

IV. Trienio de transición y Constitución de 1978.....	115
La Ley para la Reforma Política	116
Las siete condiciones de la oposición	117
Ley Electoral y partidos políticos	118
Las Cortes Constituyentes.....	119
Pactos de La Moncloa	120
La Constitución de 1978	121
1. Preámbulo y Título Preliminar, 121; 2. Los derechos y deberes fundamentales, 122; 3. La hacienda pública, 124; 4. Tribunal de Cuentas, 125; 5. Garantías de la libertad y derechos del hombre, 125; 6. El Defensor del Pueblo, 125; 7. Constitución de modelo económico, 127; 8. La monarquía parlamentaria, 129; 9. El rey, 129; 10. Las Cortes, 130; 11. La elaboración de las leyes, 132; 12. Las leyes y el referéndum, 134; Control del Ejecutivo por el Legislativo, 134; 14. Más sobre comisiones de investigación, 135; 15. Voto de confianza y moción de censura, 136; 16. La disolución de las Cortes, 137; 17. Otras intervenciones legislativas, 137; 18. Tratados internacionales, 138; 19. Gobierno y administración general, 138; 20. Gobierno y administración local y provincial, 140; 21. Gobierno y administración autonómica, 141; 22. El Poder Judicial, 144;	
La defensa de la constitucionalidad y el Tribunal Constitucional.....	148

IV. TRIENIO DE TRANSICIÓN Y CONSTITUCIÓN DE 1978

ENTRE la coronación de Juan Carlos de Borbón como Juan Carlos I, rey de España, y la promulgación de la actual Constitución política (1978) transcurrió el trienio en que una vez más la suerte de España llenaríase de incertidumbres. El primer gobierno de la Corona, presidido por Arias Navarro, según decisión del rey, fue incapaz de resolver en sus ajetreados ocho meses los problemas, no pocos por cierto, que exigían rápidas y hábiles soluciones. La gira del ministro de Asuntos Exteriores J. M. Areilza no tuvo los frutos que se esperaban porque en la comunidad europea nadie creyó en la democratización de su país. “*No habrá admisión sin democracia*” fue el significado de la resolución aprobada por el Parlamento Europeo a mediados de mayo de 1976.¹ La verdad es que Arias caminó siempre por las medias tintas. Su plan de reforma no satisfizo a ninguna de las corrientes que predominaban en el campo de la política. Modificaría el Código Penal para autorizar los partidos, con exclusión de separatistas y comunistas; regularía los derechos de reunión y manifestación, y un sistema bicameral en las Cortes; no hablaba de la reforma de la ley, ni aludía a elecciones generales, a pesar de estar a la vista, y por otro lado proclamaba lealtad al franquismo, parlaba de Movimiento Nacional y principios fundamentales, y sus diferencias con Fraga y el citado Areilza eran notorias. Su dureza en la represión de las protestas populares, la persecución de los huelguistas, que llevó a la violencia de Vitoria y a la creciente oposición en muy distintos frentes del espectro partidista, y harto de ofertas incumplidas —las reformas de la administración fracasaron en las Cortes—, el rey comprendería al fin que el presidente del gobierno no podía seguir adelante. “Poco después del regreso del Rey de su viaje a América, don Juan Carlos *precipitó* las cosas, propiciando la *dimisión* de Arias (1º de julio).²

¹ Shlomó Ben Amí, *op. cit.*, p. 307.

² Carlos Seco, *Nuestro tiempo*, en *Introducción a la historia de España*, *op. cit.*, pp. 1034-1037.

LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

La decisión de Juan Carlos en favor de un hombre joven, poco conocido y ligado con el Movimiento Nacional de la era franquista, causó desconcierto y hasta perplejidad.

La prensa del mundo entero buscó sus datos biográficos en los archivos, pero en vano... había llegado la hora de la prueba de *los hijos de la generación del príncipe*; es decir, de aquellos que tenían la edad del franquismo, que no cargaban con los traumas de la Guerra Civil y que se habían pasado la mayor parte de su vida en una sociedad estrictamente de consumo. El nombramiento de Suárez fue, ciertamente, una brillante maniobra del joven monarca. Estaba convencido de que sólo los fieles adictos al Caudillo podrían destruir el franquismo sin provocar estremecimientos; dicha idea guió a Juan Carlos cuando introdujo en la ciudadela a ese joven caballo de Troya.³

Las principales corrientes políticas aceptarían gradualmente el reformismo concertador del nuevo jefe de gobierno. Abogaban los conservadores por un régimen franquista sin Franco; los rupturistas exigían la innovación cualitativa del sistema; y los reformistas del tipo Arias imaginaban la posibilidad de una reforma sin romper con los puntales básicos del *statu quo*. Suárez siguió por una ruta moderada de alianzas y entendimientos que fue despejando los enigmas del amanecer de la monarquía. Primero que nada transformó el voto orgánico sancionado en el párrafo 8 de la Ley de Principios del Movimiento, por el sufragio universal reconocido en la ciertamente consentida Ley de Reforma Política, cuya aprobación sujetaría al itinerario de la Ley del Referéndum. Vino de inmediato un amplísimo intercambio de puntos de vista con la oposición, y luego de lograrse la indispensable aquiescencia llegó a las Cortes (18 de noviembre de 1976); y en seguida, ya con el visto bueno del Parlamento, el pueblo la refrendaría en la consulta de 15 de diciembre.

Sánchez Goyanes anota que en su brevedad —cinco artículos, tres transitorios y uno final— devélase tan ajena al nacional-sindicalismo como articuladora de las corrientes democráticas manifestadas desde la muerte del caudillo.⁴ Además de asentarse en la democracia y los derechos del hombre como elementos *sine qua non* del Estado, la ley instituye un Parlamento bicameral de diputados y senadores elegido cada cuatro años, en comicios generales, directos y secretos. El rey podría designar senadores sólo en número no

³ Shlomó Ben Amí, *op. cit.*, p. 310.

⁴ Enrique Sánchez Goyanes, *op. cit.*, p. 62.

superior a la quinta parte de los elegidos, contrastando así con la anterior omnipotencia real. Además, señala los procedimientos del cambio legal, y hace del referéndum un paso esencial en la validez de la reforma. Las circunstancias coyunturales de la ley explican el otorgamiento de potestades para someter directamente al pueblo opciones importantes, inclusive de carácter constitucional. En las disposiciones transitorias hay un punto vivamente discutido por la oposición: la representación proporcional en las Cortes.

LAS SIETE CONDICIONES DE LA OPOSICIÓN

Pero la ley sería endeble e insatisfactoria sin la regularización de los partidos políticos excluidos por la dictadura; urgía discutir y definir con ellos los lineamientos que hicieran posible la participación de los españoles en la toma de decisiones públicas. La oposición de izquierda pugnaría por el diseño de un marco institucional que abriera las puertas a una genuina democracia. La oposición no radical parecía sentirse satisfecha con una democracia formal que asegurase su ingreso a la vida política. El Partido Comunista, encabezado por Santiago Carrillo y con la bandera eurocomunista —“el Partido Comunista Español es una organización política de vanguardia de la clase obrera y de las fuerzas progresistas de todos los pueblos de España”—, y el Partido Socialista Obrero Español, sus aliados y los no aliados del área izquierdista, formaban el frente de la oposición radical. La Alianza Liberal, el Partido Demócrata Popular, el Partido Popular Demócrata Cristiano y otros más agregábanse en la tendencia moderada. Aunque las diferencias de estas corrientes y sus muy diversos partidos eran a las veces aparentemente irreconciliables elaboraron, sin embargo, un documento conjunto en la ahora célebre reunión (27 de noviembre de 1976) que presidiera el catedrático universitario y director del Partido Socialista Popular, Enrique Tierno Galván.

Después de más de seis horas de deliberaciones, la oposición aprobó un documento en el que se recogían siete condiciones mínimas para prestar su apoyo a las tareas del cambio social. Tales condiciones eran éstas: 1) reconocimiento de todos los partidos políticos y organizaciones sindicales; 2) reconocimiento, proyección y garantía de las libertades políticas y sindicales; 3) urgente disolución del aparato político del Movimiento y efectiva neutralidad política de la administración pública; 4) la verdadera amnistía política que el país necesita; 5) utilización equitativa de los medios de comunicación de masas, propiedad del Estado, y, por tanto de la comunidad, monopolizados hoy por el gobierno; 6) negociación de las normas de procedimiento a que han de ajustarse

ambas consultas. Control democrático de la neutralidad y libertad de las mismas a todos los niveles, y 7) reconocimiento de la necesidad de institucionalizar políticamente todos los países y regiones integrantes del Estado español y de que los órganos de control de los procesos electorales también se refieran a cada uno de sus ámbitos territoriales. Por último, ha de señalarse la urgencia de que se supriman las medidas represivas de las libertades cívicas para que pueda desarrollarse sin demora la necesaria negociación pública y colectiva entre el gobierno y la oposición democrática sobre los anteriores puntos y sobre cualesquiera otras cuestiones relacionadas con el establecimiento de la democracia.⁵

Las negociaciones de los opositores con Adolfo Suárez celebráronse en el Palacio de La Moncloa con resultados positivos; y de ahí que algunos llamen a estos consensos Acuerdos de La Moncloa.

En el sangriento ambiente creado por el terrorismo de enero de 1975, los convenios cristalizaron en mandamientos legales: el 30 de julio se aprobó la amnistía para los delitos políticos y de opinión, ampliada por las Cortes Constituyentes de 1977; bastaría la inscripción en el Ministerio de Gobernación para asegurar la legalidad de las actividades desarrolladas por los partidos; en su caso, el Tribunal Supremo dictaminaría sobre las objeciones a tal derecho; la Ley de Regulación de la Libertad Sindical (22 de septiembre) produjo el enojo y la renuncia de altos funcionarios inconformes del gobierno de Suárez. El 30 de noviembre se declaró la supresión del Tribunal de Orden Público y en abril de 1976 quedó extinguida la secretaría general del Movimiento. Al fin, entre el escándalo de conservadores, derechistas y tradicionalistas, y la alegría de las izquierdas, fue reconocido como legal el Partido Comunista de España (PCE), no sin nuevas y airadas protestas y dimisiones de importantes miembros de la administración. Lo mismo ocurriría en el caso del PSOE.

LEY ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

Con esas soluciones y otras más, entre las que contaría la nueva Ley Electoral (18 de marzo de 1977, derogatoria de la ya obsoleta de 1907), fue definiéndose entre 1976 y el siguiente año el perfil de los partidos que contendrían en los comicios, aunque no podría negarse el riesgo y subyacente fraccionamiento que Fernández Segado describe así:

Bien, es verdad, que el número de formaciones era inagotable; de ahí que se empezara a hablar de una verdadera sopa de letras. Así, el diario *Ya*

⁵ *Ibidem*, pp. 63 y 64.

(11 de mayo) publicaba la lista de los partidos inscritos en el Registro de Asociaciones, que se elevaban a 163. *Diario 16*, por su lado, publicaba otras dos listas, una de Asociaciones en Trámite y de Asociaciones remitidas al Tribunal Supremo. La primera comprendía 40 partidos; la segunda, 25. Con ello se totalizaban 228 formaciones. Sin embargo, los comicios reducirían drásticamente esa extraordinaria e incomprensible pluralidad de opciones ofrecidas al electorado, que no encuentra otra explicación más que la del personalismo y afán de protagonismo de gran parte de los líderes de esas formaciones.⁶

Sin embargo, las agrupaciones de importancia alinearíanse en dos bloques: centro-derecha y centro-izquierda. En el centro-derecha quedarían Alianza Popular con la dirección de Manuel Fraga Iribarne; su línea moderada y reformista sintetizábase en el principio de *conservar lo valioso y reformar lo necesario*; la Unión de Centro Democrático, con sabor gubernamental por la preeminencia de Adolfo Suárez por sobre el influjo de José María Areilza; ubicaríase la UCD en favor de conciliar libertad y Estado fuerte en el cuadro de los valores políticos occidentales; y la Democracia Cristiana *lidereada* por Gil Robles y Ruiz Jiménez, que no obtuvo el apoyo de la Iglesia. En el lado centro-izquierda hallaríanse el Partido Socialista Obrero Español y su línea socialista-democrática, dirigido por Felipe González, el actual presidente del gobierno; el Partido Socialista Popular con Enrique Tierno Galván como el ideólogo de mayor influencia; el Partido Comunista de España, bajo el signo del eurocomunismo y con la dirección, en esos años, de Santiago Carrillo.

La Ley Electoral regularía la elección y distribución de los representantes entre las provincias españolas: 350 diputados y 207 senadores. En el Congreso de Diputados se adoptó la representación proporcional, repartiéndose los escaños conforme a la regla d'Hont que resume en una operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos de acuerdo con el sistema de la mayor media.

LAS CORTES CONSTITUYENTES

Las elecciones de Cortes Constituyentes celebráronse en 15 de julio de 1977 con una asistencia de 18 000 000 de votantes en las urnas; los registrados en el censo fueron 23 395 510 electores; es decir, sufragó alrededor de 78%. Si este porcentaje fue inaudito, más lo serían los escrutinios. Suárez y la Unión de Centro Democrático obtuvieron el primer lugar con 166 escaños en el Congreso de Di-

⁶ Francisco Fernández Segado, *op. cit.*, p. 758.

putados y 105 en el Senado. El PSOE sería el segundo con 118 escaños en el Congreso y 47 en el Senado, dejando asentado de este modo, ambos partidos, su carácter dominante. El tercer lugar correspondió al PCE con 19 escaños en el Congreso y tres en el Senado. La Alianza Popular y su sabor franquista fracasaron al igual que la Democracia Cristiana; entre los aliandistas Manuel Fraga Iribarne, ex ministro de Franco y de Arias, lograría un escaño. Por otra parte, los nacionalistas vascos y catalanes acreditaron una importante pervivencia y consiguieron representaciones parlamentarias.

PACTOS DE LA MONCLOA

Obvias eran las señales de medida que emitían los comicios, y las consecuencias no se dejaron esperar. Un gobierno de centro-derecha presidido por Adolfo Suárez y con la presencia de los líderes más señalados de las corrientes moderadas, enfrentaría en lo sucesivo los urgentes problemas económicos y los autonomistas de Cataluña y el País Vasco. El primero sería analizado y proyectado en sus soluciones durante los debates que el presidente del gobierno mantuvo con los personeros de los partidos con representación parlamentaria en el Palacio de La Moncloa, comprendiéndose asimismo en los acuerdos aspectos sociales y políticos. Éstos son los convenios conocidos por todos como Pactos de La Moncloa. La cuestión autonomista siguió este camino: en Cataluña se reinstaló la Generalidad como órgano histórico del autogobierno catalán, según decreto de septiembre de 1977; y en el País Vasco fue reconocido el Consejo General en el carácter de autoridad del régimen provisional de autonomía de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, atendiendo a la vez asuntos de descentralización administrativa en otras partes. En las elecciones sindicales de enero y febrero de 1978 echóse abajo el corporativismo vertical del Fero del Trabajo. Por otro lado, además de medidas promotoras del acercamiento de España al Mercado Común Europeo (MCE), normalizáronse las relaciones con México y otras naciones de Europa oriental.

Paralelamente a esas renovadoras medidas del gobierno, las Cortes Constituyentes designaron la comisión encargada de redactar el borrador de la esperada Constitución. El proyecto fue elaborado entre agosto de 1977 y octubre de 1978 y aprobado por el Congreso y el Senado el 31 de octubre. El referéndum aprobatorio fue conocido el 22 de diciembre y Juan Carlos I lo sancionó cinco días después. Al publicarse el texto en el *Boletín Oficial del Estado* (29 de diciembre) la Constitución adquirió plena vigencia.

Una vez develada la función de *bisagra* que cumplió entre la le-

gislación de la dictadura y la gestora de un Estado social y democrático de derecho, que cumplió, decíamos, la Ley para la Reforma Política, Pablo Lucas Verdú resumiría las transformaciones registradas entre la muerte de Franco y la actual Constitución.

El reciente cambio político español ha sido una auténtica transformación constitucional (*Verfassungswandlung*) con conciencia de los hechos que la provocaron: muerte del Caudillo; fracaso del continuismo y de la *democracia a la española* del Gobierno de Arias Navarro; éxito del reformismo rupturista. Este último fue apoyado por amplios sectores de la opinión pública e impulsado por la prensa y las fuerzas político-sociales democráticas. Fue aceptado por el Gobierno Suárez y por grupos significativos del régimen anterior. Además, se hizo con intencionalidad de que el cambio implicaba la sustitución del Estado autoritario por otro democrático. Trátase, pues, de una transformación consciente e intencionada. En profundidad. El término alemán *Wandlung* significa transformación, metamorfosis y, en sentido religioso, transustanciación. APLICANDO esta última acepción —aunque en sentido secularizado— se ha producido una transustanciación jurídico-política: cambio de la sustancia política, de la fórmula política, de la democracia orgánica por la sustancia o fórmula política del Estado social y democrático de Derecho.⁷

LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución de 1978 es un extenso documento formado por un Preámbulo, un Título Preliminar, y 10 títulos que contienen 169 artículos, cuatro disposiciones finales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria con tres mandamientos, y una disposición final adicional.

1. *Preámbulo y Título Preliminar*

Lucas Verdú anota que el Preámbulo y el Título Preliminar declaran con precisión la fórmula política de la nueva Carta en cuanto expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura socioeconómica.⁸ Cierto, en el Preámbulo y el Título Preliminar hallan las significaciones axiológicas y jurídicas de un Estado formalizado en una monarquía parlamentaria que sin desconocer sus autonomías y regiones históricas y culturales fundase en la unidad nacional, de acuerdo con los artículos 1, 2 y 3 del Título Preliminar. Pero el Estado español así definido abrevaría en la voluntad políti-

⁷ Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1984, IV, p. 53.

⁸ *Ibidem*, IV, p. 259.

ca de un pueblo que desea la justicia, la libertad, la seguridad y el bien entre los miembros de la sociedad; y al afecto, con la Constitución busca inducir las condiciones que hagan posible la realización de esos ideales: una convivencia democrática conforme a un orden económico y social justo dentro de un Estado de Derecho que proteja los atributos humanos y culturales y las tradiciones, lenguas e instituciones de los hombres y las comunidades; que propicie tanto una vida digna con el progreso de la civilización como *el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, la colaboración en la paz y la cooperación entre los pueblos del mundo*, de acuerdo con el discutido Preámbulo.

Persistiendo en la euritmia de la nación y sus autonomías, el artículo 4 habla de la bandera de España y de las que son propias de las comunidades, regulando las maneras de usarlas. El artículo 5 eleva a la Villa de Madrid a la categoría de capital del Estado; y en los últimos cuatro artículos del Título Preliminar se reconoce la importancia del pluralismo político de los partidos por cuanto que éstos concurren a la elaboración y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales en la participación ciudadana. Se reconoce además la importancia de sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales en la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios; se explicita la misión de las fuerzas armadas y se instituye el principio de legalidad como regulador de las relaciones de gobernantes y gobernados, sin perjuicio de responsabilizar a los poderes públicos en la promoción de elementos que hagan posible el goce real y efectivo de la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos, así como la participación en la política, la economía y la vida cultural y social.

2. *Los derechos y deberes fundamentales*

Cinco capítulos con 45 artículos forman el Título I que regula los derechos y deberes fundamentales. De entrada el artículo 1 declara que la dignidad de la persona, los derechos que le son inherentes, el desarrollo libre de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son las bases del orden político y de la paz social, calidades y derechos que deben interpretarse conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales suscritos por el país. Luego de distinguir entre españoles y extranjeros, otorgando a los primeros la mayoría de edad a los 18 años y prohibiendo la privación de la nacionalidad de origen —caracterízase por cierto la posible concertación de doble nacionalidad con los pueblos latinoamericanos o con los que

hayan tenido o tengan particulares vinculaciones con España—, cuestiones comprendidas en el Capítulo 1, el Capítulo 2, dividido en dos secciones, dedica la primera a los derechos fundamentales y las libertades públicas. Se trata en general de una réplica de los reconocidos en las constituciones democráticas. Se excluye además la confesionalidad del Estado al separarse éste de la Iglesia y se sanciona el principio de tolerancia respecto de las religiones y los cultos al admitirse la libertad de creencia. No deja de ser importante que la fracción IV del artículo 17, que contempla los derechos a la libertad y a la seguridad de las personas, protegiéndolos, acepte el procedimiento de *habeas corpus* para la inmediata puesta a disposición judicial de los detenidos ilegalmente. La segunda sección, por su parte, habla de derechos y deberes ciudadanos. Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España, la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, el derecho de contraer matrimonio con plena igualdad jurídica, el derecho a la propiedad privada y a la herencia dentro de los límites de su función social, la garantía de no poder ser privados de sus patrimonios y derechos sino por causa justificada de utilidad pública, mediante indemnización, la facultad de desempeñar fundaciones de interés general; valen para éstas las fracciones II y IV del artículo 22. Los españoles, repetimos, tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio y a una remuneración suficiente para satisfacer las necesidades personales y familiares, prohibiéndose la discriminación por razón de sexo. Tienen igualmente el derecho de negociación colectiva laboral entre trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios. Al fin, en el artículo 38, viene una de las claves del sistema: "Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación", disposición contundente que se interpreta en sus alcances y significaciones en relación con los ocho artículos —del 128 al 136— del Título VII, dedicado a la economía y la hacienda pública. Al tenor del artículo 38 mencionado y del 33, la vida económica y la hacienda enmárcanse en la libertad de empresa y de mercado y en el respeto a la propiedad privada, sin perjuicio del reconocimiento de la iniciativa pública en las actividades materiales, y de la subordinación al interés general de la riqueza del país en sus distintas formas y titularidades, según el artículo 128. Repítense una vez más: el campo de las relaciones capitalistas de producción y distribución, que se aceptan, no extingue la promoción por parte del Estado de condiciones favorables al progreso y a la distribución equitativa de la renta na-

cional, de acuerdo con el artículo 40, Capítulo 3, Título I. En este capítulo, dedicado a los principios rectores de la política social y económica, reglaméntanse servicios sociales que salvaguardan y elevan el nivel de vida de los trabajadores; se protege a la familia, la asistencia de hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, y a los niños. Al lado de los derechos sociales hay mandamientos de fomento de la cultura y patrocinio de los consumidores así como sobre comercio interior y organizaciones profesionales.

3. La hacienda pública

La hacienda pública está considerada en los artículos 133, 134 y 135. La potestad originaria de tributación exclusiva es del Estado. En lo que hace a las comunidades autónomas, que gozan de autorregulación financiera y manejan sus recursos con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad, las afectaciones fiscales deberán tener en cuenta lo dispuesto por los artículos 156, 157 y 158, relativos a sus haciendas. En el presupuesto general podrán anotarse asignaciones a las comunidades autónomas en función de las actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos. Hay algo más, la corrección de las asimetrías económicas interterritoriales podría afrontarse constituyendo fondos de compensación para gastos de inversión, cuya distribución sería sancionada por las Cortes. Enhébrase el artículo 142 con el 133 porque las haciendas locales, que deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de sus funciones, aparte de los tributos propios participan en los del Estado y en los de las comunidades autónomas. Los presupuestos generales son elaborados por las Cortes; son anuales e incluyen la totalidad de las erogaciones y percepciones del sector público estatal, y serán presentados al Congreso al menos tres meses antes de la expiración de los vigentes; si no se aprueban en su oportunidad, se considerarán prorrogados los anteriores hasta la autorización de los nuevos. La flexibilidad presupuestaria está considerada en la fracción V del mencionado artículo 134: el gobierno puede introducir proyectos de ley que impliquen aumento del gasto o disminución de los ingresos previstos en el ejercicio administrativo; esta misma flexibilidad, condicionada, aparece en la fracción VI del mismo artículo.

El régimen de la deuda pública está en el artículo 135: sin autorización de ley el gobierno no podrá emitir deuda pública o contraer créditos; éstos, si están destinados al pago de intereses o de la amortización del capital de la deuda pública, se entende-

rán siempre incluidos en el presupuesto de gastos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de Emisión.

4. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas, fiscalizador supremo de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, es una institución directamente dependiente de las Cortes, cuyas funciones ejerce por delegación. Rendirán el Estado y el sector público, al tribunal, sus balances para ser censurados, y éste remitirá a las Cortes una información anual en que se señalen, si las hay, las infracciones o responsabilidades en que se hubiere incurrido. Los miembros del tribunal son independientes, inamovibles, sometidos a las mismas incompatibilidades de los jueces, y sus actividades están descritas en una ley orgánica.

5. Garantías de la libertad y derechos del hombre

Las garantías de las libertades y derechos del hombre enúncianse en el Capítulo 4 del Título I. Independientemente de los recursos ordinarios que cualquier ciudadano podrá utilizar para defenderse, el agraviado está facultado para procurarse la tutela del tribunal constitucional, al tenor de la fracción I del artículo 162, cuyo apartado *b* autoriza la interposición del recurso de amparo, aplicable también a la objeción de conciencia respecto a las obligaciones militares. Así es como se guardan los derechos sancionados en el artículo 14 y en la sección primera del Capítulo 2. El reconocimiento, respeto y protección de los principios aludidos en el Capítulo 3 sólo podrán ser invocados ante la jurisdicción ordinaria, en los términos de las leyes reglamentarias.

6. El Defensor del Pueblo

Como un alto comisionado de las Cortes surge, en el artículo 54, la figura del *ombudsman*, institución ideada originalmente en Escandinavia para connotar a un funcionario del Estado encargado de custodiar los derechos del hombre contra la acción del Estado. Trátase de una garantía extraordinaria que ha sido introducida en versiones distintas en numerosos países. En términos muy generales el *ombudsman* recibe las quejas de cualquier ciudadano que acude a

él por sentirse víctima de actos arbitrarios por parte de las autoridades. El funcionario, luego de asegurarse de que no hay malicia o trivialidad en la reclamación y de evidencias o documentos sobre la materia, investiga la imparcialidad, ilegalidad y posible injusticia en lo reclamado. Si aparecen pruebas de la arbitrariedad, el *ombudsman* facultado estaría a aplicar ciertos remedios. Hay sitios en que lo único a la mano será la publicación del juicio adverso al acto reclamado, aunque con cierta frecuencia plantearíase alguna forma de desagravio financiero. Medidas disciplinarias o procedimientos judiciales contra el ofensor no están usualmente al alcance del *ombudsman*. En el caso de España, el defensor del pueblo fue instituido para la defensa de los derechos consignados en el Título I, "a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales". En México existe ahora la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), creada como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación en decreto de 5 de junio de 1990. Está facultada para lo siguiente: *a)* proponer una política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos; *b)* establecer mecanismos de coordinación que aseguren una adecuada ejecución de esa política de respeto y defensa; *c)* elaborar y cumplir los programas de actividades y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos humanos; *d)* diseñar y proponer programas preventivos en la materia, en ámbitos jurídicos, educativos y culturales para la administración pública federal; *e)* representar al gobierno federal ante los organismos nacionales y, en armonía con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales en cuestiones relacionadas con los derechos humanos; y *f)* hacer programas y sugerir acciones que propicien el cumplimiento dentro del territorio nacional, de los tratados sobre derechos humanos. Las decisiones de la Comisión generan recomendaciones a las autoridades responsables que, por su parte, le informarán sobre las medidas adoptadas en reparación de los daños. A partir del 29 de enero de 1992, la Comisión tiene rango constitucional, según la reforma publicada, el día anterior, en el *Diario Oficial*.

La suspensión de derechos y libertades, regulada en el Capítulo 5 del propio Título I, es de muy estricta interpretación y ejecución. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3; artículos 19, 20, apartados 1, fracciones *a* y *d*, y 5; artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos si hay declaración de estado de excepción o de sitio, exceptuándose el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de la declaración de estado de excepción. En ley orgánica se determinará la forma y los casos en los que, de manera individual y con la intervención judicial y el control parlamentario, los derechos reconocidos en los

artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con investigaciones sobre bandas armadas o elementos terroristas. El uso de estas atribuciones no deja de ser extremadamente riesgoso a pesar de que se advierta sobre la responsabilidad penal implicada en su injustificada o abusiva utilización.

7. Constitución de modelo económico

La amplitud del Título I, que comprende 55 de los 169 artículos constitucionales, o sea casi el tercio del total, explícase en vista de que el nuevo código formaliza jurídicamente los ideales y valores del movimiento libertario que de manera pacífica venció y superó la influencia de una dictadura, la franquista, de poco más de seis lustros. Era indispensable en la historia contemporánea de España hacer constar y resaltar el contenido democrático del cambio en una minuciosa relación de derechos y deberes del hombre, y de las garantías que los tutelan. Sin embargo, la estructuración de una economía que hiciera viables en lo concreto y diario esas libertades causó agrios debates en las Cortes Constituyentes y continúa hasta el presente provocando controvertidas discusiones. Valgan dos interrogaciones que merecen, si es posible, puntuales respuestas: ¿quiso la Constituyente eludir la cuestión de las relaciones de producción y distribución de los bienes y servicios en la Ley Suprema? y, como lo hace Lucas Verdú, "¿debe la Constitución imponer el modelo económico?"

La primera respuesta se halla en la atmósfera creada por el Pacto de La Moncloa y las opciones que en el orden económico se hicieron para, sobre tales bases, edificar el nuevo Estado. Otra causa no histórica y sí doctrinal derivaría de la imposibilidad de separar, ya en la vida, las categorías económicas de las categorías del poder: la modelación de un Estado implica un tipo determinado de economía, y así ha ocurrido en la experiencia constitucional de nuestro tiempo. Después de un bronco y agudo debate entre los constituyentes carrancistas y jacobinos o radicales de la asamblea mexicana de 1916-1917, los últimos triunfadores al introducir en la Carta vigente las garantías sociales al lado de las individuales; en las primeras, sobre todo en el artículo 27, se echan los cimientos económicos que los revolucionarios idearon para levantar un Estado libre y socialmente justo.

Lucas Verdú hizo un cuidadoso epítome de las argumentaciones en favor y en contra de la consagración de un modelo económico en la Constitución. Precisar las características del derecho constitucio-

nal económico es positivo porque tal precisión orienta en la adopción de políticas adecuadas y purga las perplejidades; el artículo 38, por ejemplo, apuntala la economía de mercado porque es la propia en un Estado demoliberal. En contra valen estos puntos de vista: un modelo económico fijo en la Constitución coarta el cambio socioeconómico; debe regularse el modelo económico en la legislación ordinaria para facilitar sus modificaciones en función de las metamorfosis de la realidad; la constitucionalización del modelo económico condiciona su techo y su estructura organizativa, lo que significa, entre otros aspectos, trasladar la lucha de clases a la Ley Suprema y consagrar así la economía de la élite dominante: la Constitución ya no sería para todos. En seguida Lucas Verdú anota que "... la clase política podrá decidirse por aquello que más le satisfaga; pero deberá tener muy presente que cuando se trata de aprobar una Constitución que dure y valga, el hecho de *colgar* en su texto, protegido por la dificultad de su reforma, un modelo económico que no satisfaga a todos puede servir de pretexto para no integrarse en ella".⁹ Sin embargo, la observación del catedrático de la Universidad Complutense, en Madrid, sugiere de inmediato las muchas dudas e incertidumbres que ahogan la teoría política sobre el reflejo de las clases hegemónicas en la Ley. ¿Sería posible acaso una norma constitucional que expresara de manera cabal el consenso de un pueblo? Quizá el acuerdo en lo fundamental de la Carta Magna no sea más que el consenso de los sectores, clases o estamentos sociales de mayor peso en el coeficiente político. Pero la lógica de la ineludible transición impuso al legislador la necesidad de estudiar la cuestión económica y consignarla en la Constitución, pues de otra manera hubiera desfasado sus tareas frente a las expectativas, intensas y exigentes, que en todos los niveles de la sociedad habíanse planteado sobre los problemas de la economía nacional. Sirva, por otra parte, subrayar los fervorosos y muy esmerados afanes del legislador para cohonestar en sus decisiones la frialdad de un capitalismo liberal con los intereses de las clases mayoritarias y menos favorecidas de la población. Intentar una prognosis a partir de esas decisiones sería sin duda arriesgado y audaz, mas el canto de las sirenas es más que fascinante cuando se releea una y otra vez el párrafo sexto del Preámbulo, cuya connotación y alcances continúan atormentando hasta hoy a mentes lúcidas y serenas.

⁹ *Ibidem*, IV, pp. 280-281.

8. La monarquía parlamentaria

En los 109 artículos que van del Título II al Título IX normase la monarquía parlamentaria que para España sancionaron las Cortes Constituyentes. Con la excepción de las Repúblicas de 1873-1874 y 1931-1939, la monarquía es una persistente forma política en la historia del país. Primero fue la absoluta, transformada en constitucional hacia 1812, con motivo de la tremenda conmoción que provocara la Guerra de Independencia. En cambio, el régimen presidencialista no cuenta con el respaldo de los siglos, aunque sí con los sentimientos de dilatados grupos de la población. En realidad, la mayoría de los diputados constituyentes sancionó la monarquía de 1978 porque en tal institución creyó encontrar una armonía viable entre las seculares experiencias del pasado y la modernización democrática. Para el momento fue mejor, mucho mejor, resolver el agobiante *dilema* que planteara Miguel de Unamuno en 1923, que tratar de conciliar lo inconciliable. "Y el que diga que cabe que unos republicanos sirvan a un monarca o éste a aquéllos, unos ciudadanos a un rey o un rey a unos ciudadanos, sabrán Derecho político pero no política, estarán versados de filosofía social mas carecen de sentido histórico."¹⁰ El titubeo o vacilación entre república o monarquía engendró en España la confusión de 1923.

9. El rey

El rey de España, inviolable y no sujeto a responsabilidad alguna, es el jefe del Estado, arbitra y modera el funcionamiento de las instituciones, representa al país ante las naciones y ejerce, entre otras, las siguientes facultades: sanciona y promulga las leyes; convoca y disuelve las Cortes generales; emplaza elecciones y referéndum; propone candidato a presidente del gobierno, lo nombra en su caso y también lo hace cesar en sus funciones; a propuesta del presidente del gobierno nombra y separa a sus miembros; expide decretos acordados por el Consejo de Ministros, otorga empleos civiles, militares y concede honores y distinciones; preside las sanciones del Consejo de Ministros, a petición del presidente del gobierno; es jefe supremo de las fuerzas armadas; otorga gracias pero no indultos generales; y es alto patrón en las academias reales. Son refrendados sus actos por el presidente del gobierno o el ministro correspondiente.

¹⁰ Miguel de Unamuno, *Crónica política española (1915-1923)*, Ediciones Almar, Salamanca, España, 1977.

La sucesión real, la minoría de edad del rey, la dignidad de príncipe de Austria, el matrimonio de los sucesores, las abdicaciones y renuncias y los juramentos que deben hacer el rey, el príncipe heredero y el regente están previstos en los artículos 57, 58, 59, 60 y 61.

Además de la acreditación de embajadores, debe prestar su consentimiento la Corona en los tratados internacionales para que éstos obliguen al país, en la declaración de guerra y de paz, previa autorización de las Cortes, y en el nombramiento del personal de la Casa real. Una cantidad global para el sostenimiento del rey y su familia se asigna en el presupuesto del Estado. En síntesis, en el rey configúranse la unidad nacional, una suprema instancia arbitral y moderadora y la representación del Estado. Sus facultades de nombrar al presidente del gobierno y de designar o excluir a sus componentes, están restringidas, la primera, por el apoyo o la ratificación a cargo del Congreso, y la segunda por las propuestas del presidente. El rey reina, pero no gobierna, según la sabiduría que hoy impregna a las monarquías europeas.

10. *Las Cortes*

El Título III consagra a las Cortes generales como representantes del pueblo español, instituidas en dos cámaras, el Congreso de Diputados y el Senado. Ejercen la potestad legislativa y, entre otras atribuciones, aprueban los presupuestos y controlan la acción del gobierno. Además de ser inviolables, el artículo 67 contiene dos prohibiciones y una anulación: nadie puede ser miembro de dos cámaras simultáneamente ni acumular el acta de una asamblea de comunidad autónoma con la de diputado; no están ligados por mandamiento imperativo los senadores y diputados; y las reuniones parlamentarias celebradas sin convocatoria reglamentaria no vinculan a las cámaras ni las representan.

Un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de acuerdo con criterios de representación proporcional, componen el Congreso. La provincia es la circunscripción electoral. Ceuta y Melilla tendrán sendos representantes. El Congreso es elegido por cuatro años y termina al extinguirse el periodo o el día de la disolución de la Cámara, pudiendo los españoles en uso de sus derechos políticos votar o ser votados. Las elecciones se celebrarán entre 30 y 60 días desde la terminación del mandato, y el Congreso electo será convocado dentro de los 25 días siguientes al de las elecciones.

Expresamente la ley reconoce en el Senado a la Cámara de representación territorial. Cada provincia elegirá cuatro senadores por

sufragio universal, libre, igual y secreto, agregándose un senador por las comunidades autónomas y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la comunidad autónoma, asegurándose en todo caso la representación proporcional. Las provincias insulares formarán circunscripciones para la elección de tres senadores en cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno en cada una de las no consideradas mayores —fracción III, artículo 69—; Ceuta y Melilla elegirán cada una dos senadores.

Duran los senadores cuatro años y terminan por la misma causa que los diputados.

Los motivos de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores son, en general, los de desempeñar altos puestos o cargos en las juntas electorales. Otro aspecto importante es que sus actas y credenciales están sometidas al control judicial, en los términos de la Ley Electoral (artículo 70). Los artículos 71 y 72 regulan la inviolabilidad y la inmunidad de los miembros de las Cortes, cuya culpabilidad, previa autorización de la cámara respectiva, es de la competencia de la sala penal del Tribunal Supremo. Están facultadas las cámaras para darse sus propios reglamentos, aprobar sus respectivos presupuestos, regular, de común acuerdo, el estatuto del personal, elegir a sus presidentes y a los miembros de las mesas. Perciben las asignaciones fijadas por cada Cámara, y en el caso de sesiones conjuntas el presidente del Congreso las encabezará.

Las Cortes celebran dos períodos ordinarios de sesiones, y extraordinarios a petición del gobierno, la diputación permanente o la mayoría absoluta de diputados o senadores. Los extraordinarios se sujetarán al orden del día que fundó su convocatoria.

Funcionan las Cortes en pleno y por comisiones, pudiendo delegar a comisiones permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, con la excepción de las reformas constitucionales, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los presupuestos generales. Cada Cámara tiene una diputación permanente (artículo 78) presidida por el presidente de la respectiva Cámara y con las facultades que aparecen en las fracciones II, III y IV de dicho artículo. Velarán estas diputaciones por los poderes de las cámaras cuando éstas no estén reunidas y ejercerán sus funciones hasta nuevas Cortes si expiró el mandato o hubo disolución. Una vez que las cámaras se reúnan, las diputaciones permanentes les darán cuenta de los asuntos tratados y de las decisiones adoptadas. En los artículos 79 y 80 se muestran las condiciones de validez de las sesiones de las cámaras, de sus resoluciones, y también el carácter personal e indeleggable de los votos de senadores y diputa-

dos. El artículo 80 habla de las sesiones plenarias públicas y no públicas; para la celebración de éstas se requiere fallo de la mayoría absoluta.

11. *La elaboración de las leyes*

El Capítulo II del Título III regula la elaboración de las leyes al amparo de los siguientes puntos: *A.* Es fácil distinguir diferentes tipos de leyes: ordinaria, orgánica, de bases, ley-marco, ley de amortización de las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, y leyes de reforma constitucional.

En la iniciativa de una *ley ordinaria* hay que distinguir entre proyecto de ley y proposición de ley. El proyecto es el preparado por el gobierno para enviarse a Cortes; se supone la aprobación del Consejo de Ministros y la satisfacción de los trámites preliminares.

La proposición de ley es un proyecto gestado en las cámaras. La inician los grupos parlamentarios y el pleno la acepta o la rechaza. La iniciación de una ley puede también seguir estas vías: solicitud de una asamblea regional al gobierno para que haga suyo un proyecto de ley; solicitud de una asamblea regional a la mesa del Congreso sobre una proposición de ley, apersonando a miembros de la asamblea, para su defensa, ante las Cortes; y solicitud ciudadana avalada por 500 000 firmas; esta última vía, la popular, no procede en asuntos propios de ley orgánica, tributarios, internacionales, y en la prerrogativa de gracia. *B.* Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso, su presidente dará cuenta al presidente del Senado para la respectiva deliberación. En término de dos meses podrá el Senado oponer su veto o introducir reformas; el veto requiere aprobación por mayoría absoluta. Sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta el texto inicial vetado, o por mayoría simple transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o sin que se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple, sin que estas condiciones se hayan satisfecho, el proyecto no podrá ser sometido al rey para sanción. El plazo de que dispone el Senado para vetar o enmendar los proyectos se reducirá a 20 días naturales en los declarados urgentes por el gobierno o por el Congreso. El rey tiene 15 días para sancionar las leyes aprobadas en las Cortes; deberá promulgarlas y ordenar su inmediata publicación. *C. Leyes orgánicas* son las que desarrollan los derechos del hombre y sus libertades públicas, las que aprueban estatutos de autonomía y el régimen electoral general, por ejemplo. Su aprobación, modificación o derogación requiere mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto. *D.* Pueden las Cortes delegar al gobierno la potestad de dictar nor-

mas con rango de ley sobre asuntos determinados y no propios de una ley orgánica. Las disposiciones del gobierno por delegación se llaman decretos legislativos, y en las fracciones 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 82 se establecen distintas maneras de la delegación. Si se trata de una delegación para la formación de textos articulados, las Cortes dictan una *Ley de Bases*. Si se quieren refundir varios textos legales en uno solo, bastaría una ley ordinaria. La Ley de Bases no puede autorizar modificaciones de la propia Ley de Bases ni normas retroactivas. Por lo demás, el gobierno podrá oponerse a la tramitación de una proposición de ley o una enmienda contraria a una delegación legislativa en vigor, en cuyo caso podrá hacerse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegaciones. E. *Decretos-leyes* son disposiciones legislativas provisionales que el gobierno puede dictar en situación extraordinaria y de urgente necesidad; estos mandamientos no pueden afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, ni los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, ni el derecho electoral general, ni el régimen de las comunidades autónomas. Los decretos-leyes serán sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso, convocado si está en receso, para que en 30 días pronuncie su validación o derogación. En el curso del plazo pueden tramitarse decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. F. *Ley-marco* es la que fija los principios, bases y directrices para las leyes que se dicte una comunidad autónoma. G. *Las leyes de principios organizadores de las disposiciones normativas de las comunidades autónomas* se sancionan en función de un interés general evaluado en las Cortes, por votación mayoritaria absoluta de cada Cámara. G. *Las leyes de reforma constitucional* están reglamentadas por el Título X. La iniciativa de reforma corresponde al gobierno, al Congreso, al Senado y a las asambleas de comunidades autónomas. La aprobación requiere de una mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras, y si no la hubiese, entre éstas se propiciaría su obtención instituyendo una comisión de composición paritaria de diputados y senadores para la presentación de un texto que sería votado en el Congreso y el Senado. Si la aprobación persiste y la ley hubiera sido consentida por la mayoría absoluta del Senado, el Congreso la aprobará con dos tercios de la votación. Estas leyes de reforma se someterán a referéndum sólo que lo solicite en el curso de los siguientes días una décima parte de los miembros del Congreso o del Senado. El procedimiento cambia en la revisión total de la Constitución o en una revisión parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo 2, sección 1^a, del Título I o al Título II (derechos fundamentales y libertades públicas, o a la Corona). La aprobación de principio requiere mayoría de dos tercios de cada Cámara

y la disolución inmediata de las Cortes. Las nuevamente elegidas ratificarán la decisión y procederán al estudio de la Ley de Reformas, cuya sanción deberá hacerla una mayoría de dos tercios en ambas cámaras. Siempre serán sometidas estas leyes a referéndum. El artículo 169 es prohibitivo: "no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de la vigencia" de los estados de alarma, de excepción y de sitio denotados en el artículo 116.

12. Las leyes y el referéndum

El artículo 92 implanta el referéndum consultivo de los ciudadanos para decisiones políticas de especial trascendencia. Será convocado por el rey a propuesta del presidente del Congreso previamente autorizado por los diputados, y se llevará a cabo en los términos de la correspondiente ley orgánica. El referéndum está concebido en el artículo 92 como una facultad de las autoridades y no como una obligación; no se trata en consecuencia de un derecho del hombre ni del ciudadano. Su texto recuerda el artículo 1 de la ley franquista sobre referéndum nacional: "Cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconseje, decía, o el interés público lo demande, podrá el jefe del Estado, para mejor servicio de la Nación, someter a referéndum los proyectos de Leyes elaborados por las Cortes." Por el contrario, el artículo 66 de la Constitución republicana de 1931 atribuía al pueblo, y no a la autoridad, la facultad del referéndum: "El pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15% del cuerpo electoral..."

13. Control del Ejecutivo por el Legislativo

El control de los actos del Poder Ejecutivo por el Legislativo, propio del régimen parlamentario, está encauzado en el Título V, cuyos mandamientos deben entrelazarse con los artículos 76 y 77 constitucionales. Estos prevén que senadores y diputados, o las dos cámaras en conjunto, puedan nombrar comisiones de investigación para cualquier asunto de interés público, cuyas conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni con efecto en las providencias judiciales, pero se comunicarán al ministerio fiscal para lo conducente. Ordenan igualmente esos artículos la comparecencia de la autoridad a requerimiento de las cámaras, y si éstas lo exigen, la explicación que deberá hacer el gobierno en lo relativo a las peticiones individuales o colectivas que se le hayan remitido. La Constitu-

ción mexicana es mucho más limitada que la española en el área de las investigaciones legislativas; su artículo 93 sólo habla de investigaciones de comisiones de diputados o senadores en organismos descentralizados o de participación estatal mayoritaria.

Hay funciones ordinarias de control y otras no ordinarias que se ejercen a través de ciertos instrumentos parlamentarios. Cabe recordar aquí opiniones de Enrique Sánchez Goyanes:

La aprobación de los medios financieros, traducida en la intervención de las Cortes en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado (artículo 134) y en la aprobación de emisiones de Deuda Pública (artículo 135); el informe previo a la aprobación de un acto de Gobierno, particular competencia del Consejo de Estado (artículo 107), desarrollada en su Ley Orgánica; el libre acceso de los medios de comunicación social, proclamado en la misma Constitución (artículo 20), y a cuyo desarrollo se orientan las correspondientes disposiciones de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña, para el ámbito particular de sus territorios, y del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión Española; la renovación periódica de magistraturas y asambleas, cuyos instrumentos idóneos son los procesos electorales de la Cámara del Parlamento (artículo 152) y el relevo del mismo Gobierno en distintos supuestos constitucionales (artículos 99 y 114); son, indudablemente, instrumentos de control, de limitación, de la acción gubernamental.¹¹

Pero volvamos al Título V. Pueden requerir, las Cortes, del gobierno o de cualesquiera autoridades del Estado, y de las comunidades autónomas, las informaciones y auxilios que precisen, estando facultadas, si es necesario, para reclamar la presencia de los funcionarios (artículos 109 y 110); pueden también hacer preguntas e interpellaciones (artículo 111), en debates cuyos reglamentos, dice el texto, "establecerán un tiempo mínimo semanal"; "toda interpellación, por lo demás, podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición".

14. *Más sobre comisiones de investigación*

Al comentar el artículo 76, que faculta al Congreso y al Senado, y a las dos cámaras en conjunto, para nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, aludimos a la estrechez que en estos asuntos tiene la Constitución mexicana, según el texto de su artículo 93, mas no al avance que sobre el particular logró la Constitución de Weimar al sancionar el artículo 34:

¹¹ Enrique Sánchez Goyanes, *op. cit.*, p. 304.

El Reichstag tiene el derecho, y a requerimiento de una quinta parte de sus miembros el deber, de constituir comisiones de investigación. Estas comisiones recibirán en sesiones públicas las pruebas que ellas o los proponentes de la investigación estimen necesario. Las comisiones de investigación podrán acordar por mayoría de dos tercios que las actuaciones sean secretas... Los tribunales y las autoridades administrativas quedan obligados a prestar su concurso en estas Comisiones cuando lo requieran para la obtención de pruebas; los documentos oficiales serán facilitados cuando los pidan...¹²

La aportación de Weimar fue transformar en derecho y obligación, en su caso, la designación de las tan temidas y eludidas comisiones legislativas de investigación.

15. Voto de confianza y moción de censura

La *confianza* es siempre planteada por el presidente del gobierno, previa deliberación en el Consejo de Ministros, al Congreso, cuando le es indispensable apreciar el apoyo que su programa o una declaración política general tiene entre los diputados. Se entenderá otorgada si hay a favor mayoría simple; en caso contrario el gobierno dimitirá ante el rey para que éste, cumplidos los requisitos necesarios y a través del presidente del Congreso proponga nuevo candidato a la presidencia del gobierno (artículos 112 y 114 fracción I). Por cierto que toda proposición de candidato a la presidencia del gobierno exige el voto de confianza del Congreso. El candidato debe exponer ante los diputados el programa que pretende llevar adelante y, al efecto, pedirá su confianza; si la obtiene por el voto de la mayoría absoluta el rey lo nombra, y si no la obtiene se someterá la dicha propuesta otra vez a votación 48 horas después de la anterior, y se considerará otorgada la confianza con mayoría simple. Cuando en estas dos votaciones no se dé la confianza se tramitarán sucesivas propuestas dentro de los cauces ya señalados, y si a pesar de todo ningún candidato la hubiere obtenido en el plazo de dos meses contados a partir de la primera votación de investidura, el rey disolverá las Cortes y convocará elecciones con el refrendo del presidente del Congreso (artículo 99).

La *moción de censura* adoptada por la mayoría absoluta del Congreso es una forma extrema de fiscalización al Poder Ejecutivo porque en el caso de ser aprobada causa la caída del gobierno. La moción de censura será propuesta al menos por la décima parte de

¹² N. Pérez Serrano y C. González Posada, *Constituciones de Europa y América*, Madrid, 1927, I, p. 38.

los diputados e incluirá candidato a la presidencia; sería votada luego de los cinco días siguientes a su presentación, habida cuenta de que en los dos primeros del plazo son aceptables mociones alternativas, y también de que sus signatarios no podrían instar otra en el mismo periodo de sesiones si la moción es desechada. Por el contrario, al ser aprobada, el gobierno queda excluido y nombrado presidente el sugerido en la moción (artículo 113 y 114, fracción II). En la Constitución republicana de 1931, la moción de censura fue prevista en el artículo 64. En México no existe voto de confianza ni moción de censura.

16. La disolución de las Cortes

En situaciones de grave dificultad para la marcha de la administración el presidente del gobierno, una vez que sea discutida en el Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes generales, que será decretada por el rey, fijándose en el propio dictamen la fecha de nuevas elecciones. Claro es que la disolución no prosperaría si hay una moción de censura en trámite o cuando haya transcurrido menos de un año desde la anterior, salvo lo previsto en el ya mencionado apartado 5 del artículo 99. La disolución tampoco procederá en los estados de alarma, de excepción o de sitio, quedando automáticamente convocadas las cámaras que estuvieren en receso. Correspondería a la diputación permanente hacerse cargo de las funciones del Congreso, en los mencionados estados, en los supuestos de encontrarse éste disuelto o expirado por cumplimiento del mandato (artículo 116). Cabe anotar que en el juego de la política la disolución de las Cortes podría utilizarse por el gobierno para no enfrentar un voto de no confianza o la moción de censura.

17. Otras intervenciones legislativas

Visto el esquema general del Poder Legislativo y siguiendo a Sánchez Goyanes, conviene desde luego insistir en lo siguiente:

A) Senadores y diputados, en sesión conjunta, ejercen las competencias que el Título II les atribuye, con las finalidades siguientes: proveer a la sucesión a la Corona, extinguidas las líneas llamadas en Derecho; autorizar los matrimonios de quienes tengan derechos sucesorios; reconocer la imposibilidad del rey para el ejercicio de su autoridad; nombrar una regencia, en su caso; nombrar tutor del rey menor, en defecto de quien tenga el derecho a la tutela; recibir

el juramento del rey, al ser proclamado, y del príncipe de Asturias, al llegar a la mayor edad; recibir el juramento al regente o regentes, y autorizar al rey a declarar la guerra o los acuerdos de paz.

B) Las Cortes conjuntamente, pero en reuniones separadas de Congreso y Senado, adoptarán los siguientes acuerdos siempre que haya habido mayoría en cada Cámara: autorización para celebrar tratados internacionales y entendimientos de cooperación entre comunidades autónomas; distribución de recursos del fondo de compensación interregional entre las comunidades y provincias. La autorización para tratados la inicia el Congreso; los otros dos asuntos, el Senado; si no hubiere dictamen, se constituirá una comisión mixta a fin de presentar un texto a votación en cada Cámara. En última instancia, el Congreso decidiría por mayoría absoluta de sus miembros.

C) Propuestas de nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional, del consejo general del Poder Judicial y de otras personalidades.

18. Tratados internacionales

El Capítulo III, Título III, norma los tratados internacionales. Cabe subrayar dos aspectos importantes en esta área. El Estado requiere de la previa autorización de las Cortes para obligarse en los siguientes casos: tratados de carácter político; tratados o convenios militares; tratados o convenios que afecten a la integridad territorial o a los derechos y deberes fundamentales (Título I); tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la hacienda pública; tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución. La conclusión de otros tratados o convenios será informada inmediatamente al Congreso y al Senado. El segundo aspecto es un procedimiento de constitucionalidad: el Congreso o el Senado solicitarán la intervención del Tribunal Constitucional si se considera que en el tratado hay estipulaciones anticonstitucionales. La publicación de los tratados es indispensable para que formen parte del ordenamiento legal español.

19. Gobierno y administración general

El gobierno y la administración son el contenido del Título IV. El gobierno está constituido por un presidente, vicepresidente o vicepresidentes en su caso, ministros, secretarios de Estado y subsecretarios, por ejemplo. Sus funciones están definidas en el artículo 97: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración

civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes." Evidentes son tanto el papel trascendente de esta institución cuanto las muchas razones que existen para que la vida de la sociedad gire en torno de sus decisiones. El presidente, suprema autoridad del gobierno, coordina y orienta el desempeño gubernamental y el de sus miembros, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión. No podrán ejercer otras funciones públicas ni ocuparse en asuntos profesionales o mercantiles. Un Estatuto regula las incompatibilidades de los funcionarios públicos. El artículo 99, que habla de la investidura del presidente del gobierno, ya fue analizado antes. Los demás miembros, a propuesta del presidente, son nombrados y separados por el rey.

A las conocidas causas de cesación del gobierno habría que sumar la dimisión o el fallecimiento del presidente. El gobierno cesante continuará hasta la toma de posesión del nuevo (artículo 101). El artículo 102 sanciona con severidad la responsabilidad criminal del presidente y los demás miembros del gobierno, cuyo encausamiento procede ante la sala de lo penal del Tribunal Supremo. La acusación por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado se planteará por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de su mayoría absoluta. La prerrogativa real de gracia no es aplicable en estas situaciones.

Dos consejos son muy importantes en la administración general, el de Ministros y el de Estado. El Consejo de Ministros es un órgano colegiado y deliberante que comprende a los jefes de departamentos de la administración (ministros con cartera), y a los jefes encargados de asuntos eventuales o de tipo político (ministros sin cartera), al presidente del gobierno, que lo es del Consejo, al vicepresidente o vicepresidentes si los hay, y al secretario o ministro de la presidencia. Como cuerpo administrativo de la función gubernamental, el Consejo aprueba las leyes reglamentarias previo dictamen del Consejo de Estado; dispone la redacción definitiva de los proyectos de ley y de manera especial los presupuestos generales; instituye o suprime las comisiones delegadas del gobierno, o consejos restringidos, formados por dos o más ministros para el estudio de problemas específicos; convoca a elecciones; resuelve los recursos que por ley sométense a su consideración; adopta medidas de urgencia o de importancia en el orden económico, sin perjuicio de la jurisdicción de las Cortes; y evalúa nombramientos o separaciones de altos titulares del gobierno antes de transferirlos a la Corona. Por otra parte, el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del gobierno, según el artículo 107; su composición y competencia están reguladas en una ley orgánica.

Además de su papel en el Consejo de Ministros, éstos, al igual que los vicepresidentes, despachan en las diversas ramas de la administración pública. Hay las figuras del secretario de Estado, subsecretarios y directores generales. Los secretarios de Estado atienden en el marco de un ministerio funciones determinadas. Subsecretarios son los auxiliares técnicos de la administración del ministerio. Existen también secretarías generales técnicas de asesoramiento y estudio con rango de direcciones generales.

20. Gobierno y administración local y provincial

La administración local abarca autoridades del lugar y delegados del gobierno central. Un Ayuntamiento como órgano supremo, presidido por el alcalde, autoridad ejecutiva, formado por los concejales y auxiliado por el secretario, constituye el gobierno municipal. En general el Ayuntamiento tiene dos tipos de comisiones, la informativa, que estudia y documenta los asuntos que resuelve el pleno, y la permanente, que asume el gobierno en los recesos del Ayuntamiento. Suele el municipio adoptar regímenes especiales, los de tutela y concejo abierto, por ejemplo, y los que se instituyen en las grandes ciudades en función de sus peculiares necesidades. En ocasiones las comunidades municipales se asocian en el propósito de mejorar su capacidad financiera y los servicios públicos.

La provincia está formada por un conjunto de municipios dentro de un territorio. Tiene personalidad jurídica propia, gobierno y administración autónomos. En el caso de los archipiélagos, las islas tendrán además cabildos o consejos.

El gobierno y la administración de las provincias están encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. La diputación se integra con el cuerpo de diputados, el presidente y un secretario. Dispone, para el ejercicio de sus funciones, de una comisión de gobernación y comisiones informativas; la primera es un órgano de presentación de los problemas al pleno y de asistencia al presidente, como funciones principales, y las segundas hacen los estudios indispensables al planteamiento y solución de los asuntos. Hay además los directores de servicios para la atención de zonas específicas de la diputación. En la provincia confluyen dos autoridades dependientes del gobierno central: el delegado ministerial, que representa a un departamento ministerial del gobierno, y el gobernador civil, personero del gobierno en pleno. Los delegados ministeriales, bajo la presidencia del gobernador civil, constituyen la comisión provincial de servicios técnicos.

21. Gobierno y administración autonómica

Lo mandado y declarado en el artículo 2 del Título Preliminar, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, y la solidaridad entre ellas, es explicitado por la Constitución en los 26 artículos del Capítulo 3, Título VIII, dedicados a las comunidades autónomas. Algunas de ellas —País Vasco, Cataluña y Galicia— habían ya formalizado su vida en estatutos debidamente estudiados y aprobados; otras, que aspiran a lograrlos, encuentran las puertas abiertas. Al respecto, el artículo 143, fracción I, dice que “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas”, y de inmediato, la fracción II y el artículo 144 determinan los sujetos y la iniciativa del proceso autonómico, entre los cuales cuentan las Cortes generales como sustitutivas de la iniciativa que a las corporaciones locales concédease; además, las Cortes pueden, por motivos de interés nacional, autorizar o acordar en su caso un estatuto de autonomía en las situaciones previstas en los apartados *a* y *b* del mencionado artículo 144. Los artículos 145, 146 y 147, cuya fracción I del primero de ellos prohíbe la federación de comunidades autónomas, itineran el proceso legal del Estatuto o norma suprema o básica de la comunidad autónoma que el Estado reconoce y ampara en calidad de integrante de su ordenamiento jurídico. Es lógico que un Estatuto contenga la denominación que se corresponda mejor con la identidad histórica de la comunidad, los límites de su territorio, los nombres, organización y sede de las instituciones autónomas, sus competencias y bases para la transferencia de los servicios correspondientes, y el camino de su reforma, advirtiéndose que para su validez tendrá que ser aprobado en las Cortes. Instituida la autonomía, la competencia del autogobierno, descrita en los 22 párrafos de la fracción I del artículo 148, abraza las complejas actividades económicas y culturales de la vida interior, competencia ampliable luego de cinco años de concedida y por la vía de la reforma estatutaria. Cualesquiera extralimitaciones estarían despejadas por la rigurosa enumeración —32 apartados— de la fracción I del artículo 149, donde con exclusividad se describen los asuntos propios del Estado —nacionalidad y extranjería, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, administración de justicia, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, planeación económica, hacienda y deuda, marina mercante y abanderamiento de buques, estadística, consultas populares por referéndum, etc.— En la fracción III del mismo artículo hay una regla de her-

menéutica jurídica: las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las comunidades, en virtud de sus estatutos; las materias no incluidas en los estatutos de autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán, si hay conflictos, sobre las de las comunidades en todo lo que no les está exclusivamente atribuido. El derecho estatal será derecho supletorio del de las comunidades.

Las aplicaciones de la ley-marco, de la orgánica o de la de principios para armonizar disposiciones normativas encuéntranse en los tres supuestos del artículo 150: atribución por parte de las Cortes a las comunidades de facultades para dictar leyes sobre asuntos de competencia estatal: es la ley-marco; transferencia o delegación en las comunidades, por el Estado y mediante ley orgánica, de facultades correspondientes a cuestión de titularidad estatal que por su naturaleza admite esa transferencia o delegación; leyes de principios de armonización de disposiciones normativas de las comunidades, aun cuando se trate de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Las Cortes por mayoría absoluta en el Congreso y el Senado apreciarán la necesidad de estas disposiciones.

En paralelo a la tramitación ordinaria de la autonomía que regula el artículo 143, el diverso 151 introduce una vía rápida seguramente para casos casi incontrovertibles. Hay, en consecuencia, dos rutas distintas en tiempo y velocidad, pero iguales en las metas. No todos están de acuerdo en el número o clases de comunidades autónomas. En general, puede hablarse de cuatro tipos: los de régimen común ordinario que incluyen los llamados de régimen común simplificado; los de régimen preferencial; los del régimen adoptado en las provincias norafricanas; y el singular de Madrid. El régimen común es el formalizado en la mayoría de las comunidades; el preferencial, de raigambres muy hondas en la cultura española, es el que se identifica con la nacionalidad a que se refiere el ya citado artículo 2 del Título Preliminar; el norafricano está previsto en la disposición transitoria quinta para Ceuta y Melilla, cuya autorización rige el artículo 144; por último, el régimen madrileño acataría lo dispuesto en el apartado *b* del artículo 154 y la fracción I del artículo 143. Están los casos de control por el Estado sobre la actividad de los órganos de las comunidades autónomas, así como las instancias que resuelven los conflictos, en los artículos 153, 154 y 155. La hacienda y finanzas de las comunidades estudiadas en el capítulo dedicado a la economía, son temas de los artículos 156, 157 y 158.

La cuestión autonómica ha sido enfrentada de manera muy distinta en las constituciones españolas. La de 1812 y el Estatuto Real sancionaron algunos mandamientos sobre provincias, alcaldes y

ayuntamientos, al igual que lo hizo la Ley de 1837, con una excepción importante: el 16 de agosto de 1841 apareció la Ley sobre Régimen Foral de Navarra, y en 20 de octubre del mismo año un Real Decreto sobre el Régimen Foral de Vascongadas. La Carta de 1845 insiste en los asuntos provinciales, la designación de alcaldes y el gobierno local. No hay nada nuevo en la Constitución de 1869 y sí en la restauracionista de 1876 al tratar de regular, en real decreto de 13 de diciembre de 1913, las mancomunidades provinciales. La dictadura de Primo de Rivera promulgó dos estatutos, uno municipal y otro provincial, y el salto adelante de la Constitución Republicana de 1931 es cualitativo al sancionar los estatutos de Cataluña y el País Vasco (1932 y 1936) y la avanzada Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. En el marco de la dictadura de Francisco Franco hubo tres leyes sobre bases del régimen local, un reglamento sobre corporaciones locales y el estatuto de gobernadores civiles.¹³ La Constitución vigente recobra el impulso que dio al problema la II República y reconoce el derecho de las comunidades a la autonomía. La gravedad y trascendencia del *factum* social y político de las comunidades hizo escribir a Gaspar Ariño Ortiz lo siguiente:

Cuando en esta hora histórica de España —Constitución de 1978— un español intente comprender... la organización territorial del Estado..., debe hacerlo con la máxima prudencia y sentido de responsabilidad, sin dejarse llevar por dogmatismos, frivolidades o posiciones de partido. Ésta es una de las claves del Nuevo Estado Constitucional, y la realidad sociopolítica de que viene acompañado constituye una de las cuestiones más graves con las que este país se ha enfrentado desde 1812. De él se ha dicho por hombres nada inclinados al alarmismo que *nuestro país se juega literalmente su propia subsistencia* (*E. García Enterría*), que *estamos ante una verdadera encrucijada de España* (*L. López Rodó*), que *es la causa de inquietud sobre el futuro* (*M. Fraga Iribarne*). La continuidad del sistema y las instituciones democráticas (incluida la Corona) dependen en gran medida del buen fin de este proceso de reconstrucción de nacionalidades y regiones y su inserción en la indisoluble unidad de la nación española. Ningún problema hay en este momento tan importante para el futuro de España...¹⁴

¹³ Francisco Javier García Fernández y Eduardo Espín Templado, *Esquemas del constitucionalismo español*, dirección y estudio preliminar de Jorge Esteban, Universidad Complutense de Madrid, 1976, pp. 118-124.

¹⁴ Gaspar Ariño Ortiz, "El Estado y las autonomías. Realidad política. Interpretación jurídica", en *La España de las autonomías, pasado, presente y futuro*, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, p. 11. Véase el sugestivo estudio de Anselmo Carretero y Jiménez, *Las nacionalidades españolas*, Hyspamérica Ediciones, México, 1952.

22. *El Poder Judicial*

Los conceptos fundamentales del Poder Judicial están contenidos en los 10 artículos del Título VI y en los siete artículos del Título IX. El Título VI habla de la jurisdicción ordinaria y el Título X del Tribunal Constitucional.

La jurisdicción ordinaria general y local

En el orden común destacan tres instituciones de indudable importancia: el Tribunal Supremo previsto en el artículo 123; el Consejo General del Poder Judicial considerado en las fracciones II y III del artículo 122; y el Ministerio Fiscal, de acuerdo con el artículo 124. En otros niveles están los juzgados, los tribunales, las audiencias territoriales, las audiencias provinciales, la audiencia nacional y otras unidades que van desde los juzgados de primera instancia hasta los de distrito y de paz.

El Tribunal Supremo es el órgano superior de la jurisdicción ordinaria. Está formado por el presidente, los presidentes de sala, los magistrados, y funciona en pleno, sala de gobierno y salas de justicia. El pleno, integrado por todos los miembros del Tribunal y el fiscal del Estado, tiene funciones gubernativas, inspectoras y de informe en distintos asuntos; en su papel de sala de justicia conoce en única instancia de las causas que se siguen por delitos contra los principios de la familia real, contra su propio presidente, contra el presidente de la sala o contra el fiscal general del Estado, así como contra los magistrados del Tribunal Supremo o de una audiencia si son juzgados todos o la mayoría de ellos por actos cometidos en el desempeño de su cargo, y contra los capitanes generales del ejército por delitos que no sean de la jurisdicción militar. La sala de gobierno, con el presidente del Tribunal, los presidentes de sala y el fiscal del Estado, cumple funciones administrativas y disciplinarias. Cada una de las salas tiene un presidente y varios magistrados; se ocupa, cada una, de los asuntos de su competencia: civiles, penales, contencioso-administrativos, sociales, de las responsabilidades previstas en el artículo 102 y de las que afectan a cardenales, arzobispos, obispos, subsecretarios y directores generales. Lo contencioso-administrativo es de la competencia de varias salas, y una de ellas recibe en segunda instancia los recursos que se interponen contra las resoluciones de los magistrados del trabajo; también resuelve conflictos de competencia entre ellos.

Las audiencias territoriales tienen jurisdicción en regiones que

incluyen varias provincias y funcionan, igual que el Tribunal Supremo, en pleno, sala de gobierno y sala de justicia. Hay, además, la audiencia provincial con presidente y magistrados que se articulan en secciones compuestas a su vez y cada una por un presidente y magistrados.

La audiencia provincial constituida en Junta de Gobierno cumple actividades administrativas, disciplinarias y de informe, y como sala de justicia falla en juicio oral y público —hay excepciones— sobre delitos cometidos en la provincia; decide competencias entre juzgados de instrucción de su territorio y juzgados de distrito de otro partido judicial. Conoce además de ciertas apelaciones contra juzgados de primera instancia, incluidas las interpuestas contra jueces de distrito y de paz, pero de distintos partidos judiciales. Las audiencias provinciales integradas en audiencias territoriales conocen de delitos atribuidos a diputados provinciales, concejales de Ayuntamiento de capital de provincia, y otras autoridades.

En cada partido judicial hay al menos un juzgado de primera instancia e instrucción; podría haber jueces de primera instancia y jueces de instrucción de lo civil y lo penal en capitales de provincia o poblaciones que lo requieran. En juzgados de provincia y ciudades significativas se habla de magistrado-juez. Reciben en primera instancia pleitos de cierta cuantía y juicios de arrendamientos rústicos o urbanos, y fallan las apelaciones contra jueces de distrito y de paz, y las competencias entre éstos y los primeros. En lo penal instruyen los sumarios que se envían a las audiencias, las diligencias de procedimientos de urgencia y celebran juicios orales; en apelaciones contra resoluciones o sentencias pronunciadas en juicio por falta de los jueces de distrito y de paz resuelven los de instrucción.

La audiencia nacional y los juzgados centrales de instrucción, creados por decreto real, tienen una jurisdicción nacional y se ocupan de encausar procesos que por el modo de cometerse el delito y la extensión territorial en que operan sus autores, o por los efectos de tales actividades ilícitas, exceden los límites de la provincia. También se ocupan de la segunda instancia contra actos de autoridades contencioso-administrativas que tengan competencia general. Los juzgados de distrito son de uno o varios municipios, tienen su sede en las poblaciones y asumen las funciones y jurisdicciones que la legislación atribuye a los juzgados municipales y comarcales. Su desempeño está a cargo de un juez asistido por un secretario y otros auxiliares con intervención del fiscal de distrito. Tienen competencia en asuntos civiles de cuantía menor, y en cierto tipo de faltas en lo penal. Donde no hay juzgados de distrito hay juzgados de paz a cargo de un juez designado por razones honoríficas y ayudado por un funcionario del Ayuntamiento y el alguacil que actúa

como agente judicial. Para distinguir la competencia de un juzgado de distrito y un juzgado de paz, Sánchez Goyanes hizo el siguiente resumen:

son competencia de los Juzgados de Distrito todas aquellas faltas que entrañan un daño claro y evaluable y que tengan alguna trascendencia social y así son de su competencia todas las faltas de lesiones, hurtos, imprenta, daños, defraudaciones, adulteración de alimentos o medidas, o contra la sanidad pública, etc., y son competencia de los Juzgados de Paz todas las comprendidas en la extensa gama de faltas contra las personas sin causar lesión (broncas conyugales, riñas sin lesiones, amenazas leves) o contra la propiedad, como entrar sin permiso en heredad ajena sin causar daño, aunque sea llevando ganado, el coger frutos para comerlos en el acto, etcétera.¹⁵

El Ministerio Fiscal

El Ministerio Fiscal, previsto en el artículo 124, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio, o a petición de parte, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción de interés social. Está organizado en el Estatuto respectivo. También tiene funciones de investigación y comprobación de hechos que puedan ser delitos y llevar al descubrimiento de sus autores. "Con ello —dice Sánchez Goyanes— se pretende agilizar la institución para que el proceso penal, que habrá de ser como lo señala la Constitución (artículo 120) predominantemente oral, pueda realizarse con inmediatividad temporal a los hechos y con plenitud de garantías."¹⁶ El gobierno, en consulta con el Consejo General del Poder Judicial, propone al rey el nombramiento del fiscal general del Estado. No hay que olvidar que el jurado popular está instituido por el artículo 125 en los procesos penales que la ley determine, y en los tribunales consuetudinarios y tradicionales. Además, la policía judicial no sólo depende del Ministerio Fiscal, sino también de jueces y tribunales.

¹⁵ Enrique Sánchez Goyanes, *op. cit.*, p. 321. En la Organización del Poder Judicial se ha seguido al propio Sánchez Goyanes, en *op. cit.*, pp. 130 ss.

¹⁶ *Ibidem*, p. 322.

El Consejo General del Poder Judicial

El Consejo General del Poder Judicial es su órgano de gobierno; está integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que a su vez lo encabeza, y por 20 miembros nombrados por un periodo de cinco años; de estos 20, 12 serán jueces y magistrados, cuatro propuestos por el Congreso y cuatro propuestos por el Senado, elegidos por mayoría de tres quintos entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio profesional. Sus funciones son decisorias, de iniciativa e informativas; entre ellas cuentan las que ahora se enumeran: las sugerencias al rey para el nombramiento de presidente del Tribunal Supremo y de los dos que le corresponden como magistrados del Tribunal Constitucional; seleccionar, destinar, ascender y disciplinar a jueces y magistrados; determinar o modificar demarcaciones judiciales; establecer el sistema retributivo de jueces, magistrados y secretarios; elaborar proyectos de leyes procesales y penitenciarias; y ser oído en el nombramiento del fiscal general del Estado. El presidente, el pleno, la Comisión Permanente, la Sección Disciplinaria y la Sección de Calificación son los órganos del Consejo. El presidente lo es por cinco años y reelegible una sola vez. El pleno es la reunión total de los consejeros. La Comisión Permanente tiene un presidente y varios vocales; pleno y Comisión Permanente conocen de asuntos específicos; la Sección Disciplinaria resuelve cuestiones disciplinarias contra jueces, magistrados y secretarios, no reservadas al pleno; y la Sección Calificadora informa al pleno sobre nombramientos.

Las grandes categorías del Poder Judicial

Los artículos 117, 118, 119, 120 y 121 enuncian las grandes categorías que rigen al Poder Judicial, a saber: inamovilidad, independencia, responsabilidad, legalidad, seguridad, exclusividad, unidad jurisdiccional, con no muchas excepciones; obligatoriedad en el cumplimiento de resoluciones y sentencias judiciales, gratuidad de la justicia, publicidad y oralidad en los procedimientos, fundación y audiencia pública en las sentencias e indemnización, a cargo del Estado, a quienes por error judicial hayan sufrido daños. Entre las jurisdicciones especiales cuéntanse la contencioso-administrativa, la laboral, la eclesiástica, la de menores, la castrense y alguna más. La organización del Poder Judicial es transferida por la Constitución a una ley orgánica, según la fracción I del artículo 122, que también habla, sancionando así la carrera judicial, de un estatuto de jueces y magistrados que forman un cuerpo único, y del personal administrativo.

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La defensa de los derechos del hombre y la constitucionalidad aparece en la Carta de 1812 al adoptarse el recurso de *habeas corpus* replicado con ciertas restricciones en las Constituciones de 1837 y 1845. Un gran avance consta en el proyecto federalista de 1873 que instituye, en el propósito de suspender los efectos de leyes inconstitucionales, el Tribunal Supremo Federal; en su artículo 77, Título X, sanciona lo siguiente: "En el caso de que el Poder Legislativo dé alguna ley contraria a la Constitución, el Tribunal Supremo en Pleno tendrá facultad de suspender los efectos de esta ley." Muy amplia es la defensa de la constitucionalidad en la Carta de 1931. En su Título IX crea el Tribunal de Garantías Constitucionales facultado para resolver sobre los recursos de inconstitucionalidad de las leyes y el de amparo de garantías individuales no reparadas por reclamación ordinaria ante otras autoridades. Conocería además de conflictos de competencia legislativa y cuantos surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí; examinaría y aprobaría los poderes de los compromisarios que con las Cortes eligen al presidente de la República; y decidiría sobre responsabilidades penales del jefe del Estado, del presidente del Consejo y de los ministros, así como del presidente y magistrados del Tribunal Supremo y del fiscal de la República (artículo 121). En el régimen nacional-sindicalista hay un radical reculamiento con el recurso de contrafuerzo. Éste, recuérdese, aplicable a los actos legislativos o disposiciones generales que vulneren las Leyes Fundamentales, sólo podría ser promovido por la Comisión Permanente de las Cortes y el Consejo Nacional del Movimiento. Sería resuelto, para perfeccionar sus affixantes limitaciones, por el jefe del Estado a propuesta del Consejo del Reino. En la Constitución de 1978 fueron recobrados el Estado de Derecho y la tradición libertaria que habían sido considerados en el proyecto republicano de Pi y Margall y sancionados en la II República, al fundar el Tribunal Constitucional en su Título IX. En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus tribunales y juzgados se ocupan de la defensa de la constitucionalidad, en los términos de los artículos 103 y siguientes. El recurso de amparo contra leyes o actos que violan las garantías individuales está previsto en el diverso artículo 107 de la Ley mexicana.

Los artículos 159 y 160 de la Constitución española regulan la composición del Tribunal Constitucional, las maneras del nombramiento de sus miembros, su duración de nueve años y la renovación, por terceras partes, cada tres, sus incompatibilidades, y la duración de tres años del cargo de presidente del Tribunal. En el artículo 160

definese su competencia, a saber: 1) Conoce del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. 2) Conoce del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades de los españoles. 3) Resuelve conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí. 4) También de conflictos entre los órganos constitucionales del Estado. 5) Conoce de las impugnaciones del gobierno contra las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas, en los términos de la fracción II del citado artículo 161. La sentencia sobre conflictos entre órganos constitucionales, no incluida de manera expresa en el artículo comentado, está en la Ley Orgánica del Tribunal sancionada el 3 de octubre de 1979.*

Los actores del recurso de inconstitucionalidad están señalados en el artículo 162: el presidente del gobierno, el defensor del pueblo, 50 diputados o 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas y, en su caso, las asambleas de las mismas. Los actores del recurso de amparo son las personas físicas o morales que invoquen un interés legítimo, el defensor del pueblo y el Ministerio Fiscal. En los demás casos de competencia del tribunal, las leyes secundarias determinan las personas y órganos legitimados para acudir al recurso. Hay otro actor extraordinario: el órgano judicial que en algún proceso advierta que una norma con rango de ley, de cuya validez depende el fallo, puede ser inconstitucional, planteará la cuestión ante el Tribunal en los supuestos, la forma y los efectos que legalmente correspondan, sin que éstos pudieran ser suspendidos. Las sentencias del Tribunal son inapelables, entran en vigor al siguiente día de su publicación en el *Boletín del Estado*, y tienen en consecuencia el valor de cosas juzgadas. Las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos. Si en la sentencia no se dispone otra cosa, la ley en la parte no afectada de inconstitucionalidad seguirá vigente. Así lo mandan las dos fracciones del artículo 164. Transfiere a una ley orgánica la regulación del funcionamiento del Tribunal, el estatuto de sus miembros, los procedimientos ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones, el artículo 165.

Las disposiciones finales y las transitorias cumplen dos propósitos distintos. Las finales armonizan los mandamientos de la Cons-

* La raíz germana del Tribunal Constitucional español y un cuidadoso análisis de su competencia en Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1991 (reimpresión), pp. 135-155.

titución con los derechos históricos de los territorios forales, y las transitorias hacen las aclaraciones y ajustes necesarios entre los mandamientos legales anteriores y los que introduce la Ley de 1978. La disposición derogativa, como es lógico, anula las opuestas a lo establecido en la Constitución y hace especiales referencias a la derogación de la Ley de Reforma Política (4 de enero de 1977), y a las Leyes Fundamentales del franquismo, así como a la del Real Decreto de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. Expresamente derógase también la Ley de 21 de julio de 1876. En la disposición final se prevé la entrada en vigor de la Constitución: el día siguiente al de la publicación de su texto en el *Boletín Oficial del Estado* y se ordena que sea publicada también en las demás lenguas de España.