, el de solidaritat, el d'autonomia i el dispositiu. En l'article 2 CE es recullen els principis explicitats entorn dels quals s'estructura l'Estat: la unitat, l'autonomia i la solidaritat. En canvi, el principi dispositiu és un principi no escrit però que és a la base de tot el procés autonòmic i constitueix una singularitat de la Constitució espanyola.

Partint del principi dispositiu, la Constitució estableix diverses vies d'accés a l'autonomia. Les dues més importants són la via general de l'article 143 i següents, i l'especial dels articles 151 i següents, tot i que el títol VIII CE recull altres particularitats per a casos concrets. En el cas de Catalunya, Euskadi i Galícia, es va fer servir la via especial, però matisada pel que estableix la disposició transitòria segona de la CE, que afirma que els territoris que haguessin plebiscitat un règim d'autonomia en el passat (referència implícita a la Segona República), i que en el moment en què es va promulgar la Constitució tinguessin un règim provisional d'autonomia, queden exonerats del requisit del referèndum d'iniciativa autonòmica, és a dir, es considera que ja han demonstrat en un altre moment històric el seu interès per tal d'accedir a l'autonomia.

### Referència bibliogràfica

B. de la Cuadra; S. Gallego-Díaz (1981). *Del consenso al desencanto*. Madrid: Editorial Saltés.

### Vegeu també

Els principis constitucionals sobre els quals es vertebrà l'Estat autonòmic es tracten en el mòdul "L'estat i l'ordenament jurídic". En concret, vegeu el que s'explica sobre els principis d'unitat, autonomia, solidaritat i sobre el principi dispositiu a l'últim apartat del mòdul esmentat.

De les comunitats autònomes que accediren per l'anomenada via ràpida només Andalusia va haver de recórrer al referèndum d'iniciativa autonòmica. La resta de comunitats autònomes es constituïren per la via lenta (de l'art. 143 i seg.), amb un nivell de competències menor en un primer moment, però amb la facultat d'assolir més competències quan haguessin transcorregut cinc anys.

### **Autonomia pel procediment ràpid**

En síntesi, la via d'accés a l'autonomia dels territoris que ho van fer a través del procediment ràpid o especial (Catalunya, el País Basc, Galícia i Andalusia) era la següent. En una assemblea integrada pels parlamentaris del territori que pretén accedir a l'autogovern (diputats i senadors elegits en les eleccions generals anteriors) es redacta un projecte d'estatut d'autonomia que un cop aprovat es remet a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, a la qual assisteixen també delegats parlamentaris del territori per a defensar el projecte. En aquest moment s'examina el projecte en aquesta Comissió i cal que s'arribi a un acord i s'aprovi el text que posteriorment s'haurà de sotmetre a referèndum en les províncies del territori que es veurà afectat per l'Estatut d'autonomia. Aquest referèndum, perquè s'aprovi, requereix una majoria simple dels vots. Si el projecte d'estatut és aprovat a cada província per la majoria dels vots emesos vàlidament, serà elevat a les Corts Generals. Els plens de totes dues cambres decidiran sobre el text per mitjà d'un vot de ratificació. Havent estat aprovat l'estatut, el rei el sancionarà i el promulgarà com a llei orgànica.

En el procediment que acabem de comentar es pot observar una certa idea de pacte, que no es troba en els estatuts de la via lenta, els quals, un cop depositats a les Corts Generals, són aprovats com a llei orgànica, però amb les esmenes corresponents entre altres elements, i no requereixen cap referèndum en el seu procés d'elaboració.

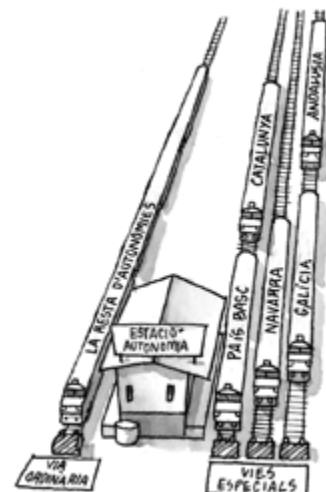
L'Estat de les autonomies que tenim actualment ha estat "una concreció" de les disposicions constitucionals, però amb el mateix text constitucional n'haguessin pogut haver d'altres. De fet, l'Estat de les autonomies s'ha forjat per mitjà d'un procés que encara no s'ha acabat de desenvolupar.

Així, l'Estat de les autonomies és un model en part preconstitucional perquè, com hem vist, abans que s'aproves la Constitució es donaren uns règims provisionals d'autonomia (les anomenades preautonomies), que van condicionar si més no parcialment la situació posterior, i en part subconstitucional, perquè la concreció d'alguns dels seus trets característics no es troben en la mateixa Constitució, sinó que s'han concretat, en primer lloc, mitjançant els estatuts d'autonomia i la legislació estatal que juntament amb la Constitució formen l'anomenat bloc de la constitucionalitat, i en segon lloc, mitjançant la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

D'altra banda, del tenor literal de la Constitució es desprèn, com hem vist, una diversitat de vies d'accés a l'autonomia i una heterogeneïtat inicial en la configuració de l'Estat de les autonomies, que després s'ha anat uniformitzant. El procés, però, a hores d'ara encara no està acabat, ja que estan en marxa algunes reformes estatutàries, a més de les produïdes els darrers anys, de manera que es pot parlar de la inexistència d'un únic model d'Estat autonòmic, de l'obertura del model i de la dificultat de tancar-lo en algun moment.



Davant del Palau de la Generalitat, l'abril del 1932, la multitud reivindica l'Estatut d'autonomia que el poble havia votat en referèndum.



El nivell inicial de competències de les autonomies depenia de la via d'accés seguida per a l'assumpció de l'autonomia.

## Desenvolupament de l'Estat de les autonomies

En el desenvolupament de l'Estat de les autonomies podem parlar de diferents moments o etapes:

- 1) En un primer moment (1978-1983) es consolida la generalització de les comunitats autònomes i es defineix un primer mapa autonòmic. Durant aquests anys entren en vigor tots els estatuts d'autonomia, disset en total, la qual cosa comporta tot el territori de l'Estat espanyol, menys les ciutats de Ceuta i Melilla. Com hem vist, excepte el País Basc, Catalunya, Andalusia i Navarra, la resta accediren a l'autonomia per la via general de l'article 143, i en alguns casos amb particularitats, com és el cas de Madrid, que va seguir les previsions de l'article 144.a) CE. Trobem un primer punt d'inflexió el 1981, amb el pacte autonòmic entre la UCD i el PSOE, acordat després de l'intent de cop d'estat del 23-F, l'adopció definitiva del "café para todos" i la frustrada harmonització per part de la LOHAPA, ja que la STC 76/1983, de 5 d'agost, declarà inconstitucional una part important de la Llei.
- 2) De 1983 a 1993: el PSOE ocupa el Govern central, sense necessitat del suport parlamentari nacionalista ni català ni basc. És una etapa de desenvolupament estatutari, amb els corresponents traspasos però amb una gran conflictivitat competencial, en què el Tribunal Constitucional exerceix un important paper d'àrbitre. És una etapa en què el legislador estatal fa una intensa activitat, de vegades establint les bases que condicionaran l'actuació autonòmica. Aquesta etapa acaba amb la signatura dels segons pactes autonòmics; en aquest cas entre el PSOE i el PP, el 1992. Aquests pactes comportaren, de primer, una llei orgànica de transferència complementària que facultava les comunitats autònomes que van accedir a l'autogovern per la via lenta de l'article 143 de la CE per a ampliar el seu sostre competencial inicial, i segon, les diferents reformes estatutàries que recullen aquesta facultat i atorguen més competències. Es consagra així una tendència homogeneïtzadora, que topà amb el desig de mantenir una personalitat singular en el cas de comunitats com Euskadi o Catalunya, que entenen que la igualació –encara que no hauria de ser necessàriament així– acabarà comportant finalment una rebaixa de les seves expectatives d'autogovern.
- 3) Del 1993 al 2000 és una etapa en què els governs de l'Estat no gaudeixen de majoria absoluta, primer el PSOE i després el PP, la qual cosa els obligarà a cercar pactes, en especial amb CiU, els nacionalistes bascos i els canaris. Es consagra el model 17+2 (Ceuta i Melilla, tindran el 1995 el seu Estatut d'autonomia com a ciutats autònomes, sense potestat legislativa). Es comencen a plantejar noves reivindicacions: millors en el finançament autonòmic, l'Administració única, nous traspasos de serveis encara no resolts, la reforma del Senat, etc. D'altra banda, augmenta la insatisfacció davant l'autonomia política, en especial al País Basc i a Catalunya.
- 4) Del 2000 al 2004, el Govern del PP obté majoria absoluta i es tanca davant les reivindicacions autonòmiques, en nom de l'anomenat "patriotismo constitucional". En especial destaca la incomunicació amb el Govern basc, el qual presenta el 2003 un projecte de reforma estatutària (el Pla Ibarretxe), que és impugnat des del primer moment de la seva tramitació pel Govern central.
- 5) Del 2004 al 2010, etapa de Govern socialista, amb el suport de grups d'esquerres i nacionalistes. Es posa fre al Pla Ibarretxe en el Congrés dels Diputats pel vot conjunt principalment del PSOE i PP, el 2005 (després que el Tribunal Constitucional per la Interlocutòria 135/2004, de 20 abril, permetés continuar la seva tramitació), i es porten a terme reformes dels estatuts d'autonomia de la Comunitat Valenciana, Catalunya, Andalusia, les Illes Balears, i de Castella-Lleó, i se'n comencen a tramitar d'altres. Aquesta etapa es tanca amb les sentències que resolen els set recursos d'inconstitucionalitat presentats contra l'EAC de Catalunya de 2006 i se n'obre una altra encara per definir.

En conclusió, el desenvolupament de l'Estat autonòmic ha anat evolucionant –no sempre d'una manera lineal– com a conseqüència de diferents conjuntures, pactes polítics i criteris jurisprudencials que han contribuït a concretar un model d'entre les diferents opcions que permetia un marc constitucional per naturalesa permanentment obert a canvis. L'obertura del sistema autonòmic no ha significat més inestabilitat estructural de la que és normal en qualsevol estat compost que es vol anar adaptant a la realitat social. Aquest model, amb alguns elements que ja tenen una notable consolidació, ha satisfet les expectatives inicials de descentralització, i fins i tot les novíssimes aspiracions d'autogovern que han sorgit en algunes comunitats autònombes creades a partir de 1981, però ha tendit a administrativitzar el caràcter polític de l'autonomia i no ha resolt –si es jutja pels resultats electorals i diverses enquestes coincidents– el que fou en origen la seva raó fonamental de ser: l'acomodació de les denominades nacionalitats històriques en la unitat de l'Estat.

#### **2.1.4. L'organització institucional de les comunitats autònombes**

Per a les comunitats autònombes que van seguir el procediment general de l'article 146, la Constitució no imposa cap mandat concret d'organització institucional, i aquesta és una matèria que queda totalment reservada als respectius estatuts, que, d'acord amb l'article 147.2.c, han de contenir (juntament amb altres especificacions), "l'organització de les institucions autònombes pròpies". Per tant, els estatuts d'aquestes comunitats poden adoptar en cada moment l'esquema organitzatiu que els sigui més adequat al nivell de competències assumit per cada comunitat, i alterar aquest esquema mitjançant una reforma estatutària. En canvi, per a les comunitats que accediren a l'autonomia per mitjà del procediment especial de l'article 151 i de la disposició transitòria segona, l'art. 152 imposa un esquemàtic model institucional que alhora és un límit constitucional per al poder estatuent. Així, queda exclosa la forma presidencial o el sistema de representació majoritària, perquè l'article 152 estableix un esquema organitzatiu que necessàriament *s'ha de basar* en:

- 1) Una assemblea legislativa elegida per sufragi universal d'acord amb un sistema de representació proporcional que asseguri també la representació de les diferents zones del territori.
- 2) Un consell de govern, amb funcions executives i administratives.
- 3) Un president, elegit per l'Assemblea entre els seus membres i nomenat pel rei, al qual correspon la direcció del Consell de Govern, la suprema representació de la comunitat respectiva i l'ordinària de l'Estat dins d'aquella. Significativament separat per un punt i a part, l'article 152.1 hi afegeix que un tribunal superior de justícia, sens perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal

Suprem, ha de culminar l'organització judicial dins de l'àmbit territorial de la comunitat autònoma. Com hem vist en aquest mateix mòdul, els tribunals superiors de justícia es perfilen com a òrgans d'un poder únic de caràcter estatal dins del territori d'una comunitat.

### **Estructura del poder judicial**

Expressant-ho curt i gràfic: els tribunals superiors de justícia són un òrgan "a" però no "de" la comunitat autònoma. No obstant això, l'estructuració del poder judicial, encara que es faci aparèixer dogmàticament com a parcel·la irrenunciable de la sobirania de l'Estat, no és sinó un mer problema de tècnica organitzativa o, en tot cas, una manifestació d'una determinada ideologia sobre la funció jurisdiccional.

En el fons d'aquestes previsions constitucionals hi havia bàsicament un doble objectiu: garantir el compromís d'una assemblea legislativa, és a dir, el caràcter polític de l'autonomia, per a les denominades nacionalitats històriques (legitimant mitjançant un expressiu "silenci normatiu" la possible absència d'aquest òrgan, en la majoria de les altres comunitats autònomes) i assegurar que el procés d'elaboració dels estatuts iniciats per la via del 151 CE no originés sistemes polítics massa diferents, "no congruents" amb les estructures de govern estatals.

Malgrat que la CE no ho exigia, des d'un bon principi es va produir una generalització a totes les comunitats autònomes de l'esquema institucional de l'article 152 CE. No obstant això, tot i que hi ha un mateix esquema institucional, no existeix un model idèntic pel que fa a la interrelació dels diferents òrgans de govern de cada comunitat autònoma.

### **Predeterminació constitucional de l'estructura institucional de les comunitats autònomes**

Ens trobem, doncs, amb una paradoxa o contradicció evident: les comunitats autònomes inicialment amb més autonomia són les que finalment tenen menys capacitat per a regular les pròpies institucions d'autogovern. En el moment d'aprovar els seus estatuts, les comunitats autònomes que s'acolliren a la disposició transitòria segona (a les quals es pressuposava una decidida voluntat d'autogovern) i les de l'article 151 CE (a les quals s'exigia demostrar una més gran voluntat de constituir-se en CA) varen tenir com a mínim formalment menys amplitud a l'hora de fixar l'esquema de la seva forma de govern que les comunitats autònomes de l'article 143 CE. Les primeres, que tenien –o es pressuposava que tenien– més voluntat autonòmica i accediren a un nivell competencial inicial més alt veieren reduïda constitucionalment la primera de les competències autonòmiques: la potestat d'autoorganització. No obstant això, malgrat que les comunitats autònomes de sostre competencial inicialment més baix tenien teòricament un grau de discrecionalitat superior a l'hora de fixar la seva forma de govern (en la mesura que no tenien per què ajustar-se a cap paràmetre constitucional), a la pràctica, l'hipotètic "marge de maniobra institucional" d'aquestes comunitats autònomes va resultar més apparent que real; primerament, perquè en virtut del procediment d'elaboració dels seus estatuts d'autonomia (art. 143), quedaven subjectes a un control superior per part de les Corts Generals, que assumien en exclusiva la responsabilitat última del seu contingut; en segon lloc, perquè els pactes autonòmics de 1981 van implicar dotar totes les comunitats autònomes d'un parlament amb potestat legislativa i la configuració d'un executiu responsable davant d'aquell. Aquesta tendència a la uniformització es va estendre també a altres aspectes, com ara les funcions del president de la comunitat o la implantació d'una moció de censura constructiva (una qüestió aquesta última obviada en el primer bloc d'estatuts aprovats: País Basc, Catalunya i Galícia).

Una visió de futur sobre aquest problema ha de seguir constatant la més gran flexibilitat de les comunitats autònomes de l'article 143 per a procedir a una reforma dels seus estatuts en aquesta matèria, però també cal tenir present la STC 225/1998, que afirma que per

a les comunitats autònomes que sense ser necessari van escollir l'estructura institucional del 152.1 ara també els és aplicable aquest precepte com a cànnon interpretatiu.

Les limitacions que fixa l'article 152 CE caldria interpretar-les en un sentit restrictiu, per tal de fer el màxim d'efectiva possible la potestat d'autoorganització que preveu expressament l'article 148 CE i que han assumit tots els estatuts<sup>58</sup>. Una anàlisi sistemàtica del bloc de la constitucionalitat no condueix a reduir el marge per a la innovació institucional de les comunitats autònomes, sinó tot el contrari: a reconèixer la màxima capacitat per a la regulació de les pròpies institucions d'autogovern, respectant que l'organització institucional autonòmica només s'ha de "basar" en l'esquema que estableix la Constitució, que té un caràcter de "mínims".

Així, ja hem vist que l'esquemàtic model institucional de l'article 152 exclou la forma presidencial o el sistema de representació majoritària, però de la mateixa manera que no ha impedit que alguns dels estatuts d'autonomia preveiessin la delegació total de funcions executives del president, la dissolució anticipada del Parlament o la censura individual dels consellers tampoc no hauria de ser un obstacle per a regular mitjançant una llei interna una moció de censura clàssica, una altra forma d'elegir el Govern o fins i tot una assemblea bicameral, per a apuntar només uns exemples.

### **2.1.5. El sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes**

En el model autonòmic, no és la Constitució la norma que atribueix les competències a les comunitats autònomes, ni és l'Estat qui les delega o transfereix (deixant al marge les lleis previstes en l'article 150.2 CE). Segons el principi dispositiu, és l'**Estatut d'autonomia de cada comunitat autònoma el que ha de determinar "les competències assumides** dins el marc establert per la Constitució" (art. 147.2.d CE). És, doncs, en l'Estatut on trobarem les competències que ha assumit cada CA, encara que posteriorment se n'hi pugui atribuir alguna extraestatutàriament, per les vies previstes en l'article 150.1 i 2 CE (lleis marc i lleis de delegació i transferència).

**El sistema de repartiment de competències** entre l'Estat i les comunitats autònomes es basa en una doble llista de matèries i una clàusula residual o de tancament. Així, d'acord amb el que preveu el títol VIII de la Constitució, si l'elaboració de l'Estatut es duia a terme per la via general (art. 146 CE) o "via lenta", aleshores la comunitat autònoma només podia assumir les competències que figuren en la llista de l'article 148 CE, i havia d'esperar cinc anys –des de l'aprovació de l'Estatut– si les volia ampliar. En canvi, les comunitats autònomes que van elaborar el seu Estatut pel procediment de l'article 151 CE ("via ràpida"), no s'havien de limitar a les competències de l'article 148 CE, sinó que podien assumir ja d'entrada totes les que volguessin, excepte les reservades a l'Estat (art. 149.1 CE). El sistema de distribució de competències dissenyat en la Constitució es completa amb l'anomenada "clàusula de tancament" o "clàusula de doble reenviament" (art. 149.3 CE), que estableix que les competències

<sup>(58)</sup>Vegeu STC 15/2000 (FJ 4).

no atribuïdes expressament a l'Estat per la Constitució poden corresponder a les comunitats autònomes en virtut dels seus estatuts, i que en el cas que no siguin assumides per aquestes en els seus estatuts, corresponen a l'Estat.

Les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via ràpida (art. 151 CE) van assolir inicialment el nivell màxim de competències, però actualment la resta de comunitats autònomes pràcticament han igualat aquest nivell, ja que han reformat –una o més vegades– el seu respectiu Estatut.

Pel que fa al **concepte de competència**, cal tenir en compte que les competències es defineixen per dos elements:

**1) La matèria.** Les matèries poden ser sectors de la realitat física (carreteres, mines, boscos) o econòmica (pesca, agricultura, turisme), activitats humanes (esport, artesanía), figures organitzatives (col·legis professionals, cambres agràries o de comerç, fundacions), una forma d'actuació administrativa (urbanisme, assistència social), un sector de l'ordenament jurídic (dret civil català, règim local) o institucions creades del dret administratiu (responsabilitat administrativa, expropiació forçosa).

**2) La funció.** És el tipus de potestat jurídica amb què es permet actuar sobre una determinada matèria. Hi ha dos tipus de funcions: la normativa (legislativa i reglamentària) i l'executiva o de gestió. I dins de la funció normativa es pot distingir entre la determinació de les bases o principis i el desplegament normatiu. Així, doncs, la norma atributiva de competències estableix els *àmbits materials* en què es poden exercir unes *funcions* concretes.

Si prenem com a criteri de classificació el contingut de la competència i ens fixem en quina és la relació entre matèria i funció, podem distingir **quatre tipus de competències**:

**1) Exclusives.** Una competència exclusiva és la correspon a l'ens titular (una CA o a l'Estat) tot el conjunt de funcions (la legislació i l'execució) sobre una matèria.

#### Observació

La classificació en quatre tipus de competències és útil només a efectes de claredat expositiua, perquè després a la pràctica caldrà matisar cas per cas cada competència.

**2) Concurrents.** En una competència concurrent l'Estat assumeix tota la funció normativa –lei i reglament– i l'execució d'aquesta correspon a la comunitat autònoma. L'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 les defineix, però, com a competències executives (art. 112 EAC).

**3) Compartides.** Una competència és compartida quan a l'Estat li correspon la legislació bàsica i la CA assumeix el desplegament legislatiu i l'execució d'una determinada matèria.

**4) Indistintes.** Finalment, una competència és indistinta quan tant l'Estat com la CA poden exercir tot tipus de funcions en una mateixa matèria (cultura).

**L'Estatut d'autonomia**, com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, a més de constituir jurídicament la comunitat autònoma i determinar-ne els òrgans d'autogovern, **detalla les competències que inicialment assumeix la comunitat**. Tanmateix, l'abast concret de cada competència sovint és problemàtic de determinar i requereix múltiples matisacions, que en darrer terme correspon de realitzar al Tribunal Constitucional.

D'altra banda, malgrat que el principi bàsic sobre el qual pivota la distribució de competències és el d'assumpció estatutària, l'article 150 de la Constitució preveu tres mecanismes que permeten augmentar o disminuir les competències de la comunitats autònomes sense modificar-ne o alterar-ne els estatuts:

**1) L'article 150.1 CE** preveu la possibilitat que les Corts atribueixin a totes o alguna de les comunitats autònomes la facultat de dictar, per a si mateixos, normes legislatives en matèries de competència estatal. Aquestes normes de les comunitats autònomes s'han de dictar dins del marc dels principis, bases i directrius fixats per una llei estatal (**llei marc**) que els atribuirà la potestat legislativa en qüestió.

Cal tenir en compte que, en aquest cas, la titularitat de la competència la continua tenint l'Estat, ja que aquest només delega la potestat normativa a una o més comunitats autònomes. A més, aquesta potestat autonòmica està delimitada pels condicionaments que estableixi la Llei estatal de delegació que, fins i tot, pot establir formes de control de les Corts sobre les normes legislatives de les comunitats autònomes. Fins ara s'ha utilitzat per a cedir tributs de l'Estat a les comunitats autònomes (per exemple, la Llei estatal 17/2002, d' 1 de juliol, del regim de cessió de tributs de l'Estat a la Generalitat de Catalunya i de fixació de l'abast i les condicions d'aquesta cessió).

**2) L'article 150.2 CE** preveu la possibilitat que les Corts, mitjançant una llei orgànica, transfereixin o deleguin en una o diverses comunitats autònomes facultats corresponents a matèries de competència estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de **transferència o delegació**.

A la pràctica, la diferència entre transferir i delegar ve donada per l'esmoreïment dels controls de l'Estat en el primer cas. En el segon cas (delegació) es preveuen teòricament controls més intensos de l'exercici de la competència delegada (vegeu, per exemple, art. 153.2 CE). El mecanisme de la transferència ha estat utilitzat diverses vegades, mentre que el de la delegació, fins ara, només una.

Aquest mecanisme ha estat utilitzat diverses vegades per a transferir noves competències a les comunitats autònomes: les lleis orgàniques 11 i 12/1982, de 10 d'agost, transferiren competències a Canàries i a la Comunitat Valenciana respectivament; la Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, va transferir competències a comunitats autònomes que accediren a l'autonomia per la via de l'article 143 de la Constitució; les lleis orgàniques 16/1995, de 27 de desembre, i 6/1999, de 15 de desembre, transferiren competències a Galícia, i la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, transferí a Catalunya competències executives en matèria de trànsit i circulació de vehicles de motor. Només s'ha utilitzat una vegada per a delegar competències de l'Estat a les comunitats autònomes: la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, que delegava competències en matèria de transports per carretera i per cable.

**3) L'article 150.3 CE** permet a l'Estat dictar lleis que estableixin els principis necessaris per tal d'harmonitzar les disposicions normatives de les comunitats autònomes, fins i tot en cas que es tracti de matèries atribuïdes a la competència exclusiva d'aquestes. Es tracta de les anomenades "**llei d'harmonització**". Per a poder-les dur a terme cal que les comunitats autònomes hagin elaborat



Els reals decrets de traspasos no transfereixen competències, sinó mitjans –humans, materials i financers– afegits a les competències assumides pels estatuts d'autonomia. Tanmateix, sovint ajuden a perfilar l'abast de la competència.

#### Modificació de les competències de les comunitats autònomes

A la CE hi ha altres vies que possibiliten la modificació de les competències de les comunitats autònomes per un sistema diferent del de la reforma del corresponent estatut d'autonomia.

normatives que plantegin contradiccions o divergències molt notables fins al punt que l'interès de l'Estat es vegi realment amenaçat. Aquest concepte és de difícil precisió, perquè l'interès general de l'Estat està plasmat en l'article 149.1, que atorga a aquest competències en les matèries considerades d'interès general, per la qual cosa, tot exercint les competències que li atribueix la Constitució, ja hauria de quedar garantit. Sembla, però, que el constituent, en fer aquest article, reconeixia que hi podia haver un interès general fora de l'article 149.1.CE. Finalment, també és un requisit imprescindible que les dues cambres, Congrés i Senat, per majoria absoluta, hagin apreciat la necessitat d'elaborar una llei d'aquest tipus.

### **LOAPA**

L'any 1981, poc després de l'intent de cop d'Estat del 23 de febrer, es va elaborar un projecte de llei d'aquest tipus -el projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, conegut com a LOAPA-, que fou impugnat davant del TC, el qual declarà unconstitutional (STC 76/1983, de 5 d'agost) la majoria dels seus articles. Finalment, la Llei va quedar desproveïda tant del caràcter de llei orgànica com del de llei d'harmonització. Només es van salvar de la unconstitutionalitat uns quants articles que van entrar en vigor com a Llei 12/1983, de 12 d'octubre, del procés autonòmic.

La STC 76/1983, de 5 d'agost, afirmà que **les lleis d'harmonització són un últim recurs** normatiu que la CE atorga a l'Estat, el qual ha d'utilitzar prèviament tots els altres recursos constitucionalment previstos per tal d'evitar les disfuncions entre la normativa de les comunitats autònombes que afectin l'interès general (recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competència, lleis de bases en les matèries en què l'Estat té competències per a dur-les a terme, etc.). "Les lleis d'harmonització complementen, i no pas suplanten, la resta de previsions constitucionals", afirma el TC. D'altra banda, sosté que **les lleis d'harmonització no poden ser orgàniques**, ja que només tenen aquest caràcter les lleis que regulen les matèries per a la regulació de les quals la CE imposa aquella forma de manera expressa, i aquest no és un dels supòsits. Finalment, destaca que **les lleis d'harmonització s'han de limitar als principis necessaris per a harmonitzar les disposicions de les comunitats autònombes, però no poden contenir regulacions materials concretes**.

#### **2.1.6. Les relacions entre l'Estat i les comunitats autònombes**

La CE reconeix autonomia a les comunitats autònombes per a la gestió dels interessos respectius (art. 137 CE), però les comunitats autònombes no són (ni poden ser) alienes a l'interès general de l'Estat (STC 25/1981). Això obliga a establir, d'una banda, **relacions de complementarietat normativa** entre l'ordenament de l'Estat central i els de les comunitats autònombes, i també, d'altra banda, **relacions orgàniques** entre les institucions centrals o generals i les autonòmiques. Així, el repartiment de matèries i funcions (en definitiva, de competències) comporta necessàriament contactes entre els ordenaments jurídics de l'Estat i els de les comunitats autònombes, com per exemple la interacció que resol la regla de la supletorietat o la que es dóna entre la llei bàsica i la llei de desplegament pròpia de les competències concurrents (o compartides en la terminologia de l'EAC del 2006). A més d'aquestes relacions entre ordenaments, la mateixa estructura de l'Estat autonòmic i el fet que les comunitats autònombes siguin també Estat imposen l'establiment de relacions orgàniques entre les institucions autonòmiques i les institucions generals. Com hem vist, l'Estat espanyol, entès com a la totalitat de l'organització juridicopolítica, està format per òrgans generals (o centrals), les institucions pròpies de les comunitats autònombes i les institucions de les entitats locals. Aquesta complexitat



El Tribunal Constitucional va admetre la legitimitat d'obrir oficines de representació de les comunitats autònombes per a mantenir relacions amb les institucions comunitàries europees, sempre que no afectessin les competències reservades a l'Estat en matèria de relacions internacionals (STC 165/1994, de 26 de maig).

institucional comporta una àmplia xarxa de relacions interorgàniques, que no s'acaben en el si de l'Estat espanyol; les Comunitats Autònombes poden portar a terme també una activitat en el marc de la Unió Europea i fins i tot una activitat exterior o internacional.

**Aquestes relacions orgàniques, en principi, han de ser de col·laboració** (per tal d'assolir una actuació pública eficaç i el desplegament de polítiques coherents), però sovint són també de conflicte. El fet que sorgeixin conflictes entre l'Estat i les comunitats autònombes (o entre comunitats autònombes) és consubstancial a la mateixa dinàmica d'un estat compost com l'espanyol, on el sistema de distribució de competències genera conflictes en la seva aplicació pràctica. Com hem vist, si els diferents mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònombes fracassen, la CE preveu principalment dos procediments jurisdiccionals per a resoldre els enfrontaments, a banda de les impugnacions que preveu l'article 161.2 de la CE: el recurs d'inconstitucionalitat i el conflicte de competències.

**La col·laboració és un principi consubstancial a l'Estat autonòmic**, que segons el TC no cal justificar en preceptes concrets (STC 18/1982, 76/83, 104/88, 51/93, entre moltes altres). Al mateix temps, el principi de col·laboració es configura com un límit que modula la independència de les parts (de l'Estat i de les comunitats autònombes) en l'exercici de les competències respectives. La col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònombes **no és una via original de l'ordenament espanyol**, sinó que és present en tots els estats compostos<sup>59</sup>. Però a diferència d'altres estats compostos, a l'Estat espanyol la via negocial és avui en dia **una via sobretot de fet** (més que no pas de dret), que utilitzen en alguns casos l'Estat i les comunitats autònombes per a dirimir directament i de manera extrajudicial les seves controvèrsies competencials. Les negociacions es porten a terme tant en seu parlamentària (fins ara ha tingut un escàs paper la Comissió General de les Comunitats Autònombes del Senat) com en seu administrativa (per mitjà de la negociació directa entre els departaments afectats o de la creació d'òrgans de representació dels respectius executius, com per exemple les denominades conferències sectorials). Aquesta via negocial desemboca, en alguns casos, en acords que es plasmen en la creació de convenis (que poden ser verticals –entre l'Estat i una o més d'una CA– o horitzontals, entre comunitats autònombes) i en altres instruments de col·laboració que eviten o resolen en algunes ocasions els conflictes competencials davant dels òrgans jurisdiccionals.

<sup>(59)</sup>Difícilment es pot concebre un estat compost, com per exemple un estat federal, sense que es doni una mínima col·laboració entre la federació i els seus estats membres.

Com hem vist, la reforma de l'any 2000 de la LOTC ha intentat juridificar aquesta via negocial en els casos en què l'objecte del conflicte competencial sigui una llei o una disposició o acte amb valor de llei contra la qual es vulgui interposar un recurs d'inconstitucionalitat. En aquests cas, la nova redacció de l'article 33 de la LOTC permet allargar fins a nou mesos el termini habitual de tres mesos per a interposar el recurs, amb la finalitat que amb aquest temps suplementari es puguin iniciar negociacions per a resoldre extrajudicialment les discrepàncies entre les parts.

Les relacions orgàniques –que poden ser multilaterals o bilaterals– poden ser dins de l'àmbit competencial, o bé de participació de les comunitats autònomes en les institucions generals de l'Estat (amb la finalitat en aquest últim cas que les comunitats autònomes participin en la formació de la voluntat política i jurídica de l'Estat).



El Tribunal Constitucional té atribuïda la funció de resoldre els conflictes de competència.

Dins de l'àmbit competencial, **la doctrina distingeix tres tècniques o mecanismes per a articular les relacions de col·laboració** entre l'Estat central i les comunitats autònomes, fixant-se sobretot en l'experiència d'altres Estats compostos: **l'auxili, la cooperació i la coordinació**.

#### Tècniques de col·laboració entre l'Estat central i les comunitats autònomes

L'**auxili** implica que una instància de poder porti a terme unes determinades actuacions o mantingui una actitud concreta perquè una altra pugui exercir amb eficàcia la seva competència. A l'Estat espanyol la tècnica de l'**auxili** s'ha plasmat en dos deures legals: **el deure d'informació i el deure d'assistència**.

La segona tècnica de col·laboració que hem esmentat és la **cooperació**. Consisteix en l'exercici conjunt o mancomunat d'una competència. La cooperació **pot ser de caràcter obligatori o de caràcter voluntari**. La cooperació forçosa és establerta per les mateixes normes de repartiment competencial; en la cooperació voluntària o facultativa les parts decideixen per mitjà d'un acord, bilateralment, exercir una competència de manera mancomunada, i afecta, per tant, el sistema d'exercir les competències, però no la seva atribució.

La tercera i última tècnica de col·laboració és la **coordinació**, que s'utilitza per a articular les competències de l'Estat central i de les comunitats autònomes per tal d'evitar contradiccions o reduir disfuncions, que si subsistissin podrien impedir o dificultar l'eficàcia del mateix sistema. La coordinació també **pot ser obligatòria o facultativa**. La coordinació obligatòria és una competència formal atribuïda directa i explícitament per la CE. En aquest cas la coordinació té com a contingut la fixació de mitjans i sistemes de relació que fan possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i l'establiment obligatori d'uns mètodes d'actuació, que després cada part executarà pel seu compte. A diferència de la cooperació, la coordinació no té caràcter vinculant material: només vincula l'exercici de les competències de les comunitats autònomes pel que fa al procediment que s'ha de seguir, però no respecte a les decisions substantives finals. Per tant, aquest tipus de coordinació comporta un cert poder de direcció, conseqüència de la posició de superioritat en què es troba qui coordina –l'Estat– respecte al coordinat (les comunitats autònomes), i implica poder establir "un límit efectiu a l'exercici de les competències (STC 32/91983, 80/85, 27/87 o 214/89). Quan l'Estat no té atribuït cap títol específic de coordinació sobre una matèria, la coordinació només pot ser voluntària: cada part manté íntegres les seves competències però s'intenta arribar a un acord sobre la manera d'exercir-les. La tècnica de la coordinació s'ha articulat a l'ordenament espanyol a través de diversos mecanismes concrets: les conferències sectorials, altres òrgans mixtos entre l'Estat i les comunitats autònomes amb funcions d'estudi, consultives i de proposta i els convenis verticals i horizontals.

Pel que fa a la **participació de les comunitats autònomes en les institucions generals de l'Estat**, els principals mecanismes que actualment estan previstos són la designació de senadors per part de les comunitats autònomes, la participació dels parlaments autònoms en el procediment legislatiu de les Corts Generals, la participació en la designació de membres d'òrgans consti-

#### Referència bibliogràfica

Vegeu, per exemple, Barceló, M.; Vintró, J. (coords.) (2008). *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Cedecs.



L'Estat central i les comunitats autònomes han de col·laborar en l'exercici de moltes de les seves competències.

tucionals (com per exemple la participació en la designació dels membres del TC que pertoca elegir al Senat), la designació de representants en organismes econòmics i socials (vegeu l'art. 182 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006) o la participació en l'ordenament general de l'activitat econòmica (vegeu l'art. 181 EAC). Tanmateix, malgrat que la llista pugui semblar llarga, l'aplicació pràctica que s'ha fet fins ara és més aviat minsa, de manera que podem afirmar que aquest **és un dels grans reptes pendents** de la construcció de l'Estat de les autonomies.

### **Magistrats elegits pel Senat**

La Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, de reforma de LOTC, ha fixat que l'elecció dels quatre magistrats que correspon elegir al Senat es farà a partir dels candidats presentats per les assemblees legislatives de les comunitats autònombes, d'acord amb el Reglament de la Cambra. La STC 49/2008, de 9 d'abril, ha avalat aquesta reforma pel que fa a la LOTC i la STC 80/2008, de 24 de juliol, ha confirmat la constitucional de la reforma del Reglament del Senat.

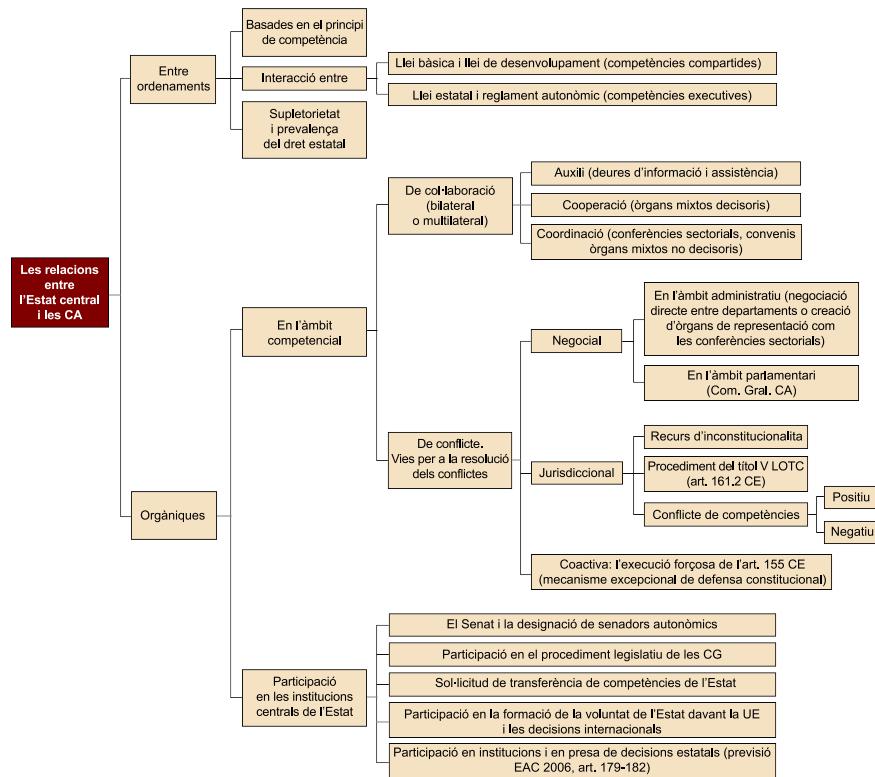
En els darrers trenta anys s'ha avançat força en la descentralització política i administrativa, però la integració de les comunitats autònombes en els òrgans generals de l'Estat encara té un llarg camí per a recórrer. Una part del problema ha estat la dificultat del reconeixement de la pluralitat nacional, lingüística, cultural, etc. en el conjunt de l'Estat; l'altra és la difícil conversió dels òrgans anomenats centrals en òrgans efectivament generals de tot l'Estat espanyol.

Finalment, també cal tenir present que si els mecanismes de col·laboració no han funcionat, per a resoldre els conflictes entre l'Estat i una comunitat autònoma, a més de la via negocial i la jurisdiccional (que podríem considerar ordinàries), **la Constitució també preveu un instrument excepcional en mans de l'Estat per tal d'exigir a les comunitats autònombes el compliment de les seves obligacions** constitucionals. Es tracta de **la via coercitiva de l'article 155 CE<sup>60</sup>**. Aquest article preveu un mecanisme en virtut del qual el Govern pot obligar coactivament les comunitats autònombes a complir les obligacions que es derivin de la CE i de les lleis, **quan el seu incompliment suposi un greu atemptat contra "l'interès general d'Espanya"** (art. 155.1 CE). Es tracta d'un **mecanisme excepcional** al qual només es pot recórrer un cop utilitzats tots els mecanismes habituals que té l'Estat per a controlar la legalitat i la constitucionalitat de l'actuació de les comunitats autònombes (recursos contenciosos administratius, recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competència, etc.), i no un mecanisme que es pugui utilitzar a les primeres de canvi. **Cal seguir el procediment previst:** requeriment del Govern estatal al president de la CA instant-lo que compleixi les obligacions que estableixen la CE i les lleis; desatenció del requeriment per part d'aquell; aprovació de la utilització d'aquest mecanisme per la majoria absoluta del Senat, i execució de les mesures necessàries. És a dir, es pot tractar simplement de donar les ordres oportunes a les autoritats autonòmiques, però també d'intervenir directament en la competència autonòmica en cas que les autoritats autonòmiques es resistissin a complir les seves obligacions (utilitzant els mitjans necessaris per a fer efectiva l'actuació de la competència autonòmica).

(<sup>60</sup>) La via coercitiva de l'article 155 CE ha de ser entesa com a excepcional, com un últim recurs.

Cal dir que fins ara aquest mecanisme no ha estat utilitzat mai, i segurament l'**èxit més gran seria que mai no fos aplicat**, ja que la seva aplicació suposaria un fracàs de l'Estat de les autonomies, i les conseqüències polítiques són difícils de preveure.

### Resum de les relacions entre l'Estat central i les comunitats autònomes



#### 2.1.7. El finançament de les comunitats autònomes

L'autonomia política de les comunitats autònomes i també l'autonomia administrativa dels ens locals, per tal de ser efectiva, requereix un sistema financer que garanteixi recursos suficients per a poder exercir, de manera no condicionada, les pròpies competències. Les comunitats autònomes necessiten recursos financers per a fer front a les seves despeses de funcionament i, sobretot, per a pagar els serveis que presten i que anteriorment prestava l'Estat. Per tant, com succeeix a tots els estats compostos, cal preveure la forma de finançament d'aquestes entitats i, en definitiva, la manera com els recursos públics, que acaben sent subministrats sempre per la ciutadania, són distribuïts entre les diverses instàncies de govern.

**La Constitució espanyola no estableix el sistema de finançament per a les comunitats autònomes**, sinó que només en preveu les bases. Per tant, la concreció del sistema ha estat i serà una decisió en bona part política, que haurà de prendre el legislador amb un ampli marge de llibertat per a la seva configuració. Tal com ha recordat diverses vegades el Tribunal Constitucional, la Constitució **només estableix alguns principis que poden tenir molt diverses aplicacions** (STC 179/1985 o 250/1988). Una prova evident de la diversitat de possibilitats que permet la Constitució és l'existència de dos règims (comú i foral) que, malgrat ser molt diferents, tenen cabuda, tots dos, dins el marc constitucional.

### **Principis del sistema de finançament autonòmica**

La Constitució es refereix al finançament autonòmic en els articles 156 a 158, i reconeix en les disposicions addicionals (1a. i 3a.) les especialitats dels territoris forals i de les Canàries. L'article 156 estableix els principis del sistema: **autonomia financera, coordinació amb la Hisenda estatal i solidaritat**. En l'article 157 s'enumeren els recursos de les comunitats autònombes i remet la seva regulació a una llei orgànica. En l'article 158 s'estableixen els instruments per a fer efectiu el principi de solidaritat. La disposició addicional primera es refereix als territoris forals (però sense fer cap referència a qüestions de finançament), i en canvi, la disposició addicional tercera explícitament es refereix a la modificació del règim econòmic i fiscal de l'arxipèlag canari. Finalment, la disposició transitòria cinquena, tot i que ha permès la constitució de Ceuta i Melilla com a ciutats amb Estatut d'autonomia, no fa cap referència a qüestions de finançament.

A més dels principis d'autonomia financera, coordinació i solidaritat, la Constitució encara preveu un altre principi, el d'igualtat, en els articles 138.2 (prohibició de privilegis) i 139.1 (l'Estat ha de vetllar per l'establiment d'un equilibri econòmic adequat i just entre les diverses parts del territori espanyol). Aquest **principi d'igualtat**, directament relacionat amb la solidaritat (que la Constitució estableix en els articles 2 i 138.1), no s'ha d'interpretar com a uniformitat, sinó que s'ha de referir a les denominades "posicions jurídiques fonamentals" (STC 37/1987 i 150/1990). La igualtat no significa que totes les comunitats autònombes hagin d'exercir de la mateixa manera la seva activitat finançera, perquè seria contrari al principi d'autonomia. La diferència és consubstancial a l'exercici de l'autonomia. L'exercici de la potestat tributària de les comunitats autònombes pot conduir al fet que la càrrega fiscal suportada pels contribuents sigui diferent en els diversos territoris sense que per això s'affecti el principi d'igualtat (STC 150/1990).

A més d'establir aquests grans principis, la Constitució bàsicament es limita a fixar, amb caràcter molt genèric, algun element més del sistema com ara els tipus d'ingressos o de recursos que poden correspondre a les comunitats autònombes (art. 157.1 CE), algun límit de la seva capacitat impositiva (art. 157.2 CE) i alguns instruments concrets de finançament, destinats a potenciar el principi de solidaritat i corregir desequilibris: el Fons de Compensació Interterritorial (art. 158.2 CE) i els fons d'anivellament de serveis (art. 158.1 CE).

El caràcter obert del model constitucional permet que l'Estat autonòmic no hagi de tenir necessàriament un nivell competencial homogeni ni tampoc el mateix sistema de finançament per a totes les seves comunitats autònombes.

La majoria de la doctrina considera que **a l'Estat espanyol hi ha dos sistemes de finançament: el règim foral** (el règim de conveni de Navarra, i el de concert al País Basc) i **el règim comú** (per a la resta d'autonomies). Al seu torn, dins de l'anomenat **règim comú**, les Canàries tenen un **règim econòmic i fiscal peculiar** per raons històriques i geogràfiques que la situen com a regió ultra perifèrica dins de la Unió Europea. Però alguns autors, tenint en compte les particularitats del règim fiscal de Canàries, consideren que aquest seria un tercer model. Finalment, **Ceuta i Melilla també tenen un règim fiscal especial**, perquè són dues ciutats que participen del finançament autonòmic, de conformitat amb els seus estatuts d'autonomia, i també del règim de finançament de les hisendes locals. Disposen d'un règim de fiscalitat indirecta especial, caracteritzat entre altres aspectes perquè en el seu territori recapten l'impost sobre la producció, els serveis i la importació en lloc de l'IVA.

### **Sistemes de finançament autonòmic**

Bàsicament podem distingir els sistemes de finançament autonòmic següents:

- 1) **El règim foral.** Amb base al reconeixement de drets històrics als territoris forals que estableix la disposició addicional 1a. CE, el sistema de finançament es caracteritza perquè

els territoris històrics del País Basc i la Comunitat Foral de Navarra **tenen potestat per a mantenir, establir i regular el seu règim tributari**. Això implica que l'exacció, gestió, liquidació, recaptació i inspecció de la majoria dels impostos estatals (actualment tots, excepte els drets d'importació i els gravàmens a la importació en els impostos especials i en l'impost sobre el valor afegit) correspon a cada un dels tres territoris del País Basc i a la Comunitat Foral de Navarra. La **recaptació** d'aquests impostos queda en poder dels esmentats territoris i, per la seva part, la **Comunitat Autònoma contribueix al finançament de les càrregues generals de l'Estat no assumides per mitjà d'una quantitat denominada "contingent" o "aportació"** (encara que sovint també és anomenada com a "quota" o "cupo"). L'any 2002 es va renovar el règim aplicable al País Basc i el 2003 l'aplicable a Navarra.

La determinació de la quota es fa de la manera següent. El contingent o aportació econòmica es fixa cada cinc anys i s'actualitza anualment mitjançant l'aplicació a l'import fixat en l'any base d'un índex d'actualització. Aquest índex és l'increment de la recaptació líquida obtinguda per l'Estat en tributs convinguts o concertats des de l'any base fins a l'any de càlcul. L'ingrés del contingent del País Basc es produeix al final de cada quadrimestre. L'ingrés de l'aportació de Navarra es produeix a la fi de cada trimestre. Tots dos s'apliquen al pressupost d'ingressos de l'Estat.

El sistema foral, doncs, és **un sistema via ingrés**, on els resultats obtinguts no tenen en principi cap relació amb el cost efectiu de les competències assumides. El règim foral suposa que el País Basc i Navarra participin en una proporció fixa a les càrregues de l'Estat, inclosos els mecanismes previstos per a fer efectiu el principi de solidaritat (com el Fons de Compensació Interterritorial), de manera que, si el nivell de renda del territori és elevat, això implica uns recursos tributaris més alts com a conseqüència de la progressivitat del sistema fiscal, de manera que els recursos addicionals que es produeixen es queden a la mateixa comunitat. **Aquest sistema premia l'esforça fiscal fet a la comunitat**. En canvi, en les comunitats de renda més alta que estan en el règim comú, com Catalunya, la progressivitat del sistema fiscal implica una participació més alta en el finançament dels mecanismes de solidaritat que transfereixen recursos tributaris cap a les comunitats de renda més baixa. Si la càrrega és excessiva, el ciutadà pot percebre una desproporció molt gran entre la pressió fiscal i els serveis públics que rep a canvi, independentment que siguin gestionats per l'Estat o per la CA.

**2) El règim comú.** A diferència del sistema foral (establert al voltant dels ingressos tributaris), el denominat règim comú (que estrictament parlant ja hem vist que no ho és de comú en totes les CA) **pren com a referència els costos de les competències assumides per les CA**, és a dir, la despesa que gestionen. **És un sistema de finançament via despesa configurat bàsicament per la LOFCA** que té, doncs, com a característica fonamental que els mitjans que es proporcionen a les CA estant relacionats amb el cost que suposa l'exercici de les competències transferides.

Sobre la base de l'article 157 CE, en el sistema comú regulat a la LOFCA després de la revisió de l'any 2001, els ingressos que poden rebre les comunitats autònomes per a finançar-se es poden agrupar en dos grans blocs: **recursos tributaris i no tributaris**. Els recursos tributaris són els tributs propis (els impostos, les taxes i les contribucions especials), els tributs cedits per l'Estat (que poden ser cedits totalment o parcialment) i els recàrrecs sobre impostos estatals. Els recursos no tributaris es poden agrupar en tres grans grups: els ingressos provinents de transferències (com ara el Fons de Compensació Interterritorial i d'altres assignacions estableties per la Constitució, o els recursos provinents de la Unió Europea), el producte de l'emissió de deute i de les operacions de crèdit i altres recursos propis (com ara els rendiments del seu patrimoni i d'altres de dret privat, els preus públics i les multes i sancions).

**3) Règim fiscal de les Canàries.** La disposició addicional tercera de la Constitució permet establir (o més aviat conservar, modificar i adaptar) un règim econòmic i fiscal especial per a les Canàries, que té l'origen en la declaració de ports francs que van rebre les illes a mitjan segle XIX, i que, malgrat que les Canàries s'inscriguin en el règim comú de la LOFCA, presenta particularitats molt notables. La modificació d'aquest règim, cosa que ja s'ha produït diverses vegades, requereix l'informe del Parlament de les Canàries. Per tant, dins del règim comú, la Comunitat Autònoma de les Canàries **gaudeix d'un règim economicofiscal especial**, basat en la llibertat comercial d'importació i exportació, en la no-aplicació de monopolis i en les franquícies duaneres i fiscals sobre el consum. Aquest règim incorpora al seu contingut els principis i les normes aplicables com a conseqüència del reconeixement de les Canàries com a regió ultraperifèrica de la Unió Europea (**art. 299.2 del Tractat de la Comunitat Europea**). En l'àmbit de la imposició indirecta, al territori de la Comunitat Autònoma de les Canàries no s'aplica l'impost sobre el valor afegit, ni l'impost sobre les vendes detallistes de determinats hidrocarburs, ni alguns impostos especials (en concret l'impost especial sobre hidrocarburs i l'impost especial sobre

el tabac). En canvi, sí que s'hi aplica l'impost general indirecte canari i l'arbitri sobre importacions i lliuraments de mercaderies a les Canàries.

**4) Règim fiscal de Ceuta i Melilla.** Segons el que preveu l'article 144.b) de la Constitució espanyola, les ciutats de Ceuta i Melilla, sense deixar de ser entitats locals, disposen d'estatuts d'autonomia aprovats, respectivament, per les lleis orgàniques 1/1995 i 2/1995, de 13 de març. Aquestes ciutats autònomes, al seu torn, participen d'alguns mecanismes de finançament de les comunitats autònomes, i també dels mecanismes de finançament de les hisendes locals, segons el que s'estableix en el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals. Finalment, participen en l'Agència Estatal d'Administració Tributària, igual com la resta de comunitats autònomes, en els termes que preveu la Llei 21/2001 (títol IV).

En síntesi, es considera que la localització geogràfica de Ceuta i Melilla justifica l'existència d'un règim fiscal especial, els aspectes més destacables del qual són:

a) **Imposició directa:** bonificació del 50% de la quota corresponent als rendiments generats a Ceuta i Melilla.

b) **Imposició indirecta:** no s'hi aplica l'IVA, i al seu lloc és aplicable l'impost sobre la producció, els serveis i la importació (IPSI). Pel que fa als impostos especials, només s'exigeixen l'impost especial sobre determinats mitjans de transport i, dels impostos de fabricació, l'impost especial sobre l'electricitat. Tanmateix, hi ha un gravamen complementari de l'IPSI sobre el tabac i sobre el carburant i els combustibles.

Els diferents règims de finançament donen lloc a una iniquitat en la distribució dels recursos, ja que generen diferències molt importants en els ingressos disponibles per càpita per a finançar els mateixos serveis públics. El problema no rau en la coexistència de dos models de finançament diferents, sinó en les excessives diferències quantitatives dels resultats que proporcionen tots dos models, que podrien qüestionar el compliment de l'objectiu d'igualtat.

### **Ingressos de la Comunitat Foral del País Basc**

Comparant xifres homogènies (2006), la Comunitat Foral del País Basc disposa d'un 73% de recursos més que la mitjana de CA de règim comú, en termes d'ingressos per habitant. Les diferències entre els recursos que proporcionen els dos règims de finançament no es fonamenten ni en unes necessitats de despesa més elevades ni en un esforç fiscal més gran de les CA de règim foral. Per això sembla necessari corregir la situació actual, de manera que sigui possible el compliment del principi d'igualtat, establert en la Constitució, especialment en l'article 138.2, que estableix que els estatuts d'autonomia no poden donar lloc a l'existència de privilegis econòmics i socials.

D'altra banda, dins el règim comú, també hi ha importants diferències entre comunitats autònomes. Fins al juliol del 2008, els diversos governs de l'Estat no van publicar mai les balances fiscals, malgrat que va ser reclamat diverses vegades, fins i tot mitjançant un acord del Congrés dels Diputats. Finalment, l'Institut d'Estudis Fiscals (IEF), que depèn del Ministeri d'Economia i Hisenda, va revelar el que semblava un secret d'Estat, prenent com a any de referència l'exercici del 2005. L'IEF va oferir quatre balances amb el mètode del flux del benefici i dues amb el del flux monetari. Les balances demostren que el desequilibri no és opinable, sinó objectiu: hi ha unes comunitats que aporten més recursos a l'Estat dels que reben, i viceversa. Segons l'estudi fet públic pel Govern central, només quatre autonomies (Catalunya, Madrid, València i les Balears) rebien menys del que aportaven a l'Estat. A l'altre extrem, entre les comunitats que més rebien hi havia Extremadura, Astúries, Galícia, Caste-

lla-Lleó, Castella-La Manxa i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla. Andalusia, en canvi, es troava en una zona mitjana, amb superàvits amb les dues metodologies que oscil·laven entre el 3,05% i el 4,65% del seu PIB.

### Dèficit fiscal català

Les xifres aportades desmuntaven alguns tòpics que acusaven Catalunya de falta de solidaritat amb la resta de l'Estat. Fins i tot des del Ministeri es va haver de reconèixer que les dades demostraven que hi havia un "alt nivell de solidaritat". D'acord amb les dades del Ministeri d'Economia, el dèficit fiscal català del 2005 es va situar entre els 10.967 milions d'euros (6,38 de PIB) i els 14.807 milions (8,7% del PIB), segons les dues metodologies utilitzades. Una setmana abans (10 de juliol del 2008), la Generalitat també va fer públic un informe corresponent al període 2002-2005, elaborat per 13 experts, i en línes generals demostrava el mateix: Catalunya paga molt més del que rep.

En síntesi, la Constitució es limita a establir poc més que uns principis generals i permet que sigui una llei orgànica (LOFCA) la que dissenyi el sistema de finançament autonòmic. Però en la LOFCA es regulen els aspectes generals d'aquest sistema, i es deixa un cert marge obert perquè les parts puguin acordar alguns elements i revisar-los cada cert temps, en el marc d'un òrgan mixt en què estan representats els governs estatal i de les comunitats autònomes: el Consell de Política Fiscal i Financera. Per aquest motiu, perquè la LOFCA no estableix un sistema tancat i definitiu, el sistema de finançament autonòmic presenta un caràcter obert i evolutiu, subjecte al pacte entre l'Estat i les comunitats, i ha passat per diverses fases, la última de les quals s'inicià el 2009.



La publicació de les balances fiscals ha evidenciat un fort dèficit fiscal de Catalunya.

### Normativa sobre finançament autonòmic

**Actualment, el concert amb el País Basc** i la metodologia per a la determinació de la quota estan regulats per la Llei 12/2002, en la redacció que en fan la Llei 28/2007, de 25 d'octubre, i la Llei 29/2007, de 25 d'octubre, per la qual s'aprova la metodologia d'assenyalament de la quota per al País Basc per al quinquenni 2007-2011. **En el cas de Navarra**, el Conveni vigent està regulat per la Llei 28/1990, de 26 de desembre, per la qual s'aprova el Conveni econòmic entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra, amb les seves modificacions posteriors, l'última de les quals es va introduir mitjançant la Llei 48/2007, de 19 de desembre.

Pel que fa al finançament de **les comunitats autònomes de règim comú** i de les ciutats amb estatut d'autonomia, a partir del 2009 s'ha iniciat una nota etapa, amb l'aprovació de l'Acord 6/2009, de 15 de juliol, per part del Consell de Política Fiscal i Financera, la posada en funcionament del qual va exigir dur a terme una sèrie de reformes legals. Actualment el denominat règim comú es regeix per la Llei 22/2009, de 18 de desembre, i per la LO 3/2009, que reforma la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA).

## 2.2. L'Administració local

D'acord amb la Constitució, l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin, i totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos (art. 137 CE).

### Autonomia de municipis i províncies

Com hem vist, l'autonomia de les comunitats autònomes és de caràcter polític i és, per tant, d'una naturalesa diferent de l'autonomia dels ens locals (**municipis i províncies**).

**es), que és de caràcter administratiu.** Mentre que les comunitats autònomes gaudeixen d'*autonomia política*, és a dir, d'autonomia per a autogovernar-se amb capacitat per a aprovar lleis per mitjà dels seus parlaments i per a seguir una línia política pròpia en el marc de les seves competències, els municipis i les províncies només tenen una *autonomia administrativa* consistent en la facultat d'aplicar, per mitjà d'uns òrgans de govern i d'una administració pròpia, les decisions prèviament preses per l'Estat o per les comunitats autònomes. Els ens amb autonomia administrativa no tenen potestat legislativa, és a dir, no tenen capacitat per a dictar normes amb rang de llei.

A més dels municipis i les províncies (amb les seves diputacions provincials), la Constitució també preveu l'existència de cabildos i consells als arxipèlags i a les illes, i també autoritza l'existència d'altres entitats locals (art. 141.3 i 152.3 CE).

### Comarques i vegueries

En virtut d'aquesta previsió constitucional que permet crear agrupacions de municipis diferents de la província, a Catalunya, per exemple, s'han creat les comarques i l'Estatut del 2006 preveu, a més del municipi i la comarca, l'existència de vegueries.

La regulació de l'organització i activitat de les entitats locals està formada per normes estatals, autonòmiques i també de les mateixes entitats locals, dades d'una certa capacitat d'autoorganització. D'acord amb la Constitució, a l'Estat li correspon aprovar la legislació bàsica sobre el règim jurídic de totes les administracions públiques (art. 149.1.18 CE), mentre que les comunitats autònomes tenen, en virtut dels seus estatuts, la potestat legislativa de desplegament de la llei bàsica de l'Estat<sup>61</sup>.

(61) Les previsions de la CE han estat desplegades per part de l'Estat amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL), modificada múltiples vegades.

La Constitució, en l'article 140, a més de garantir l'autonomia dels municipis (als quals reconeix personalitat jurídica plena), estableix que **el govern i l'administració municipal correspon a l'ajuntament**, que està integrat pel batlle (o alcalde) i els regidors. **Els regidors són elegits pels veïns** del municipi mitjançant sufragi universal, igual, lliure, directe i secret. **El batlle és elegit pels regidors**, o excepcionalment, pot ser elegit directament pels veïns si es tracta d'un municipi que funciona en règim de consell obert<sup>62</sup> (previst, en principi, per a municipis de menys de 100 habitants i per als que tradicionalment hagin funcionat així). D'acord amb l'article 20.1 LBRL, els òrgans administratius necessaris en qualsevol ajuntament són: el Ple, l'alcalde i els tinent d'alcalde. A aquests òrgans cal afegir, en els municipis de més de 5.000 habitants, la Junta de Govern i comissions informatives i de control, a més de la Comissió Especial de Comptes.

(62) La LBRL regula el règim especial del Consell Obert en l'article 29.

#### Nombre de regidors

El nombre de regidors que integren el Ple de l'ajuntament és variable en funció del nombre d'habitants i s'ajusta a una escala que estableix la LOREG (art. 179).

### Òrgans dels municipis de gran població

La Llei també preveu que es puguin crear altres òrgans complementaris i algunes especialitats de caràcter orgànic per als municipis de gran població (que són els que superen els 250.000 habitants o els que, tot i no arribar-hi, presentin altres circumstàncies, com per exemple ser capital de província o de CA).

L'article 25 LBRL estableix el principi de capacitat general del municipi:

### **Article 25.1 LBRL**

"El municipi, per a la gestió els seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure qualsevol classe d'activitats i prestar els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal."

Així mateix, també preveu una relació de matèries o sectors en què necessàriament tindran atribucions normatives (art. 25.2 LBRL) i estableix finalment un conjunt de serveis que obligatòriament hauran de prestar, diferents segons el nivell de població que tinguin (art. 26 LBRL).

#### **Serveis de prestació obligatòria**

Resumidament, els serveis de prestació obligatòria per als municipis són els següents:

- 1) En tots els municipis: enllumenat, cementiri, recollida de residus, neteja viària, proveïment d'aigua potable, clavegueram, accés als nuclis de població, pavimentació de les vies públiques i control d'aliments i begudes.
- 2) En els municipis de més de 5.000 habitants, a més: parcs públics, biblioteca, mercat i tractament de residus.
- 3) En els municipis amb una població superior a 50.000 habitants: a més, transport col·lectiu de viatgers i protecció del medi ambient.

L'altra Administració local que preveu la Constitució per a tot l'Estat és la provincial. El govern i l'administració de les províncies s'encomana a les **diputacions** (art. 141 CE). Són entitats de segon grau, agrupacions de municipis, i per tant, la seva població i el seu territori són els dels municipis que les integren. La Constitució també estableix que qualsevol alteració dels límits provincials ha de ser aprovada per les Corts Generals mitjançant una llei orgànica (art. 141.1 CE). Les **funcions principals de la Diputació** són assegurar la prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels serveis municipals i participar en la coordinació de l'Administració local amb la de la comunitat autònoma i la de l'Estat. L'**organització provincial**, paral·lelament a la dels municipis, es basa en el Ple de la Diputació, el seu president, la Junta de Govern i l'òrgan d'estudi, informe o consulta de la Diputació. Aquests òrgans, juntament amb els vicepresidents, configuren l'estructura bàsica que ha de ser present en totes les diputacions, però pot ser complementada per altres òrgans en virtut dels poders d'autoorganització de cada diputació. El nombre de membres del Ple de la Diputació (els diputats provincials) els estableix la LOREG (art. 204) en funció de la població, en un barem entre un mínim de 25 i màxim 51. La designació dels diputats provincials no es realitza mitjançant eleccions directes, sinó mitjançant un sistema que bàsicament és una extrapolació dels resultats de les eleccions municipals dels ajuntament de la província.



Actualment hi ha 50 províncies.

L'article 36 LBRL estableix les competències pròpies de les diputacions, però en síntesi els correspon: la coordinació dels serveis municipals per a assegurar-ne una prestació integral i adequada; l'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de menys capacitat gestora i econòmica, i la prestació de serveis supramunicipals i supracomarcals. A més de les competències pròpies, les diputacions, igual que els ajuntaments, també poden tenir competències delegades per l'Estat o les comunitats autònombes (art. 37 LBRL), i també poden realitzar la gestió ordinària de serveis propis de l'Administració autonòmica, d'acord amb el que s'estableixi en l'Estatut d'autonomia i la legislació de la CA.

## Resum

En aquest mòdul hem estudiat en primer lloc la composició, les funcions i les relacions dels principals òrgans o institucions de l'Estat central: la Corona, les Corts Generals, el Govern i l'Administració, el poder judicial i el Ministeri Fiscal i el Tribunal Constitucional. I hem vist que la **Corona** i el seu titular, el rei, compleixen una funció merament simbòlica i representativa de l'Estat, però no exerceixen cap poder.

Les **Corts Generals**, formades pel Congrés dels Diputats i el Senat, són, teòricament, el centre de la vida política i la instància organitzativa més directament legitimada per la ciutadania. Malgrat que són les encarregades en l'àmbit estatal de la funció legislativa, a la pràctica, actualment la seva principal funció és la de control del Govern. De les dues cambres, el Congrés té més funcions i més importants que el Senat.

El **Govern** s'ha convertit (de manera semblant a les democràcies del nostre entorn) en el nucli que dirigeix l'Estat. Gràcies a la disciplina de partit i a un sistema electoral en què les llistes electorals són bàsicament elaborades pels partits, els governs soLEN ser homogenis i amb una gran capacitat d'actuació i d'influència respecte a les Corts Generals. Això suposa dificultats en els sistemes de control del Govern, ja que, en molts casos, el control és precisament a la inversa (el Govern dirigeix el Parlament) o només està en mans de l'oposició, bàsicament mitjançant els mecanismes de control inspecció. Les **relacions de confiança i col·laboració necessàries entre el Parlament i el Govern**, pròpies d'una forma parlamentària de govern amb un alt grau de racionalització, es canalitzen bàsicament per mitjà del president del Govern i el Congrés (investidura individual del president del Govern, qüestió de confiança a iniciativa del president i moció de censura de caràcter constructiu a iniciativa del Congrés, que requereix majoria absoluta dels seus membres, i facultat presidencial de dissolució anticipada de les cambres). El president del Govern té una clara preeminència sobre la resta de l'Executiu i també respecte del Congrés dels Diputats, que, si vol fer cessar el Govern, haurà de consensuar un programa i un president i aprovar una moció de censura.

El **poder judicial** està format per tots els jutges i magistrats (cadascun dels quals és poder judicial) i la funció que se li encomana és jutjar i fer executar allò jutjat (és a dir, aplicar la llei a casos concrets que susciten conflicte i fer complir les sentències). El poder judicial està estructurat sobre la base dels principis d'independència (només estan sotmesos a la Constitució i la llei), que té com a contrapartida la responsabilitat, i el principi d'unitat. Actua d'acord amb els principis de gratuïtat, publicitat, oralitat i motivació de les sentències. Del CGPJ, que és l'òrgan de govern del poder judicial, però del qual no en forma part, n'hem sintetitzat la composició i les principals característiques i atribu-

cions. El **Ministeri Fiscal** no forma part del poder judicial perquè no té potestat jurisdiccional. La Constitució li encomana promoure l'acció de la justícia en defensa de la legalitat, els drets dels ciutadans i l'interès públic tutelat per la llei, i també vetllar per la independència dels tribunals i procurar davant d'aquests la satisfacció de l'interès social. D'acord amb aquestes funcions, el seu àmbit d'actuació no és només el procés penal, sinó que intervé en tots els ordres jurisdiccionals, sotmès als principis de legalitat i imparcialitat i estructurat d'acord amb els principis d'unitat i jerarquia.

El **Tribunal Constitucional** és un òrgan clau des del punt de vista de les garanties de l'Estat de dret. Té encomanades tres grans funcions: el control de constitucionalitat de les normes amb valor de llei, la garantia de la divisió (horitzontal i vertical) de poders i la tutela dels drets fonamentals. Aquesta última funció és la que comporta al TC espanyol el volum més gran de feina, a molta distància de les altres funcions. El TC porta a terme aquestes tres funcions (que en el fons són concrecions de la tasca fonamental de garantir la supremacia de la Constitució), principalment mitjançant els procediments següents, dels quals hem vist els seus principals elements característics: recurs d'inconstitucionalitat i qüestió d'inconstitucionalitat, control previ dels tractats internacionals i els conflictes en defensa de l'autonomia local; conflictes (positius i negatius) de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes; les impugnacions per part del Govern de disposicions sense rang de llei i resolucions de les comunitats autònomes; el conflicte entre òrgans constitucionals de l'Estat, i el recurs d'empara.

En segon lloc, hem analitzat els principals trets de l'Estat autonòmic, com a estat compost, basat en els principis d'unitat, autonomia i solidaritat, però també en el molt important i característic principi dispositiu (encara que no estigui explícit en la Constitució). Hem vist també els elements bàsics de l'organització institucional de les comunitats autònomes (Parlament, president i Govern), les principals característiques del sistema de distribució de competències (doble llista, clàusula residual o de tancament, principi d'assumpció estatutària i els mecanismes extraestatutaris de modificació competencial). També hem donat una visió de conjunt de les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes (que poden ser de col·laboració, però també de conflicte, que es pot intentar resoldre per la via negocial, jurisdiccional o excepcionalment per la via coactiva de l'art. 155 CE), i hem presentat l'esquema general del finançament de les comunitats autònomes. Finalment hem fet una referència a l'Administració local (ajuntaments i diputacions provincials) per a completar la visió de l'organització de l'Estat.



## Activitats

1. El cap de la Casa de Sa Majestat el rei comet una indiscreció que molesta profundament el príncep d'Astúries. Pot el rei nomenar lliurement –tal com diu l'article 65.2 de la CE– una altra persona per a ocupar aquest càrrec? Aquest nomenament ha d'anar contrasignat?
2. El Parlament d'una comunitat autònoma elegeix un president de la comunitat que prèviament ha declarat no reconèixer la unitat de l'Estat espanyol i que en el programa de govern proposa com a prioritat convocar un referèndum per a l'autodeterminació. El rei, com a garant de la unitat estatal (art. 56 CE), es pot negar a nomenar-lo? Si hagués de signar el nomenament, qui l'hauria de contrasignar?
3. El rei conduint un cotxe atropella un transeünt que travessava un pas de vianants. El rei, pot ser jutjat per aquest fet? A part de la responsabilitat penal que hi pogués haver, si es fixa una indemnització per danys i perjudicis, qui l'hauria de pagar?
4. El rei té un accident de circulació i queda en estat de coma (invalidesa total, física i psíquica). Els metges no poden assegurar que sigui reversible, i en tot cas no poden precisar el temps que pot estar en aquest estat. Quines opcions tenen les Corts Generals? Algú pot suplir les funcions que acompleix el rei (per exemple, promulgar i sancionar una llei)?
5. Es pot presentar una moció de censura quan s'ha declarat un dels tres estats excepcionals?
6. Quants diputats es requereixen per a obtenir la majoria absoluta del Congrés? I per a obtenir una majoria simple? I al Senat, quants senadors es necessiten per a aconseguir la majoria absoluta de la cambra?
7. Què succeeix si no s'aproven els pressupostos generals de l'Estat?
8. Què cal fer si el Congrés no atorga la seva confiança ni en primera ni en segona votació a un candidat a president del Govern proposat pel rei?
9. De quins mecanismes disposa el Parlament per a destituir un president en el qual ja no confia? I els ciutadans, a part de les eleccions, disposen d'algun mecanisme directe per a poder cessar anticipadament el president del Govern?
10. En quins supòsits i amb quins requisits els danys causats per error judicial i els que siguin conseqüència del funcionament anormal de l'Administració de justícia donen dret a un indemnització a càrrec de l'Estat? Argumenteu si considereu que és una regulació justa o no.
11. Són reelegibles els magistrats del TC, un cop han exhaurit el seu mandat de nou anys? Un cop acaba aquest mandat, quin termini hi ha perquè el Congrés i el Senat elegeixin els magistrats que els pertoca designar?
12. La Constitució no permet que els jutges i magistrats pertanyin a partits polítics ni a sindicats. Amb l'objectiu de preservar la imatge d'imparcialitat del jutjador, n'hi hagués hagut prou a prohibir l'exercici de funcions directives en partits i sindicats, tal com es fa per als membres del TC? És una prohibició eficaç?
13. En les comunitats autònombes que van aprovar el seu Estatut pel procediment de l'article 151 CE, per a poder ser elegit president de la comunitat autònoma, cal ser membre de l'assemblea legislativa autonòmica? Per al nomenament del president d'una comunitat autònoma, és necessària la participació del president del Govern espanyol?
14. Si el Govern de l'Estat considera que una determinada decisió d'una comunitat autònoma envaeix les seves competències, quines possibilitats d'actuació té per a reclamar la seva competència quan la decisió ha estat presa mitjançant una norma reglamentària i quan ho ha estat mitjançant una norma amb rang de llei?
15. La Constitució espanyola, preveu mecanismes per a deixar permanentment obert el procés autonòmic? Raoneu jurídicament la resposta i, si és afirmativa, esmenteu quins són.
16. Hi ha alguna obligació constitucional d'uniformitat pel que fa al règim de competències de les comunitats autònombes?

## Exercicis d'autoavaluació

1. El rei representa...
  - a) el poble espanyol.
  - b) el poble espanyol, però juntament amb les Corts Generals i el Govern.

c) l'Estat.

2. Poden contrasignar els actes del rei...

- a) només el president del Govern i els ministres.
- b) el president del Govern, els ministres i, en dos casos concrets, el president del Congrés (proposta i nomenament del president del Govern).
- c) el president del Govern, els ministres, el president del Congrés (proposta i nomenament del president del Govern) i els presidents dels parlaments autonòmics (nomenament dels presidents de la CA).

3. Les Corts Generals...

- a) són sobiranes, i per tant no han d'actuar subordinades a la Constitució.
- b) són el Parlament de l'Estat espanyol.
- c) estan formades pel Congrés, el Senat i els parlaments autonòmics.

4. La pèrdua de la condició de parlamentari...

- a) només es dóna per l'acabament del mandat, en expirar el termini de quatre anys o per dissolució anticipada de la cambra.
- b) es produeix automàticament per l'expulsió del partit pel qual va ser elegit.
- c) es produeix per decisió judicial ferma que n'anul·li l'elecció o la proclamació.

5. La prerrogativa que impedeix que s'insti contra el parlamentari qualsevol procediment sancionador que tingui com a causa les opinions o els vots manifestats en l'exercici de la seva funció és...

- a) la prohibició del mandat imperatiu.
- b) inviolabilitat.
- c) la immunitat.

6. En la moció de censura...

- a) les Corts Generals es pronuncien, per iniciativa pròpia, sobre el manteniment o la ruptura de la confiança política que atorgaren al president o a la presidenta en la votació d'investidura.
- b) la majoria necessària per a resultar guanyadora és la majoria de dos terços.
- c) s'exigeix un mínim d'una desena part dels diputats com a requisit de presentació.

7. Segons la Constitució, el Congrés ha de tenir...

- a) 350 diputats.
- b) un màxim de 350 diputats.
- c) entre 300 i 400 diputats.

8. Els senadors són elegits...

- a) tots pels parlaments de les comunitats autònombes.
- b) majoritàriament per elecció directa, però també n'hi ha de designats per les assemblees legislatives de les comunitats autònombes.
- c) majoritàriament per elecció directa, però també n'hi ha de designats pel rei.

9. En el Parlament, el quòrum de decisió ordinari és el de...

- a) la majoria simple.
- b) la majoria absoluta.
- c) la unanimitat.

**10.** El defensor del poble és designat...

- a) directament pel poble en eleccions.
- b) només pel Congrés per un període de 5 anys.
- c) per les Corts Generals per un període de 5 anys.

**11.** Els membres del Govern de l'Estat (si no són, a més, parlamentaris) gaudeixen...

- a) d'inviolabilitat i immunitat, però no d'un fur judicial.
- b) d'inviolabilitat i d'un fur judicial.
- c) d'un fur judicial.

**12.** Els únics integrants del poder judicial són...

- a) els jutges i els secretaris judiciais.
- b) els jutges i magistrats.
- c) els jutges, magistrats i membres del Ministeri Fiscal.

**13.** Els jutges i magistrats...

- a) només estan sotmesos a la Constitució, no a la llei.
- b) només estan sotmesos a la Constitució i a la llei.
- c) estan sotmesos a la Constitució, a la llei i a la resta de l'ordenament jurídic.

**14.** El Consell General del Poder Judicial...

- a) està format només per jutges i magistrats.
- b) és un òrgan jurisdiccional del poder judicial.
- c) no forma part del poder judicial.

**15.** Els magistrats del TC són elegits per un període de...

- a) 4 anys.
- b) 5 anys.
- c) 9 anys.

**16.** El termini per a interposar una qüestió d'inconstitucionalitat és de...

- a) 3 mesos.
- b) 9 mesos.
- c) No hi ha termini, ja que qualsevol norma amb rang de llei es pot qüestionar mentre sigui vigent.

**17.** Els principis constitucionals sobre els quals es vertebra l'estat autonòmic són...

- a) uniformitat, autonomia i solidaritat.
- b) unitat, autonomia, solidaritat i el principi dispositiu.
- c) unitat, sobirania, solidaritat i jerarquia.

**18.** Les competències que assumeix cada comunitat autònoma...

- a) les decideix lliurement cada CA.
- b) les fixa la Constitució.
- c) les estableix l'Estatut d'autonomia de la CA.

**19.** Les competències no atribuïdes expressament a l'Estat per la Constitució...

- a) poden correspondre a les comunitats autònomes en virtut dels seus estatuts.
- b) corresponen automàticament a les comunitats autònomes.

c) en cas que no siguin assumides per les comunitats autònombes en els seus estatuts, corresponen als municipis.

**20.** D'acord amb la Constitució, l'Estat s'organitza territorialment en...

- a) municipis i comunitats autònombes.
- b) municipis, províncies i en les comunitats autònombes que es constitueixin.
- c) municipis, comarques, províncies i en les comunitats autònombes que es constitueixin.

**21.** L'alteració dels límits provincials ha de ser aprovada...

- a) pel Govern de l'Estat i pels municipis implicats.
- b) per les Corts Generals mitjançant una llei orgànica.
- c) per la CA o les comunitats autònombes implicades.

## Solucionari

### Exercicis d'autoavaluació

1. c

2. b

3. c

4. c

5. b

6. c

7. c

8. b

9. a

10. c

11. c

12. b

13. b

14. c

15. c

16. c

17. b

18. b

19. a

20. b

21. b

## Glossari

**AGE** *f* Administració General de l'Estat. És un dels tres tipus d'administració de base territorial que hi ha actualment a l'Estat espanyol, juntament la de les comunitats autònomes i la local (la de les províncies i municipis). És l'aparell burocràtic dirigit pel Govern i dotat de personalitat jurídica única, que s'encarrega de protegir i complir els interessos públics la definició dels quals correspon als poders estatals.

**bicameralisme** *m* Sistema organitzatiu en què el Parlament està format per dues cambres. A l'Estat espanyol, el Congrés dels Diputats i el Senat. El bicameralisme espanyol és asimètric, és a dir, hi ha funcions que només exerceix una cambra (el Congrés), i és també desigual, ja que el Congrés té preeminència decisòria sobre el Senat.

**CE** *f* Constitució espanyola.

**CES** *m* Consell Econòmic i Social, regulat per la Llei 21/1991, de 17 de juny.

**clàusula de supletorietat del dret de l'Estat** *f* Regla de relació entre els ordenaments estatal i autonòmic, per la qual les llacunes d'aquests que no es puguin autointegrar han de ser integrades per normes estatals.

**Comissió parlamentària** *f* Les cambres parlamentàries funcionen en Ple i en comissions. Les comissions són "miniplens", ja que la composició reflecteix proporcionalment la composició política del Ple. Les comissions en el parlamentarisme actual no tan sols compleixen una funció preparatòria o instructora, sinó que també són òrgans de decisió. Hi ha diverses classes de comissions, com ara les permanents legislatives, les permanents no legislatives, les de legislatura, les d'investigació o les mixtes del Congrés i el Senat.

**competència** *f* Funció pública sobre una determinada matèria, que s'exerceix en un territori també determinat.

**composició del Congrés** *f* El Congrés està format actualment per 350 diputats (la Constitució n'estableix un mínim de 300 i un màxim de 400). Els diputats s'elegeixen per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret. La fórmula electoral és proporcional en la variant d'Hondt.

**composició del Senat** *f* Com a cambra de representació territorial, té una doble composició. D'una banda, els senadors elegits directament sobre una base provincial igualitària a la península i amb singularitat a les illes, Ceuta i Melilla i, de l'altra, els senadors designats pels parlaments de les comunitats autònomes, un per cada comunitat i un més per cada milió d'habitants.

**comunitat autònoma** *f* Institució d'autogovern de les nacionalitats i les regions que exerceixen el dret a l'autonomia que els reconeix l'article 2 de la CE.

**conflicte negatiu de competències** *m* Procediment que se segueix davant del Tribunal Constitucional quan l'Estat i una comunitat autònoma declinen la seva competència d'actuació a requeriment d'un tercer. També es pot iniciar per part del Govern estatal davant de la declinació competencial d'una comunitat autònoma.

**conflicte positiu de competències** *m* Procediment que se segueix davant del Tribunal Constitucional quan l'Estat o una comunitat autònoma considera que l'altra part (o una altra comunitat) ha vulnerat l'ordre de distribució de competències establert en el bloc de la constitucionalitat.

**Consell de Ministres** *m* Òrgan col·legiat plenari del Govern de l'Estat al qual correspon l'exercici de les competències polítiques i administratives més rellevants. És presidit pel president del Govern i també en són membres els vicepresidents, si n'hi ha, i els ministres.

**Consell General del Poder Judicial** *m* És l'òrgan superior de govern del poder judicial. Està integrat pel president, que és també el president del Tribunal Suprem, i per vint vocals. No forma part del poder judicial.

**control parlamentari** *m* Activitat parlamentària que s'encarrega d'inspeccionar o fiscalitzar el Govern i l'Administració, també verifica si s'adequen als paràmetres que estableix el Parlament. Els mecanismes mitjançant els quals s'exerceix poden ser de dos tipus: de control-inspecció o control-sanció, i en aquest últim cas poden comportar l'exigència de responsabilitat política i el cessament del Govern.

**Corona** *f* Nom de l'òrgan constitucional i general que té atribuïda la funció de cap d'Estat. El rei és el titular d'aquest òrgan.

**Corts Generals** *f* Nom actual del Parlament espanyol, que representa el poble espanyol. Estan formades pel Congrés i el Senat.

**departament ministerial** *m* És la unitat bàsica de l'estructuració de l'Administració de l'Estat. El ministre és el cap del departament ministerial.

**Diputació Permanent** *f* Òrgan parlamentari que garanteix la continuïtat o la permanència de les cambres en els períodes entre sessions o quan s'han dissolt. Cada cambra té una diputació permanent.

**dissolució de les cambres** *f* Acte que posa fi a la legislatura. Els supòsits previstos en la Constitució són la natural (quan s'ha exhaurit el mandat), la discrecional (art. 115.1 CE) i l'automàtica (art. 99.5 i 168 CE).

**EBEP** *m* Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic.

**estat autonòmic** *m* Model d'estat compost desenvolupat a partir dels principis i procediments establerts per la Constitució espanyola de 1978.

**estat compost** *m* Model d'organització territorial del poder de l'Estat pel qual aquest es divideix en dues instàncies territorials de govern, amb institucions pròpies i competències de naturalesa estatal.

**estat unitari** *m* Model d'estat segons l'organització territorial del seu poder que es basa en l'existència d'un nivell únic o instància de govern de naturalesa estatal.

**Estatut d'autonomia** *m* Norma institucional bàsica de les comunitats autònombes, en forma de llei orgànica, i elaborada i aprovada segons procediments especials.

**Estatut dels parlamentaris** *m* Condició de què gaudeixen els parlamentaris, que agrupa les prerrogatives o les garanties dels parlamentaris (inviolabilitat, immunitat, fur especial) i altres qüestions relatives a la naturalesa del mandat, les incompatibilitats, la inelegibilitat i els drets i deures que tenen durant l'exercici del càrec.

**FJ** *m* Fonament jurídic.

**Govern** *m* Òrgan constitucional col·legiat que dirigeix i coordina el president del Govern. Actualment està format pel president, el vicepresident, si s'escau, i els ministres, però la Constitució preveu que també en puguin formar part altres membres que estableixi la llei.

**Govern en funcions** *m* Situació en què es troba el Govern des que es produeix la causa del cessament del Govern fins que en pren possessió el nou.

**grups parlamentaris** *m* Són els subjectes col·lectius del funcionament del Congrés i el Senat. En realitat, són els protagonistes de la vida parlamentària. El dret parlamentari els atribueix l'exercici de les funcions més importants.

**independència judicial** *f* Un dels dos principis estructurals del poder judicial. Durant l'exercici de la funció jurisdiccional, el jutge està subjecte únicament a la Constitució i a l'imperi de la llei. La independència garanteix que el jutge no rebi pressions i que ningú no el pertorbi en el procés d'interpretació i aplicació del dret.

**investidura del president del Govern** *f* És el procediment en què s'expressa la confiança parlamentària a un candidat a president del Govern. A l'Estat espanyol, el candidat, proposat pel rei, és investit pel Congrés dels Diputats.

**Junta de Portaveus** *f* És el principal exponent orgànic del parlamentarisme de grups parlamentaris. La Junta està formada pel president de la cambra i el portaveu o el cap de cada grup parlamentari.

**jutjar** *m* Genèricament, és una activitat d'aplicació del dret en un cas o un litigi concret. Específicament, jutjar és aplicar el dret, un jutge independent i imparcial, en un procés amb determinades garanties i que la seva decisió s'imposi imperativament a les parts del procés i tingui el grau d'irrevocabilitat més gran en l'ordenament jurídic.

**LECrim** *f* Llei d'enjudiciament criminal.

**legislatura** *f* És el període per al qual s'elegeixen les cambres parlamentàries. Tant el Congrés com el Senat s'elegeixen, en principi, per quatre anys, però es poden dissoldre anticipadament (art. 115, 99 i 168 CE) o, excepcionalment, es pot prorrogar la legislatura (art. 116.5 CE).

**LO** *f* Llei orgànica.

**LOHAPA** *f* Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic.

**LOFAGE** *f* Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat.

**LOTCU** *f* LO 2/192, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes.

**LOPJ** *f* Llei orgànica del poder judicial.

**LOREG** *f* Llei orgànica de règim electoral general.

**LOTC** *f* Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

**LRJPAC** *f* Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

**MF** *m* Ministeri Fiscal. Òrgan constitucional que promou l'acció de la justícia en defensa de la legalitat, dels drets dels ciutadans i de l'interès públic tutelat per la llei. Exerceix les seves funcions per mitjà d'òrgans propis -encapçalats pel fiscal general de l'Estat-, d'acord amb els principis d'unitat d'actuació i dependència jeràrquica, i legalitat i imparcialitat.

**ministres** *m* Són, alhora, membres del Govern i del Consell de Ministres, òrgans unipersonals de Govern, i també caps d'un departament ministerial. Hi pot haver ministres sense cartera.

**moció de censura** *f* Procediment en què el Congrés dels Diputats exigeix per majoria absoluta responsabilitat política al Govern. El model adoptat a l'Estat espanyol, moció de censura constructiva, suposa, en el mateix acte, negar la confiança a un govern i expressar-la (investir) en favor d'un nou president del Govern.

**modificació extraestatutària de les competències** *f* Mecanismes previstos en l'article 150 de la CE per a alterar la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònoms sense reformar els seus estatuts d'autonomia respectius.

**poder judicial** *m* És el conjunt de jutjats i tribunals als quals correspon en exclusiva la potestat de jutjar i fer executar el que s'ha jutjat, que estan formats pel conjunt de jutges i magistrats que administren justícia en els jutjats i els tribunals regulats per la Llei orgànica del poder judicial. No tots els òrgans jurisdiccionals formen part del poder judicial.

**president del Govern** *m* És qui dirigeix l'acció del Govern i coordina les funcions de la resta dels seus membres i és qui els elegeix. Rep i canalitza la relació de confiança amb el Congrés dels Diputats. Té una posició preeminent dins el col·legi governamental.

**principi de col·laboració** *m* Criteri general que ha d'inspirar la relació mútua entre l'Estat i les comunitats autònoms, configurat com a deure constitucional pel Tribunal Constitucional, pel qual estan obligats a actuar d'una manera positiva i constructiva en les seves relacions en l'exercici de les seves competències.

**qüestió de confiança** *f* És un instrument de confirmació del vincle de confiança que el Govern rep en la investidura, d'iniciativa del president del Govern. La qüestió es delibera i es vota en el Congrés dels Diputats i s'atorga per majoria simple.

**qüestió d'inconstitucionalitat** *f* És un procediment de control de constitucionalitat indirecte de les normes amb valor de llei que es planteja davant del Tribunal Constitucional, que és qui el resol. El pot plantejar un òrgan judicial quan consideri, en algun procés, que una norma amb valor de llei, aplicable al cas, de la validesa de la qual depengui el veredicte, pot ser contrària a la Constitució.

**RCD** *m* Reglament del Congrés dels Diputats.

**recurs d'inconstitucionalitat** *m* Procediment de control directe de constitucionalitat de les normes amb valor de llei que es planteja davant del Tribunal Constitucional, que és qui el resol. Només el poden plantejar els sis legitimats que estableix l'article 162.1a. CE.

**referendament** *m* En català també es pot dir *contrasignatura*. És l'instrument que garanteix la irresponsabilitat absoluta del rei i que consisteix en la contrasignatura d'alguns dels òrgans que preveu taxativament la Constitució i que és qui assumeix la responsabilitat sobre la intervenció reial en l'acte. És un requisit de validesa de l'acte reial.

**regència** *f* En els supòsits de minoria d'edat o incapacitat del rei, el regent és qui exerceix, temporalment, de cap d'Estat. El regent supleix el rei i exerceix les mateixes funcions que ell.

**Reglament parlamentari** *m* Norma jurídica primària i necessària que expressa la voluntat autònoma del Parlament i regula l'organització, el funcionament i l'exercici de les funcions de cada cambra parlamentària.

**rei** *m* És el cap d'Estat, el titular de la Corona. El rei accedeix a la Corona de manera hereditària i vitalícia. El rei és inviolable i no és responsable ni políticament ni jurídicament.

**RS** *m* Reglament del Senat.

**sessions conjuntes de les cambres** *f* El Congrés i el Senat funcionen ordinàriament separadament. No obstant això, la Constitució estableix uns supòsits en què les cambres actuen en sessió conjunta (Ple de les Corts Generals). El president del Congrés dels Diputats presideix la sessió.

**STC** *f* Sentència del Tribunal Constitucional.

**Tribunal Constitucional** *m* Òrgan constitucional de l'Estat, de naturalesa jurisdiccional tot i que no està integrat en el poder judicial i que es defineix com l'intèrpret suprem de la Constitució. Està format per dotze magistrats i actua jurisdiccionalment en Ple o per mitjà de les sales o les seccions.

**via d'accés a l'autonomia** *f* Conjunt de procediments pels quals les nacionalitats i les regions exerceixen el dret a l'autonomia que els reconeix l'article 2 de la CE i constitueixen comunitats autònombes.

## Bibliografia

### Bibliografia sobre la Corona i el cap de l'Estat

**Alonso de Antonio, A.** (1990). "El rey y las Fuerzas Armadas en la Constitución de 1978". A: Diversos autores. *El Título preliminar de la Constitución*. Madrid: Ministerio de Justicia.

**Aragón Reyes, M.** (1990). *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución Española*. Madrid: Civitas.

**Freixes Sanjuán, T.** (1991). "La Jefatura del Estado monárquica". *Revista de Estudios Políticos* (núm. 73). Madrid: CEPC.

**García Canales, M.** (1991). *La monarquía parlamentaria española*. Madrid: Tecnos.

**Gómez Sánchez, Y.** (coord.) (2006). *xxv años de monarquía parlamentaria*. Madrid: Sanz y Torres.

**Leyland, P.** (2007). *The constitution of the UK. A contextual analysis*. Oxford / Portland, Oregon: Hart Publishing.

**Menéndez Rexach, A.** (1979). *La Jefatura del Estado en el derecho público español*. Madrid: INAP.

**Mellado, P.; Gómez, Y.** (1986). "En torno a la posible inconstitucionalidad del apartado 1 del artículo 57 de la Constitución española de 1978". *RDP* (núm. 22). Madrid: UNED.

**Morán, G.** (1991). *El precio de la transición*. Barcelona: Planeta.

**Pérez Royo, J.** (1984). "Jefatura del Estado y democracia parlamentaria". *REP* (núm. 39). Madrid: CEPC.

**Torres del Moral, A.** (1997). *El Príncipe de Asturias (su estatuto jurídico)*. Madrid: Congreso de los Diputados.

**Torres del Moral, A.; Gómez Sánchez, A.** (coords.) (1995). *Estudios sobre la Monarquía*. Madrid: UNED.

**Porras Ramírez, J. M.** (1995). *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*. Madrid: Tecnos.

### Bibliografia sobre les Corts Generals

**Diversos autores** (1987). *Las Cortes Generales* (3 vol.). Madrid: IEF.

**Caamaño, F.** (1991). *El mandato parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.

**Cazorla Prieto, L. M.** (1985). *Las Cortes Generales, ¿Parlamento contemporáneo?* Madrid: Civitas.

**Chueca Rodríguez, R. L.** (1993). *La regla y el principio de la mayoría*. Madrid: CEC.

**Garrorena Morales, A.** (1990). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.

**Guillén López, E.** (2002). *La continuidad parlamentaria: las Diputaciones Permanentes*. Madrid: Civitas.

**López Aguilar, J. F.** (1991). *Minoría y oposición en el parlamentarismo: Una aproximación comparativa*. Madrid: Congrés dels Diputats.

**Lucas Murillo de la Cueva, P.** (1991). *El estatuto de los parlamentarios (problemas generales)*. Vitòria: Parlament Basc.

**Molas, I.; Pitarch, I.** (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid: Tecnos.

**Morales Arroyo, J. M.** (1990). *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Madrid: CEC.

**Santolalla López, F.** (1984). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional.

**Solé Tura, J.; Aparicio Pérez, M. A.** (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos.

**Solozábal Echevarría, J. J.** (2008). *Repensar el Senado. Estudios sobre la reforma*. Madrid: Senado.

#### Bibliografia sobre el Govern i l'Administració

**Acosta Sánchez, J.** (1988). *Gobierno y administración en la Constitución*. Madrid: IEF.

**Baena del Alcázar, M.** (1984). *Organización administrativa*. Madrid: Tecnos.

**Bar Cendón, A.** (1983). *El Presidente del Gobierno en España*. Madrid: Civitas.

**Díez-Picazo, L. M.** (1996). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica.

**Diversos autores** (1988). *Gobierno y administración en la Constitución* (2 vol.). Madrid: IEF.

**Diversos autores** (2008). *Estudios sobre el Gobierno*. Madrid: INAP.

**Fernández Carnicero, C. J.** (coord.) (2002). *Comentarios a la Ley del Gobierno*. Madrid: INAP.

**Fernández Sarasola, I.** (2002). *La función de Gobierno en la Constitución española de 1978*. Oviedo: Universidad de Oviedo.

**García Fernández, J.** (1995). *El Gobierno en acción: elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*. Madrid: BOE/CEC.

**García Mahamut, R.** (2000). *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en la Constitución*. Madrid: Tecnos.

**Gómez Montoro, A.; Aragón Reyes, M.** (2005). *El Gobierno: problemas constitucionales*. Madrid: CEPC.

**González Hernández, E.** (2002). *La responsabilidad penal del Gobierno*. Madrid: CEPC.

**Guillén López, E.** (2002). *El cese del Gobierno y el gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*. Sevilla: IAAP.

**Holgado Gozález, M.** (2008). *El programa de gobierno y sus sistemas de control*. València: Tirant lo Blanch.

**López Calvo, J.** (1996). *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Madrid: Tecnos.

**López Guerra, L.** (1988). "Funciones del gobierno y dirección política". *Documentación administrativa* (núm. 215). Madrid: INAP.

**López Guerra, L.** (2004). "El Gobierno y su regulación: enfoques positivos y negativos". *REDC* (núm. 70). Madrid: CEPC.

**Lucas Murillo de la Cueva, P.** (coord.) (2007). *Gobierno y Constitución*. València: Tirant lo Blanch.

**Martín-Retortillo, S.** (1981). *Administración y Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

**Mateos y de Cabo, O. I.** (2006). *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*. Madrid: La Ley.

**Monreal, A.** (ed.) (2000). *La división de poderes: El Gobierno*. Barcelona: ICPS-Universitat de Lleida.

**Parejo Alfonso, L.** (ed.) (1996). *Estudios sobre el Gobierno. Seminario sobre el proyecto de Ley reguladora del Gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III / BOE.

**Pérez Francesch, J. L.** (1993). *El Gobierno*. Madrid: Tecnos.

**Porras Ramírez, J. M.** (1998). "Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno". *RAP* (núm. 146). Madrid: CEPC.

**Sejas Villadangos, E.** (2003). *Responsabilidad jurídica del Gobierno y defensa de la Constitución*. Lleó: Universidad de León.

#### Bibliografia sobre les relacions entre les Corts i el Govern

**Ackerman, B.** (2007). *La nueva división de poderes*. Mèxic, DF: FCE.

**Aragón, M.** (1995). *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

**García Morillo, J.** (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Tecnos.

**González Trevijano, P.J.** (1996). *La cuestión de confianza en la Constitución de 1978*. Madrid: Corts Generals.

**Guerrero Salom, E.** (2000). *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)*. Madrid: Tecnos.

**Pau Vall, F.** (coord.) (1998). *Parlamento y control del Gobierno*. Cizur Menor: Aranzadi.

**Revenga Sánchez, M.** (1988). *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*. Madrid: CEC.

**Ruiz Tarriás, S.** (2007). *Los presupuestos generales del Estado en las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*. Madrid: Civitas.

**Vírgala Foruria, E.** (1988). *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Madrid: CEC.

#### Bibliografia sobre el poder judicial

**Andrés Ibáñez, P.; Movilla Álvarez, C.** (1986). *El Poder Judicial*. Madrid: Tecnos.

**Arnaldo Alcubilla, E; Iglesias, S.** (coords.) (2002). *El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia*. Madrid: CEPC.

**Borrell, J.** (2002). *Estado autonómico y Poder Judicial*. Barcelona: IEA/Atelier.

**Cabellos Espiérrez, M. A.** (2004). "La adecuación del Poder Judicial al modelo de Estado". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 68). Oñati: IVAP.

**Díez Picazo, L. M.** (1991). *Régimen constitucional del Poder Judicial*. Madrid: Civitas.

**Granados, F.** (1989). *El Ministerio Fiscal (del presente al futuro)*. Madrid: Tecnos.

**Gerpe Landín, M.** (1991). "La composición del Consejo General del Poder Judicial". *RCEC* (núm. 9). Madrid: CEC.

**Gerpe, M.; Cabellos Espiérrez, M. A.; Fernández, M.** (2005). "La aproximación del gobierno del poder judicial a la realidad autonómica del Estado". *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 72). Oñati: IVAP.

**Hernández Martín, V.** (1992). *Independencia del juez y desorganización judicial*. Madrid: Civitas.

**López Aguilar, J. F.** (1994). *Justicia y Estado autonómico*. Madrid: Civitas.

**López Guerra, L.** (1997). "La legitimidad democrática del juez". *Cuadernos de Derecho Público* (núm. 1). Madrid: INAP.

**Marchena Gómez, M.** (1992). *El Ministerio fiscal (su pasado y su futuro)*. Madrid: Marcial Pons.

**Martínez Dalmau, R.** (1999). *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*. València: Tirant lo Blanch.

**Monreal, A.** (ed.) (1996). *La división de poderes: El Poder Judicial*. Barcelona: ICPS.

**Requejo Pagés, J. L.** (1989). *Jurisdicción e independencia del juez*. Madrid: CEC.

**Stone Sweet, A.** (2000). *Governing with judges: Constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

**Terol Becerra, M. J.** (1993). *El Consejo General del Poder Judicial*. Madrid: CEC.

#### Bibliografia sobre el Tribunal Constitucional

**Aja, E.** (1998). *Las tensiones entre el TC y el legislador en la Europa actual*. Barcelona: Ariel.

**Alexy, R.** (2007). *Teoría de la argumentación jurídica: la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica* (2a. ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Alonso García, R.** (2005). "Constitución española y constitución europea: guión para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía". *Revista española de derecho constitucional* (núm. 73, any 25). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Aragón Reyes, M.** (2009). "La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional" *REDC* (núm. 85). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Balaguer Callejón, F.** (coord.) (2008). *La nueva ley orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos.

**Caamaño Domínguez, E.; Gómez Montoro, A.; Medina Guerrero, M.; Requejo, Pagés, J. L.** (1997). *Jurisdicción y procesos constitucionales*. Madrid: McGraw-Hill.

**Diversos autores** (1995). *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*. Madrid: CEC.

**Diversos autores** (1995). *Enciclopedia Jurídica Básica* (4 vol.). Madrid: Civitas.

**Espín Templado, E.; Díaz Revorio, F. J.** (coords.) (2000). *La justicia constitucional en el Estado democrático*. València: Tirant lo Blanch.

**Favoreu, L.** (1995). *Los tribunales constitucionales*. Barcelona: Ariel.

**Ferreres Comella, V.** (2007). *Justicia constitucional y democracia* (2a. ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**García de Enterría, E.** (2006). *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (4a. ed.). Cizur Menor: Aranzadi.

**Kelsen, H.** (1995). *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Madrid: Tecnos.

**Pérez Tremps, P.** (1985). *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Madrid: CEC.

**Pulido Quecedo, M.** (1995). *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: anotada con jurisprudencia*. Madrid: Civitas.

**Rubio Llorente, F.** (1993). *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*. Madrid: CEC.

**Schmitt, C.** (1998). *La defensa de la Constitución*. Madrid: Tecnos.

**Tomás y Valiente, F.** (1993). *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*. Madrid: CEC.

**Villaverde, I.** (1997). *La inconstitucionalidad por omisión*. Madrid: McGraw-Hill.

#### Bibliografia sobre l'organització territorial de l'Estat

**Aja, E.** (2003). *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales* (2a. ed.). Madrid: Alianza.

**Álvarez Conde, E.** (coord.) (2007). *El futuro del modelo de Estado*. Madrid: Iustel.

**Aragón Reyes, M.** (2007). "La organización institucional de las Comunidades Autónomas". *REDC* (núm. 79). Madrid: CEPC.

**Castellà Andreu, J. M.; Pons Parera, E.** (1996). "Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla". *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*. Barcelona: Fundación Carles Pi i Sunyer.

**Cruz Villalón, P.** (1992). "La Constitución territorial del Estado". *Autonomies* (núm. 13). Barcelona: EAPC.

**Fernández Farreras, G.** (2008). *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?* Madrid: Civitas.

**Fossas, E.** (2007). *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons.

**Garrido Mayol, V.** (dir.). *Modelo de Estado y reforma de los Estatutos*. València: Universitat de València.

**Gómez Montoro, A.** (2007). *La reforma del Estado Autonómico*. Madrid: CEPC.

**Häberle, P.** (2008). "El valor de la autonomía como elemento de la cultura constitucional común europea". *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (RdDCE) (núm. 10). Granada: IAAP.

**Muñoz Machado, S.** (2007). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (2 vol.). Madrid: Iustel.

**Porras Ramírez, J. M.** (2005). "El autogobierno local en el Estado autonómico. Premisas para una reforma necesaria". *REDC* (núm. 75). Madrid: CEPC.

**Ortega, L.; Martín, I.** (2005). *La reforma del Estado autonómico*. Madrid: CEPC.

**Ruiz-Rico, G.** (coord.) (2006). *La reforma de los estatutos de autonomía: actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*. València: Tirant lo Blanch.

**Viver Pi-Sunyer, C.** (1994). *Las autonomías políticas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.