

DR 28 51

Hola, buenas noches. Aquí comienza Revista de Derecho Político. Veinticinco minutos de radio dedicados al análisis, el comentario y la actualidad de la ciencia política.

Dirige el programa el Departamento de Derecho Político de la UNED. Estos son los temas que hoy vamos a tratar. En primer lugar hablaremos de las elecciones autonómicas al Parlamento catalán que se van a celebrar el próximo día 29.

Después trataremos algunos aspectos del régimen político de la V República Francesa. Y para terminar haremos una exposición sobre el desarrollo del derecho de las autonomías. El pasado sábado comenzó la campaña electoral para las elecciones autonómicas al Parlamento catalán que tendrán lugar el día 29 de abril.

Tras cuatro años de autogobierno los ciudadanos catalanes acudirán a las urnas para elegir nuevos representantes. Nos informa la profesora María Victoria García Atáñez. Para el próximo día 29 de abril está prevista la celebración de las elecciones autonómicas catalanas.

La Constitución Española, en su artículo 2, en conexión con el título VIII, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Unidad de la Nación Española, precepto constitucional este que se materializa en la organización territorial del Estado, en municipios, provincias y comunidades autónomas, gozando éstos de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Esta autogestión a la que alude el artículo 137 de la Constitución y que extensivamente contempla el artículo 150, se verifica, como es sabido, a través de la Generalidad, institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña, emanando sus poderes de la Constitución, de su Estatuto de Autonomía y del Pueblo, como aduce el artículo I-III del Estatuto. Descendiendo a un nivel menos genérico, diremos que la Generalidad está integrada por el Parlamento, el Presidente de la Generalidad y el Consejo Ejecutivo o Gobierno, quedando estas instituciones sometidas en su funcionamiento a la ordenación de las leyes de Cataluña.

Pues bien, el Presidente de la Generalidad, Jordi Puyol, firmó el pasado 5 de marzo el decreto por el cual se convocaban elecciones autonómicas para el próximo 29 de abril. El mandato legal del Parlamento catalán expiró el pasado 20 de marzo. Así, teniendo presente que el decreto de convocatoria de elecciones tuvo lugar en la mencionada fecha de 5 de marzo, no se puede decir, en rigor, que haya existido una extinción de mandato, puesto que faltaban 15 días para el cumplimiento del mandato de cuatro años, sino que en puridad debiera hablarse más bien de una disolución del Parlamento.

Ello no obstante, y dada la ínfima diferencia de fechas a efectos prácticos, podríamos referirnos, de hecho, a una extinción de mandato. Como dato anecdótico, no carente de significado, podemos mencionar que estas elecciones van a tener lugar tras cuatro años de normalidad, lo que marca un hito, ya que, como es sabido durante la República, después de las

primeras elecciones de 1932, no hubo posibilidad de convocatoria de las siguientes, a causa del triste acontecimiento de la guerra civil. Asimismo, y aunque en otra línea, merece señalarse el hecho de que estas elecciones son las primeras tuteladas directamente por la propia Generalidad, y no por la Administración Central, lo que, por otra parte, no deja de constituir una clara exponente de consolidación de la autonomía catalana.

Centrándonos a continuación en el calendario electoral, podemos indicar que el pasado 16 de marzo se inició el plazo de presentación de candidaturas, el cual expirará el próximo día 25 de marzo, estableciéndose, asimismo, el día 20 de marzo como fecha límite para la presentación de coaliciones electorales, fijándose, por último, la fecha prevista de 7 de abril como el día en que comenzará oficialmente la campaña electoral, que finalizará el 27 del mismo mes, dejando un intervalo de 24 horas de reflexión hasta el día de las elecciones. El resultado del sufragio supondrá la renovación del Parlamento que representa al pueblo catalán y que ejerce la potestad legislativa. Este será elegido por un periodo de cuatro años por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, siguiendo el sistema electoral de representación proporcional y asegurando la adecuada representación de todas las zonas del territorio de Cataluña.

Los diputados del Parlamento catalán, al igual que lo preceptuado en el artículo 71.1 de la Constitución referente a los diputados y senadores de las Cortes Generales, gozarán, como éstos, de indisolubilidad por los votos y opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo, no quedando tampoco sujetos a mandato imperativo. Conviene recordar que, además de la potestad legislativa que ejerce el Parlamento mediante la elaboración de leyes, le corresponde, asimismo, designar a los senadores que representarán a la Generalidad en el Senado, así como elaborar proposiciones de ley para presentarlas a la Mesa del Congreso de Diputados y también solicitar al Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de ley, así como interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Es oportuno recordar que las circunscripciones electorales se dan en las cuatro provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, quedando la Asamblea integrada por 135 diputados, de los cuales la circunscripción de Barcelona elegirá un diputado por cada 50.000 habitantes, con un máximo de 85 diputados.

Por su parte, las circunscripciones de Gerona, Lérida y Tarragona elegirán un mínimo de seis diputados, más uno por cada 40.000 habitantes, atribuyéndose a las mismas 17, 15 y 18 diputados respectivamente. En este sentido, merece la pena resaltar la diferencia existente respecto al sistema seguido por el Estatuto Vasco, cuyo Parlamento, según se contempla en el artículo 26 del mencionado Estatuto Vasco, está integrado por un número igual de representantes de cada territorio histórico. Una vez realizadas las elecciones al Parlamento catalán, se procederá a la elección del presidente de la Generalidad, que será elegido de entre los miembros del Parlamento y nombrado por el Rey, según establece el artículo 36 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, en relación con el artículo 152.1 de la Constitución, el cual dirigirá y coordinará la acción del Consejo Ejecutivo, pudiendo delegar temporalmente funciones ejecutivas en uno de los consejeros, pero será en todo caso políticamente responsable ante el Parlamento.

No habiéndose elaborado hasta la fecha una ley electoral de Cataluña que regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento, éste será, en consecuencia, elegido de acuerdo con la disposición transitoria cuarta del Estatuto, que contempla este supuesto y en la que se establecen las normas para llevar a cabo las elecciones. Así, en el apartado primero de la mencionada disposición, se establece que las elecciones deberán celebrarse en el término máximo de 60 días desde la convocatoria, así como en el apartado 4, que establece que las juntas provinciales electorales tendrán, dentro de los límites de su respectiva jurisdicción, la totalidad de las competencias que la normativa electoral vigente atribuye a la Junta Central, siendo competente para los recursos que tuvieran por objeto la impugnación de la validez de la elección, así como la proclamación de diputados electos, la sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona. En último término, referirnos a la aplicación de la normativa vigente para las elecciones legislativas a las Cortes Generales en todos aquellos supuestos no previstos en la presente disposición.

El próximo día 29, elecciones al Parlamento Autónimo Catalán. Cambiamos de tema. La profesora Pilar Bellado se va a referir a algunos aspectos del régimen político de la V República Francesa.

Finalizada la Segunda Gran Guerra e incluida Francia entre los vencedores, gracias sobre todo al esfuerzo del General de Gaulle, todos los planes imaginados para la renovación del régimen político se frustraron. Así, después de que un primer proyecto de Constitución, formulado por una Asamblea Constituyente, fuera rechazado en referéndum el 5 de mayo de 1946, un segundo proyecto elaborado por otra Asamblea Constituyente fue aprobado en octubre de 1946. Era la Constitución de la IV República Francesa que nació lastrada por los mismos errores de su antecesor, la III República.

La institucionalización de la soberanía parlamentaria en beneficio de una Cámara, la Asamblea Nacional, condujo al desarrollo de un régimen ultrarrepresentativo en el que, pese al establecimiento del sufragio universal, el pueblo francés no tuvo, de forma suficientemente clara, el sentimiento de influir realmente sobre el Gobierno y la dirección de los asuntos públicos. Pero, además, esa preeminencia desmesurada de la Asamblea Nacional sobre el Gobierno, que hizo merecer el título de parlamentarismo absoluto, trajo consigo una gran inestabilidad ministerial, hasta el punto de que, en 12 años de existencia, la IV República conoció 20 gabinetes ministeriales. Las razones de la transposición de la soberanía nacional en soberanía parlamentaria durante la IV República se encuentran fundamentalmente en un resurgir de la tradición parlamentaria y en el deseo indisimulado de crear unas instituciones que, dadas las concepciones del general de Gaulle, hicieron muy difícil, por no decir imposible, su retorno a la vida política francesa.

Sin embargo, tras los graves sucesos de Argelia, en 1958, se produce el retorno del general de Gaulle y el de la caída de la IV República, y, lógicamente, el advenimiento de su sucesora, la V República. La Constitución de 1958, en definitiva, la Constitución de la V República, nació de las concepciones gaullistas del poder. Por eso, su idea central, acentuada más tarde por la reforma

de 1962 y por la práctica del general de Gaulle, fue la restauración de un Ejecutivo, sustituyendo el predominio exorbitado del Parlamento durante la IV República, por una clara preeminencia de aquel en especial en beneficio del presidente de la República y no del jefe del Gobierno.

El presidente de la República aparecía constituido, en la Constitución de 1958, como una especie de monarca temporal que goza en exclusiva de dos fuentes de autoridad, la que proviene de una delegación directa de la soberanía nacional, puesto que el presidente es elegido cada siete años por sufragio universal, y la otra fuente de autoridad que surge del ejercicio diario de la función gubernamental. Esta cierta preeminencia del jefe del Estado sobre la otra cabeza del Ejecutivo, acentúa en cierta forma los aspectos presidencialistas del régimen francés, si bien, en principio, la Constitución de 1958 debía haberse redactado respetando un marco parlamentario, es decir, consagrando la idea según la cual el Gobierno necesita la confianza del Parlamento para gobernar, para ejercer las funciones inherentes a su cargo. Sin embargo, el general de Gaulle, aunque respetó los contenidos mínimos de un tanto desvaído régimen parlamentario, orientó claramente el sistema político francés hacia un profundo reforzamiento de la autoridad del jefe del Estado, sin llegar a convertir a éste en jefe del Gobierno al mismo tiempo, tal y como ocurre en el sistema norteamericano.

Como afirma el profesor Oriou, la preeminencia del presidente de la República se encuentra inscrita ya en la lista de atribuciones que le reconoce la Constitución de 1958. Incluso en la época en que se invocó la idea del arbitraje, la importancia de los poderes propios del presidente, es decir, los que puede ejercer sin refrendo, daba a entender que para el jefe del Estado arbitrar significaba, sobre todo, decidir. Los poderes propios del presidente de la República son el poder de nombramiento discrecional del primer ministro, sobre el cual se discute si viene obligado constitucionalmente a someterse a la investidura de la Asamblea Nacional, en primer lugar.

Pero también el presidente de la República puede, sin necesidad de ser refrendado por el Gobierno, someter a referéndum legislativo todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o que implique la aprobación de un acuerdo de la comunidad, así como los que se encaminen a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, invoca, sobre todo, el funcionamiento de los poderes. Dispone también el jefe del Estado, en la V República, del derecho discrecional de disolver la Asamblea Nacional. Este poder personal del presidente de la República tampoco está sometido a refrendo ministerial ni a ninguna condición a priori, ya que la consulta al primer ministro y a los presidentes tanto de la Asamblea Nacional como del Senado no es vinculante para el jefe del Estado.

Y, por último, cuando las instituciones de la V República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales se ven amenazados de una forma grave e inmediata, el presidente de la República puede adoptar medidas extraordinarias, medidas de tal naturaleza que esta facultad supone realmente el ejercicio de una dictadura temporal. En definitiva, el presidente de la República comparte real y

efectivamente el poder ejecutivo con el primer ministro. Pilar Mellado se ha referido al régimen político de la V República Francesa.

La Constitución Española, en su título VIII, recoge la ordenación territorial del Estado en un amplio marco que permite el autogobierno de las distintas comunidades autónomas. Sobre el desarrollo del derecho de las autonomías nos habla ahora la profesora María Victoria García Atance. El título VIII del texto constitucional no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que constituye un amplio marco que permite la satisfacción de las voluntades de autogobierno de las distintas comunidades autónomas españolas.

Su desarrollo es, por lo tanto, una prolongación del proceso constituyente y requiere la aproximación de las diversas posiciones políticas que conforman la pluralidad ideológica de nuestras Cortes Generales. El artículo II de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. Dicha autonomía se concreta en el propio texto constitucional en un doble sentido.

De una parte, en el conjunto de competencias que, de acuerdo con sus respectivos estatutos, pueden asumir las comunidades autónomas y, de otra, en las posibilidades abiertas para la adecuada financiación de dichas competencias. Contemplaremos en este comentario el desarrollo de la legislación más relevante en materia autonómica elaborada por las Cortes Generales. A tal efecto, consideraremos la actividad legislativa desplegada en las Cortes referente a la LOFCA, LOAPA, Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y Ley Reguladora de Excesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas como más destacables.

Ley orgánica de armonización del proceso autonómico. A efectos de ceñirnos al proceso de elaboración en las Cortes Generales de la referida ley, nuestra referencia a la misma será LOAPA, al margen de la denominación que posteriormente se le atribuyó, con motivo, como es sabido, del recurso del que fue objeto ante el Tribunal Constitucional. La delicada labor de construcción de un Estado de autonomías, contemplada en nuestra Constitución, lleva a pareja una nueva distribución de los centros de poder y representación, pero, fundamentalmente, un nuevo tipo de Administración pública que es preciso construir.

Por ello, la estructuración del nuevo Estado autonómico implicaba la dotación a las nuevas Administraciones de los medios materiales para lograr su objetivo. Esto conllevaría la necesidad de redefinir las competencias estatales y la adaptación del ordenamiento a la nueva situación de distribución competencial, con la concreta finalidad de dotar de cristalina claridad y racionalidad al nuevo sistema de distribución de competencias, único sistema este para que la nueva configuración estatal resultara verdaderamente eficaz. Como antecedente inmediato, y haciendo un poco de historia en la elaboración del Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico, creemos oportuno detenernos someramente en la contemplación de los problemas que se suscitaban en la medida en que las comunidades autónomas comenzaron a ejercitar sus competencias, tanto administrativas como legislativas, mientras que el Estado

permanecía prácticamente inactivo, a excepción de la promulgación casuística y poco planificada de las transferencias indicadas.

Ello generó una honda imperfección técnica en la elaboración del Estado autonómico. Esta irregular situación provocó el nombramiento en el Centro de Estudios Constitucionales de una comisión de expertos, presidida por el profesor don Eduardo García de Enterría, con el específico objetivo de estudiar la situación de la construcción del Estado autonómico y hacer las consideraciones oportunas para solventar los problemas detectados por la propia comisión, presentando, en consecuencia, un informe en fecha 19 de mayo de 1981 en que se proponía la elaboración de un texto legal de ordenación del proceso autonómico. Sobre la base de tal informe fueron aprobados el 31 de julio de 1981 los llamados acuerdos autonómicos, entre los que se encontraba el texto del proyecto que contemplamos.

La finalidad del proyecto, en síntesis, no era otra que la de prefijar una línea planificadora en base a generalización del proceso, distribución homogénea del poder, armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico, acentuando el deseo de aplicar criterios de racionalidad y unidad. En este sentido, el proyecto de ley pretendería, en primer lugar, esclarecer los conceptos de distribución de competencias recogidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, los cuales, más que adolecer de falta de claridad, adolecían de falta de homogeneidad. En segundo lugar, regular unitaria y racionalmente la construcción de las nuevas Administraciones públicas en aquello que es competencia del Estado.

Y, en tercero y último lugar, establecer los medios de coordinación y colaboración entre las nuevas Administraciones y la Administración del Estado. Respecto a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, o LOFCA, podemos decir que, reconocido en el artículo 2 de la Constitución Española de 1978, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, el inicio del proceso a través del cual puede aquel ejercitarse aparecería regulado en el título VIII del documento constitucional y, concretamente, en los artículos 156, 157 y 158, en que se establecen los preceptos en base a los que se puede proceder a la descentralización en materia fiscal en España. A este respecto, el artículo 156 resulta categórico al afirmar que las comunidades autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

En base a estos supuestos, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas gira en torno de la autonomía financiera, entendiendo por tal la capacidad de las comunidades autónomas para decidir tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos, por entender que una situación en la que faltase alguno de estos requisitos difícilmente podría calificarse de autonomía financiera, configurando, pues, ambos requisitos la idea de autonomía financiera que se desarrolla en la presente ley. En esta línea se mantuvieron las Cortes Generales al elaborar la ley que nos ocupa, ciñéndose tanto en sus planteamientos como en su análisis a la prueba de coherencia financiera, esto es, evitando en lo posible introducir distorsiones en los dos equilibrios financieros básicos que deben mantenerse a lo

largo de todo el proceso de transferencias. Primero, el equilibrio entre el Estado y las comunidades autónomas y, en segundo término, el equilibrio a nivel de cada comunidad autónoma, de manera que los recursos puestos a su disposición resulten suficientes para cubrir el coste de los servicios transferidos en el ámbito de sus competencias.

Respecto al proyecto de ley del Fondo de Compensación Interterritorial, la finalidad que aspiró el proyecto de ley mencionado estribó en servir de instrumento para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, llenando de contenido ejecutivo el principio de solidaridad, para lo cual se constituiría un fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyas transferencias serían distribuidas por las Cortes Generales entre las comunidades autónomas. Por su parte, la LOFCA, en su artículo 16, desarrolla el mandato constitucional señalando los principios generales que han de configurar el mencionado fondo, remitiendo a una ley ordinaria la ponderación de los diferentes criterios de distribución del fondo. Uno de los aspectos a destacar en el presente proyecto es el que alude al mecanismo de selección de proyectos de inversión a incluir en el mismo.

Así pues, la comunidad autónoma y la Administración del Estado decidirán de común acuerdo los proyectos de inversión que han de financiarse con cargo al fondo de compensación. De este modo, la presente ley pretende no sólo materializar el principio constitucional de solidaridad, sino establecer, además, sistemas democráticos de selección de proyectos de organización administrativa que contribuirán en gran medida a modernizar el sector público. Dado que los proyectos a realizar con cargo al fondo pueden revestir carácter local, comarcal, provincial o regional, se prevé la posibilidad de delegación de la gestión estableciéndose unos sistemas de percepción de dotaciones y de ejecución conjunta de proyectos mediante los cuales es factible una actuación financiera coordinada entre los distintos niveles de la hacienda pública.

Finalmente, y como comentario a lo que entonces fue proyecto de ley reguladora de la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas, podemos decir que la nueva configuración territorial del Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas que la Constitución confiere aconsejó, con el fin de acercar la Administración a los administrados, que las comunidades autónomas pudieran actuar como delegados o colaboradores del Estado para la gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los recursos tributarios de aquel, de acuerdo con las leyes y estatutos. En este sentido, tanto la LOFCA como los estatutos de autonomía incluyen entre los recursos de las referidas comunidades los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado, aplicando así lo dispuesto en la Constitución. Si bien la Ley Orgánica 8-1980, de 22 de septiembre, establecía los principios básicos a que ha de ajustarse la cesión de tributos del Estado a las comunidades autónomas para proveer a su financiación, resultando imprescindible concretar el alcance y condiciones en que habría de llevarse a cabo dicha cesión, al objeto de que este proceso se desarrollara de forma homogénea en las diferentes comunidades autónomas, garantizando así la coherencia del conjunto del sistema tributario español.

Es precisamente el artículo 10 de la citada Ley Orgánica el que prevé que sea una ley específica

la que determine el alcance y condiciones en que ha de tener lugar la cesión de tributos del Estado. Esa ley específica deberá tener un marco de referencia idéntico para todas las comunidades autónomas por las siguientes razones. En primer lugar, por razones de afinidad de criterios y puntos de conexión, siendo imprescindible establecer idénticos criterios cualquiera que sea la comunidad de que se trate, al objeto de evitar tanto el supuesto de no imposición como el de doble imposición interregional.

En segundo lugar, porque resulta necesario que las condiciones de cesión sean equivalentes, eludiendo así los complicados ajustes financieros que se requerirían si existieran sustanciales diferencias en las modalidades de cesión de tributos de cada comunidad. Y en tercer término, porque parece obvio que las Administraciones encargadas de la gestión y recaudación de los tributos cedidos han de seguir un mandato único y homogéneo en cuanto al contenido de su función, ya sea delegada o colaboradora, que el Estado les encomienda para evitar problemas de competencia. Estos argumentos no hacen más que poner de manifiesto la filosofía que alentó el proyecto de ley que estribó en el deseo de una coherencia del sistema tributario.

María Victoria García Atánhez se ha referido al desarrollo del derecho de las autonomías. Y hasta aquí el Tiempo de Revista de Derecho Político. Nada más, gracias por su atención y buenas noches.