

Ramón  
Guillermo  
Aveledo

## **LAS CORTES GENERALES**

El Parlamento en la  
Constitución Española de 1978

# LAS CORTES GENERALES

*El Parlamento en la Constitución Española de 1978*

RAMÓN GUILLERMO AVELEDO



---

*LAS CORTES GENERALES. EL PARLAMENTO EN LA  
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978*

Ramón Guillermo Aveledo

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323

Diseño y Producción: **ab**ediciones

Diagramación: Isabel Valdivieso

Diseño de portada: Isabel Valdivieso

Corrección: **ab**ediciones / Ramón Guillermo Aveledo

© Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro

Universidad Católica Andrés Bello

Primera edición 2019

Hecho el Depósito de Ley

Depósito Legal: DC2019000273

ISBN: 978-980-244-924-8

Impreso en Venezuela

*Printed in Venezuela*

Por: Fundación Negro Sobre Blanco, Gupo Editorial

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

*A la memoria de Antonio  
Cánovas del Castillo y  
Adolfo Suárez*



# ÍNDICE



## CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978

Preámbulo .....	7
1. HITOS HISTÓRICOS EN EL PARLAMENTARISMO ESPAÑOL .....	9
De la Edad Media a Bayona .....	10
Cádiz.....	12
Del Estatuto Real de 1834 a la breve I República.....	16
Cánovas del Castillo y la Restauración.....	19
Una República entre dos dictaduras .....	22
Adolfo Suárez y la transición española a la democracia .....	26
2. LAS CORTES EN LA CONSTITUCIÓN .....	33
Estructura y funciones de las Cortes y estatuto de los parlamentarios .....	35
El procedimiento legislativo .....	38
Parlamento y Gobierno .....	42
Justicia constitucional y parlamento.....	49
3. PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CUESTIÓN CATALANA.....	53
Acerca del marco constitucional.....	53
Los derechos históricos.....	63
Catalunya.....	66
El Parlamento en el desarrollo del Estado de Autonomías .....	69

El Artículo 155, supuestos teóricos e implicaciones prácticas.....	71
La crisis catalana de 2017 .....	76
Conclusiones.....	85
Bibliografía .....	86

# CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978



## Preámbulo

*La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:*

*Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.*

*Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.*

*Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.*

*Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.*

*Establecer una sociedad democrática avanzada, y*

*Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.*





# HITOS HISTÓRICOS EN EL PARLAMENTARISMO ESPAÑOL

## 1

La centralidad del parlamento en la democracia es reconocida, tanto como la relación indisoluble entre la institución representativa y el sistema político de libertades y antes, cuando el Antiguo Régimen fue dando paso al Estado Liberal<sup>1</sup> con los condicionamientos impuestos por el modo cómo los cambios se van produciendo en cada realidad nacional en procesos lentos, desiguales, nunca lineales, como corresponde a los movimientos del poder.

En España, a comprender la evolución de su órgano deliberante nos ayudará repasar su larga historia.

“El parlamentarismo español es (...) una creación *ex novo*, no basado en una acumulación de tradiciones y prácticas históricas, sino en disposiciones producto de la pura voluntad organizadora del legislador”<sup>2</sup>, lo escribía Santaolalla apenas transcurrido un quinquenio desde la vigencia constitucional que el año anterior había visto elegir su segunda legislatura y el ascenso al poder, por primera vez desde la Guerra Civil y luego del franquismo, del Partido Socialista Obrero Español. Hoy hablamos de más de cuarenta años de vida parlamentaria desde aquella elección de junio de 1977 y de una Constitución que en diciembre alcanzará las cuatro décadas. Muy lejos de la pretensión de enmendar la plana al distinguido especialista, opino que sin embargo que esa tradición histórica existe y que es cierto que ha sido discontinua, accidentada, interrumpida por conflictos recurrentes que durante prolongados períodos la hicieron ver casi como una excepción. Pero aún en sus peores momentos, no puede decirse que una vocación de tan antigua data se haya borrado.

1 Alonso de Antonio, José Antonio y Angel Luis.: *Introducción al Derecho Parlamentario*. Dykinson. Madrid, 2002.

2 Santaolalla López, Fernando.: *Derecho Parlamentario Español*. Editorial Nacional. Madrid, 1984

## De la Edad Media a Bayona

La convocatoria en León en 1188 de una curia regia extraordinaria a la cual por primera vez asisten representantes de las ciudades se considera el origen de las Cortes<sup>3</sup>. Pero la historia comienza más atrás. Pero aún antes del siglo XII, con los reyes visigodos vemos el Aula Regia que cumplía funciones de asesoramiento y colaboración y, con más libertad ante el poder real por su naturaleza religiosa los Concilios, los cuales alcanzan su mayor influencia con Recaredo I dada la unión entre Iglesia y Estado. En la Reconquista hubo diversas modalidades y denominaciones de estos cuerpos, hasta la *Curia Regis* de Navarra en el siglo X y las de León y Castilla en el XI cuya denominación se transformaría hasta la de Cortes que ha prevalecido históricamente. Castilla y León se unen en un solo reino en 1230, pero ya en 1188, convocada por Alfonso IX, en León se reunirá una Curia que incluye representantes de las ciudades, fuera de la aristocracia y los eclesiásticos. Entre finales del siglo XII y comienzos del XIII, Castilla, Aragón, Cataluña, Valencia con estructura variable le seguirán. Navarra lo hará a comienzos del XIV. En distintas modalidades, aristocracia, clero y burguesía integraban aquellos cuerpos, siempre de convocatoria real. Y se dedicaban básicamente a cuatro asuntos<sup>4</sup>: concesión a la Corona de servicios económicos extraordinarios<sup>5</sup>, intervención en la juramentación de los reyes y sus herederos, reparación de agravios y participación en la labor legislativa. Llegaron a constituir Cortes de Diputación, especie de comisión delegada de funcionamiento cuando no estuvieran reunidas.

En cuanto a la legislación, destacarían las Cortes catalanas y mucho menos las castellanas. En las de Aragón, titulares de competencias judiciales, se requería la unanimidad para que los

3 García de Cortázar, Fernando y González Vesga, José Manuel.: *Breve historia de España*. Alianza. Madrid, 2005.

4 Giménez Martínez, Miguel Ángel.: *Historia del Parlamentarismo Español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2017.

5 Se refiere a contribuciones

fueros acordados fueran promulgados, no así en las de Valencia. En las de Navarra ello se hacía mediante los Amejoramientos que eran ampliaciones del Fuero.

Bajo los Austrias las Cortes fueron declinando paulatinamente. A partir de las de Toledo (1538-39) convocadas por Carlos V, fueron excluidos los estamentos de la nobleza y el clero. En cuanto a los de las ciudades, los Ayuntamientos comenzaron a resentir las presiones reales para que se designara a sus candidatos y resentían la carga que implicaba el pago de los representantes en un cuerpo que iba perdiendo significación. Durante esta etapa, también se redujo la actividad legislativa de las Cortes.

Con la Casa de Borbón a partir del XVIII, en decir de Giménez Martínez, las Cortes continuaron su proceso de decadencia hasta convertirse en “una sombra de sí mismas”. No eran aquellas en propiedad Cortes de España. Navarra mantuvo las suyas. Las últimas fueron las de 1789 a la muerte de Carlos III, salvo las navarras citadas y las de Aragón citadas en Zaragoza en 1808, reacción a la invasión francesa que habrá de tener impacto en la historia que aquí se resume. Allá en la Península y aquí, en las provincias americanas. Francia napoleónica invade España. El 5 de mayo abdican en Bayona Carlos IV y su hijo Fernando VII.

Bayona aparece varias veces en la Declaración del 5 de Julio de 1811 que proclamó la Independencia de Venezuela, recuérdese que el gobierno instaurado el 19 de abril de 1810 era una Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII y que los diputados al Congreso reunido en Caracas inaugurarían sus sesiones jurándole lealtad.

En el primer párrafo, el Congreso caraqueño alega que “la plena y absoluta posesión de nuestros derechos” es consecuencia “de la jornada de Bayona y la ocupación del trono sin nuestro consentimiento”. Una nueva alusión en el quinto párrafo, y en el sexto, “Cuantos Borbones concurren a las inválidas estipulaciones de Bayona, abandonando el territorio español, contra la voluntad de los pueblos, faltaron, despreciaron y

hollaron el deber sagrado que contrajeron con los españoles de ambos mundos...”

Y no es para menos. El 8 de mayo de 1808 había dirigido Carlos IV comunicación que sería publicada por *La Gaceta de Madrid* el día 20: “Por un tratado firmado y ratificado, he cedido a mi aliado y caro amigo el Emperador de los franceses todos mis derechos sobre España y las Indias...” Es el mismo monarca que poco antes se había dirigido a sus súbditos para calmar la inquietud por la presencia de las tropas extranjeras, “Amados vasallos míos: Sabed que el ejército de mi amado aliado el Emperador de los franceses atraviesa mi Reino con ideas de paz y de amistad...”<sup>6</sup>

Una parte de las élites españolas vio aquellos eventos como una oportunidad de modernización y pacta con el invasor galo. De la mano de éste llega el constitucionalismo, aunque sea en una modalidad postiza e ineficaz. Napoleón redactó un proyecto constitucional finalmente aprobado por la Junta de Bayona, el cual incluía un parlamento unicameral con los tres estamentos: clero, nobleza y pueblo con funciones tan restringidas que difícilmente le permitían trascender al carácter de maniobra propagandística del Emperador francés.

Esta síntesis apretada de al menos cinco siglos, más sus antecedentes góticos, da paso a unos hitos marcados, entre los cuales se escogen los más relevantes a continuación.

## Cádiz

No obstante la realidad antes mencionada, es claro que predomina en los españoles la oposición a Napoleón y al Estatuto de Bayona. Resultado de ello son las Cortes, asamblea constituyente elegida e instalada en 1810, inicialmente en el municipio gaditano de San Fernando (Isla de León) luego trasladadas a la ciudad de Cádiz y la Constitución liberal por ellas

---

6 Puga, María Teresa.: *Fernando VII*. Ariel. Madrid, 2004.

dictada en 1812, consideradas por la opinión prevaleciente como fundadoras del moderno parlamentarismo español.

Recuerdo que en visita mía al Palacio de la Carrera de San Jerónimo durante mi Presidencia de la Cámara de Diputados, el entonces titular del Congreso Federico Trillo-Figueroa me obsequió un estuche con sendas ediciones conmemorativas de las constituciones de Cádiz y 1978. En aquella me hizo notar su artículo 1 “La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”. Según su artículo 3, la soberanía reside en la Nación, con lo cual era ésta y no el rey titular de la soberanía., y la forma de gobierno estipulada en el Art. 14 es la monarquía moderada hereditaria.

En cuanto a la institución parlamentaria, Cádiz prescribe unas Cortes unicamerales, con períodos de dos años no reelegibles de inmediato, incompatibilidades para garantizar la estricta separación de poderes, autonomía bastante amplia incluida la reglamentaria.

Ejercicio del control sobre el Ejecutivo que incluye la responsabilidad de los ministros y demás funcionarios. Amplia potestad legislativa más competencias constitucionales, económico-financieras y relativas a la administración y el fomento.

La Constitución de Cádiz ha devenido en símbolo del constitucionalismo liberal español, aunque como es propio de lo político y más en esa nación, genera polémicas.

Para el peruano Valentín Paniagua, sus principios rectores son la soberanía, la división de poderes y la nueva representación, y recuerda a Sánchez Agesta para quien el contraste entre el antiguo y el nuevo régimen no está en la novedad jurídica sino en el aliento que anima, “en la temperatura” en que se fraguan “los principios e instituciones”.<sup>7</sup>

---

7 Paniagua Corazao, Valentín.: *El Proceso Constituyente y sus principios rectores. Aspectos dogmáticos y particularidades de la Constitución gaditana en La Constitución de Cádiz de 1812*. Embajada de España-AECI-UCAB. Caracas, 2004.

El venezolano Brewer-Carías destaca la influencia recibidas por separado, “en forma paralela” de la Constitución de los Estados Unidos de 1787<sup>8</sup> y la Revolución Francesa de 1789 en España y en Venezuela. Las naciones hispanoamericanas independizadas después de 1811 y sobre todo entre 1820 y 1830 tuvieron la influencia del constitucionalismo español nacido en Cádiz,

*Ello no ocurrió en el caso venezolano al formarse el Estado independiente, donde puede decirse que se construyó un nuevo Estado con un régimen constitucional moderno, mucho antes que el propio Estado español moderno.<sup>9</sup>*

Tan cierta como la afirmación referida a la precedencia de la decisión del Cabildo de Caracas en 1810 y las del Congreso de Venezuela en 1811 con relación a la asamblea gaditana, es la admisión de que aquel Estado pergeñado por los congresistas patriotas no gozó de buena y duradera salud. En 1812 cayó la República restablecida en 1813 luego de la Campaña Admirable de Bolívar y consolidada por la entrada de Mariño a Cumaná y Barcelona, para volver a sucumbir en diciembre de 1814.

Sin desconocer la importancia del Congreso y Constitución de Angostura en 1819, en plena guerra, y la formación de Colombia la Grande en el Congreso de Cúcuta 1821, me parece que la constitución del Estado venezolano moderno comenzó en 1830.

Origen del constitucionalismo español e inicio de la transición española hacia la democracia considera a Cádiz el mexicano Labastida, pero agrega que la transición del absolutismo a la democracia se vuelve “...un movimiento cíclico de arranque y llegada, con angustiadas soluciones de continuidad, agitada y en ocasiones trágica...”<sup>10</sup>

8 La Declaración de Independencia norteamericana es de 1776, los *Artículos de la Confederación y Unión Perpetua* de 1777 originalmente convenidos para regir sus destinos fracasaron.

9 Brewer-Carías, Allan Randolph.: *El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o de cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano)* en *La Constitución de Cádiz de 1812*. Embajada de España-AECI-UCAB. Caracas, 2004.

10 Labastida, Horacio.: *Las constituciones españolas*. UNAM-FCE. México, 1994.

Herrero de Miñón, jurista español y constituyente de 1978, empieza por admitir que la carta gaditana “ha tenido buena prensa historiográfica” y al anotar su elevación a la categoría mítica, asume su desmitificación, porque es distinto un mito que un símbolo, que “no es empresa de poca monta”.<sup>11</sup>

Las dos breves experiencias constitucionales que rigió aquella Constitución “fueron brutalmente abortadas”. No surgió de un consenso nacional sino de la “opción de media España”. No aporta nada de originario. Es una “construcción fundamentalmente racional, revestida de argumentaciones historicistas...”

“La Constitución de 1812 no significó el éxito definitivo del liberalismo como movimiento político” anota Giménez Martínez<sup>12</sup>.

El rey Fernando VII que la juró, no pudo o no quiso reinar en su marco<sup>13</sup> y tras sucesivos conflictos por la incomodidad que a su idea del poder generaba el traje constitucional que vestía, acabó por anular en 1823 todos los actos del gobierno y de las Cortes en los últimos tres años. Meses antes, su Secretario de Estado el Marqués de Casa Irujo<sup>14</sup>, al despachar con él le presenta un decreto como programa del nuevo Consejo de Ministros que encabeza. Una “buena Policía en todo el Reino” y “Disolución del Ejército y formación de otro nuevo” son las primeras medidas y, acto seguido,

*3. Nada que tenga relación con Cámaras ni con ningún género de representación.*<sup>15</sup>

- 
- 11 Herrero de Miñón, Miguel.: *Cádiz a contrapelo. 1812-1978 dos constituciones en entredicho*. Galaxia Gutenberg- Círculo de Lectores. Barcelona, 2013.
- 12 Giménez Martínez.: *Historia del parlamentarismo...*
- 13 Un sexenio de plena soberanía real (1814-1820), un trienio constitucional (1820-1823) y una década absolutista u “ominosa” (1823-1833)
- 14 Carlos Martínez de Irujo, (1765-1824) hombre de confianza de Fernando VII, fue tres veces su Secretario de Estado, cargo en el cual murió.
- 15 Puga.: *Fernando...*



## Del Estatuto Real de 1834 a la breve I República

Que España es diferente es un tópico, lo asienta la argumentación de Rodríguez Alonso quien previene ante lo afirmado por el Duque de Wellington: “España es el único país donde dos y dos no son cuatro”.<sup>16</sup> La restauración española posterior a Bayona y al liberalismo gaditano no es un fenómeno aislado del contexto europeo, aunque lógicamente tuviera especificidades que marcaron su relativa lentitud. En 1815 había ocurrido la francesa, la cual no sucedía directamente a la República sino al Imperio napoleónico. Con la excepción rusa, “Sólo a partir de 1878 puede considerarse generalizado en Europa el liberalismo...” anota el historiador.

No escasearon los textos constitucionales en el período isabelino que comienza en la niñez de la reina y llegará hasta 1868 cuando es destronada.

Carta otorgada, el Estatuto Real de 1834 tiene un carácter transicional. Regresivo si se lo compara con las disposiciones de Cádiz, cuya escasa suerte hemos revisado, pero avanzada si se la mira a través de la “década ominosa”, pues materializó un espacio de representación política que permitió el paso del absolutismo al liberalismo.<sup>17</sup>

Establece las primeras Cortes bicamerales cuyos cuerpos eran colegisladores. El Estamento de los Procuradores electivo con sufragio censitario y la segunda cámara, el Estamento de los Próceres, antecesor del Senado, de composición mixta. En parte hereditaria por Grandeza de España<sup>18</sup> y en parte por nombramiento real. Bicameralismo de influencia inglesa y norteamericana que había llegado antes por vía de Jovellanos<sup>19</sup>. Su principal redactor

16 Rodríguez Alonso, Manuel.: *El Estado Liberal Español (1834-1874)* en *Historia Contemporánea de España (Siglo XIX)*. Javier Paredes (Coordinador) Ariel. Barcelona, 1998.

17 Ver Giménez Martínez.: *Historia del parlamentarismo...*

18 Dignidad nobiliaria más alta instituida en 1520 por Carlos I, inicialmente de Castilla.

19 Gaspar Melchor de Jovellanos (1744-1811), cuya Exposición sobre la Organización de las Cortes de 1809 es documento importante en la historia del Derecho

es Martínez de la Rosa, seguidor del liberalismo de Benjamín Constant. La intención política es generar un contrapeso que evitara excesos de una cámara, según la visión que se tenía del accidentado Trienio Liberal o Constitucional, impuesto al rey tras el pronunciamiento de Riego.

La Corona, como eje del sistema político-constitucional, podía convocar, suspender y disolver las Cortes, aunque establecía requisitos y condiciones para ello. La promulgación de los reglamentos de uno y otro estamento correspondió *de facto* a la Reina Gobernadora<sup>20</sup>. La articulación normativa de las relaciones entre ambos cuerpos resultó tarea de difícil resolución. Las previsiones relativas al proceso legislativo eran escuetas.

Entre 1833 y 1840 se desarrollará la primera Guerra Civil Carlista y la estabilidad no llegará todavía. El Motín de los sargentos de La Granja, calificado de revolución española de 1836 provoca la restitución transitoria de la Constitución de 1812 y la convocatoria a una elección de Cortes que se declararán constituyentes y que se reunirán ese año y el siguiente con mayoría progresista. Aprobarán un parlamento bicameral, según la tendencia marcada por Inglaterra, Francia y Estados Unidos, "...el *desideratum* de cuantos hoy marchan con la civilización y el siglo" en decir de San Miguel<sup>21</sup>. Cuerpos colegisladores casi iguales originados en sufragio censitario pues ambos partidos, el progresista y el moderado, tienen reservas ante el universal. Los senadores serán designados por el rey de una lista triple de los electores que en cada provincia nombran los diputados a Cortes.

Apenas ocho años después, en 1845, se dictará una nueva Constitución, como expresión del sistema político del moderantismo que adscribe a la idea de soberanía compartida por las Cortes y el monarca. "Las Cortes con el rey son la fuente de todas las cosas legítimas", dirá Donoso Cortés y Pidal "En

---

Parlamentario español. Ver VVAA.: *Jovellanos, el hombre que soñó España*. Encuentro. Madrid, 2012.

20 María Cristina de Borbón-Dos Sicilias, viuda de Fernando VII que gobernó unos años durante la minoría de edad de su hija, la futura Isabel II, hasta ser sustituida por el General Espartero.

21 Citado por Rodríguez Alonso en *El Estado Liberal...*

España el poder público se ha revelado siempre en dos grandes instituciones, en dos grandes legitimidades, y éstas son el Trono y las Asambleas nacionales”<sup>22</sup>. Donoso Cortés, por su parte, quien cree que el fin del gobierno es la armonía, teme una “guerra universal entre los ricos y los pobres, “faltos los unos de caridad y los otros de paciencia”<sup>23</sup>. El jefe de ese partido es Ramón María Narváez, Presidente del Gobierno desde 1844 tras haberse destacado en el enfrentamiento exitoso de la insurrección de 1843.

“Los moderados no eran tibios, sino sensatos, poco dados a los extremos”<sup>24</sup>, y acaso no ofrecía aquella hora un ecosistema amigable para tal postura, es lo que tienen las crisis, repelen la sensatez cuando ésta más se necesita.

Casi idéntica es la Carta de 1845 a su inmediata antecesora de 1837. En el debate que culminará en su sanción, Balmes se ocupa del Senado, “la novedad del alto cuerpo colegislador”, tenida por sus propios autores “como una de las piezas más trascendentales y sugestivas”<sup>25</sup>. Para él, no se trata de formar un nuevo consejo, en cuyo caso bastarían inteligencia, probidad y experiencia,

*Se trata de constituir un **poder político**, que escude el trono contra las injustas exigencias de la democracia, y que le detenga cuando los malos consejeros le conduzcan al abuso de su fuerza. Este cuerpo pues, debe ser tal que ni esté a merced de la democracia ni del rey; que inspire respeto a aquella y a éste, y que no excite la desconfianza de ninguno de los dos.*<sup>26</sup>

Depuesta Isabel II en 1868 por La Gloriosa revolución, se inicia el Sexenio Democrático. Gobierno provisional y convocatoria a elección de Cortes mediante sufragio universal masculino,

22 Cánovas Sánchez, Francisco.: *El Partido Moderado*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1982.

23 Donoso Cortés, Juan.: *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo. Otros escritos*. Citado en su Introducción por Manuel Fraga Iribarne. Planeta. Barcelona, 1985

24 Comellas, José Luis.: *Cánovas del Castillo*. Ariel. Barcelona, 1997.

25 Rodríguez Alonso en *El Estado Liberal...*

26 Balmes, Jaime.: *Política y Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988.

reinado de Amadeo I de Saboya y desemboca en la proclamación de la breve I República Española que no alcanzará los dos años de vida, de febrero de 1873 a diciembre de 1874, decretada su muerte por el pronunciamiento del General Martínez Campos.

En política, dirá en 1872 Práxedes Mateo Sagasta, político de larga vida, “no se puede hacer siempre lo que se quiere, ni siempre es conveniente hacer lo más justo. Sobre todo, los actos políticos son buenos o malos no tanto por su esencia cuanto por la oportunidad con que se llevan á cabo.”<sup>27</sup>

## Cánovas del Castillo y la Restauración

La solución de la crisis será el regreso de la Corona en la persona de Alfonso XII, quien vendrá de su exilio londinense a reinar en una monarquía constitucional. El sistema político liberal a fundarse, en la visión integral que completa la dualidad rey y Cortes del moderantismo, se asentará sobre cuatro pilares: Rey, Cortes, Constitución y turno pacífico. Este consiste en un bipartidismo con alternancia en el poder, lo cual implica el reconocimiento y la aceptación del adversario.

Su arquitecto es un político excepcional, el malagueño Antonio Cánovas del Castillo.

Cánovas era también un hombre de orden. Le repugnaba la masa callejera, la turbamulta que arrasa y destroza sin discriminación, el tomarse justicia por la propia mano, el desprecio a la negociación y al diálogo. No fue un conservador nato, y ninguno de sus adversarios pudo nunca tacharlo de intransigente; pero temía y aborrecía por principios y por temperamento el recurso a la violencia y al desbordamiento incontrolado.<sup>28</sup>

Acaso no haya homenaje más simple y dicente que el pronunciado por su adversario liberal Sagasta, luego de su

27 Milán García, José Ramón.: *Sagasta o el arte de hacer política*. Biblioteca Nueva. Madrid, 2001.

28 Comellas.: *Cánovas...*

asesinato a manos de un anarquista en Mondragón: “Ahora, muerto Cánovas, podemos tutearnos todos.”<sup>29</sup>

Con la Constitución de 1876 se busca romper el maleficio de la inestabilidad signada por los múltiples pronunciamientos militares, las llamadas revoluciones y la fertilidad constitucional. Y así se consiguió, en buena medida, durante el decenio del reinado de Alfonso XII, la regencia de María Cristina de Habsburgo de siete años a partir de 1885 y las dos décadas constitucionales del de Alfonso XIII (1902-1923). Estabilidad no exenta de conflictos explicables a partir de los cambios que la sociedad experimentaba, algunos mayores, fracasados intentos de reforma, y atravesada por la guerra entre España y los Estados Unidos, que implicó el fin del Imperio con la pérdida de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Guam.

Cánovas, quien aristotélico está convencido de que “en política sólo es verdadero lo que es aplicable”<sup>30</sup>, promovió un amplio pacto político. Convocó a seiscientos parlamentarios de los últimos treinta años, para que una comisión plural de treinta y nueve de ellos redactara el proyecto.

No se establece en ella el sufragio universal, pero se le deja abierta la puerta a éste y “al advenimiento pacífico y tranquilo de toda opinión, por avanzada que sea, con tal que respete y se proponga servir lealmente a la Monarquía constitucional”<sup>31</sup>. Parlamento bicameral, como los previstos en todos sus antecedentes, incluida la nonata constitución republicana, salvo el de Cádiz<sup>32</sup>. Se lo justifica “como mecanismo de moderación y reflexión, salvaguardia de los intereses permanentes de la sociedad y medio para lograr una mayor perfección en la elaboración de las leyes”<sup>33</sup>

29 Real Academia de la Historia <http://www.rah.es>

30 Seco Serrano, Carlos.: *Historia del conservadurismo español. Una línea política integradora del Siglo XIX*: Temas de hoy. Madrid, 2000.

31 Giménez Martínez.: *Historia del Parlamentarismo...*

32 Fernández Lozano, José.: *Azorín, testigo parlamentario. Periodismo y política de 1902 a 1923*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2009.

33 Giménez Martínez.: *Historia del Parlamentarismo...*

No obstante las críticas al sistema electoral y a la dominación caciquil, la vida parlamentaria transcurrió como escenario del debate y la competencia política. Azorín, cronista de la época y del parlamento y parlamentario él mismo, nos deja líneas de deliciosa lectura que marcan los contrastes dentro del hemiciclo y entre éste y la calle<sup>34</sup>.

*Yo no creo que haya oradores más hábiles que los oradores ingleses. La oratoria francesa, como la italiana, como la española, son pomposas, floridas, ardientes, épicas, líricas; el gesto suele ser impetuoso; la voz, acaso, es sonora, insinuante, persuasiva y noble, pero en un mismo orador se encuentren en perfecta armonía, en una impecable síntesis artística, el ademán, la voz, la ortología y el arte de las pausas. Este caso es corriente en Inglaterra. Y en este caso, lo ofrece entre nosotros el señor Maura<sup>35</sup>.*

Llama la atención también el escritor acerca de un riesgo siempre presente en el parlamentarismo, cuyas formas son importantes pero pueden tornarse engañosas cuando de modo de dar civilidad al debate más enconado, pueden pasar a escenificar un remedo del conflicto real.

*El debate ha terminado: se levantan los diputados de sus escaños; desalojan las damas las tribunas, y yo me pongo también en pie, y me marcho a la calle como si saliera del teatro, pensando en esta agradable comedia titulada **El debate político**, que se ha de representar todos los años.*

En 1922 García Prieto formó el que sería el último gobierno constitucional de la Restauración. Los años del reinado de Alfonso XIII transcurridos de 1923 a 1930 fueron los de la dictadura militar de Primo de Rivera. Por ahí se fue la Monarquía al sumidero. Y tras la “dictablanda” de Berenguer y las municipales de 1931, se proclama la II República Española.

34 Azorín.: *Parlamentarismo Español*. Bruguera. Barcelona, 1968.

35 Antonio Maura (1853-1925) Político español, cinco veces presidió el gobierno entre 1903 y 1922. Conservador regeneracionista con acento social y reformador, guiado por su catolicismo tan convencido como no clerical. Intentó reformas desde arriba que no tuvieron éxito.

## Una República entre dos dictaduras

La II República Española nace, vive y muere entre dos dictaduras, la de Miguel Primo de Rivera y la de Francisco Franco, nacida de la Guerra Civil (1936-39).

La Constitución de 1931 es aprobada por las Cortes Constituyentes elegidas en junio e instaladas en julio<sup>36</sup>. El 14 de abril de ese año se había proclamado la República. El gobierno provisional y plural de Niceto Alcalá Zamora que incluía republicanos derechistas, izquierdistas, socialistas y centristas, designó una comisión *ad hoc* para redactar un proyecto constitucional, pero éste fue rechazado por las Cortes dado que esa comisión debía emanar del propio parlamento<sup>37</sup>. Distintas disposiciones fueron muy discutidas, pero el texto constitucional republicano fue sancionado con el voto de 368 diputados y la adhesión escrita de otros diecisiete de los 470 que las integraban.

El gobierno es parlamentario. Con relación al Parlamento, el Presidente de la República es un Jefe de Estado con menos poderes que los que se atribuían a los reyes en las constituciones de la Monarquía. Las Cortes son unicamerales y se denominan Congreso de los Diputados, elegido por sufragio universal, directo y secreto. No son elegibles los militares, los eclesiásticos y los miembros de familias reinantes.

En las elecciones de 1931 predominaron los partidos de izquierda republicana. En 1933 hubo nuevas elecciones y las bancas se repartieron en tres bloques. El mayor correspondió a la unión de derechas con 197 diputados, los republicanos centristas 138 y la coalición de izquierdas 100. Una tercera convocatoria electoral en 1936 dio resultado la mayoría del Frente Popular con 263 diputados, 156 del Frente Nacional Anti Revolucionario y 54 de los partidos centristas y nacionalistas.

---

36 Los escaños se distribuyeron así: PSOE 115, Partido Republicano Radical (Lerroux) 90, Radicales Socialistas 61, Esquerra Republicana de Cataluña 29, Acción Republicana (Azaña) 26, Derecha Liberal Republicana (Alcalá Zamora) 25.

37 Labastidas.: *Las constituciones...*

Escribe Hugo García sobre “el discreto encanto de la república burguesa”,

*La restauración del régimen parlamentario después de casi ocho años de dictadura, en efecto, abrió posibilidades nuevas para la movilización política, además de exigir a las distintas fuerzas un esfuerzo suplementario para definir sus propuestas y participar con éxito en una democracia competitiva.*<sup>38</sup>

Pero no fue así. Aunque antes de los ocho años dictatoriales de Primo de Rivera, había vivido España casi medio siglo de parlamentarismo civilizado, gracias a la paciencia, flexibilidad, claridad de objetivos y minuciosidad de relojería del modelo canovista. El mismo libro, cuyo tema es la intolerancia y la violencia verbal como promotoras de violencia, *Palabras como puños*, se titula, habla de la “brutalización de la política” en la Europa de entreguerras, dividida social y políticamente, polarizada, escenario en democracias enfermas de opciones antidemocráticas como el fascismo, el nazismo, el comunismo y el anarquismo. Así, no será difícil que en la plaza de la *civitas* se colara la jungla del canibalismo político. Y también es que en aquella República, en lugar de hacer la revolución burguesa de la democracia, fueron más o más decididos los que quisieron hacer la revolución proletaria del socialismo.

Oratoria parlamentaria de buena factura, si bien con contenidos y tono propios de aquellos años de endurecidas posiciones, es la réplica de la Diputada Dolores Ibarruri<sup>39</sup>, apodada “La Pasionaria” a José María Gil-Robles en el Congreso, el 16 de julio de 1936. De ésta, un párrafo:

*Su señoría comenzaba a hacer la relación de hechos solamente después del 16 de febrero y no obtenía una conclusión, como muy bien le han dicho los señores diputados que han intervenido; no obtenía la conclusión de que es necesario averiguar quiénes son los que han realizado esos hechos, porque el señor Gil-Robles no ignora, por ejemplo, que, después de la quema de algunas iglesias, en casa de*

38 del Rey, Fernando (Director).: *Palabras como puños. La intransigencia política en la Segunda República española*. Tecnos. Madrid, 2011.

39 Diputada en Cortes durante la República 1936-39 y en la transición 1977-79.



*determinados sacerdotes se han encontrado los objetos del culto que en ocasiones normales no suelen estar allí.*<sup>40</sup>

En otro de aquellos debates, el antes aludido Gil Robles, quien no obstante liderar una fuerza con mayoría parlamentaria relativa no pudo encabezar un gobierno, se queja en discurso parlamentario,

*Desde los escaños de este Parlamento hemos oído invitaciones clarísimas a la revolución, anuncios concretos de lo que iba a ocurrir, que establecen una perfecta solidaridad con los horrores que se han cometido en Asturias y la posición moral y política que adoptaron algunos diputados de estas mismas Cortes.*<sup>41</sup>

Y Manuel Azaña, quien desde la izquierda presidiera el Consejo de Ministros y la República pedirá “Paz, piedad, perdón” en memorable discurso en Barcelona el 18 de julio de 1938,

*Lo que importa es tener razón, y después de tener razón, importa casi tanto saber defenderla; porque sería triste cosa que, teniendo razón, pareciese como si la hubiésemos perdido a fuerza de palabras locas y hechos reprobables.*<sup>42</sup>

Las dictaduras de Primo de Rivera y Francisco Franco no atendían al valor constitucional y político de la responsabilidad y no tuvieron tampoco un Poder Legislativo propiamente dicho, mas no renunciaron a la escenografía de un órgano deliberante.

Bajo Primo de Rivera no se derogó formalmente la Constitución de 1876 pero su institucionalidad fue disuelta. En diciembre de 1927 se dictó el Decreto-Ley una Asamblea Nacional Consultiva con representación corporativa designada de las diferentes clases e intereses de la nación.

Durante el régimen franquista, con base en las leyes fundamentales y dentro de una concepción denominada de “democracia orgánica” se dictó la Ley de Cortes Españolas del 17 de julio de 1942 como “órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado” cuya misión era

40 Ibarruri, Dolores en VVAA.: *Los discursos del poder*. Belaqva. Barcelona, 2003.

41 Ardid Pellón, Miguel A. y Castro-Villacañas, Javier.: *José María Gil Robles*. Cara & Cruz. Madrid, 2004.

42 Azaña, Manuel.: *Discursos Políticos*. Crítica. Barcelona, 2004.

deliberativa y auxiliar. El poder de legislar se mantuvo en manos del Jefe del Estado quien podía dar al conocimiento del cuerpo la legislación que así decidiese.

Los procuradores en Cortes, se rescata el término del Estatuto Real de poco más de un siglo atrás son natos o electivos. Los natos constituían la mayoría, a su vez fundamentalmente titulares de cargos designados por el Ejecutivo. Los elegidos lo eran por los sindicatos, los municipios y la representación familiar venida de provincias. Cada “tercio” provenía de las “organizaciones naturales” reconocidas como tales: el sindicato, el municipio y la familia. Recién en 1967 se formalizó el modo de elección del “tercio familiar”, con el voto de los hombres jefes de familia mayores de 21 años y las mujeres casadas mayores de veinticinco, a razón de dos por provincia<sup>43</sup>.

Y, sin embargo, serían esas Cortes las que a casi un año de la muerte de Franco aprobarían el 18 de noviembre de 1976 la Ley para la Reforma Política, con el voto favorable de 435 de los 531 procuradores. En el debate se significó a favor de la ponencia Fernando Suárez<sup>44</sup> con quien tropecé una noche de verano en un vagón del Metro madrileño atestado de jóvenes que celebraban la victoria del Atlético de Madrid en la Europa League de 2012. Iba allí alto, desgarbado, enfundado en un traje negro, como un ciudadano común y corriente, viendo a los muchachos disfrutar la libertad que él contribuyó a institucionalizar con mínimos traumas si se la aprecia en perspectiva, aunque entonces todo parecía poblado de amenazas y bajo incesantes tensiones.

---

43 Ver de Jordi Solé-Tura *El Régimen Político Español* en Duverger, Maurice.: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona, 1970.

44 Abogado, profesor universitario nacido en León en 1933. Ministro del Trabajo en la etapa final del régimen franquista. Procurador en Cortes y ya en la democracia, Diputado de Alianza Popular por Madrid. Académico de las Ciencias Morales y Políticas.

## Adolfo Suárez y la transición española a la democracia

Los procesos políticos siempre conjugan factores estructurales y factores coyunturales y la ciencia repudia, con razón, ponerles nombres propios. Sin embargo, así como es justo asociar la restauración de la monarquía a la conducción que le dio Antonio Cánovas del Castillo, no lo es menos reconocer el papel principalísimo que en la transición a la democracia a partir de 1975 tendría la dirección de Adolfo Suárez González, héroe improbable, subestimado, este abulense plebeyo tan simpático y listo como consciente de sus debilidades y carencias. Todo ello lo ayudó a cumplir la tarea.

A diferencia de Cánovas, Suárez no fue asesinado, pero fue víctima de un feroz fusilamiento político y moral. “Hay momentos en la vida de un hombre en que se asume un especial sentido de la responsabilidad”, fueron las primeras palabras en su mensaje de dimisión. Renunció, porque “No quiero que el sistema democrático de convivencia sea, una vez más, un paréntesis en la vida de España”<sup>45</sup> El Doctorado *Honoris Causa* de la Universidad Complutense de Madrid y Premio Príncipe de Asturias a la Concordia serían en 1996, y el universal reconocimiento incluida la orden del Toisón de Oro tardaría aún más, cuando ya el Alzheimer no le permitía darse cuenta.

Fuera del hemiciclo, en la Ley para la Reforma Política arriba referida, piedra angular del puente para ir “de la ley a la ley”, en frase atinada de Torcuato Fernández Miranda, tuvieron protagonismo este político del período franquista, figura clave en la escogencia de Suárez para sustituir a Arias Navarro en la Presidencia del Gobierno y el mismo rey Juan Carlos, cuyo papel en este y otros episodios de la transición es imposible subestimar. También el equipo del Ministerio de Justicia, a cuya cabeza estaba Landelino Lavilla un jurista brillante y político muy

45 De su alocución de dimisión el 29 de enero de 1981. RTVE y <https://elpais.com>

destacado en la etapa y del cual formaba parte Miguel Herrero de Miñón<sup>46</sup>, posteriormente diputado y miembro de la ponencia constitucional. La ley debía ser aceptable para la oposición y conducir al país rápidamente a la institucionalidad democrática. A tal fin, debía posibilitar el desenlace democrático "...sin crear un marco cerrado y rígido que partiera del sometimiento a la legalidad precedente ni determinara la arquitectura institucional futura." Así fue.<sup>47</sup> *Dramatis personae* aparte, eso diferenciaba la estrategia suarista de la de otros líderes de mucha importancia con títulos para aspirar el papel principal en aquel cambio histórico.

Los cinco miembros de la comisión de las Cortes para el proyecto, presidida por Gregorio López Bravo, eran jóvenes y ninguno había vivido la Guerra Civil.

Ante esas Cortes había presentado Suárez, entonces Ministro Secretario General del Movimiento Nacional el 9 de junio de 1976,

*La reforma que el gobierno propone y que estas Cortes ya comenzaron, parte de la convicción de que la historia de nuestro sistema político es la historia de la institucionalización del cambio. En nombre del Gobierno os invito a que, sin renunciar a ninguna de vuestras convicciones, iniciemos la senda racional de hacer posible el entendimiento por vías pacíficas. Este pueblo nuestro pienso que no nos pide milagros ni utopías. Pienso que nos pide, sencillamente, que acomodemos el derecho a la realidad, que hagamos posible la paz civil por el camino de un diálogo, que solo se podrá entablar con todo el pluralismo social dentro de las instituciones representativas. A todo esto os invito. Vamos, sencillamente, a quitarle dramatismo a nuestra política. Vamos a elevar a la categoría política de normal, lo que a nivel de la calle es simplemente normal.*<sup>48</sup>

46 En el Consejo Nacional del Movimiento, tratado en la *sui generis* noción franquista del órgano deliberante como segunda cámara, fue importante la actividad de Gonzalo Fernández de la Mora quien presentó enmiendas que el Consejo aprobó pero el Gobierno no hizo suyas. Posteriormente sería diputado por Pontevedra a las Cortes por Alianza Popular.

47 Tusell, Javier.: *La transición a la democracia. (España 1975-1982)*. Espasa Calpe. Madrid, 2007

48 <http://www.beerandpolitics.com>

Sufragio universal y soberanía de la ley eran los principios que el proyecto de ley asumía, al lado de la situación transicional del país y el Estado “cuyo contenido jurídico definitivo no se conocería hasta después de consultada la voluntad nacional a través del sufragio”.<sup>49</sup>

A fin de “Dar cuenta del proyecto de reforma política” se dirige al país el 10 de octubre el ya desde julio Presidente Suárez a través de la radio y la televisión. “Dar cuenta” es una referencia precisa a la idea que de su poder tiene el nuevo Gobierno: es un gobierno responsable, por eso da cuenta a los ciudadanos. El autoritarismo va quedando atrás. “Los problemas que tiene España -como los de cualquier país en desarrollo, dice- ni pueden resolverse de golpe ni el gobierno dispone de una fórmula mágica capaz de solucionarlos en el acto”. El gobierno que preside tiene tres propósitos claros: (1) Facilitar la transición (2) Solucionar los problemas económicos y sociales heredados y anular sus causas (3) Las tareas de reforma no harán que se olviden nuestros objetivos como nación. Comenzar un gran debate nacional sobre el futuro.

*Pero la opinión pide hechos, y con ellos queremos responder. Ha llegado el momento de clarificar la situación política, y el pueblo español debe legitimar con su voto a quienes, en virtud del nuevo pluralismo surgido en España, aspiran a ser sus intérpretes y representantes. Reconocido en la Declaración Programática del gobierno el principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo, hay que conseguir que el pueblo hable cuanto antes. Con ello hacemos realidad el deseo expresado por Su Majestad el rey ante el nuevo gobierno de “pulsar y conocer en profundidad las aspiraciones del pueblo español y acertar a canalizarlas por cauces de autenticidad y normalidad”.<sup>50</sup>*

Según la ley, se elegirían por sufragio universal mediante sistema electoral proporcional con algunos ajustes unas Cortes que resultaron constituyentes. Las integraban el Congreso de los Diputados de 350 miembros y el Senado de 248. De éstos, 207

49 Tusell.: *La transición...*

50 <https://www.rtve.es>

fueron por elección popular directa y 41 por designación real, dos de los cuales mujeres.<sup>51</sup>

La previsión legal de senadores por designación del rey, sin duda, fue un aliciente para la aprobación del proyecto en las Cortes Españolas. El texto debía ser sometido a referéndum y lo fue el 15 de diciembre de 1976 con voto aprobatorio del 94.17% con una participación del 77.8% del electorado. Varios partidos de oposición habían recomendado la abstención sin hacer mucho empeño en ello. Otras figuras, como el President Tarradellas dieron libertad de voto a quienes le seguían.

Cuenta Tusell en su varias veces citada obra que el Gobernador Civil de Barcelona Salvador Sánchez Terán relataría en sus memorias “haber sido preguntado por un alcalde sobre si el referéndum iba en serio o era como los anteriores”.

La responsabilidad de dirigir las Cortes correspondió al jurista Antonio Hernández Gil como senador real y Presidente de las Cortes, el último designado por el rey; el periodista Antonio Fontán, Presidente del Senado y el abogado Fernando Alvarez de Miranda, Presidente del Congreso de los Diputados. Todos eran profesores universitarios.

En aquellas Cortes democráticas recién estrenadas, con el argumento válido de que debía tener origen en el parlamento recién electo, el PSOE y el resto de la izquierda objetaron que el Gobierno designara una comisión de expertos para que, oída las opiniones de los partidos políticos, elaborara un proyecto constitucional para presentarlo. Las Cortes “se bastan y se sobran” en expresión atribuida a Felipe González. Una situación similar a la planteada en la constituyente republicana de 1931.

En el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se designó una ponencia de siete miembros. El bloque gubernamental de la Unión de Centro Democrático proponía una comisión integrada solamente por los dos partidos con más parlamentarios, UCD y el PSOE. Esta formación planteó

51 [https:// www.abc.es](https://www.abc.es)

que debía incluirse a las demás fuerzas políticas, salvo al PSP del profesor Tierno Galván. La ponencia quedó integrada por Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca (UCD), Gregorio Peces Barba (PSOE), Manuel Fraga Iribarne (AP), Jordi Sulé Tura (PSUC-PCE) y Miquel Roca Junyent por los nacionalistas catalanes y vascos, aunque estos últimos se sintieron excluidos de la misma.<sup>52</sup> Estos siete parlamentarios son considerados en España como los padres de la Constitución.

Menester humano al fin y al cabo, y muy humano en lo bueno y en lo malo, la política puede dar sorpresas que alteran las previsiones, aún en contextos tensos o conflictivos, como las “inesperadas corrientes de simpatía personal que nacieron entre los ponentes y que después, cuando todo estuvo a punto de irse al garete, resultarían de extraordinaria utilidad.” Claro que no siempre fue así,

*Una de las primeras incógnitas fue la estatura de la Constitución. UCD la prefería corta; PSOE y PCE, muy explícita en cuanto a los derechos y libertades; los nacionalistas sólo estaban seguros de una cosa: corta o larga, debería recoger sus aspiraciones de autogobierno. Como herederos del régimen anterior, los ex ministros franquistas Manuel Fraga, Laureano López Rodó, Federico Silva Muñoz, Antonio Carro, Gonzalo Fernández de la Mora y Licinio de la Fuente, agrupados en AP, creían que bastaría con reformar las Leyes Fundamentales, de algunas de las cuales habían sido personalmente artífices. Afortunadamente, Fraga se convenció muy pronto de que el resto de las fuerzas políticas no aceptaría algo semejante y arrastró, con entusiasmo a sus colegas a un auténtico proceso constituyente.<sup>53</sup>*

Como, por lo demás, es propio del genuino ambiente parlamentario, los adversarios, aun los más encarnizados, encuentran espacio para conocerse como personas y convivir y desarrollar las relaciones que más allá del prejuicio favorable o desfavorable, permite ese conocimiento.

52 Powell, Charles.: *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*. Plaza & Janés. Barcelona, 2002.

53 Gallegos-Díaz, Soledad y de la Cuadra, Bonifacio.: *La Constitución en Memoria de la Transición* (Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto, coordinadores) Taurus. Madrid, 1996.

Al fin y al cabo, hacer una Constitución, opina Fraga, “Labor de tal trascendencia solo puede ser acometida por hombres de Estado responsables desde una obligada confesión de humildad” y en esa misma intervención parlamentaria del 5 de mayo de 1978,

*Ninguna de nuestras Constituciones logró el asentimiento popular, la duración mínima, el respeto del tiempo, el valor de la eficacia y debemos preguntarnos el por qué.<sup>54</sup>*

En 1979, tras nuevas elecciones, será investido Suárez como Presidente del Gobierno constitucional, el primero bajo el imperio de la nueva Carta. Ante las Cortes, expone la tarea del nuevo gobierno: logrado el cambio político “profundo y sincero”, emprender la transformación social responsable y gradual,

*El cambio político se verificó en torno a un eje de sensatez consistente en ajustar los ritmos de tiempo sin regatear o eludir contenidos. Nos proponemos ahora realizar el cambio social en una búsqueda sostenida de la justicia, demostrando en el terreno de los hechos que la vía reformista es la más adecuada para la transformación de la sociedad.*

Bien cierto es que la inconformidad es un signo de los pueblos de España, al punto que al extranjero no le resulte fácil comprender su disgusto con el sistema político que si bien imperfecto tantos resultados le ha producido, pero tal vez precisamente considerando esa inconformidad, transcurridos cuarenta años de aquella pregunta-advertencia de Don Manuel, puede verse que la Constitución de 1978, imperfecta, criticada e incluso vapuleada, ha llenado esos extremos. Ha gozado de respaldo popular desde el referéndum democrático que la aprobó y ha sido estable en el tiempo ya por cuarenta años, así como eficaz para regir una democracia europea moderna y viva.

54 Fraga Iribarne, Manuel.: *Razón de Estado y Pasión de Estado*. Planeta. Barcelona, 1985.





# LAS CORTES EN LA CONSTITUCIÓN

## 2

Los valores anteceden al ordenamiento. El Derecho, conforme a la Constitución, “no es sólo un sistema de normas; es también indivisiblemente un sistema de valores”<sup>55</sup>, el valor ético-jurídico por excelencia es la justicia y a su lado la libertad y la igualdad.

El primer propósito de la Nación española, proclamado en el Preámbulo de la Constitución de 1978 aprobada por las Cortes y por el voto del pueblo en referéndum, “deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran” es

*Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.*<sup>56</sup>

Después de las definiciones básicas del Título Preliminar y el Título I de los Deberes y Derechos Fundamentales que incluye sus garantías así como los principios rectores de la política social y económica, vienen los diez artículos del Título II De la Corona, donde se define al Rey como

- Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia
- Arbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones
- La más alta representación internacional del Estado Español
- Quien ejerce las funciones que le son atribuidas en la Constitución y las leyes

El monarca constitucional español, explica Antonio Torres del Moral, “no tiene ni poderes implícitos, ni poderes de prerrogativa, ni poderes de reserva ni reserva de poder”<sup>57</sup>.

55 Ver Antonio Hernández Gil.: *Sistema de valores de la Constitución en VVAA.: La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*. FCE. México, 1983.

56 Constitución Española. <https://www.boe.es>

57 <http://www.congreso.es> Constitución Española, Sinopsis.

En seguida, el Título III De las Cortes Generales, abarca del artículo 66 al 96 y su natural consecuencia en un sistema de gobierno parlamentario, los títulos IV<sup>58</sup> y V<sup>59</sup> se refieren, respectivamente, al Gobierno y la Administración y a las Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.

Como representación del pueblo español, la “Casa del Pueblo”<sup>60</sup>, las Cortes Generales están en el centro del sistema constitucional. El Rey es proclamado ante ellas y están llamadas a proveer la sucesión cuando las líneas llamadas en derecho se extingan; invisten en el Congreso al gobierno, lo controlan y mediante su censura pueden destituirlo; y eligen entre jueces y juristas distinguidos los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial cuyo nombramiento corresponde al Rey, así como reciben y examinan anualmente la Memoria de su Presidente.

Según el artículo 66 constitucional, sus competencias son

- Legislativas
- Presupuestarias
- De control del Gobierno
- Otras que le asigne la Constitución

La inviolabilidad de las Cortes establecida en la Constitución significa que éstas “no puedan ser interferidas, ni coaccionadas ni en sus propias funciones ni en los locales donde se desarrollan”, como expuso en el debate correspondiente el diputado Gregorio Peces Barba citado por Alzaga, quien refiere que el principio propuesto por el parlamentario socialista “culto e incansable defensor de los derechos de la persona” debe haberse inspirado en el artículo 34 de la Constitución danesa de 1953.<sup>61</sup>

---

58 Artículos 97 al 107

59 Artículos 108 al 116

60 García Morillo, Joaquín.: *La democracia en España*. Alianza. Madrid, 1996.

61 Alzaga, Oscar.: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978.

## Estructura y funciones de las Cortes y estatuto de los parlamentarios

Se adopta el modelo bicameral inaugurado en España por el Estatuto Real de 1834 y mantenido con variantes en las constituciones que le siguen, salvo la de la II República que si bien mantiene la denominación histórica de Cortes, con cierto sabor arcaizante, optó por el unicameralismo, no sin debate aún en las propias filas republicanas<sup>62</sup> como el criterio del Presidente Alcalá Zamora, quien consideró la eliminación del Senado “el más grave yerro”. Escéptico ante el modelo adoptado es el profesor García Morillo quien disputa que el modo de elección y las funciones del Senado ayuden a que cumpla con la idea de cámara de representación territorial que tuvo el constituyente.<sup>63</sup>

El Congreso de los Diputados es la cámara de representación popular y el Senado la de representación territorial. Ambas son elegidas por períodos de cuatro años. Los diputados mediante sistema proporcional con listas cerradas. Los senadores con voto de preferencia nominal los más y los menos por designación de los parlamentos autonómicos. Hay incompatibilidad en pertenecer al Senado y al Congreso, o en integrar éste y la Asamblea de una Comunidad Autónoma.

Los poderes de una y otra cámara son desiguales. A diferencia de su equivalente italiano<sup>64</sup> no interviene en la investidura del Gobierno y en materia legislativa, como veremos, corresponde al Congreso la última palabra. En la opinión pública, en ambientes académicos y, desde luego, entre los políticos, se discute la reforma del Senado.

El Congreso debe tener constitucionalmente entre 300 y 400 miembros<sup>65</sup>, en la actualidad son 350.

62 Ver Alcalá-Zamora, Niceto.: *Memorias*. P. 181. Planeta. Barcelona, 1977.

63 García Morillo.: *La democracia...*

64 *Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. (Art.94 Costituzione della Repubblica Italiana)*

65 Art. 68.1 de la Constitución

El número de miembros del Senado es variable. Cada provincia elige cuatro, pero en las provincias insulares cada isla es una circunscripción y tocan tres senadores a las mayores como Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno por cada una de las menores individualmente consideradas o agrupadas: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. A su vez, Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una. El Parlamento de cada comunidad autónoma designará a un senador y adicionales por cada millón de habitantes. Actualmente en el Palacio de la Plaza de la Marina Española<sup>66</sup> se reúnen 266 senadores.

Son inelegibles para cargos de diputado y senador los miembros del Tribunal Constitucional y los magistrados, jueces y fiscales en activo; los altos cargos de la Administración Pública salvo los miembros del Gobierno, se entiende que en un sistema parlamentario los ministros son cargos políticos y suelen ser miembros de una cámara; el Defensor del Pueblo; los militares profesionales y miembros de los cuerpos de seguridad y policía en activo; y los miembros de las Juntas Electorales. La ley puede establecer otras causas de inelegibilidad o incompatibilidad.

El artículo 71 establece la inviolabilidad y la inmunidad de los diputados y senadores. Ambas instituciones garantizan la libertad de la institución parlamentaria así como del parlamentario individual. Por la primera no podrán ser perseguidos por votos y opiniones en ejercicio de sus funciones. Gracias a la segunda solo pueden ser detenidos en caso de delito flagrante y no pueden ser imputados ni procesados sin autorización previa de la Cámara a la cual pertenecen. No debe confundirse con impunidad en la comisión de delitos, cada persona es responsable por sus actos, pero la institución es una barrera que impide la persecución o el enjuiciamiento arbitrario.

---

66 Emplazamiento del viejo edificio del Palacio del Senado. Un edificio de ampliación se construyó con frente hacia la calle Bailén. El Senador Iñaki Anasagasti me dijo que le parecía un tanatorio que es como allí le dicen a las funerarias.

Se hace demagogia en estos días con el tema de los fueros, sobre todo hablando de los “aforados” como si de un privilegio personal se tratara, una desigualdad antidemocrática, cuando lo que pretende es proteger la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos salvaguardando la del parlamento. Es una norma clásica, de origen inglés, presente en diversas modalidades en todas las legislaciones democráticas y, como bien señala García Morillo,

*Estas prerrogativas no son gratuitas. Durante mucho tiempo, el poder utilizó contra los parlamentarios todos los recursos de que disponía. Por ejemplo, deteniéndolos antes de las sesiones, para evitar que interviniesen o votasen en ellas contra el poder, o deteniéndolos después de sus intervenciones o votaciones para así coaccionarlos de cara al futuro y amedrentar a los demás parlamentarios.<sup>67</sup>*

Las cámaras que integran el parlamento español tienen autonomía reglamentaria, presupuestaria y para elegir sus directivas. Una de las claves del Derecho Parlamentario anota Alzaga, quien con repiques de la tradición inglesa de Erskine May<sup>68</sup>, expone:

*Y a medida que el Parlamento se sitúa en el vértice de la jerarquía política y jurídica, ningún conflicto surgido en el seno de cualquiera de las Cámaras puede ser solventado sino por la Cámara a la que se refiera. Y un poder que, como dice May, se define como absoluto e ilimitado, en última instancia conlleva en sí mismo la facultad que Blackstone definía como “el poder de declarar e interpretar el alcance y la extensión de su privilegio”.<sup>69</sup>*

Igualmente, para adoptar acuerdos deben estar reunidas reglamentariamente y con la presencia de la mayoría de sus integrantes (Art.79).

La misma Constitución establece los períodos de sesiones, dos cada año, uno de septiembre a diciembre y el otro de febrero a junio, y las convocatorias extraordinarias (Art.73) y que dichas sesiones serán públicas (Art.80), así como la reunión de sesión

67 García Morillo.: *La democracia...*

68 Thomas Erskine May.: *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Se publica por primera vez en 1844.

69 Alzaga.: *La Constitución...*

conjunta en Cortes Generales y las mayorías requeridas para las decisiones no legislativas atribuidas a esa instancia bicameral, atinentes a la Corona (Art.74).

El Congreso y el Senado pueden funcionar en Pleno y por Comisiones. Éstas pueden recibir delegación legislativa, salvo en materias de reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y Presupuestos Generales del Estado (Art.75). El nombramiento de comisiones parlamentarias de investigación es facultativo de la Cámara, cuya convocatoria a comparecer es de obligatorio cumplimiento, sus conclusiones no son vinculantes para los tribunales pero puede ser comunicado, si es el caso, al Ministerio Fiscal para las acciones judiciales pertinentes (Art.76).

Presididas por el correspondiente Presidente de la Cámara, cada una de ellas tendrá una Diputación Permanente de 21 miembros atendiendo a la proporcionalidad de la representación de los grupos en el cuerpo. Ellas pueden pedir la convocatoria de sesiones extraordinarias y la del Congreso de los Diputados debatir y decidir sobre los Decretos-leyes cuando la Cámara estuviese disuelta o, cuando esto haya ocurrido o no estuviere reunido el Congreso, decidir sobre los estados de alarma, de excepción y de sitio.<sup>70</sup>

## El procedimiento legislativo

Aparte de la legislación ordinaria, el Constituyente de 1978 estimó necesario distinguir algunos casos:

- Las Leyes Orgánicas<sup>71</sup> definidas por la materia: aquellas que desarrollan derechos fundamentales y libertades públicas; las que aprueban Estatutos de Autonomía; las referidas al régimen electoral y las demás señaladas específicamente por la Constitución, que son diez y seis

70 Ver artículos 78, 73, 86 y 116 de la Constitución española.

71 Artículo 81 CE

casos, sin contar las derivadas de los artículos 146 y 147 que ya aparecen expresamente en el Art.81.<sup>72</sup>

- Las leyes por delegación<sup>73</sup> de las Cortes Generales al Gobierno, las cuales a su vez pueden ser de base con precisa delimitación del objetivo y alcance de la delegación y los principios y criterios a seguirse en su ejercicio, u ordinarias, cuando se trate simplemente de refundir varios textos legales en uno solo.

El único precedente histórico español es el de la Constitución republicana de 1931 de “Autorizar al Gobierno para que legisle por decreto” dichas autorizaciones no podían tener carácter general. En el derecho comparado, podemos encontrar este instituto jurídico en las constituciones italiana, francesa, sueca, portuguesa y en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana.

Las leyes de base tienen como limitaciones no poder modificar las normas de una ley de base ni establecer normas de carácter retroactivo<sup>74</sup>. Cuando una proposición de ley contradiga una delegación legislativa vigente el Gobierno puede oponerse a su trámite. También es posible presentar una proposición de ley que derogue total o parcialmente la delegación.<sup>75</sup> La legislación

---

72 Las de bases de la organización militar (Art.8); de la institución del Defensor del Pueblo (Art.54); suspensión de ciertos derechos en la investigación de actos terroristas (Art.55.2); orden de sucesión en la corona por abdicaciones, renunciaciones o dudas (Art. 57.5); iniciativa legislativa popular (Art. 87.3); referéndum (92.3); para autorización de tratados que atribuyen a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la constitución (Art.93); fuerzas y cuerpos de seguridad (Art.104.2); Consejo de Estado (Art. 107); estados de alarma, de excepción y de sitio (Art. 116.1); Poder Judicial (Art. 122); Tribunal de Cuentas (Art. 136.4); las de creación de policías de las comunidades autónomas (Art. 149,1,29); las de transferencia de competencias a las comunidades autónomas (Art. 150,2); la que posibilite la iniciativa de organización de una comunidad autónoma a los municipios de provincias afectadas (Art.151,1); Tribunal Constitucional (Art. 165).

73 Artículo 82 CE

74 Artículo 83.

75 Artículo 84.



dictada por el gobierno en uso de la delegación legislativa se denominan Decretos legislativos.<sup>76</sup>

- Los Decretos Leyes son aquellas disposiciones legislativas provisionales dictadas por el Gobierno “en caso de extraordinaria y urgente necesidad”, con una condición material y otra formal. El material es que no afecten el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos; el régimen de las Comunidades Autónomas ni el derecho electoral. El formal es que en los treinta días siguientes a su promulgación, deben ser sometidos a debate y votación del Congreso el cual se pronunciará expresamente sobre su convalidación o derogación. Las cortes pueden tramitarlos por el procedimiento de urgencia.<sup>77</sup>

La iniciativa legislativa corresponde:

- Al Gobierno, el Congreso y el Senado
- A las Asambleas de las Comunidades Autónomas que pueden solicitar al Gobierno la adopción del proyecto o dirigirse directamente a la Mesa del Congreso, delegando ante dicha Cámara a tres de los miembros del parlamento autonómico para que lo defiendan.
- No menos de 500.000 mil ciudadanos mediante iniciativa popular, a efectos de la cual se dictó la Ley Orgánica 3/1984. La iniciativa popular o ciudadana en ningún caso puede referirse a materias propias de ley orgánica ni a legislación tributaria, internacional o relativa a las prerrogativas de gracia, que se refiere al fuero de los miembros del gobierno para ser juzgados exclusivamente en la Sala Penal del Tribunal Supremo.<sup>78</sup>

La iniciativa legislativa gubernamental será aprobada en consejo de Ministros y sometida al Congreso con Exposición de

---

76 Artículo 85.

77 Artículo 86.

78 Artículo 87.

Motivos y Antecedentes<sup>79</sup>, su trámite será según el procedimiento establecido en los Reglamentos de las Cámaras.<sup>80</sup>

La Constitución contempla el procedimiento para el trámite en ambas cámaras y los desacuerdos entre ellas.

*Artículo 90*

1. *Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.*
2. *El Senado, en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.*
3. *El plazo de dos meses se reducirá al de veinte días naturales<sup>81</sup> en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.*

La desigualdad en materia legislativa entre Congreso y Senado advertida arriba se consagra con rotundidad en este artículo. El Constituyente, claramente, procura celeridad en el proceso legislativo e intenta prevenir de bloqueos que lo paralíen. El resultado es que la Cámara de Representación territorial derive en un típico cuerpo de segunda lectura, de reflexión que influye pero no decide. El comentario de Alzaga, amigo del modelo bicameral, apunta en la misma dirección del que nos permitimos hacer y valora las disposiciones españolas como consagratorias de los que llamaría Mortati<sup>82</sup>, un “bicameralismo atenuado”.

No todos los tratados o convenios internacionales negociados y suscritos por el Gobierno requieren obligatoriamente

79 Artículo 88.

80 Artículo 89.

81 Se llama en el derecho español día natural a los que en Venezuela denominamos días continuos.

82 Costantino Mortati, jurista católico y constituyente italiano de 1946, autor de //

la autorización previa de las Cortes para comprometer al Estado español. Los que están en ese supuesto del artículo 94 constitucional, son aquellos de carácter político o militar; los que afecten la integridad territorial y los deberes y derechos fundamentales de los ciudadanos; los que supongan obligaciones financieras para la Hacienda Pública; y aquellos que impliquen la derogación o modificación de legislación vigente o requieran de legislación para su ejecución.

De la conclusión de los tratados o convenios sobre asuntos no incluidos en esos supuestos, deberán ser informados el Congreso de los Diputados y el Senado.

## Parlamento y Gobierno

En un régimen parlamentario, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes constituyen “el meollo de todo el complejo mecanismo de colaboración entre los poderes públicos”<sup>83</sup>.

Los artículos 97 y 98 de la constitución definen al Gobierno en sus tareas,

- Dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado.
- Ejercer la función ejecutiva
- Y ejercer la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Y en su composición y funciones,

- El Presidente quien dirige la acción del gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo.

---

*Potere Legislativo.* Autor de la propuesta aprobada del Senado electo sobre base regional. Dice Andreotti que hizo un aporte extraordinario y que “clarísimo en los escritos, no lo era en cambio como orador”. Ver Andreotti, Giulio.: *I Nonni della Repubblica*. Rizzoli. Milano, 2002.

- Los Vicepresidentes, los ministros y los demás miembros que establezca la ley quienes tienen la competencia y la responsabilidad establecida en la ley.

A la ley corresponde regular el Estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno, quienes no podrán ejercer otras funciones representativas que las del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública ni actividad profesional o mercantil alguna.

El artículo 99 de la carta establece el procedimiento para investir al Presidente del Gobierno:

- Después de cada renovación del Congreso de los Diputados y en los demás supuestos constitucionales, el Rey consulta con los grupos políticos con representación parlamentaria y, a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a presidir el Gobierno.
- Dicho candidato se dirigirá al Congreso para exponer el programa político del Gobierno y solicitar su confianza.
- Si la mayoría absoluta de los diputados otorgara su confianza al candidato, el rey lo nombrará. En caso contrario, se someterá nuevamente la propuesta a votación 48 horas después, ocasión en la cual bastará la mayoría simple para otorgar la confianza.
- Si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura ningún candidato lograra la confianza del Congreso, el Rey disolverá las Cortes Generales con el refrendo del Presidente del Congreso y convocará a nuevas elecciones.

Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados de sus cargos por el rey, a proposición del Presidente del Gobierno.<sup>84</sup>

Han sido investidos como Presidentes constitucionales del Gobierno Adolfo Suárez, quien ya venía ejerciendo el cargo,

primero por designación real, de acuerdo a las leyes fundamentales dictadas durante el régimen franquista, luego por las Cortes constituyentes y finalmente por las constitucionales; Leopoldo Calvo-Sotelo, Felipe González, José María Aznar, José Luis Rodríguez Zapatero, Mariano Rajoy y Pedro Sánchez.

Suárez, González, Aznar, Rodríguez Zapatero y Rajoy fueron investidos luego de triunfos electorales de sus partidos, en el primer supuesto constitucional. Calvo-Sotelo lo fue luego de la dimisión de Suárez y Sánchez al triunfar la moción de censura constructiva presentada contra Rajoy en 2018.

Durante la votación de investidura de Calvo-Sotelo, el 23 de febrero de 1981, irrumpió en el hemiciclo un grupo de Guardias Civiles comandados por el Teniente Coronel Tejero, quien se convirtió en el rostro de un golpe de estado fallido, urdido por militares del alta jerarquía, contra la Constitución y la democracia española que ha demostrado consistencia.

El cese del Gobierno ocurre por los siguientes supuestos<sup>85</sup>:

- Tras la celebración de elecciones generales
- Pérdida de la confianza parlamentaria.
- Dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno.

La colegialidad del Gobierno español se patentiza en el artículo 108, pues “responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados. El Gobierno necesita del Parlamento pues es políticamente responsable ante él, la implicación de esta condición constitucional será que “depende para su supervivencia del juicio discrecional que puede emitir la Cámara ante la que se responde (en nuestro caso el Congreso de los Diputados)...”<sup>86</sup> Juicio político, porque tal es la naturaleza de la responsabilidad confiada, no legal ni administrativo.

Hay en las Cámaras y sus comisiones el derecho a informarse de la marcha de la Administración y el deber del Gobierno y sus Departamentos, así como de las Comunidades Autónomas de

85 Art.101.

86 Alzaga.: *La Constitución...*

colaborar con ellas. Así mismo, puede reclamar la presencia de los miembros del Gobierno quienes, por su parte, tienen acceso al las sesiones de unas y otras y el derecho de palabra en ellas.<sup>87</sup> Las interpelaciones y preguntas de los parlamentarios al Gobierno están establecidas constitucionalmente, en las condiciones fijadas por los reglamentos. Las interpelaciones pueden dar lugar a mociones mediante la cual el cuerpo manifieste su posición.<sup>88</sup>

Tiene el Presidente del Gobierno la facultad, previa deliberación en Consejo de Ministros, de plantear al Congreso una moción de confianza, ésta puede ser sobre un programa o sobre una declaración de política. Basta que la mayoría simple de los Diputados vote a favor para que la misma se considere aprobada. Que la Cámara niegue apoyo al Gobierno en una cuestión de confianza, acarrea que éste dimita ante el Rey y deba procederse a la designación de un nuevo Presidente del Gobierno<sup>89</sup>.

La figura pertenece a la tradición parlamentaria británica.

La primera cuestión de confianza bajo el imperio de la Constitución de 1978 en España la planteó al Congreso Adolfo Suárez bien temprano, el 16 de septiembre de 1980, cuando al primer jefe de Gobierno de la democracia pedía respaldo para llevar adelante un programa de austeridad económica y desarrollar el Estado de las Autonomías. Como la Unión de Centro Democrático, su partido, no tenía mayoría en la Cámara, para su aprobación que la logró, debió conseguir los votos de otros grupos parlamentarios así: UCD, la minoría catalana, el partido Andalucista y un diputado del Grupo Mixto para 168 en total. En contra votaron PSOE, PCE, Coalición Democrática<sup>90</sup>, Partido Nacionalista Vasco y siete diputados del Grupo Mixto. Hubo cuatro ausencias y dos abstenciones.

El 5 de abril de 1990 Felipe González planteó al Congreso una cuestión de confianza con intenciones de decisiones económicas

87 Artículos 109 y 110.

88 Artículo 111.

89 Artículo 114.

90 Formada por AP y el PDP

reformistas, y relativas a la integración europea, a la política exterior y a las autonomías. La Cámara se lo concedió con 176 a favor del Grupo Socialista y Agrupación Independiente de Canarias y 130 en contra del Partido Popular, Izquierda Unida y diputados nacionalistas. Hubo 37 abstenciones y siete ausencias, cuatro de ellas de los diputados de Herri Batasuna.

EL PSOE había elegido 175 diputados, equivalentes a la exacta mitad del Congreso y el voto de la AIC le aseguró la mayoría absoluta. Sin ese voto, la cuestión también habría prosperado, pues era matemáticamente imposible derrotarla, dado que si abstenciones ni ausencias lo más que hubiera podido sumar la negativa eran 175.

El modelo de moción de censura constructiva consagrado en el artículo 113 de la Constitución española es una figura interesante. Su significación e importancia derivan de que junto con abrir la puerta a que el Parlamento remueva al Gobierno que ha perdido su confianza, sin dejar que inunde la casa constitucional la creciente indomeñable inestabilidad política propia de varias democracias parlamentarias europeas de entreguerras e incluso después.

Sus aspectos son los siguientes:

- El Congreso puede exigir la responsabilidad política del Gobierno al aprobar por mayoría absoluta una moción de censura.
- Dicha moción ha de ser propuesta por al menos una décima parte de los diputados y requiere incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.
- Para que se someta a votación de la Cámara una moción de censura, deben haber transcurrido cinco días desde su presentación. Durante los primeros dos, se admiten mociones alternativas.
- La no aprobación de la moción de censura impide a sus signatarios presentar otra durante el mismo período de sesiones.

La moción de censura constructiva del Derecho Constitucional español se inspira en el artículo 67 de la Ley Fundamental de Bonn. En el debate, los adversarios de esta modalidad criticaron su excesiva rigidez y propugnaban una censura clásica que simplemente derribe el Gobierno al perder éste la confianza del Parlamento. No hay duda que el Constituyente de 1978 buscó compatibilizar la democracia parlamentaria con la necesidad de tener un gobierno estable. Una previsión sana en todo caso y más si se toma en cuenta la situación del sistema de partidos español en los albores de la democracia. Los partidos más viejos venían de la persecución y la ilegalidad durante las tres décadas largas del Franquismo, unos eran nacionalistas y otros, los de izquierda, para una parte apreciable de los españoles eran asociados con la Guerra Civil y los nuevos eran muy nuevos y no se habían decantado y sedimentado como para estabilizarse y garantizar a su vez estabilidad.

La experiencia europea cercana de la III y IV repúblicas en Francia, era de inestabilidad en los gobiernos, depuestos con mucha facilidad por el Parlamento, el resultado de aquel carrusel de censuras trajeron como consecuencia ineficacia e ingobernabilidad, cuyas consecuencias no fueron mayores por la fortaleza del aparato administrativo francés. En la III República ochenta y siete Presidentes del Consejo de Ministros en los sesenta y nueve años que van desde Dufaure febrero 1871 a Pétain hasta julio de 1940, más de uno por año en promedio. Mientras en la IV, desde Ramadier en enero de 1947 hasta De Gaulle que finalizó en enero de 1959, veintidós *premieres* en tres legislaturas durante doce años. Casi dos anuales.

Ya la Quinta República Francesa estabilizada bajo De Gaulle, pero que no perdió esa característica ni siquiera con la cohabitación de Mitterand en el Eliseo con Chirac en Matignon, y al revés con éste en la Presidencia y Jospin al frente del Gobierno, los españoles tenían más cerca la experiencia de Italia. Desde la Asamblea Constituyente de 1946 hasta el debate constituyente español de 1978, hubo treinta y cuatro gobiernos italianos en



treinta y dos años, un poco más de uno por año. Aunque ello no sea atribuible a la censura, sino más bien a la fragmentación política del arco parlamentario y a la dinámica de los acuerdos entre los partidos.

Un *fair play* político elemental, ayudado por las reglas constitucionales, no está demás. Aunque la inspiración de la norma es, como hemos dicho, alemana pues el artículo 67 de su Ley Fundamental asocia la censura con la elección por el Bundestag de un candidato a Canciller Federal, el diputado constituyente y constitucionalista Alzaga, portavoz de UCD en el debate, esgrimió un sabroso argumento de estirpe inglesa:

*Nosotros entendemos, como decía con gracejo André Maurois, que los ingleses, que han aportado a la cultura universal, entre otras cosas, el queso Stilton y los sillones confortables, han sustituido las revoluciones y golpes de estado continentales mediante el juego parlamentario que permite a los miembros de los Comunes hacer votaciones de censura contra el Gobierno, mientras los ciudadanos juegan tranquilamente al cricket. Es decir que esa gran aportación de la técnica de gobierno parlamentaria británica ha permitido superar la necesidad de exigir responsabilidad penal para suprimir a un gobierno que se encuentra en el ejercicio de sus funciones, como históricamente ocurrió, fue un gran avance histórico a favor del cual estamos.<sup>91</sup>*

Las mociones de censura constructiva se estrenaron en mayo de 1980 contra Adolfo Suárez, presentada por el PSOE con Felipe González como candidato. Derrotada 166 a 152, gracias a los votos de UCD a solas y veintiuna abstenciones de la Minoría Catalana, Coalición Democrática y seis diputados del Grupo Mixto, mientras socialistas, comunistas, andalucistas y tres diputados del Grupo Mixto la apoyaron.

En marzo de 1987, Alianza Popular presentó sin éxito una contra Felipe González. Su candidato a presidir el Gobierno era Antonio Hernández Mancha quien no era Diputado sino Senador, pero pudo hablar en el debate de la moción por ser candidato, como lo hizo en 2018 Pedro Sánchez. El PSOE tenía

91 Alzaga en *La Constitución...*

mayoría parlamentaria en esa legislatura, por lo que la propuesta no podía prosperar.

Mariano Rajoy (Presidente del Gobierno de 2011 a 2018) fue objeto de dos mociones de censura constructivas. Una presentada sin éxito en 2017 por Podemos con Pablo Iglesias como candidato a Presidente, que recibió 82 votos favorables, 170 en contra y 97 abstenciones. Y la propuesta por el PSOE con Pedro Sánchez como candidato a La Moncloa, la cual fue aprobada con 180 votos provenientes del PSOE, Unidos Podemos, ERC, PeDeCat, PNV, Compromis, EH Bildu y NCa. En contra PP, Ciudadanos, UPN y Foro Asturias con la abstención de Coalición Canaria.

No se juzga aquí la pertinencia ni la prudencia de las mociones, su mérito político. Se reseña su procedencia constitucional y la conveniencia demostrada del dispositivo previsto. Sólo una de cuatro mociones ha prosperado en doce legislaturas.

De conformidad con el artículo 115 constitucional, el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede proponer la disolución del Parlamento decretarlas corresponde al Rey junto a la convocatoria a nuevas elecciones. Esta propuesta no puede presentarse cuando está en trámite una moción de censura, por lo cual las solicitudes que en este sentido se hicieron a Mariano Rajoy eran improcedentes.

## Justicia constitucional y Parlamento

Con el antecedente de la constitución republicana de 1931 y su Tribunal de Garantías Constitucionales<sup>92</sup>, a su vez influido por la austriaca de 1920, la Carta española de 1978 dedica su Título IX al Tribunal Constitucional, institución propia del constitucionalismo europeo posterior a la II Guerra Mundial, como la italiana, la alemana y el Consejo Constitucional

---

92 Igualmente en el Proyecto de constitución de la I República (1873) se incluía un control previo de constitucionalidad de las leyes en el Senado y otro posterior en el Tribunal Supremo.

francés. Se trata de un dispositivo para resolver los conflictos constitucionales, necesidad práctica del Estado Democrático, debe compatibilizar el judicialismo puro con el reconocimiento de que estamos ante problemas de fuerte condicionamiento político.<sup>93</sup>

Al escribir en Venezuela, merece comentario recordar que el primer Presidente del Tribunal Constitucional español (1980-1986) fue el eminente maestro Manuel García-Pelayo, en nuestra Universidad Central de Venezuela fundador del Instituto de Estudios Políticos y de quien somos deudores los venezolanos.

Al estipular las competencias del Tribunal Constitucional, el artículo 161 de la Constitución comienza su enumeración por conocer

- a) *Del recurso de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.*

Aunque la cuestión se planteó con bastante anterioridad al constitucionalismo del siglo XX, en la sentencia del *Chief Justice* Marshall en el icónico caso de *Marbury vs. Madison* en la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1803. La supremacía de la Constitución implica que ésta establece límites a los poderes públicos que no pueden ser traspasados por éstos. Es, a juicio de la Corte, lo que habría hecho el Congreso con la *Judiciary Act* y una ley contraria a la Constitución es nula.<sup>94</sup>

Pero no hay poder ilimitado. Ante el control de constitucionalidad de la ley se oponen como límites el principio democrático y el de la libertad de configuración del legislador. También se plantearán cuestiones relativas al control de constitucionalidad en el presupuesto o en la función

93 Ver Alzaga.: *La Constitución...*

94 Simon, James F.: *What kind of a Nation. Thomas Jefferson, John Marshall and the Epic Struggle to Create the United States.* Simon & Schuster. New York, 2002.

parlamentaria de control del gobierno, o incluso la actividad interna del Parlamento, sus *actos interna corporis*.

En la materia que nos ocupa, la jurisprudencia constitucional española ha estado signada por la prudencia, autocontención, responsabilidad y el respeto a los principios antes anotados en la defensa de la Constitución que le es encomendada.

En cuanto a los defectos durante la tramitación de una legislación, se ha considerado que son relevantes solamente si hay una alteración en el proceso de formación de la voluntad del cuerpo, siempre que dicho vicio no haya quedado sanado por la convalidación, es decir que no haya sido denunciado por los parlamentarios afectados. Se exige, además que el vicio cause algún perjuicio. El TC ha rechazado examinar una ley desde la perspectiva de su oportunidad política, así como de sus fines.

En lo referente a la violación del principio de igualdad, el TC ha sido igualmente cauteloso, en resguardo de la libertad del legislador. Ver que se diferencie, se aísle el supuesto de hecho y se lo conecte objetivamente a consecuencia de derecho. Anota Gómez Corona,

*El principio de igualdad en su vertiente de principio general no permite ir más allá y el Tribunal Constitucional ha comprobado la enorme dificultad de someter a juicio la actividad legislativa por violación del principio de igualdad.<sup>95</sup>*

Advierte la misma autora confusión y dificultades para encontrar un criterio uniforme en el control de constitucionalidad de la ley por violación de los derechos fundamentales. La presunción de constitucionalidad ha mantenido su fortaleza.

Tribunal Constitucional y Poder Legislativo se han influido mutuamente. La práctica legislativa de ensanchar las materias incluidas en la ley de presupuesto que se consideró abusiva de la libertad que se le había reconocido, indujo al TC a decisiones que moderaran esa tendencia.

95 Gómez Corona, Esperanza.: *Las Cortes Generales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2008.

La Mesa Directiva del Congreso, ha sentenciado el Tribunal Constitucional, no puede cercenar el ejercicio del control por parte de la minoría parlamentaria, esto en línea lógica con la demostración del cuidado que pone el TC al respeto al pluralismo y el respeto a las minorías, valores democráticos esenciales y consustanciales a la vigencia de una sana vida parlamentaria.

# PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CUESTIÓN CATALANA

## 3

Al revisar el papel del parlamento español en la cuestión de Cataluña, a la luz de los acontecimientos más recientes, los cuales han tenido un episodio crucial en el sometimiento y aprobación por el Senado de la aplicación del artículo 155 de la Constitución, se debe visitar el texto constitucional que prescribe tanto el régimen autonómico como la participación parlamentaria en él, así como los antecedentes que le proveen de contexto, tales como la transición política a la democracia en medio de la cual tuvo lugar el debate constitucional y la cuestión de los “derechos históricos”.

### Acerca del marco constitucional

*Artículo 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.<sup>96</sup>*

La organización territorial del Estado español está reglada en el Título VIII de la Constitución de 1978, el primero de cuyos artículos es el que encabeza estas consideraciones, a aspectos de los restantes relevantes al tema en cuestión nos referiremos más adelante, pero su análisis debe comprender, no sólo las circunstancias políticas prevaletentes en el momento constituyente y sus antecedentes sino, como es de lógica, el sistema constitucional en su conjunto, así como el entorno europeo, cuyo desarrollo condiciona los arreglos constitucionales de los estados miembros.

Bajo la dictadura franquista, la lógica de la paz había sido la de la victoria en la Guerra Civil (1936-1939). Entre

las complicadísimas circunstancias políticas en las cuales se desarrollaba la transición española a la democracia, sin perjuicio del papel de la opinión pública así como de diversos actores políticos y sociales, adelantada desde el poder y definida por uno de sus artífices como “De la ley a la ley a través de la ley”<sup>97</sup>, estaban cuestiones como la legalización de los partidos, los necesarios cambios en el papel político de los militares y la cuestión de las autonomías.

Cuando Josep Tarradellas (1899-1988), President de la Generalitat catalana en el exilio desde 1954, regresó a España tras la muerte de Franco, su sola presencia y su reclamo de legitimidad planteaban una situación política a resolver. Se inició una negociación política entre este personaje, republicano catalanista y de izquierda, miembro del partido Esquerra Republicana de Catalunya, cuya gran dignidad no le impidió disposición al diálogo y la búsqueda de soluciones, y el gobierno de Adolfo Suárez, a través de Salvador Sánchez-Terán, riojano, Gobernador Civil de la Provincia de Barcelona, luego diputado en Cortes y ministro en las carteras de Trabajo y Transporte y Comunicaciones.

El Gobierno de Suárez reconoció la legitimidad de Tarradellas y le designó en 1977 como Presidente del gobierno provisional de la Generalitat antes de la Constitución y la consagración de la autonomía, en aquel “acelerado proceso fáctico, (el) de las preautonomías” que dirá Alzaga<sup>98</sup>.

En ocasiones el *dramatis personae* tiene mayor influencia en los acontecimientos y ayuda a comprenderlos mejor. En su biografía de Suárez, Victoria Prego<sup>99</sup> cuenta que éste invitó a Tarradellas, exiliado en Francia, a venir a Madrid en junio de 1977. Que el comunicado oficial del Gobierno con motivo del

97 Torcuato Fernández-Miranda, Presidente de las Cortes, cuando se tramitaba la Ley para la Reforma Política (Ley 1/1977 del 4 de enero de 1977)

98 Alzaga, Oscar: *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Editorial Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero. Madrid, 2011.

99 Prego, Victoria: *Adolfo Suárez, La Apuesta del Rey (1976-1981)*. Biblioteca El Mundo/Unidad Editorial. Madrid, 2002.

primer encuentro entre el Presidente y el *President* hablara de la necesidad de encontrar “una fórmula transitoria que permita recuperar las instituciones seculares del pueblo catalán” es, de suyo, significativo, y se añadiera que Suárez había precisado a Tarradellas que esto debía hacerse “dentro de la irrenunciable unidad de España” y esboza el principio de ofrecer la posibilidad de autonomía a todas las regiones españolas “sin que las fórmulas concretas de las mismas hayan de ser uniformes”.

Un Real Decreto-Ley de septiembre de ese año restablecería la Generalitat de Cataluña y en octubre se designa a Tarradellas para presidir la misma. Su poderosa frase “*¡Ja sóc aquí!*” en su breve discurso desde el balcón del Palau en la Plaza de Sant Jaume, se refería implícitamente a la cuestión de la legitimidad histórica, así como dirigirse a los “*Ciutadans de Catalunya*” y no a los “*Catalans*” implicaba un nacionalismo abierto, democrático, integrador y, aunque se lo expresara antes de 1978 cuando la Constitución fue sancionada, constitucional. En la explanada de Montjuïc, proclamará que la victoria de Cataluña lo es también de España.<sup>100</sup>

El proceso preautonómico se generalizó. Ya había catorce preautonomías al aprobarse la Constitución.

Durante la discusión de la Constitución de 1978 y en procura de consensos que hicieran posible su aprobación y que al propio tiempo proveyeran de base de sustentación a la naciente democracia, el Presidente Suárez manejaba las exigencias de las denominadas “comunidades históricas” y las demandas que otras regiones que con motivo del debate constituyente y el clima de apertura reinante tras treinta y seis años de régimen franquista, no querían ser menos.

La expresión “Café para todos” atribuida a Suárez cuando en realidad pertenece a su Ministro Manuel Clavero Arévalo,

---

100 Citado en *Las sombras de la Transición*. Marcel Mauri, Ruth Rodríguez-Martínez, Tobías Reckling, Francesc Salgado, Christopher Tulloch. Jaume Guillaumet, editor. Universitat de Valencia, 2016.



andaluz y andalucista<sup>101</sup> expresa la intención de igualar a todas las comunidades autónomas, lo cual traería consecuencias en la forma del Estado.

Esta generalización de las autonomías, que Suárez acogió con entusiasmo, va a ser uno de los motivos de disenso en el seno del gobierno y de su partido Unión de Centro Democrático, el cual más bien era una coalición de familias ideológicas democristianas, liberales, socialdemócratas, conservadoras.<sup>102</sup>

En el Título Preliminar de la Constitución se dispone una forma de Estado de manera no explícita, aunque al modo de ver de quien escribe, bastante clara:

*Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*<sup>103</sup>

España no es un Estado federal, sino un Estado unitario con vocación descentralizadora, organizado territorialmente en municipios y provincias “...y en las Comunidades Autónomas que se constituyan...” que se desarrollaría rápidamente hacia un Estado de Autonomías. La velocidad de ese desarrollo y el entorno en el cual se produjo, condicionarán para que queden cabos sueltos que deberá atar la política y la Justicia Constitucional.<sup>104</sup>

Acaso se trate, recurriendo a la literatura italiana acerca de la materia, de una “experiencia federal por desagregación” que diría Mastromarino o, como ya consideró Ambrosini en la década de los años treinta del siglo pasado al estudiar la Organización Nacional

101 Clavero respondía a la propuesta del historiador José Varela Ortega al Vicepresidente Abril Martorell, figura muy influyente en el Gobierno Suárez, de reconocer los estatutos de autonomía vasco y catalán tal y como los había dictado en la II República. Así lo cuenta Luis María Ansón en artículo para *El Mundo* del 3 de noviembre del 2015.

102 Prego: *Obra citada*

103 Constitución Española. BOE. Madrid, 2011.

104 Pueden considerarse precedentes del modelo asumido la Constitución republicana española de 1931 en su Título I “Organización Nacional” y la Constitución Italiana de 1947 en su Título V “Las Regiones, las Provincias, los Municipios”.

de la II República española “Un tipo intermedio de Estado entre el unitario y el federal caracterizado por la autonomía”.<sup>105</sup>

Aunque, anotará el constitucionalista, y constituyente, antes citado,

*Un observador atento a nuestro actual sistema autonómico concluirá seguramente que el mismo es **grosso modo** una modalidad de Estado federal. Y hoy tal definición puede ser aceptada por la mayoría de los constitucionalistas españoles. Pero, sin embargo, el aludido Título VIII es particularísimo y no consagró ninguna modalidad de Estado federal. Los constituyentes pudieron optar por una de las variantes del Estado federal, que se han consolidado en la historia, alguna como la alemana tan bien conocida por nuestros especialistas en Derecho público, pero no lo lograron. Simplemente se **desconstitucionalizó** en gran medida esta materia capital.*<sup>106</sup>

El orden de las disposiciones constitucionales tiene una lógica. En la Carta de 1978 el Título Preliminar, contiene lo que en el constitucionalismo se denomina disposiciones fundamentales, cuyas pautas dogmáticas condicionarán la interpretación, tanto del resto de la parte dogmática como de la parte orgánica, así como de normas legales o de otro rango ulteriormente dictadas.

En el mencionado Título VIII De la Organización Territorial del Estado, además del artículo 137 citado, se encomienda al Estado garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad interregional y, en resguardo del principio de igualdad propio del constitucionalismo, que “Las diferencias entre los estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales” (Art.138). Así mismo la igualdad entre los españoles “en cualquier parte del territorio del Estado” y la prohibición a la autoridad de dictar medidas restrictivas de los derechos a la libre

105 Ver Mastromarino, Anna: *Il Federalismo Disaggregativo. Un Percorso Costituzionale negli Stati Multinazionali*. Vol 14 (Gioffrè. Milano 2010), Ambrosini, G (En la Rivista di Diritto Publico, 1933) y *Regionalismo e Statuti. La riforma in Spagna e in Italia* a cargo de Silvio Gambino (Giuffrè-Università degli Studi della Calabria. 2008)

106 Alzaga, O: *Obra citada*

circulación y el establecimiento de personas y a la circulación de bienes (Art.139).

Su Capítulo II (Artículos 140 al 142) está dedicado a la Administración Local y el III (Artículos 143 al 1158) a las Comunidades Autónomas. En estos últimos se encontrará el derecho a constituir Comunidades Autónomas y la iniciativa del proceso autonómico (Art.143), la posibilidad de constituir Comunidades Autónomas de una sola provincia, la inadmisibilidad de federaciones de Comunidades Autónomas (Art.145), el trámite de los proyectos de Estatutos (Art.146) y las pautas generales para éstos y sus eventuales reformas (Art.147), las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas (Art.148) y las que son exclusivas del Estado (Art. 149), la última de las cuales (Ordinal 32º) es “Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum). También veremos las modalidades formales para la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas (Art.150), la ruta excepcional en cuanto al plazo de cinco años para reformar sus Estatutos a fin de ampliar sus competencias (Art.151), el marco para la estructura orgánica a preverse en los Estatutos (Art.152), el control a nivel estatal de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas (Art.153), el Delegado del gobierno para la administración estatal en el territorio de la Comunidad (Art.154), la previsión en caso de incumplimiento por parte de una Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales o legales (Art.155), el principio de la autonomía financiera y sus condicionamientos (Art.156), los ingresos fiscales de las Comunidades (Art.157) y las normas relativas a las autonomías en el Presupuesto General del Estado (Art.158).

La Disposición Adicional Primera, reza:

*La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.*

*La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*<sup>107</sup>

Para cerrar este círculo, hasta donde ello fuere posible, hay que mencionar la Disposición Derogatoria Segunda de la Constitución:

*En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley del 25 de Octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya.*<sup>108</sup>

La Ley que por esa disposición se deroga expresamente tiene su historia. Durante la regencia de María Cristina, a raíz del Convenio de Vergara (Bergara en lengua euskera) entre los generales Espartero y Maroto, isabelino y liberal aquel y carlista éste, para poner fin a las Guerras Carlistas del Norte, el 31 de agosto de 1839 en la localidad guipuzcoana de Oñate, el Gobierno de España presentó a las Cortes un proyecto de Ley para reconocer los fueros vascos en el marco de la Constitución de 1837, a su vez fruto de la crisis del Estatuto Real de breve existencia. Aquella Carta se inspiró en la de Cádiz de 1812, si bien la monarquía constitucional que pergeñaba atribuía mayores poderes a la Corona, concesiones a ésta y al Moderantismo “a los que se quería atraer al redil progresista”<sup>109</sup>. Un proyecto conciliador acosado siempre por la inestabilidad hasta la mayoría de edad de Isabel II, en cuyo reinado se dictó la de 1845.

El conflicto en cuyo contexto ocurre el pacto y abrazo de Vergara tiene pues, dos vertientes, una sucesoria, relativa a la disputa entre partidarios de la futura Isabel II, hija de Fernando VII y los de su tío Carlos María Isidro. Los carlistas fueron especialmente fuertes en el Norte, en el País Vasco, en Navarra y en el Norte de Cataluña, donde los nacionalistas vieron en ella

107 Constitución Española. BOE. Madrid, 2011

108 Constitución Española. BOE. Madrid, 2011

109 García de Cortázar, Fernando y González Vesga, José Manuel: *Breve Historia de España*. Alianza. Madrid, 2005

una oportunidad para recuperar los derechos forales perdidos con Felipe V en la Guerra de Sucesión, en la cual el lado aragonés, Cataluña era parte suya, apoyó al aspirante Habsburgo y no al Borbón que se impuso. La otra vertiente está específicamente vinculada con los derechos forales, los cuales, como se ve no sólo son atinentes a las provincias vascas abordadas en la Ley en cuestión.

Acudimos a la opinión de dos “Padres de la Constitución” de distinto signo ideológico, el socialdemócrata Gregorio Peces-Barba y el conservador Manuel Fraga Iribarne, diputados constituyentes claves en la formación de los consensos constitucionales y respectivamente profesores de Filosofía del Derecho y Derecho Político.

Casi tres décadas después del debate constitucional, Peces-Barba considera el problema nacional es uno de los principales en la sociedad y en la política.

*En mi percepción, el sistema partió de la idea de España como nación de naciones y de regiones. La soberanía reside en la nación española —en el pueblo español— (artículo 1.2 de la Carta Magna) y las restantes naciones culturales derivan sus derechos de la propia Constitución, la nación española era el poder constituyente y, por consiguiente, previa a la Constitución. Las demás naciones se reconocían jurídicamente en la Constitución. Culturalmente tenían también una existencia anterior, pero su juridificación se produce desde la entrada en vigor de la Carta Magna.<sup>110</sup>*

El comentario de Fraga Iribarne lo hace en el fragor del debate parlamentario, cuando aguas debajo de la Constitución, empieza a vérsela andar en los Estatutos de las Autonomías. Habla a propósito del primer Estatuto catalán,

*Del título VIII de la Constitución, ya de por sí débil y ambiguo (como denunciarnos en su día), se ha sacado un vaciado, al revés: las funciones exclusivas del Estado. “sin perjuicio de” determinadas excepciones a favor de la Comunidad Autónoma, se han convertido en funciones exclusivas de ésta, en perjuicio del sin perjuicio.*

110 Peces-Barba, Gregorio: *La España Civil*. Galaxia Gutenberg-círculo de lectores. Madrid, 2005

Con las autonomías, explica, se quiere “...un sistema para construir mejor la unidad superior de España...”, no como un “plano inclinado hacia el federalismo (...) y menos como una puerta abierta hacia los separatismos”.<sup>111</sup>

No obstante calificarla como “Constitución mal cerrada”, la obra colectiva coordinada por Guillaumet, acerca de la cobertura de la prensa internacional a la Transición Española a la Democracia, expresa el comentario siguiente, a partir de lo escrito entonces para *Le Monde* por su corresponsal Charles Vanhecke,:

Por primera vez desde hacía siglos, destaca Vanhecke, el hecho catalán ha sido abordado por el gobierno de la Monarquía, así como por Cataluña, sin pasiones, sin enfrentamientos, sin violencia, sin la política de hechos consumados y de acciones de fuerza.<sup>112</sup>

El Título VIII, necesariamente concatenado con las disposiciones adicional y derogatoria citadas, resultará controversial “...no tanto en lo que respecta a su contenido en sí, sino en lo que hace referencia a su posible interpretación de cara al futuro” en opinión de Javier Tusell. El mismo historiador catalán analiza la cuestión en su obra ya clásica sobre el período,

*Sin duda ha sido el Título VIII de la Constitución, relativo a la organización territorial del Estado, el más discutido por los especialistas y el más endeble desde el punto de vista de la técnica jurídica e incluso de la perspectiva estrictamente política. Tanto los redactores originarios de la Constitución como los dirigentes de los partidos políticos debieron hacer malabarismos para llegar a un acuerdo sobre un texto que resultara aceptable para todos. La fórmula a la que se llegó resulta desafortunada, incompleta y evidentemente ambigua desde cualquier punto de vista, pero se debe tener en cuenta que con ella se pretendía conseguir un marco en el que fuera, a la vez, posible incluir la reivindicación de los derechos históricos por parte del nacionalismo vasco, la exigencia del nacionalismo catalán, que quería, aunque partiera de supuestos soberanistas, al menos una situación semejante a la Generalitat de los años treinta pero que nunca dudó que Cataluña es una nación,*

111 Fraga Iribarne, Manuel: *Razón de Estado y Pasión de Estado*. Planeta. Barcelona, 1985

112 Guillaumet (ed): *Obra citada*

*y una fórmula para dar respuesta al sentimiento regionalista nacido en toda España, en parte siguiendo el modelo de Cataluña y el País Vasco y en parte también como reacción al centralismo anterior.*<sup>113</sup>

En su trabajo para el Consejo de Estado, el profesor Balaguer Callejón, sostiene que el concebirse el Título VIII como una regulación esencialmente procedimental, ésta no ha favorecido la “articulación simbólica” Constitución-Estatutos. A lo anterior adiciona como agravante “una mentalidad marcadamente reivindicativa frente al Estado”. Otra muy distinta estima que habría sido la situación planteada, si la estructura de las CCAA hubiera sido establecida directamente en la Constitución, lo cual no fue posible por las circunstancias políticas comentadas someramente en este trabajo.

*La desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado, debida a la ausencia de consenso constitucional en este punto ha generado una permanente orientación procedimental del Estado autonómico. De ese modo, nunca se ha percibido, hasta ahora, como una estructura acabada. Por el contrario, la tensión constitucional en lo que podríamos caracterizar como **igualitarismo y multilateralismo** frente al **diferencialismo y bilateralismo** ha imposibilitado el cierre del sistema.*<sup>114</sup>

El entorno político en la transición y después, los nacionalismos y las demandas represadas de las regiones ante el poder central estatal, así como contribuyeron a una redacción de compromiso con dificultades a la hora de su desarrollo, representarían factores adicionales de exigencia en la construcción del Estado democrático razonablemente saludable, a ser manejados tanto por los políticos en el Parlamento y el Gobierno como por el Tribunal Constitucional.

113 Tusell, Javier: *La Transición a la Democracia (España 1975-1982)*. Espasa Calpe. Madrid, 2007

114 Balaguer Callejón, Francisco.: *REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL TÍTULO VIII EN RELACIÓN CON LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DENOMINACIÓN OFICIAL DE LAS CCAA*. En *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional*. Texto del Informe y debates Académicos.

## Los derechos históricos

¿Qué son los derechos históricos de los territorios forales a los que se refiere la Disposición Adicional Primera? Porque una cosa son los derechos forales o especiales en el ámbito del Derecho Civil, que reconoce peculiaridades locales en casos como Aragón, Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra, el País Vasco y Valencia, así como el Fuero de Baylío en municipios de Extremadura y Ceuta, y otra el régimen foral de los territorios históricos que vendría a ser lo que nos ocupa, aunque en uno y otro caso se trata del reconocimiento por la constitucionalidad y la legalidad actuales de fueros anteriores a ellas.

Aragón, Cataluña, Navarra, País Vasco y Valencia, reivindican derechos forales anteriores a la Constitución. Estos se originan en las Cartas Forales o Cartas Pueblas<sup>115</sup>, figura nacida en la Reconquista mediante la cual los reyes cristianos o los señores otorgaban una serie de privilegios a poblaciones, en razón de interés estratégico, esencialmente de repoblamiento de regiones ganadas al dominio musulmán, sea con propósitos políticos, económico o de ambas naturalezas. Podían ser otorgadas o pactadas. Las más antiguas datan del siglo IX en Castilla. En los países catalanes encontraremos Cartas Pueblas del siglo X, en el condado de Barcelona, como la de Freixá otorgada por Witardo en 954 y la de Cardona, por Borrell II<sup>116</sup> en 986.

Como se trata de títulos históricos, cabe recordar que con el matrimonio de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón<sup>117</sup>, los Reyes Católicos, se formó la Monarquía Hispánica, cuyos diversos territorios tenían instituciones y normativas propias hasta la unificación de estas por Felipe V.

---

Edición a cargo de Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006.

115 Al respecto, revisar *El Municipio, raíz de la República* de Joaquín Gabaldón Márquez. 2ª edición. Academia Nacional de la Historia. Caracas, 1977

116 Conde de Barcelona, Gerona y Osona (947-992)

117 Reino del cual forma parte Cataluña desde la unión dinástica en el siglo XII



La Constitución, recordemos, “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”. En el caso catalán, esto se refiere en las Constituciones Catalanas, derogadas en 1716 y reivindicadas desde entonces, las cuales sirven de base al Estatuto catalán de 1936 así como al dictado en 1979 al amparo de la vigente Ley Suprema y reformado por las Cortes en 2006.

En este último instrumento se lee,

*Artículo 5. Los derechos históricos.*

*El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.*<sup>118</sup>

Al ser utilizados por el constituyente de 1978 y reconocidos por la Constitución que los “ampara y respeta”, los derechos históricos constituyen una categoría objetiva de la Ley, dirá Herrero de Miñón, “...como en tantas otras ocasiones, más sabia que el legislador y cuyo significado será preciso averiguar en función de la decantación de este concepto.”<sup>119</sup>

Dicha decantación puede interpretarse tanto en su acepción de “Separar sustancias no miscibles de diferente densidad...” o aparte de la Química, “Inclinarse, tomar partido, decidirse”, lo cual sería consecuencia política y jurídica natural de la primera acción. Y cuando el autor dice que la ley puede ser más sabia que el legislador no se queda en artificios retóricos alude, y así lo expresa ya al final de su disertación, al pacto “...entonces no explicitado y que late en la voluntad más sabia de la ley...”, el cual debe salir a la luz y canalizar la integración voluntaria. Esa ha de ser la obra de la política.

118 Estatuto de Autonomía de Cataluña (Texto Consolidado). Parlament de Catalunya. Barcelona, 2013.

119 Herrero de Miñón, Miguel: *Idea de los Derechos Históricos*. Austral. Espasa Calpe. Madrid, 1991

El erudito trabajo del jurista se centra en que “Derechos Históricos y Constitución son dos categorías distintas y antagónicas”, la idea de aquellos es producto de la historia y ésta de la razón. Y plantea la cuestión de si el sistema constitucional, correlativo al concepto de ciudadano que es noción igualitaria, es compatible con fueros concedidos por el Antiguo Régimen, la monarquía absoluta, a los cuales esta noción es ajena y que son anteriores a que este se impusiera y generalizara. La cuestión, ya anticipaba el autor, siempre traerá dificultades. Pero la cuestión existe. No es un invento absolutamente artificial. Tiene asideros cuya profundidad es variable pero no susceptible de ser ignorada. Allí reside la complejidad de la realidad que demanda capacidad política para decantar y manejar.

La idea de Derechos Históricos se emparenta con la de constitución tradicional o constitución histórica.

“La finalidad de dicha Disposición Derogatoria 2ª...” - anota Herrero de Miñón- “...no era otra que eliminar el mayor obstáculo formal a un proceso de integración voluntaria.”

*Esto es propiciar un auténtico pacto constitucional. ¿Entre quienes? Claro está que no sólo entre las fuerzas políticas, sino entre lo que tras ellas había y hay: el hecho histórico-político diferencial.*<sup>120</sup>

La “conflictiva solución constitucional” lograda, sostiene Alzaga en obra ya citada, sin embargo, no tuvo un consenso adecuado a establecer un mapa de las Comunidades Autónomas, pues la creación de éstas se dejó a procesos definidos constitucionalmente, generales pero no necesariamente iguales, de desarrollo legislativo con pautas para que sea acordado. El autor considera al sistema de poder político autonómico como “La asignatura pendiente más difícil de aprobar”.

Aunque a veces se le comparara con Francesc Cambó<sup>121</sup>, catalán y catalanista que defendiendo la aspiración del Estatuto se involucró en los gobiernos de España, la estrategia y la práctica

120 Herrero de Miñón: *Obra citada*

121 (1876-1947) Político nacionalista catalán. Dirigente de la Lliga. Ministro de Fomento y Hacienda en gobiernos de España presididos por Maura en la segunda y

de Jordi Pujol (Al frente de la Generalitat entre 1980 y 2003) fueron de negociaciones bilaterales con el Gobierno de Madrid para exigir concesiones a cambio de apoyo a la gobernabilidad. Un papel más afín con el *lobby* norteamericano, que resulta insuficiente para la viabilidad del modelo y no tomar parte en la conducción del Estado. Alzaga considera que “un eje permanente de diálogo entre el PP y el PSOE para consensuar las grandes cuestiones que afecten las paredes maestras del Estado autonómico es simplemente imprescindible”.<sup>122</sup>

## Catalunya

Es una Comunidad Autónoma situada al Nordeste de España, formada por cuatro provincias: Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, las cuales cuentan con novecientos cuarenta y ocho municipios. Tiene cuarenta y un comarcas con sus respectivos Consejos Comarcales. Las tuvo en la II República de 1936 a 1939 y, de nuevo, por ley a partir de 1987. Dos tercios de la población catalana se ubican en el área metropolitana de la ciudad de Barcelona. Un alto porcentaje de la población catalana se debe a los flujos migratorios del siglo XX. Entre 1950 y 1975 la población de las provincias catalanas se incrementó en 2.5 millones de personas. Para 1999, de seis millones de habitantes 1.9 no había nacido en Cataluña.<sup>123</sup>

Cataluña ocupa los territorios de los condados que forman la Marca Hispánica a cargo de un Marqués, en la frontera Suroccidental del Imperio Carolingio, del cual se independizarían completamente en el Siglo X, gracias a la decadencia y debilitamiento del poder central imperial. El Siglo XI catalán estará caracterizado por el feudalismo y en el XII vendrá la unión dinástica del Condado de Barcelona con el Reino de Aragón que se expande hacia el Valle del Ebro sobre el territorio musulmán.

---

tercera década del Siglo XX, bajo el reinado de Alfonso XIII.

122 Alzaga: *Obra citada*

123 Fuente [www.elconfidencial.com](http://www.elconfidencial.com)

De esa centuria, en 1188, data la Asamblea de Paz y Tregua de Girona que fortalece el poder de la aristocracia catalana. En su antecedente, la *Pau i Treva de Déu* se considera que está el origen de las Cortes Catalanas que entre los siglos XIII al XVIII fueron una suerte de legislatura del Principado de Cataluña, cuya primera mención explícita es de siglo XIII y cuya delimitación fue entre éste y el XV. En este mismo siglo, en 1476, se casaron los Reyes Católicos, con lo cual se unían ambos reinos, conservando cada uno sus respectivas instituciones y leyes. La *Generalitat de Catalunya* había sido creada a mediados del siglo XIV, cuando la Diputación del General asumió oficialmente esa denominación ya oficiosa. Fue abolida, como ha sido referido, a raíz de la Guerra de Sucesión, mediante el Decreto de Nueva Planta de 1716 y reconocida de nuevo en el *Estatut* de la II República.

Aunque tuvo períodos de estancamiento y retroceso económicos, Cataluña progresó más y más temprano que otras regiones de la península. Para ello además del crecimiento demográfico y la impronta de los francos, aprovechó la ventaja de su condición litoral. Alcanzará un alto nivel de industrialización, encabezó el empuje manufacturero promovido por el Estado borbónico, Cataluña lidera en ese aspecto a toda España desde el siglo XIX. Su crecimiento lo impulsó una burguesía pujante en los campos textil, mercantil, vinícola. Tiene en nuestros días el cuarto PIB Per cápita de España, luego de Euskadi, Madrid y Navarra.

En los finales del siglo XIX ubican García de Cortázar y González Vesga la aparición de los movimientos nacionalistas. Su vertebración política es propia del XX<sup>124</sup>. En cuanto al tema que nos ocupa, opinan que "...el nacionalismo catalán encandiló a las clases medias para ponerlas al servicio de los objetivos económicos de la burguesía autóctona" y en la Cataluña profunda "se percibían aires de singularidad, los que el carlismo había hecho respirar a

sus clientelas campesinas, a fin de enfrentarlas al liberalismo de Madrid”<sup>125</sup>

La narrativa nacionalista se remonta mil años antes de Cristo, a las tribus celtas del neolítico y la presencia griega en el siglo VII A.C. e invoca títulos que datan del Antiguo Régimen, en cuyo devenir se insertan, y en el contexto del constitucionalismo moderno se los mezcla con reivindicaciones actuales y aspectos circunstanciales del debate político.

A fines de la década del setenta del siglo pasado, al calor de la transición española a la democracia y cuando éstos asuntos eran dilucidados, era socialmente hablando proporcionalmente mayor el nacionalismo de los vascos que el de los catalanes, aunque uno encuentre más gente hablando catalán en Catalunya que euskera en Euskalherria. Un 15% de la población se declaraba “catalán ante todo”, 31% se declaraba español y 43% de las personas decían ser “tan catalanes como españoles”. La independencia era una reivindicación deseada por el 11% de la población catalana. Habría que analizar las causas para que ese sentimiento haya crecido durante las más de cuatro décadas democráticas. En encuestas recientes, *ABC* sitúa el respaldo a la independencia en 41.1% para junio de este año, *El Español* publicaba el 3 de septiembre números recientes de 50.1% a favor y 45.7% en contra, mientras en su página web la televisora chilena *Tele13* ofrece datos tomados entre el 23 y el 26 de octubre, en plena crisis política alrededor del asunto que ubican en 33.5% el apoyo a la independencia catalana. El 31 de octubre, *La Vanguardia* de Barcelona publicaba un estudio de COI que colocaba el respaldo popular a la independencia en 48.7%.<sup>126</sup>

---

125 García de Cortázar, Fernando y González Vesga, José Manuel: *Breve Historia de España*. Alianza. Madrid, 2005

126 La fuente de los datos referidos a la década de 1970 es el libro de Tusell antes citado, y los actuales son de [www.abc.es](http://www.abc.es), [www.elespanol.com](http://www.elespanol.com), [www.tele13.cl](http://www.tele13.cl) y [www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com)

## El Parlamento en el desarrollo del Estado de Autonomías

El Parlamento español, denominado Cortes Generales en la Constitución<sup>127</sup> siguiendo una tradición que arranca en las Cortes de León de 1188<sup>128</sup>, está formado por dos cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado.

¿Cuál es el papel del Parlamento con relación a las CCAA?

En cuanto a la legislación, a las Cortes Generales, y por tanto a Congreso y Senado como cuerpos colegisladores, incumbe la elaboración de las leyes orgánicas, entre las cuales están “aquellas que aprueben los estatutos de Autonomía” (Art. 81 CE) y en cualquier legislación estatal puede establecerse obligaciones para las CCAA, en el marco de la Constitución. En cuanto al control parlamentario, las cámaras y sus comisiones podrán recabar, a través de los titulares del Congreso y el Senado la información y ayuda que precisen “de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas” (Art. 109 CE), aunque el control de la actividad de los órganos de las CCAA incumbe, según la materia, al Tribunal Constitucional, al Gobierno previo dictamen del Consejo de Estado, la jurisdicción contencioso-administrativa y el Tribunal de Cuentas (Art. 153).

El Título VIII, en su Capítulo III *De las Comunidades Autónomas* establece el procedimiento para que “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica” puedan “acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas” (Art.143 CE).

La iniciativa corresponde a las diputaciones interesadas y a los municipios. En este caso con doble requisito: que sean las dos

127 Artículo 66 CE

128 Convocadas por Alfonso IX cuyos *Decreta* han sido considerados en 2013 por la UNESCO como “El testimonio documental más antiguo del sistema parlamentario europeo” (Memoria del Mundo. UNESCO)

terceras partes de ellos y que, a su vez, representen al menos la mayoría de los electores de la provincia o isla. Se establecen plazos para el ejercicio de esta iniciativa y para ejercerla de nuevo si un intento no ha prosperado.

A las Cortes Generales corresponde, como se ha referido, la aprobación de la Ley Orgánica del Estatuto y también, “por motivos de interés nacional” proceder por vía excepcional a las señaladas en el artículo 143, incluso en cuanto a sustituir la iniciativa regional de Diputaciones, órganos interinsulares o municipales (Art. 144 CE).

También establece la Constitución una vía excepcional en cuanto al plazo de cinco años para la ampliación de competencias, lo cual será tramitado por las Cortes Generales (Art.151).

El proceso legislativo de los Estatutos es especial. La elaboración del proyecto corresponde a una asamblea especial integrada así:

- a. Por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y
- b. Por los Diputados y Senadores elegidos en ellas

Dicho proyecto será tramitado por las Cortes Generales (Art.146). En cuanto a la reforma, ésta se tramitará mediante el procedimiento establecido en el Estatuto, y será presentado a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley orgánica (Art.147).

En materias de competencia estatal, las Cortes Generales podrán atribuir a las CCAA “la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas” en el marco de una ley estatal. Ello tendrá control de las Cortes Generales según cada ley marco, sin perjuicio de las competencias judiciales (Art.150).

Otra área en la cual la Constitución asigna tareas al Parlamento en relación a las CCAA deriva de que en los Presupuestos Generales del Estado, cuyos “examen, enmienda y aprobación” corresponden a las Cortes Generales (Art.134.1

CE), pueden establecerse asignaciones a las CCAA “en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales” y de que los desequilibrios económicos interterritoriales deben ser compensados por un Fondo cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales (Art. 158 CE).

Y según el artículo 155, es competencia exclusiva del Senado, ya no de las Cortes Generales, la autorización al Gobierno para “adoptar las medidas necesarias” para hacer cumplir la Constitución, en los términos planteados en la sección siguiente de este estudio.

## El Artículo 155, supuestos teóricos e implicaciones prácticas

Previo el constituyente español que las comunidades autónomas a constituirse, pudieran incumplir sus obligaciones constitucionales o atentar gravemente contra el interés general. A la letra, lo dispuesto es como sigue:

### *Artículo 155.*

- 1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*
- 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.*

Se entiende que los supuestos de hecho para la aplicación del artículo citado son que una Comunidad Autónoma,



- a. No cumpla obligaciones que le imponga la Constitución u otra ley estatal, o
- b. Actúe de modo que atente **gravemente** contra el interés general de España.

Y los requisitos procedimentales serían que el Gobierno,

- a. Requiera tal cumplimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma
- b. Que ese requerimiento sea desatendido
- c. Que el Senado, por mayoría absoluta, le autorice a dictar medidas **necesarias** para lograr el cumplimiento forzoso o para proteger el interés general en riesgo.

El uso de los adverbios “gravemente” y “necesarias” que hemos intencionalmente destacado, implica una exigencia lógica de proporcionalidad, pues se trata de medidas extraordinarias, pues el régimen normal es el de la autonomía en el cual se respetan la Constitución y las leyes y, en particular, las esferas competenciales de cada órgano.

Aunque el texto del citado artículo 155 habla de “aprobación”, lo que se está solicitando es una “autorización” propia del control parlamentario de la acción del Ejecutivo, pues siendo ambas modalidades, la aprobación y la autorización propias de actos jurídicos complejos que requieren varios pasos, aquella es posterior a la acción gubernamental, por ejemplo, en el caso venezolano, se aprueban las líneas generales del plan de desarrollo económico y social elaborado por el Ejecutivo o un tratado o acuerdo internacional que ha sido negociado y convenido por el Gobierno<sup>129</sup>, mientras la autorización es previa y necesaria para proceder al acto del cual se trate. Por eso es así como lo refiere el correspondiente acuerdo del Senado del 27 de octubre de 2017.

La solicitud gubernamental de autorización parlamentaria no se dirige a las Cortes Generales, sino al Senado.

---

129 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 187 numerales 8 y 18.

El Senado es la Cámara de representación territorial, la integran cuatro senadores por provincia, con un régimen especial para las provincias insulares de las islas Canarias y Baleares, en las cuales cada isla o agrupación de islas con Cabildo Insular será una circunscripción, de tres senadores en las de mayor tamaño y uno cada una en las pequeñas o sus agrupaciones si fuera el caso. Un senador respectivamente por las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en África<sup>130</sup>. Todos ellos elegidos por sufragio popular.

Además, un senador por cada Comunidad Autónoma más uno adicional por cada millón de habitantes, designado por el correspondiente órgano legislativo, respetando la representación proporcional.

Los senadores tienen un período de cuatro años.

Resulta evidente la influencia en el constituyente de 1978 de la Ley Fundamental Alemana, como puede leerse en la disposición constitucional relativa a cuestión similar.

*Artículo 37*

*(Vía coactiva federal)*

1. *Si un Land no cumpliere los deberes federales que la Ley Fundamental u otra ley federal le impongan, el Gobierno Federal, con la aprobación del Bundesrat, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al Land al cumplimiento de dichos deberes por vía coactiva federal.*
2. *Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el gobierno federal o su representante tiene el derecho de impartir instrucciones a todos los Länder y a las autoridades de los mismos.*<sup>131</sup>

El *Bundesrat* o Consejo Federal, la segunda cámara del singular bicameralismo germano, es la asamblea de representación territorial<sup>132</sup>, en eso coincide con el Senado español pero, a

130 Ceuta se ubica en la península Tingitana, en la orilla sur del Estrecho de Gibraltar. Melilla en el Cabo de Tres Forcas, en la costa africana sobre el Mediterráneo, fronterizo con Marruecos.

131 Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Edición del texto actualizado hasta octubre de 2010. Deutscher Bundestag, Berlin

132 Ver Avelledo R.G.: *El Bicameralismo en la República Federal Alemana*. CEDP Universidad Monteavila-Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios

diferencia de éste, está integrada por representantes de los gobiernos de los estados federados o *Länder* y no por parlamentarios electos como es el caso del cuerpo de la Calle de Bailén, concebido constitucionalmente como parte de las Cortes Generales.

Adicionalmente al control jurisdiccional que ha sido mencionado al referirnos al Art.153, por parte del Tribunal Constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa y en el Título IX Del Tribunal Constitucional, artículo 161.1.c que hace competente a esa alta corte para conocer “De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí” y al del Tribunal de Cuentas en lo económico y presupuestario, al Gobierno incumben el control de funciones delegadas (Art. 153) y éste del Art.155 que es aquel que la doctrina italiana denomina “control de oportunidad”.

En punto a dicha doctrina, resulta oportuno puntualizar que los artículos 125 y 126 de la Constitución de la República Italiana, reformados por sendas leyes constitucionales, respectivamente en 2001 y 1999, se refieren al control de la actividad administrativa regional por el contencioso-administrativo el 125 y al control político por actos contrarios a la Constitución o por “graves” violaciones a las leyes el 126.

Este último es bastante más específico que su equivalente español. Faculta expresamente a la República para disolver el Consejo Regional y remover al Presidente de la Junta. Además de las causales de actos inconstitucionales y “graves violaciones de las leyes”<sup>133</sup>, se incluye el supuesto de “razones de seguridad nacional”. La disolución del Consejo procedería también cuando éste no atienda la invitación del Gobierno a sustituir al Presidente o a la junta responsables de tales violaciones, lo cual fue eliminado en la reforma de 1999

Por otra parte, la modalidad italiana recurre al Jefe de Estado, pues la disolución y remoción se realiza mediante Decreto

---

Parlamentarios Fermín Toro. Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios N° 6. Caracas, 2017.

133 Redacción de la reforma de 1999 a la norma original de 1947.

motivado del Presidente de la República<sup>134</sup>. Dicho decreto, como todo acto del Presidente de la República, quien es Jefe del Estado pero no del Gobierno y que como tal no es responsable (Art.90 CRI), debe ser refrendado por los ministros proponentes quienes asumen la responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la misma Carta.<sup>135</sup>

Así mismo, se advierte que el control parlamentario del acto está muy atenuado, si no prácticamente anulado, puesto que lo que se exige es que el Presidente, oiga la opinión de la comisión de diputados y senadores, constituida para los asuntos regionales según la Ley, en lugar de la aprobación de las cámaras territoriales, *Bundesrat* o Senado, previstas respectivamente en las normas equivalentes alemana y española.

Como reflexión final acerca del aspecto tratado en esta sección que es materia central del análisis en curso, nos auxiliamos de nuevo en el profesor Alzaga, esta vez en su comentario sistemático a la Constitución<sup>136</sup>,

*Quisiéramos marcar el acento, aunque para nosotros resulta de toda evidencia, en que si este control político del Gobierno sobre las comunidades autónomas se ha plasmado en el art. 155 que estamos comentando no ha sido **ad pompam vel ostentationem**, sino para acudir a este resorte cuando las circunstancias en él previstas lo exijan. Sin embargo la experiencia acumulada en los países que se rigen en una Constitución con controles políticos más o menos análogos a éste aconseja, sin lugar a dudas, que su uso se lleva a cabo con exquisito tacto y el hecho de que el supuesto de que los órganos de la Comunidad Autónoma en cuestión “actúen de forma que atente **gravemente** al interés general de España”, incluya un adverbio que hemos subrayado, no debe pasar desapercibido, pues indica que estamos en presencia de un mecanismo de uso excepcional y no cotidiano.*

134 Según la redacción original de 1947, en el mismo decreto se designaría una comisión de tres ciudadanos que convocará elecciones y dirigirá la administración regional. Los actos inaplazables de esta comisión serían sometidos a la ratificación por el Consejo Regional resultante de las elecciones.

135 Costituzione della Repubblica Italiana. Edizione commemorativa dei settant'anni della Repubblica Italiana 1946-2016. Ambasciata d'Italia a Caracas.

136 Alzaga Villaamil, Oscar.: *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro. Madrid, 1978.

## La crisis catalana de 2017

El día 6 de septiembre de este año, con los votos de JxSí<sup>137</sup> y la CUP el Parlament catalán aprobó la Ley del Referéndum para la independencia de Cataluña, a despecho de que la Constitución, en su artículo 149, ordinal 32<sup>a</sup>, establece que es competencia exclusiva del Estado la “Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” y ese mismo día, el President de la Generalitat Carles Puigdemont y sus consellers (ministros) firman el decreto convocando la consulta para el 1 de octubre.

El día 7, el Tribunal Constitucional dicta medida cautelar suspendiendo la convocatoria al referéndum. El Parlament, por su parte, introduce un cambio en el orden del día de su sesión y aprueba la Ley de Transitoriedad, la cual define al futuro nuevo Estado como una “República de Derecho y Social” y regula aspectos como la nacionalidad catalana, la organización electoral, el proceso constituyente, el sistema judicial o la seguridad de las fronteras.<sup>138</sup> El 12 de septiembre, el Tribunal Constitucional suspende cautelarmente la Ley de Transitoriedad.

La fase decisiva de esta crisis ha comenzado.

Con motivo del referendo convocado para el 1º de octubre, no obstante las decisiones dictadas por el Tribunal Constitucional que lo colocaban al margen de la ley, se produjeron acontecimientos predecibles con imágenes que recorrieron el mundo. Por un lado, el Govern de la Generalitat interpreta que tiene un mandato, en dirección a cuyo cumplimiento imperativo presionan los sectores más extremistas del soberanismo. Por otro, el Estado desconoce los resultados de una consulta convocada contra la ley cuyos procedimientos resultan poco confiables al punto de afectar la credibilidad de los datos emitidos.

---

137 Coalición de gobierno en la Comunidad Autónoma integrada por PDeCat (antes Convergència Democràtica de Catalunya) y Esquerra Republicana de Catalunya.

138 <http://cadenaser.com>

La orden judicial a los órganos correspondientes, entre ellos a la Guardia Civil, de impedir que la consulta ilegal tuviera lugar unida a la movilización dirigida de personas, incluidos niños y ancianos, hacia los centros de votación para “protegerlos” de la acción de ese cuerpo al impedir su desempeño, produjo una lamentable colisión y un uso de la fuerza impactante a los ojos del espectador e indiscutiblemente lamentable. A los órganos competentes incumbe investigar y determinar si hubo excesos así como las responsabilidades a que haya lugar.

El 3 de octubre el Rey Felipe VI se dirige a la Nación ante una situación de “extrema gravedad”, en la cual “Es responsabilidad de los poderes del Estado asegurar el orden constitucional”.

Habrán nutridas y entusiastas manifestaciones en Barcelona a favor de la independencia y, por primera vez en mucho tiempo, a favor de la Constitución, síntoma claro de la división profunda del pueblo catalán. En Madrid y otras regiones, se realizarán concentraciones de considerable magnitud a favor de la unidad de España. En unas y otras será imposible ignorar la presencia, minoritaria pero significativa cualitativamente por lo que implica, de elementos con posiciones extremas, excluyentes, en una suerte de preocupante *déjà vu*.

El 10 de octubre, ante el Parlament catalán, el President de la Generalitat declara que asume la voluntad del pueblo de constituir un Estado en forma de república, pero deja la declaración en suspenso con la intención política de abrir un espacio de diálogo con el Estado. Acto seguido, los diputados de PDeCat, ERC y CUP, incluido Puigdemont, firman una “Declaración de los representantes de Catalunya” expresando su voluntad de una futura independencia. Surge la posibilidad de aplicar el artículo 155 constitucional. El 11 de octubre el Presidente Rajoy se dirige al President Puigdemont requiriéndole contestar si alguna autoridad de la Generalitat de Cataluña ha declarado la independencia o si la declaración del Parlament de la víspera implica tal declaración, al margen de que se encuentre o no en vigor.

El 16 de octubre, en comunicación a Rajoy, Puigdemont no aclara si declaró o no la independencia. Se limita a enviar la Ley de Referéndum del 6 de septiembre declarada ilegal por el Tribunal Constitucional y un informe sobre la represión del 1 de octubre, junto a un pedido porque “cese la represión al pueblo catalán”.

Aparecen noticias de empresas, incluso algunas del IBEX, que cambian de Cataluña a otros lugares su sede social y analizan mudar sus operaciones, así como caída en la Bolsa y advertencias de la Directora General del FMI sobre el impacto de la tensión en Cataluña en la economía. También declaraciones del Presidente del Parlamento Europeo Tajani y de la Comisión Juncker, que presentan la independencia catalana y, en general, el desmembramiento de alguno de los estados miembros de la Unión Europea como una eventualidad indeseable.

El 21 de octubre la mesa del Senado admite a trámite el requerimiento del Gobierno, a los efectos previstos en el artículo 155 de la Constitución y constituye, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento del Senado (artículos 189.2 y 58) una Comisión Conjunta de las comisiones generales de Comunidades Autónomas y Constitucional, integrada por veintisiete miembros que han de formar parte de éstas y, en proporción a la correlación del cuerpo, según grupo parlamentario, corresponden 15 al Popular, 6 al Socialista, 2 al de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, y 1 respectivamente al de Esquerra Republicana, al Vasco, al Nacionalista y al Mixto.

El acuerdo se transmite al Gobierno de la Generalidad de Cataluña y a los portavoces de los Grupos Parlamentarios y se publica en el Boletín Oficial del Estado.

El calendario de tramitación del punto será:

- a. Entrada y publicación: sábado 21 de octubre de 2017.
- b. Designación de miembros: hasta las 11.00 del lunes 23 de octubre de 2017.
- c. Constitución de la Comisión Conjunta: a las 13.00 del martes 24 de octubre de 2017.

- d. Reunión de la Ponencia para la formulación de la propuesta sobre requerimiento del Gobierno: a las 12.00 del jueves 26 de octubre de 2017.
- e. Reunión de la Comisión para debate y votación de la propuesta: a las 17.00 del jueves 26 de octubre de 2017.
- f. Plazo de presentación de votos particulares: Hasta las 09.30 del viernes 27 de octubre de 2017.
- g. Tramitación en el Pleno: Sesión Plenaria del Senado a las 10.00 del 27 del viernes octubre de 2017.

Los senadores miembros de la Comisión Conjunta designada fueron: Arenas Bocanegra, Francisco Javier; Barrero Fernández, José Manuel; Bildarraz Sorron, Jokin; Burgos Beteta, Tomás Pedro; Carcedo Rocés, María Luisa; Cleries i González, Josep Lluís; Estradé Palau, Miguel Angel; Fabra Part, Alberto; García Albiol, Xavier; García-Escudero Márquez, Pío; Gil García, Ander; Gorrochategui Azurmendi, Miren Eudurne; Guardingo Martínez, Oscar; Imbroda Ortiz, Juan José; Labrador Encinas, Jesús; López Agueda, Oscar; López Gabarro, María Dolores; Lucas Giménez, Juan José; Menacho Villalba, Francisco; Nasarre Oliva, Begoña; Ramírez Rodríguez, Joaquín Luis; Rodríguez Esquerdo, Antonio Julián; Rudi Úbeda, Luisa Fernanda; San Damian Hernández, Clara Isabel; Sanz Alonso, Pedro María; Vindel López, María Rosa y Yanguas Fernández, Francisco Javier.

El 24 de octubre la prensa registra la declaración del Senador socialista y ex-presidente de la Generalitat catalana José Montilla llamando a evitar la Declaración Unilateral de Independencia (DUI) para evitar la aplicación del artículo 155.

Ciudadanos y el Partido Popular sostienen que el modo de evitar la aplicación del artículo 155 es que de parte de las autoridades catalanas haya convocatoria a elecciones y rectificación. Voceros del PSOE insisten en la convocatoria a elecciones regionales y parece que hubiera una fisura en el denominado frente constitucional. A nombre de la CUP Carles Riera, se manifiesta contra la convocatoria electoral. “La independencia es una



realidad binaria”, con lo cual quiere decir que sus opciones son dos y excluyentes. El Secretario General del PSOE Pedro Sánchez dilucida la cuestión al dirigirse al Govern catalán “Está en sus manos” que se respete la vigencia de la Constitución.

En lo que ha sido el frente soberanista, en Cataluña parece que con motivo de la independencia las fronteras partidistas se borran. El Secretario General del Partido Socialista de Catalunya Iceta, se pronuncia contra convocatoria a elecciones constituyentes.

Presidente del Senado se dirige a Puigdemont invitándole a venir al debate del cuerpo y presentar sus argumentos, así podrá debatirlos con el Gobierno. Y voceros nacionalistas admiten la posibilidad de que eso ocurra. Senador Sanz declara que es un gesto de “generosidad” y que su comparecencia implicaría que se acoge a las reglas y aceptará la decisión que se tome.



SENADO

EL PRESIDENTE DEL SENADO

SENADO  
XII LEGISLATURA  
REGISTRO GENERAL  
SALIDA 9.290  
24/10/2017

M. H. Sr. D. Carles Puigdemont Casamajó  
Presidente de la Generalitat de Cataluña

Palacio del Senado, a 24 de octubre de 2017

Señor Presidente,

El Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, ha requerido la aprobación por la mayoría absoluta del Senado de las medidas que se detallan en el escrito que tengo el honor de adjuntar.

Con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 189 del Reglamento del Senado, una Comisión conjunta de las Comisiones General de las Comunidades Autónomas y Constitucional, bajo mi Presidencia, ha requerido que solicite a V.E. la remisión, en un plazo que concluirá a las 10:00 horas del jueves, 26 de octubre de 2017, de cuantos antecedentes, datos y alegaciones considere pertinentes, así como que designe, si V.E. lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.

La sesión de la Comisión conjunta prevista en el artículo 189.4 del Reglamento tendrá lugar el próximo 26 de octubre, a las 17:00 horas. La Mesa de dicha Comisión ha manifestado su criterio favorable a que V.E., si lo considera oportuno, pueda intervenir en la misma.

La sesión plenaria prevista en el artículo 189.5 del Reglamento tendrá lugar el viernes, 27 de octubre, a las 10:00 horas. La Junta de Portavoces, en su reunión del día de hoy, ha manifestado su criterio favorable a que, si V.E. lo estima oportuno, pueda igualmente intervenir en la misma.

Con mi mayor consideración.

Pio García-Escudero Márquez

El President de la Generalitat decide que no va al Senado y, tras prolongado cónclave del frente soberanista en el Palau, el 26 de octubre anuncia que no convocará a elecciones anticipadas pues “no hay garantías” con relación a la aplicación del artículo 155. El Lehendakari Iñigo Urkullu, jefe del Gobierno Vasco, intenta mediar para frenar el 155 a través de una convocatoria a elecciones según la legislación estatal, cuya referencia expresa era

necesaria para ir desmontando la situación terminal paso a paso. El mismo día el Tribunal Constitucional inadmite recurso contra el requerimiento del Gobierno ante el Senado. Vicepresidente catalán Oriol Junqueras dice que no le han dejado otra opción que la independencia.

Ante el Senado, la vicepresidenta Sáenz de Santamaría expone que desde el Gobierno catalán “Han demostrado que no están dispuestos a dialogar”. Los letrados del Parlament señalan la ilegalidad de las leyes de septiembre y la situación que generan las decisiones del Tribunal Constitucional.

Presidente Rajoy explica que ha actuado con prudencia y serenidad. Así le es reconocido por analistas, mientras hay voceros políticos y de opinión que le reclaman, desde polos opuestos, según el caso, su intransigencia o su debilidad.

El 27 de octubre el Parlament declara la independencia de Cataluña.

Ese mismo día el Senado, con votación de 214 a favor<sup>139</sup>, 47 en contra y una abstención, aprueba el acuerdo que sigue<sup>140</sup>.

---

139 A favor PP (más sus aliados de Foro Aragonés y Unión del Pueblo Navarro), PSOE, Ciudadanos y Coalición Canaria. En contra Unidos Podemos, ERC, PNV y PDeCat. Los senadores socialistas Montilla y Antich, respectivamente ex presidentes de Cataluña y Baleares se retiraron de la sesión.

140 La información que sirve de base a esta relación de hechos proviene de los periódicos *La Vanguardia*, *El País* y *ABC*, [www.senado.es](http://www.senado.es) (Página principal del Senado de España) y del Boletín Oficial del Estado (BOE)



## I. DISPOSICIONES GENERALES

## CORTES GENERALES

**12327** Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

El Pleno del Senado, en su sesión celebrada el día 27 de octubre de 2017, ha aprobado, por mayoría absoluta, autorizar las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, en los siguientes términos:

I. El Senado constata:

a. La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalitat de Cataluña.

b. Que el Presidente del Gobierno planteó un requerimiento al Presidente de la Generalitat para que procediera al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de actuaciones gravemente contrarias al interés general, y que dicho requerimiento no ha sido atendido por el Presidente de la Generalitat.

II. El Senado considera que procede la aprobación de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del interés general por parte de la Generalitat de Cataluña, incluidas en el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, con los siguientes condicionamientos y modificaciones:

a. En el apartado A, referido a «Medidas dirigidas al Presidente de la Generalitat de Cataluña, al Vicepresidente y al Consejo de Gobierno», el tercer párrafo tendrá la siguiente redacción:

«El ejercicio de dichas funciones corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos o las autoridades que cree a tal efecto o designe el Gobierno de la Nación».

b. Respecto del apartado C.3 «Área de telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales»:

Se excluyen de la aprobación del Senado las previsiones del último párrafo de este apartado respecto al ejercicio de las facultades de la Generalitat en el ámbito del servicio público autonómico de comunicación audiovisual.

c. Al apartado D «Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña»:

Suprimir los párrafos segundo y tercero del subapartado D.4, ambos relativos a la remisión a una autoridad gubernativa estatal de actos del Parlamento de Cataluña, por ser contrarios a la Constitución.

d. En el enunciado de las medidas contenidas en el punto E.1 Normativa estatal y autonómica de aplicación, entendiéndose suprimido el primer párrafo por estar duplicado, y el segundo párrafo pasará a tener la siguiente redacción:

El ejercicio de las competencias, facultades y funciones que, en virtud de lo autorizado en este Acuerdo, se atribuya a los órganos o autoridades creados o



designados por el Gobierno de la Nación, se ajustará a la normativa vigente, estatal o autonómica, que en cada caso resulte de aplicación.

La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados por sustitución en las funciones o competencias de los órganos de la Administración de la Generalitat de Cataluña se sujetará a las previsiones de la legislación procesal. La revisión jurisdiccional de los actos y disposiciones dictados en aplicación de las medidas previstas en este Acuerdo corresponderá a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso administrativo, en atención al rango de los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación.

e. En el apartado E.4, referido a «Modificación de los Departamentos, de las estructuras orgánicas y de los organismos, entes o entidades vinculadas o dependientes de la Generalitat de Cataluña», el primer párrafo tendrá la siguiente redacción:

Acordado el cese del Presidente, del Vicepresidente y de los Consejeros de Gobierno, el ejercicio de sus respectivas funciones en orden a la organización de los Departamentos de la Generalitat de Cataluña, prevista en el artículo 23 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, corresponderá igualmente al Gobierno de la Nación o a los órganos o autoridades creados o designados por el Gobierno de la Nación en sustitución de aquéllos.

f. En el apartado E.8, referido a «Potestad disciplinaria y traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal», el primer párrafo tendrá la siguiente redacción:

El incumplimiento de las medidas contenidas en el presente Acuerdo se entenderá como incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y al Estatuto, a los efectos de las infracciones previstas en la normativa disciplinaria estatal o autonómica de aplicación, sin necesidad de recurrir a informes previos sobre los expedientes disciplinarios.

g. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 66.2 de la Constitución, las facultades de seguimiento y control de las medidas contenidas en el Acuerdo se atribuyen a la Comisión conjunta de las Comisiones General de Comunidades Autónomas y Constitucional.

h. Respecto del apartado E.9. Duración y revisión de las medidas:

En este apartado se contemplan previsiones respecto de la posibilidad de plantear modificaciones o actualizaciones de las medidas, así como de anticipar su cese si cesasen las causas que lo motivan.

Además, el Gobierno, atendiendo a la evolución de los acontecimientos y de la gravedad de la situación, llevará a cabo una utilización proporcionada y responsable de las medidas aprobadas por el Senado, modulando su aplicación si se produjeran cambios en la situación u otras circunstancias que así lo aconsejen.

Palacio del Senado, 27 de octubre de 2017.-El Presidente del Senado, Pío García-Escudero Márquez.

En uso de la autorización, el Gobierno de Rajoy cesó al Gobierno de Cataluña y asumió temporalmente sus funciones, y convocó a elecciones regionales para el venidero 21 de diciembre.

## Conclusiones

De lo anteriormente revisado y analizado puede concluirse que

- No obstante el largo devenir de antecedentes históricos que la condicionan, la crisis catalana de 2017 se origina en las decisiones del Ejecutivo y el Legislativo catalanes que son contrarias al orden constitucional donde se insertan y del cual dimanan su legitimidad y su autoridad.
- El marco constitucional y legal del Estado de Autonomías expresa cuestiones insuficientemente resueltas en la política española, consensos incompletos y conflictos no concluidos. Visto en sus definiciones, previsiones y regulaciones permite anticipar múltiples circunstancias en las cuales se exigirá tratamiento y definiciones políticas, así como debates y sentencias judiciales, signados por la tensión y caracterizados por la dificultad para saldarse.
- El Gobierno español actuó conforme a Derecho a lo largo del conflicto y lo hizo con serenidad y prudencia. La participación parlamentaria en el mismo fue la prevista en la Constitución y se realizó adecuadamente, considerando las circunstancias.
- Es predecible que la cuestión de los nacionalismos, en particular la catalana, siga siendo una asignatura pendiente para la política española.

## Bibliografía

- Alcalá-Zamora, Niceto.: *Memorias*. Planeta. Barcelona, 1977.
- Alonso de Antonio, José Antonio y Angel Luis.: *Introducción al Derecho Parlamentario*. Dykinson. Madrid, 2002.
- Alzaga Villaamil, Oscar.: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*. Editorial del Foro. Madrid, 1978.
- Alzaga Villaamil, Oscar.: *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Editorial Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero. Madrid, 2011.
- Andreotti, Giulio.: *I Nonni della Repubblica*. Rizzoli. Milano, 2002.
- Ardid Pellón, Miguel A. y Castro-Villacañas, Javier.: *José María Gil Robles*. Cara & Cruz. Madrid, 2004.
- Azaña, Manuel.: *Discursos Políticos*. Crítica. Barcelona, 2004.
- Balaguer Callejón, Francisco.: *REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL TÍTULO VIII EN RELACIÓN CON LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA DENOMINACIÓN OFICIAL DE LAS CCAA*. En *El Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional*. Texto del Informe y debates Académicos. Edición a cargo de Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006.
- Balmes, Jaime.: *Política y Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988
- Cánovas Sánchez, Francisco.: *El Partido Moderado*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1982.
- Comellas, José Luis.: *Cánovas del Castillo*. Ariel. Barcelona, 1997
- del Rey, Fernando (Director).: *Palabras como puños. La intransigencia política en la Segunda República española*. Tecnos. Madrid, 2011
- Donoso Cortés, Juan.: *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo. Otros escritos*. Citado en su Introducción por Manuel Fraga Iribarne. Planeta. Barcelona, 1985
- Duverger, Maurice.: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona, 1970.
- Fernández Lozano, José.: *Azorín, testigo parlamentario. Periodismo y política de 1902 a 1923*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2009.
- Fraga Iribarne, Manuel.: *Razón de Estado y Pasión de Estado*. Planeta. Barcelona, 1985.

- Gabaldón Márquez, Joaquín. *El Municipio, raíz de la República*. 2ª edición. Academia Nacional de la Historia. Caracas, 1977.
- García de Cortázar, Fernando y González Vesga, José Manuel.: *Breve historia de España*. Alianza. Madrid, 2005.
- García Morillo, Joaquín.: *La democracia en España*. Alianza. Madrid, 1996.
- Giménez Martínez, Miguel Ángel.: *Historia del Parlamentarismo Español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2017
- Gómez Corona, Esperanza.: *Las Cortes Generales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Congreso de los Diputados. Madrid, 2008
- Herrero de Miñón, Miguel.: *Cádiz a contrapelo. 1812-1978 dos constituciones en entredicho*. Galaxia Gutenberg- Círculo de Lectores. Barcelona, 2013.
- Herrero de Miñón, Miguel: *Idea de los Derechos Históricos*. Austral. Espasa Calpe. Madrid, 1991.
- Labastida, Horacio.: *Las constituciones españolas*. UNAM-FCE. México, 1994.
- Martínez Ruíz, José (Azorín):. *Parlamentarismo Español*. Bruguera. Barcelona, 1968.
- Milán García, José Ramón.: *Sagasta o el arte de hacer política*. Biblioteca Nueva. Madrid, 2001.
- Paredes, Javier (Coordinador):. *Historia Contemporánea de España (Siglo XIX)*. Ariel. Barcelona, 1998.
- Peces-Barba, Gregorio: *La España Civil*. Galaxia Gutenberg-círculo de lectores. Madrid, 2005.
- Powell, Charles.: *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*. Plaza & Janés. Barcelona, 2002.
- Prego, Victoria: *Adolfo Suárez, La Apuesta del Rey (1976-1981)*. Biblioteca El Mundo/Unidad Editorial. Madrid, 2002.
- Puga, María Teresa.: *Fernando VII*. Ariel. Barcelona, 2004.
- Rodríguez Alonso, Manuel.: *El Estado Liberal Español (1834-1874) en Historia Contemporánea de España (Siglo XIX)*. Javier Paredes (Coordinador) Ariel. Barcelona, 1998.
- Santaolalla López, Fernando.: *Derecho Parlamentario Español*. Editorial Nacional. Madrid, 1984
- Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (coordinadores):. *La Constitución en Memoria de la Transición*. Taurus. Madrid, 1996



- Seco Serrano, Carlos.: *Historia del conservadurismo español. Una línea política integradora del Siglo XIX*: Temas de hoy. Madrid, 2000.
- Simon, James F.: *What kind of a Nation. Thomas Jefferson, John Marshall and the Epic Struggle to Create the United States*. Simon & Schuster. New York, 2002.
- Thomas Erskine May.: *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. Se publica por primera vez en 1844.
- Tusell, Javier.: *La transición a la democracia. (España 1975-1982)*. Espasa Calpe. Madrid, 2007.
- VVAA.: *Jovellanos, el hombre que soñó España*. Encuentro. Madrid, 2012.
- VVAA.: *La Constitución de Cádiz de 1812*. Embajada de España-AECI-UCAB. Caracas, 2004
- VVAA.: *La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
- VVAA.: *Los discursos del poder*. Belaqva. Barcelona, 2003.
- VVVA.: *Las sombras de la Transición*. Jaume Guillamet (editor). Universitat de Valencia, 2016.
- Aveledo R.G.: *El Bicameralismo en la República Federal Alemana*. CEDP Universidad Monteavila-Editorial Jurídica Venezolana-Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Colección de Estudios Constitucionales y Parlamentarios N° 6. Caracas, 2017.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Constitución Española. BOE. Madrid, 2011
- Costituzione della Repubblica Italiana. Edizione commemorativa dei settant'anni della Repubblica Italiana 1946-2016. Ambasciata d'Italia a Caracas
- Estatuto de Autonomía de Cataluña (Texto Consolidado). Parlament de Catalunya. Barcelona, 2013.
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Edición del texto actualizado hasta octubre de 2010. Deutscher Bundestag. Berlin

## Artículos en Revistas

- Mastromarino, Anna: Il Federalismo Disaggregativo. Un Percorso Costituzionale negli Stati Multinazionali. Vol 14 (Gioffrè. Milano 2010), Ambrosini, G (En la Rivista di Diritto Publico, 1933)
- Regionalismo e Statuti. La reforma in Spagna e in Italia a cargo de Silvio Gambino (Giuffrè-Università degli Studi della Calabria. 2008)

## *Fuentes digitales:*

<http://cadenaser.com>

<http://www.beerandpolitics.com>

<http://www.congreso.es>

<http://www.rah.es>

<https://elpais.com>

<https://www.boe.es>

<https://www.rtve.es>

[www.abc.es](http://www.abc.es)

[www.elconfidencial.com](http://www.elconfidencial.com)

[www.lespanol.com](http://www.lespanol.com)

[www.lavanguardia.com](http://www.lavanguardia.com)

[www.senado.es](http://www.senado.es)

[www.tele13.cl](http://www.tele13.cl)

.....

Este ejemplar  
se terminó de imprimir en  
Caracas en febrero del año 2019.  
Para su diseño se utilizó la tipografía  
Adobe Garamond Pro 10 ptos., ha sido impreso  
sobre Papel Saima White. Se imprimieron  
100 ejemplares, en los talleres de  
Fundación Negro Sobre Blanco,  
Gupo Editorial.

.....

⇨ La transición española iniciada a finales de 1975 es uno de los procesos políticos más trascendentes de la segunda mitad del siglo XX. Desde Venezuela, la seguimos con enorme interés. Lógico, dados los lazos que históricamente nos unen a esa nación, fortalecidos en proporción nada despreciable, por los aportes que gentes venidas de toda la diversidad de sus pueblos, desde humildes trabajadores y labriegos, empresarios y profesionales, hasta intelectuales y académicos aventados por la tragedia de la Guerra Civil y la dictadura, hicieron a este país.

Ratificada por el pueblo en referéndum el 6 de diciembre de 1978 y una vez promulgada y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de mismo mes, se cumplen en 2018 cuarenta años de la Constitución que ha normado una etapa de convivencia en libertad y progreso, generadora de admiración y prestigio internacional. Convivencia perfectible, no perfecta, pero objetivamente sin precedentes en la historia de esa España entrañable.

Con esta publicación, el Instituto de estudios Parlamentarios Fermín Toro participa en la conmemoración de las primeras cuatro décadas de esa vida constitucional. Un homenaje a su democracia y su Constitución y una memoria de su transición a la democracia, especialmente útil para nosotros en esta encrucijada de la vida venezolana.



ISBN 978-980-244-924-8



9 789802 449248