

PRESENTE Y FUTURO DE LOS SISTEMAS
POLÍTICOS Y LOS MODELOS CONSTITUCIONES

Un estudio comparado

OSCAR MATEOS Y DE CABO
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

*A mi hijo David, de cuatro años, con
el deseo de intentar dejarle las cosas
un poco mejor de lo que me las ha
encontrado. Con todo mi amor*

© Copyright by
Óscar Mateos y de Cabo
Madrid, 2014

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>
Consejo Editorial véase www.dykinson.com/quienessomos

ISBN: 978-84-9085-130-2
Depósito Legal: M-27079-2014

Preimpresión por:
Besing Servicios Gráficos S.L.
e-mail: besingsg@gmail.com

Impresión:
SafeKat, S.L.
www.safekat.com

CAPÍTULO 3.

UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS SISTEMAS Y FORMAS DE GOBIERNO SEGÚN EL EJERCICIO DEL PODER

Sumario: 1. El régimen de separación de poderes: el presidencialismo.- 2. El sistema parlamentario de colaboración de poderes.- 3. Las formas mixtas: el semipresidencialismo.- 4. El modelo del “parlamentarismo presidencial” español.

1. EL RÉGIMEN DE SEPARACIÓN DE PODERES: EL PRESIDENCIALISMO

El principio de limitación y de distribución de los poderes, en las Constituciones del llamado Estado liberal, ha supuesto una determinada forma de asignar la titularidad y el ejercicio de las funciones estatales, que ha derivado en los modelos del presidencialismo y del parlamentarismo. Los elementos comunes de ambas formas son las de configurar diversos órganos constitucionales, para que ejerzan sus propias competencias, siempre respetando la legalidad, pero con una leal colaboración entre los distintos poderes y órganos del Estado.

Este es el esquema clásico a la hora de estudiar los distintos modelos institucionales en el citado Estado liberal, si bien algunos autores, como Giuseppe de Vergottini, mantienen que el análisis de las formas de Gobierno no se debe limitar a la configuración y a las funciones de los diversos órganos o instituciones del Estado, sino que para que sea verdaderamente realista debería incluir, también, el estudio de la función que desarrollan los partidos y la oposición parlamentaria¹⁷².

Desde el punto de vista histórico, la monarquía denominada “constitucional”¹⁷³ es el modelo, con separación tendencialmente rígida, de la que se parte para explicar cómo han ido evolucionando las diversas formas de gobierno. Este es el sistema que se produce en Inglaterra, después de las revoluciones del siglo XVII, sobre todo relacionado con el espíritu que

¹⁷² VERGOTTINI, G.: *Derecho constitucional comparado*, Espasa Calpe, Madrid, 1985, pág. 302.

¹⁷³ MORTATI, C.: *Le forme di governo*, Padova, 1973, págs. 95 y ss.

aporta el *Bill of Rights* de 1689, configurando un sistema que dura hasta finales del siglo siguiente¹⁷⁴.

No obstante, no en todos los países de esta época reviste las mismas características la monarquía constitucional. En el reino de Cerdeña la Corona, a pesar de tener algunas limitaciones en el Estatuto del reino, sigue ostentando una posición de preeminencia. Por un lado, porque continúa siendo el rey el titular del Poder ejecutivo, además de tener el poder de disolución de la Cámara electiva legislativa, por otro, debido a su carácter inamovible y a la facultad de aprobar, mediante sanción, las leyes parlamentarias (art. 5 del Estatuto del reino de Cerdeña).

Sin embargo, resulta inevitable que en algunos países el Parlamento consiga ir limitando, progresivamente, el poder de la Corona. En Inglaterra esto se logra con el "Acta de Establecimiento" de 1701 que, además, garantiza mejor los derechos de los súbditos. De esta forma, desde finales del siglo XVII se irá abriendo paso el régimen representativo, que consigue situar al lado del rey a unos gobernantes, que no solo colaboran con el monarca, sino que limitan y controlan también sus prerrogativas y actividades, siempre en interés del desarrollo de las libertades cívicas.

Por otro lado, es el tiempo en el que surgen grandes intelectuales, que van a formular unas doctrinas políticas verdaderamente avanzadas para su tiempo. Primero el inglés Locke, con su argumentación de separación del poder político con respecto al monarca, idea que recogió y amplió Montesquieu, en su célebre obra *El espíritu de las leyes* de 1749, preguntándose por el tipo de instituciones políticas que mejor pudieran proteger la libertad, a través de un sistema en el que los poderes se encontrasen separados y contrasasen con un sistema de frenos y contrapesos. Esta idea es desarrollada en el capítulo VI del libro XI de su citada obra¹⁷⁵.

El fruto de estas experiencias históricas es que la que la monarquía aparece limitada por el Parlamento, en la configuración que adopta el funcionamiento de la Constitución y de las instituciones inglesas. Por otro lado, como consecuencia de las nuevas ideas, surge en la escena internacional la forma de gobierno presidencialista, que se plasmará posteriormente en la Constitución de los Estados Unidos de 1787¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Algunos ejemplos de monarquías constitucionales son la francesa, de 1814 a 1848. En Prusia y en el Imperio alemán de 1850 a 1918. En Austria-Hungría, de 1867 a 1918 o en el reino de Cerdeña, durante los primeros años de vigencia del Estatuto de 1848. Vid. VERGOTTINI, G. Op. cit, pág. 303.

¹⁷⁵ MONTESQUIEU, C. *Del espíritu de las leyes*, (6ª ed.), Tecnos, Madrid, 2007.

¹⁷⁶ La Constitución de los Estados Unidos fue ratificada en 1788 y, un año más tarde, George Washington se convirtió en el primer Presidente. La Carta de Derechos, que prohibía la restricción federal de los derechos humanos y garantizaba una serie de medidas para su protección jurídica fue adoptada en 1791. Vid. VERGOTTINI, G. Op. cit, pág. 303.

En efecto, después de la Declaración de Independencia, del 4 de julio de 1776, se fue abriendo camino la idea de implantar en aquel país un gobierno nacional fuerte. Se rompe la tendencia, recogida en los artículos de la Confederación, que en 1777 había propiciado un débil gobierno confederal.

Al contrario que en la confederación, el modelo presidencialista se basa en una separación de poderes rígida que aparece, por vez primera, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. El nuevo sistema de gobierno va a tener su figura central en el Presidente de los Estados Unidos, como el órgano que aglutina todo el Poder ejecutivo. El Poder legislativo se radicará en el Congreso, si bien el Presidente también posee importantes facultades en materia legislativa.

El art. 3 de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 (CEU) afirma que el Poder judicial de dicho país se confiará a un Tribunal Supremo y a los tribunales inferiores, creados o establecidos por el Congreso. En la sección segunda de este precepto se prevé que estos órganos tendrán jurisdicción en todos los casos de ley y de equidad, que dimanen de la Constitución, de los Tratados y de las controversias en los que participen los Estados Unidos, de los litigios entre dos o más Estados o entre un Estado y los ciudadanos de otro Estado, entre otros posibles supuestos.

Por otro lado, el Poder legislativo se reside en el Congreso de los Estados Unidos, que está compuesto por el Senado y por la Cámara de Representantes (art. 1 sec. 1 de la CEU). El art. 2 sección 1 confía el Poder ejecutivo al Presidente, cuyo mandato durará cuatro años, siendo requisitos imprescindibles ser ciudadano natural del país, haber cumplido, al menos, treinta y cinco años de edad y haber residido catorce años en los Estados Unidos.

Este es formalmente el esquema del régimen presidencialista, en el que prima la separación rígida que realiza la Constitución entre los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Sin embargo, el liderazgo político del sistema va a descansar sobre el Presidente, puesto que no es meramente el representante formal del país, sino que lleva a cabo las tareas propias del Jefe del Gobierno, ejerciendo ambas de forma efectiva. Por otro lado, goza de legitimidad directa ante los ciudadanos, ya que su elección la realizan los propios votantes por elección indirecta y no el Parlamento. Por esta razón, los estudiosos del sistema presidencialista norteamericano hablan del indiscutible liderazgo político del Presidente, llegando incluso a afirmar que "el Presidente es un Jefe del Estado que reina y gobierna"¹⁷⁷.

¹⁷⁷ JIMÉNEZ DE PARGA, M.: *Los regímenes políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 505.

Esta expresión viene a poner de relieve que el Presidente de los Estados Unidos, aunque es formalmente responsable de sus actos ante el Congreso, en la realidad es la figura indiscutida en la toma de decisiones, pues apenas existen controles reales entre ambos poderes. Esto se debe a que tanto el Presidente como el Parlamento son dos órganos irresponsables entre sí. Los dos cuentan con la misma legitimidad, es decir, son elegidos por los ciudadanos y están nítidamente separados en sus funciones y organización.

Una de las pocas excepciones a esta separación rígida de poderes es el veto presidencial. Los proyectos aprobados por la Cámara de Representantes y por el Senado requieren la sanción presidencial para ser ley (art. 1 sec 7.2 CEU). En el caso de que el Presidente no desee aprobar la obra legislativa de las Cámaras la devolverá, junto con sus observaciones, a la Cámara donde se originó, que insertará íntegramente las observaciones en su diario y volverá a considerar el proyecto. Este veto es una de las facultades que más caracterizan al sistema norteamericano, y pone de relieve el papel principal que desempeña el Presidente de los Estados Unidos en este sistema político. Este veto ha sido utilizado con bastante frecuencia por los distintos Presidentes¹⁷⁸.

Esta especial situación, del estatuto particular del Presidente es descrita muy gráficamente por Rossiter, cuando descarta que sea un Gulliver, inmovilizado por cien mil hilos, pero tampoco un Prometeo encadenado en la roca. El tema de Gulliver es una figura recurrente en la política norteamericana, para expresar la grandeza que se arrogan los Estados Unidos, al no considerarse limitados en sus relaciones internacionales o de política interna, por la comunidad de Estados pequeños, que puedan influirle o imponer controles a éste, con sus "cien mil hilos". Este ha sido uno de los argumentos para que los Estados Unidos no hayan concedido autoridad al Tribunal Penal Internacional con sede en la Haya.

Al contrario, para este autor el Presidente es "una especie de león regio que puede circular libremente y hacer muchas cosas mientras no se salga de sus extensas competencias". En este sentido, afirma que el sistema pluralista de límites está ideado para "retenerlo en sus dominios, no para inmovilizarlo dentro de un sector reservado a él". Por eso, si usa "debidamente" de su poder, afirma que los frenos que encontrará serán casi imperceptibles. De esta forma, define a "un Presidente fuerte y afortunado: como aquel que conoce exactamente hasta dónde puede llegar en la dirección hacia la que desea ir. Si ignora los límites de su poder, no puede hacer

uso de la fuerza: si no vislumbra lo posible se agotará inútilmente buscando lo imposible"¹⁷⁹.

Esta particular visión del Presidente es posible porque desde la doctrina norteamericana se considera que no es un mero representante del pueblo, sino que en realidad lo "encarna". Esta diferencia radica en que los intereses parciales de la sociedad norteamericana se pueden solventar en las disputas localistas, pero es el Presidente el que encauza todas las tendencias que se pueden encontrarse en la vida real de la nación, por eso es comúnmente aceptado que el Presidente "solo da cuenta de su gestión al mismo pueblo que lo eligió"¹⁸⁰.

Por eso, Wilson afirmó que "el Presidente está en libertad, tanto ante la ley como ante la conciencia, de ser un hombre tan grande como desee". Esta idea deriva de la amplitud con la que la Constitución norteamericana confía los poderes ejecutivos al Presidente, al que encomienda, además, la vigilancia del fiel cumplimiento de las leyes, las facultades reglamentarias y la Jefatura de la Administración pública (art. II, sec. 1,1 CEU). Por otro lado, sin ser el titular de la iniciativa legislativa el Presidente es un verdadero motor del Congreso, al que informa periódicamente del estado de la Unión y le formula las consideraciones y recomendaciones de las medidas que estime necesarias y convenientes (art. III sec. 3 CEU).

La primacía del Presidente también en las materias sobre las que se tienen que pronunciar las Cámaras parlamentarias, ha llevado a Corwin a valorar el verdadero papel del Presidente. En materia de política exterior es el encargado de dirigir dicha política y de negociar los Tratados con Gobiernos extranjeros, incluso con la posibilidad de ignorar los consejos del Senado sobre la negociación, pues es el Presidente el que decide los datos que son ofrecidos al Senado para que éste se pronuncie. Por eso, valora las prerrogativas del Presidente, que le confiere el sistema constitucional norteamericano, afirmando que un Presidente resuelto, que sea "capaz de contar para sus programas con el apoyo de las mayorías legislativas de las Cámaras, puede pasar por encima de la indiscutida facultad de veto del Senado"¹⁸¹.

Es verdad que existen también otras disposiciones constitucionales, textos legislativos, convenciones y usos arraigados en el país que impiden que ese liderazgo se termine convirtiendo en un Gobierno autoritario. De to-

¹⁷⁹ ROSSITER, C.: *The American Presidency*, Harcourt, Brace, Nueva York, 1956, pág. 52.

¹⁸⁰ JIMÉNEZ DE PARGA, M. Op, cit, pág. 504.

¹⁸¹ CORWIN, E. S.: *The President. Office and Powers*. Primera edición de 1940. Del mismo autor: *El poder ejecutivo: función y poderes, 1787-1957. Atribuciones y funciones del presidente de los EE. UU. a través de la historia y el análisis de la práctica constitucional*, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pág. 228.

¹⁷⁸ *Ibidem*, págs. 477-478.

dos modos, teniendo presente la anterior salvedad, hay que terminar rindiéndose a la evidencia, pues las decisiones más importantes llevan todas el sello presidencial. Por citar algunos ejemplos conocidos por todos, en el orden de la política internacional las medidas más importantes han sido adoptadas a instancias del Presidente, desde el lanzamiento de la bomba atómica, a la doctrina Monroe, sintetizada en la famosa frase de “América para los americanos”. En el orden interno este protagonismo institucional y político ha llevado a que las resoluciones transcendentales para el país, como la abolición de la esclavitud o aquellas dedicadas a mantener la unidad de la nación, fuesen decisiones presidenciales. Algunas de estas determinaciones han traspasado las fronteras de los Estados Unidos y afectaron a otros países, como el abandono del patrón oro o las que pusieron en marcha el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, con su política intervencionista del *New Deal* para reformar y dar nuevo impulso a la economía norteamericana, después de la Crisis de 1929¹⁸².

Maurice Duverger ha sintetizado las características básicas del régimen presidencial clásico en los siguientes elementos¹⁸³:

- a) El Poder ejecutivo se residencia en la misma persona, que es a la vez en Jefe del Estado y el de Gobierno. De esta forma, ejerce amplios poderes en los que es auxiliado por los dirigentes administrativos, que dirigen los departamentos ministeriales de su Administración.
- b) El régimen presidencial no conoce un Consejo de Ministros, en el sentido de que las decisiones se tomen en un órgano colectivo en común. Cuando el Presidente reúne a los secretarios que encabezan los departamentos ministeriales es solo para conocer su opinión, ya que “la decisión sólo le pertenece a él”.
- c) El sistema de elección del Presidente de los Estados Unidos es indirecto, es decir, se producen una votación de todos los ciudadanos de la Unión que designan a unos “electores presidenciales” que, a su vez, votan posteriormente para elegir al Presidente. En la práctica los resultados deberían ser básicamente los mismos que si se hubiera utilizado el sufragio directo, salvo alguna desigualdad de representación o de traición política de algún compromisario.
- d) La posibilidad de que los electores elijan al Presidente de la nación le confiere una gran autoridad, situándole en la misma altura que la del Parlamento, puesto que “uno y otro emanan directamente de la soberanía popular”.

- e) La separación rígida de poderes hace que el Presidente y el Parlamento sean independientes uno del otro de forma que el Parlamento no puede derribar el Gobierno presidencial con un voto de desconfianza, pero el Presidente tampoco puede disolver el Parlamento. “Están condenados a vivir juntos sin poderse separar: es un matrimonio sin divorcio”.

Las citadas características llevan a que Duverger califique el régimen presidencial como de “Gobierno estable”, aunque matiza que “no conduce necesariamente, como se cree demasiado a menudo, a un Gobierno fuerte”. Esto es debido a que puede ocurrir que el partido del Presidente no cuente con una mayoría sólida en el Parlamento o que dicho partido no respete la disciplina de voto, lo cual es frecuente en Estados Unidos, por lo que si el sistema presidencial es poderoso, en lo relativo a las funciones del Presidente, también cuenta con unos contrapesos que pueden llevar, incluso, a la parálisis del gobierno, si no cuenta con el apoyo decidido del Parlamento.

Esta situación puede desencadenar lo que Duverger llama “presidencialismo”, que en su opinión consiste en una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, “por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente”¹⁸⁴.

En cuanto a la extensión del modelo presidencial, casi todos los países de América latina tienen un sistema presidencial, si bien también con muchas variantes de ese sistema. La excepción la constituye Canadá, Guayana y algunos Estados de las Antillas. Por tanto, se puede afirmar que el régimen presidencialista es típico de los Estados Unidos y ha influido poderosamente sobre los países de tradición iberoamericana.

Sin embargo, el sistema presidencialista en los países de esta área tiene notables diferencias con el norteamericano, pues se ha ido produciendo un progresivo aumento del Poder ejecutivo, al que ha correspondido un debilitamiento del legislativo y del judicial, propiciando lo que Duverger califica de un cierto autoritarismo. Esto es debido a que el equilibrio y la armonía entre los poderes no se ha conseguido, puesto que en Latinoamérica “el Poder ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos”. Por esta razón, Lambert, ha denominado a estos regímenes como de “preponderancia presidencial”. Es verdad que estos Estados se han organizado en torno a regímenes presidenciales, que han estado influidos por los Estados Unidos, pero también es cierto que los Presidentes de estos países “no han solido conformarse con disponer del Poder ejecutivo, sino que actúan e influyen en los otros poderes”¹⁸⁵.

¹⁸² JIMÉNEZ DE PARGA, M. ●p, cit, pág. 505.

¹⁸³ DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1984, págs.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pág. 152.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pág. 606.

Más reciente y en la misma línea cabe destacar las investigaciones de Juan Linz sobre la forma de democracia presidencialista o parlamentaria en Latinoamérica. Según este autor, las características tan acusadas que reviste el presidencialismo, en muchos de los países de la América latina, hace que surja una reflexión sobre las peculiaridades que reviste la democracia en estos Estados. Sobre todo por el predominio del Poder ejecutivo y la rigidez que se aprecia en las relaciones y en la cooperación necesaria entre los demás poderes del Estado¹⁸⁶.

En un sentido similar, Lijphart, mantiene que en la calidad democrática de un régimen inciden, de forma muy directa, el funcionamiento de sus instituciones en un contexto determinado, fundamentalmente en lo relativo al cumplimiento de los derechos políticos y el respeto de las libertades civiles e individuales¹⁸⁷.

Desde el punto de vista constitucional, los Presidentes de algunas de las naciones latinoamericanas tienen en sus Constituciones, formalmente, más funciones y prerrogativas que el propio Presidente de los Estados Unidos. Por ejemplo, el visto bueno del Presidente de la República puede ser necesario para la aprobación de leyes, una vez que ha pasado los trámites parlamentarios de las dos Cámaras¹⁸⁸ o puede dictar, con la autorización de una ley habilitante, decretos con fuerza de ley¹⁸⁹.

No faltan competencias que serían más propias del ejercicio de los ministros o de los departamentos ministeriales, como las atribuciones de tipo administrativo de concesión de jubilaciones, retiros, licencias y pensiones, si bien deben respetar las normas legales¹⁹⁰. También aquellas que le encomiendan la vigilancia y el control del buen funcionamiento de los servicios y las dependencias administrativas¹⁹¹, la expedición de patentes de navegación¹⁹², la de crear y habilitar puertos menores¹⁹³, la de decidir y contratar

¹⁸⁶ LINZ, J.; VALENZUELA, A.: *Las crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*, Vol. 1, Alianza Universidad Alianza Editorial, Madrid, 1997, págs. 25 y ss.

¹⁸⁷ LIJPHART, A.: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999, págs. 275 y ss. Cfr. DAHL, R.: "Federalism and the Democratic Process" en DAHL, R.: *Democracy, Liberty and Equity*, Norwegian University Press, Bergen, 1986, págs. 114-126. Del mismo autor: *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1998.

¹⁸⁸ Este es el caso, por ejemplo, del art. 99.3 de la Constitución de la República Argentina de 1994.

¹⁸⁹ Art. 236.8 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, de 30 de diciembre de 1999.

¹⁹⁰ Art. 99.6 de la Constitución de la República Argentina de 1994.

¹⁹¹ Art. 140.8 y 17 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, actualizada con la Reforma 8106/2001.

¹⁹² Art. 140.17 de la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, actualizada con la Reforma 8106/2001.

¹⁹³ Art. 96.22 de la Constitución de Bolivia de 1995, Ley número 1615, de 6 de febrero de 1995. Esta materia no ha cambiado después de las modificaciones introducidas por la Ley núme-

préstamos¹⁹⁴, regular las tarifas arancelarias¹⁹⁵ o la de conceder privilegios industriales¹⁹⁶, entre otras múltiples atribuciones.

Estas competencias contrastan con las asignadas al Presidente de los Estados Unidos, en la sección segunda del artículo II de la Constitución de 1787, pues la enumeración de funciones es mucho menor y se restringe a los aspectos más sustanciales de la institución presidencial. Es más, el funcionamiento habitual de la presidencia en Norteamérica se ha "institucionalizado", de forma que el Presidente cuenta con un amplio equipo de asesores técnicos y de miembros de su Administración que, con diferencias importantes conceptuales, vendría a ser como el Gobierno, que profesionalizan la jefatura del gobierno en dicho país, asumiendo muchas funciones que, por razón de su especificidad deberían ser ejercidas por órganos técnicos o especiales¹⁹⁷.

En este sentido, el Presidente de los Estados Unidos delega la elaboración o las decisiones en materia de política financiera en el *Bureau of Budget*, o se deja asesorar por el *Council of Economic Advisers*, instituido por la *Employment Act* de 1946, a la hora de formar una opinión económica o de preparar los mensajes sobre temas económicos¹⁹⁸.

Es verdad que el Presidente norteamericano ha terminado por asumir algunas funciones que no están consagradas en la Constitución como, por ejemplo, en materia legislativa¹⁹⁹. Sin embargo, se considera que los Presidentes de la República en Latinoamérica han ido más allá, pues no sólo acaparan ciertas competencias, que sería más conveniente desplazar a los miembros del Gobierno o de la Administración, sino que el funcionamiento cotidiano de la institución incide y resta protagonismo institucional al resto de órganos y poderes del Estado, en una configuración en la que se refuerzan las características de separación de poderes, y se produce un ex-

ro 2650, de Reformas a la Constitución Política del Estado, del 13 de abril del 2004. Art. 89.13 Constitución de 1917 de México. El párrafo sexto le confería "Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente (...), para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación". La amplitud de estas facultades hicieron que se reformase el párrafo para ligar la seguridad nacional a lo fijado en los "en los términos de la ley respectiva", por lo en la actualidad se encuentran más tasada esta función, en virtud del Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al Artículo 73 y se reforma la fracción VI del Artículo 89 de la Constitución, de 5 de abril de 2004.

¹⁹⁴ Art. 171.17 de la Constitución de 1998, Decreto Legislativo N.º 000, RO/ 1, de 11 de Agosto de 1998, de la República del Ecuador.

¹⁹⁵ Art. 118.20 de la Constitución de 1993, de 1 de julio de 1993 de la República de Perú.

¹⁹⁶ Art. 168.21 de la Constitución 1967, con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004, de la República Oriental del Uruguay.

¹⁹⁷ JIMÉNEZ DE PARGA, M. Op. cit, pág. 509.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ COWIN, S.: *El Poder Ejecutivo, función y poderes*, Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, págs. 302 y ss.

cesivo protagonismo normativo y fáctico del Presidente. Esta situación ha sido resaltada por autores como Linz, pero se han hecho eco otros autores como Valenzuela²⁰⁰, Stepan y Skach²⁰¹, y con algunos matices ha sido el esquema que ha manejado Sartori²⁰² o Lijphart²⁰³. Sin embargo, no han faltado quienes han cuestionado la relevancia de esa desproporción, en las funciones que constitucionalmente se asigna a cada órgano y en su papel político, en relación al marco estatal y social en el que se producen, como Shugart y Carey²⁰⁴. La crítica de estos autores la formulan en el sentido de apreciar que la elección popular del Presidente no debe implicar directamente un conflicto con la legitimidad popular del Congreso. Sin embargo, las incomprensiones y las posibles intromisiones sobre la forma de actuación de unos órganos en relación a otros, a veces, propicia lo que Manuel Alcántara ha constatado como un auténtico problema político, por lo que ha llegado a calificar a estas democracias como "países en vías de consolidación democrática"²⁰⁵.

Para tratar de fijar unos límites razonables al funcionamiento de la presidencia se ha propuesto por la doctrina la paulatina incorporación de nuevos mecanismos de control que, curiosamente, no siguen el modelo de los previstos en esquema presidencialista de los Estados Unidos de Norteamérica. Al contrario, más bien recuerdan a los propios del sistema parlamentario, por lo que algunos autores han hablado de la tentación de terminar creando un sistema "semiparlamentario", en cuanto a establecer unos límites más claros del ejercicio del poder. De esta forma, la responsabilidad política se iría desplazando también hacia los ministros y los funcionarios, por lo que el funcionamiento de la presidencia sería, en principio, más estable.

²⁰⁰ VALENZUELA, A.: "América Latina: el presidencialismo en crisis", en *Pensamiento constitucional* n° 3, 1996, págs. 15-28.

²⁰¹ STEPAN, A.; SKACH, C.: "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Eds.), *Las crisis del presidencialismo...* Op. cit., págs. 185-209.

²⁰² SARTORI, G.: "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Eds.), *Las crisis del presidencialismo...* Op. cit., págs. 167-184.

²⁰³ LIJPHART, A.: "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Eds.), *Las crisis del presidencialismo...* Op. cit., págs. 147-166. Del mismo autor véase: "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en LINZ, J.; VALENZUELA, A. (Eds.), *Las crisis del presidencialismo...* Op. cit., págs. 25-143.

²⁰⁴ Vid. SHUGART, M. y CAREY, J. M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992. Del mismo autor, en colaboración con MAINWARING, S.: "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal", en *Working Paper* N° 200, Kellogg Institute, 1993. De los dos autores mencionados: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York, 1997.

²⁰⁵ ALCÁNTARA, M.: "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos* n° 74, Madrid, pag. 113 y ss. Véase también ALCÁNTARA, M.; CRESPO, I. (Ed.): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1999, pag. 36.

Sin embargo, esta ventaja contrastaría con la legitimidad popular de la institución, que parece conferirle un ejercicio poderoso de sus competencias, por lo que el sistema político quedaría muy "desdibujado", en relación a la aparente sencillez del modelo presidencialista puro²⁰⁶.

Quizá las dificultades de importar el sistema presidencial norteamericano estriban en las peculiaridades de su sociedad y de su política. Se ha llegado a decir que la mayoría de países, que responden a este modelo, tienen como imagen el sistema presidencialista norteamericano, si bien la aplicación práctica del mismo, en las naciones de Latinoamérica, ha propiciado una corriente, quizá hoy en retroceso, que establece una cierta relación de la quiebra de los regímenes de Iberoamérica con la aplicación del esquema presidencialista, proveniente de los Estados Unidos. En este sentido, Loewenstein mantenía una visión muy crítica del sistema de Norteamérica, al escribir que "es casi un producto específicamente nacional del pueblo americano, que ha recibido más bendiciones de la providencia que ninguna otra nación en la historia de la humanidad. El milagro de la República americana no se basa en su Constitución sino que se ha dado a pesar de ella"²⁰⁷.

Entre las más de 60 naciones que actualmente cuentan con un sistema presidencial de gobierno, además de los Estados Unidos de Norteamérica, son muchos los países en el continente Americano que cuentan con este modelo, como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay o Venezuela.

Sin embargo, muchos otros países están organizados también en torno a la forma de corte más o menos presidencialista como, entre otras, Afganistán, Angola, Chipre, Corea del Sur, Costa de Marfil, Filipinas, Gambia, Ghana, Indonesia, Kenia, Liberia, Mozambique, Nigeria, Uganda, Uzbekistán o Zimbabue.

2. EL SISTEMA PARLAMENTARIO DE COLABORACIÓN DE PODERES

El sistema parlamentario no consiste en la mera existencia de un Parlamento, con importantes funciones o con un papel institucional relevante dentro del sistema constitucional, sino que la verdadera esencia del parlamentarismo es la forma en la que están configurados el Poder ejecutivo y el Poder legislativo, y las relaciones entre éstos. Es decir, que en su forma

²⁰⁶ Cf. NOHLEN, D.; FERNÁNDEZ, M.: *El Presidencialismo Latinoamericano: Evolución y Perspectivas*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991, pag. 112.

²⁰⁷ LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986, pag. 141.

clásica el parlamentarismo consiste en un sistema político en el que se configura una separación flexible de poderes, que produce una constante colaboración entre el Jefe del Estado y el Parlamento, por intermedio de un Gabinete ministerial que, por un lado, comparte la dirección del Gobierno con el Jefe del Estado y, por otra parte, está sujeto a responsabilidad política por parte del Parlamento²⁰⁸.

La necesidad de contar con la confianza, tanto del Jefe del Estado como del Parlamento, hizo que se denominara como “dualista” a este tipo de régimen en su formulación de los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, en la actualidad el Gabinete debe contar solo con el apoyo del Parlamento para ejercer sus funciones, con lo que se ha llegado al denominado régimen parlamentario “monista”²⁰⁹.

El contexto histórico en el que gesta viene de la evolución de la forma de monarquía constitucional. En la relación entre el Ejecutivo monárquico y el Parlamento se va perfilando un órgano constitucional autónomo, integrado por un grupo de ministros, que mantienen una relación fiduciaria con el rey, pero que a la vez obtienen la confianza del Parlamento como conexión no ocasional entre la Corona y la Cámara elegida. El proceso se desarrolló durante el siglo XVIII en Inglaterra, y en el siglo siguiente se extendió por la mayoría de los Estados de la Europa occidental y central.

Una de las características de este sistema es que el nombramiento del Jefe del Gobierno corresponde, formalmente, al Jefe del Estado pues, como ya hemos visto, el Gobierno se situaba entre los dos órganos constitucionales. Cuando muchos Estados se transforman en Repúblicas, el nombramiento formal sigue atribuyéndose al Jefe del Estado, si bien la formación explícita del Gobierno deriva de la investidura parlamentaria que, en ciertos ordenamientos, “se puede considerar consecuencia directa de una investidura electoral”, por lo que el Gobierno puede ejercer la función de dirección y orientación política hasta que pierda la confianza del Parlamento²¹⁰.

Por tanto, el principio de confianza política tiene, como consecuencia práctica, la estrecha vinculación entre el Poder legislativo y el ejecutivo, ya que el Gobierno depende de la confianza del Parlamento para subsistir. El Gobierno nace, de esta forma, de un acto o votación del Parlamento, es decir, tiene que lograr la confianza del Parlamento para constituirse y poder gobernar, pero también para no ser derribado políticamente. El Parlamento es el órgano ante el que rendir cuentas y el que controla la acción del Gobierno, puesto que no olvidemos que el poder emana del Parlamento,

²⁰⁸ HAURIU, A.: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, pág. 242.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ VERGOTTINI, G. Op., cit., pág. 305.

al ser considerado éste la sede de la soberanía nacional. Por eso, hay autores que consideran que la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, enmarcada en este esquema, “constituye el elemento esencial del régimen parlamentario”²¹¹.

En cuanto a las formas de nombramiento del Gobierno en el sistema parlamentario, según Álvarez Conde, se pueden distinguir tres grandes supuestos. En primer lugar, el nombramiento por el Jefe del Estado sin intervención del Parlamento, que es propio de los países de parlamentarismo negativo, tal y como sucede en las monarquías del norte europeo, y cuya función es garantizar la estabilidad de Gobiernos de minoría. Es decir, se presenta la implantación de dicho modelo como un instrumento de racionalización parlamentaria, que permite que un Gobierno se forme y perdure mientras el Parlamento no le retire de manera expresa su apoyo; el nombramiento del Jefe del Estado y posterior intervención del Parlamento, como sucede en Bélgica o Italia y, por último, el nombramiento por el Parlamento sin intervención del Jefe del Estado, como sucede en Japón e Irlanda²¹². En el modelo español la confianza la otorga el Congreso de los Diputados en la sesión de investidura y el Rey le nombra posteriormente Presidente, si bien este acto regio es formal y debido, pues el protagonismo a la hora de otorgar la confianza la tiene el Congreso de los Diputados (art. 99.2 CE).

Por otro lado, en cuanto a la configuración básica y los órganos que contribuyen a conformar el sistema parlamentario, según Hauriou, serían los siguientes²¹³:

1. En primer lugar, un Ejecutivo dual en el que coexisten el Jefe de Estado, que ostenta funciones simbólicas y arbitrales, con un Jefe de Gobierno, que dirige el Gabinete o Consejo de Ministros, siendo el Presidente del Gobierno el verdadero director la política interna y externa del país.
2. En segundo lugar, la existencia de un Gabinete ministerial que, según este autor, es la “pieza esencial del régimen parlamentario, ya que gracias a él se establece un sistema de colaboración entre el Ejecutivo y el Parlamento. El principio es que el Gabinete no puede gobernar si no tiene la confianza del órgano legislativo, que es básica, debido a que si pierde dicha confianza se verá obligado a dimitir.
3. Por último, se produce una representación política en torno a un Parlamento que suele ser bicameral, siguiendo la práctica inglesa de constitución de una Cámara alta, que en este caso representa los

²¹¹ DUVERGER, M. Op., cit., pág. 122.

²¹² ÁLVAREZ CONDE, E.: *Curso de Derecho constitucional*, vol II, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 203.

²¹³ HAURIU, A. Op., cit., pág. 242 y ss.

intereses nobiliarios y una Cámara baja de elección popular. En el caso de los Estados federales resulta indispensable una segunda Cámara para una mejor representación territorial y, por otro lado, ésta puede constituirse como una garantía contra los posibles abusos de una única Cámara²¹⁴.

Por otro lado, estos órganos interactúan dentro de una serie de principios distintivos de este sistema parlamentario, que se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Un sistema de división de poderes que descansa en la colaboración y no en la separación radical del Gobierno y del Parlamento. Por ejemplo, el Gobierno puede realizar, en ciertos casos, una importante contribución en tareas legislativas, como la elaboración de reglamentos, la legislación con carácter de urgencia o la legislación delegada.
2. La colaboración de poderes le permite al Parlamento participar en algunas funciones ejecutivas como, por ejemplo, en materia internacional ratificando los Tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo. En el ámbito presupuestario tiene capacidad para discutir y aprobar los presupuestos generales del Estado o, por citar otra, también interviene en los nombramientos de determinados altos cargos del Estado.
3. El reforzamiento de la legitimidad del Parlamento se consigue a través de la elección directa del órgano por los ciudadanos. Mediante el mandato representativo el Parlamento encarna la soberanía nacional, por lo que resulta lógico que las principales decisiones se tomen en sede parlamentaria, poniendo de manifiesto a este órgano como motor político e impulsor de las grandes decisiones que afectan al Estado.
4. La colaboración de poderes está también marcada por la necesidad de que el Gobierno tenga la confianza o salga de la decisión o voluntad del Parlamento. Es decir, el Parlamento es considerado, al menos teóricamente, el sustento de la labor del Gobierno, ya que puede destituir a los ministros y al propio Gobierno mediante la censura o la negación de la confianza. Por eso, el Presidente del Gobierno puede ordenar la disolución del Parlamento, cuando se origina una grave controversia o crisis que pueda poner en peligro la gobernabilidad de la Nación o la legitimidad de la labor del Gobierno²¹⁵.

²¹⁴ Históricamente dichos abusos se produjeron en la asamblea monocameral, de la Convención francesa, durante los años 1792-1793. Cfr. VERGOTTINI, G. Op. cit. pág. 330.

²¹⁵ CABO (DE), A.: "Sistema parlamentario de gobierno", en LUCAS VERDÚ, P. (Comp.); CANOSA USERA, R; MÉNDEZ-ROCASOLANO, M.: *Prontuario de Derecho constitucional*, Comares, Granada, 1996, pág. 309 y ss.

En cualquier caso hay que tener en cuenta que el régimen parlamentario es el producto de una evolución histórica, que se realiza primero en Gran Bretaña y que luego es imitada por otras muchas naciones europeas. En Europa se produce una expansión del modelo parlamentario en el siglo XIX en un conjunto de países que comparten características comunes. Por ejemplo, la pertenencia al mismo organismo supranacional, como en el caso de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, o pertenecer al Consejo Nórdico como para Noruega, Suecia, Dinamarca, Islandia y Finlandia²¹⁶.

El régimen parlamentario con bipartidismo funciona en Gran Bretaña y en Nueva Zelanda. Este sistema implica dos grandes consecuencias. En primer lugar, el Gabinete está compuesto de manera homogénea por los miembros del partido mayoritario, que a su vez están sometidos a su autoridad. En segundo lugar, el Gabinete está seguro con mantener la confianza del Parlamento durante toda la legislatura, salvo que se produzca una escisión o crisis en el mismo, lo que podría implicar la pérdida de las próximas elecciones²¹⁷.

El Reino Unido cuenta con un gobierno parlamentario que se ha extendido a las ex colonias británicas de África y de Asia, así como en Canadá, Australia y Nueva Zelanda. La separación de la Jefatura del Estado del cargo de la Jefatura del Gobierno posibilita que el parlamentarismo se pueda desarrollar tanto en las monarquías como en las Repúblicas. En muchos de los países miembros de la *Commonwealth*, formalmente sigue siendo la Jefe del Estado la Reina de Inglaterra, gracias a que en las monarquías europeas suele ser muy raro que el rey tenga que ejercer su función arbitral, debido al buen funcionamiento de su parlamentarismo.

Este sistema se denominó como "*Westminster*"²¹⁸, y está presente en muchos de los países de la *Commonwealth*. Una de sus características básicas es el bipartidismo fuerte, que atribuye al líder de la oposición un papel importante como presidente del *Shadow Cabinet* (Gobierno en la sombra), no solo como recambio ante las crisis y la modificación de las preferencias del electorado, sino como miembros especializados en la oposición a cada uno de los ministerios del Ejecutivo. En este sentido, Vergottini mantiene que la función de la "oposición" es un elemento determinante para reconocer la forma de gobierno, de tal manera que donde no existe una "oposición garantizada" no se puede considerar un régimen verdaderamente democrático. Los ordenamientos con oposición garantizada son, para este autor,

²¹⁶ DUVERGER, M. Op. cit. pág. 143.

²¹⁷ *Ibidem*, pág. 145.

²¹⁸ Toma su nombre del Palacio de Westminster en el que se reúne el Parlamento británico, que tiene dos cámaras: la Cámara de los Comunes (elegida por el pueblo) y la Cámara de los Lores.

“los únicos en que sobrevive, aunque cambiando profundamente respecto a su primitiva elaboración, el principio garantista de la separación de poderes”, pues el control político de la oposición al Gobierno es un requisito básico para el correcto funcionamiento del propio sistema político²¹⁹.

En cuanto a los sistemas parlamentarios en los distintos países del mundo son tan diferentes y variados, que Sartori ha señalado que la denominación común de parlamentarios resulta engañosa y artificial²²⁰. Por otro lado, desde un punto de vista histórico son muy distintos el sistema parlamentario de la Constitución de Weimar, del de la Constitución de Bonn. En la actualidad hay más de 40 países con esta forma de gobierno, y existe una gran variedad de formas en las que se configura el parlamentarismo en estos países, algunos tan alejados geográficamente y con tradiciones e historia muy diferentes, como Australia, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Canadá, India, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Pakistán o las Islas Salomón, entre otros muchos.

Un grupo destacado de países con parlamentarismo son los antiguos Estados poscomunistas del centro y del Este de Europa. El proceso de progresiva transformación dificulta su catalogación, aunque se puede afirmar que la mayoría de ellos se ha decantado por un sistema de tipo parlamentario o parlamentario-presidencial. Dentro de este tipo de parlamentarios podemos citar a Hungría, Bulgaria, República Checa y Eslovaquia. En la orientación de parlamentario-presidencial podemos situar a Polonia y Rumanía²²¹.

La dificultad para encuadrar a los distintos países se debe, en otras ocasiones, a las particularidades que presenta el modelo constitucional imperante en una sociedad. Por ejemplo, por su complejidad podemos referirnos al caso de Italia. En este país el Presidente de la República asume competencias que se podrían calificar de carácter representativo y simbólico, que son propias de un Jefe del Estado en un sistema parlamentario, como el nombramiento del Gobierno, la fijación del referéndum nacional, acreditar y recibir a los representantes diplomáticos o la ratificación de los Tratados internacionales.

Sin embargo, una parte de la doctrina ha señalado también una serie de funciones del Presidente en Italia que se podrían denominar como “actos presidenciales”, pues la iniciativa y protagonismo no descansan en el Gobierno, sino más bien en el propio Presidente. Entre estas competencias, con predominio presidencial, podríamos citar la capacidad de enviar mensajes

a las Cámaras, la facultad de reenviar las leyes al Parlamento para un nuevo examen antes de promulgarlas, el nombramiento de un tercio de los jueces constitucionales o el poder de disolución de una o de ambas Cámaras, con la condición previa de haber escuchado a sus respectivos Presidentes²²².

Estas peculiaridades hacen que se deba matizar el modelo parlamentario en Italia, no faltando autores que lo han calificado como una República parlamentaria atípica²²³. Sin embargo, también presentan muchas singularidades algunos de los países de la anterior lista de naciones con sistema parlamentario, enumeración de Estados que no era, ni mucho menos, exhaustiva sino solo indicativa.

Quizá por eso, cuando Carl Schmitt analiza históricamente otro de los grandes países en los que se desarrolla el sistema parlamentario, llega a la conclusión de que en Gran Bretaña el proceso que conduce hacia la formación de una forma de gobierno con unas características definidas no es rotunda y que, incluso, del proceso de desarrollo “no puede deducirse un concepto sólido de Gobierno parlamentario”²²⁴.

En otros países ocurre algo muy parecido, como cuando este autor estudia el modelo de sistema político vigente en Francia o en Bélgica, y aprecia grandes diferencias con el caso inglés. Admite que este sistema de gobierno esté recogido, bajo distintas redacciones y formulaciones, en sus respectivas normas constitucionales. Sin embargo, reconoce que esta fijación no puede abarcar otros aspectos de la vida política, que resultan relevantes en el parlamentarismo, pues “se desarrolla en los Estados del continente europeo, junto al texto legal escrito, una práctica jurídico-política que da su contenido a fórmulas escritas y muestra cómo, a pesar de la formación constitucional, aparecen constantemente nuevas y peculiares formas de ese sistema”²²⁵.

3. LAS FORMAS MIXTAS: EL SEMIPRESIDENCIALISMO

Los llamados sistemas mixtos de gobierno son aquellos que combinan instrumentos presidenciales y parlamentarios al unísono. Para Sartori son una esperanza frente a los graves problemas e inconvenientes que pueden desarrollar los sistemas puros²²⁶. Los sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial son, según Garrido y Martínez, los siguientes²²⁷:

²²² CHIMENTI, C.: *Introduzione alla forma di Governo italiana*, Rimini, 1985, pág. 324 y ss.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, pág. 311.

²²⁵ *Ibidem*, pág. 314.

²²⁶ SARTORI, G.: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, 1994, pág. 54.

²²⁷ GARRIDO, A.; MARTÍNEZ, R.: *Sistemas mixtos de Gobierno de tendencia presidencial*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working papers, Barcelona, 2000, pág. 2.

²¹⁹ VERGOTINI, G. Op, cit, pág. 315 y ss.

²²⁰ SARTORI, G.: *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 116 y ss.

²²¹ RÖHRICH, W. Op, cit, pág. 41 y ss.

- a) El presidencialismo atenuado, que se caracteriza por la elección del Presidente de la República mediante el sufragio universal directo utilizando el sistema electoral de *majority-runoff*²²⁸. En este caso, el Gobierno está formado por el Presidente y los Ministros que él nombra y la elección del Parlamento se realiza mediante el sufragio universal directo, utilizando los sistemas electorales proporcionales. Por otro lado, los ministros responden políticamente ante el Parlamento, mientras que el Presidente dispone de la capacidad de disolución parlamentaria²²⁹.
- b) El presidencialismo parlamentarizado se caracteriza por la elección del Presidente de la República mediante sufragio universal directo, utilizando el sistema electoral de *majority-runoff*. En este modelo el Gobierno lo integran el Presidente y los Ministros que él nombra. El Parlamento es elegido mediante sufragio universal directo, utilizando sistemas electorales proporcionales, y también existe una responsabilidad de los Ministros ante el Parlamento²³⁰.
- c) El semipresidencialismo se caracteriza por la existencia de un Poder ejecutivo dual. La elección del Presidente de la República se realiza a través del sufragio universal directo, utilizando el sistema electoral de *majority-runoff*. Este tipo de régimen otorga al Presidente de la República amplios poderes constitucionales, entre otros, la potestad del nombramiento del Primer Ministro y de poder presidir los Consejos de Ministros. El Gobierno debe responder ante el Parlamento, y el Presidente dispone también de la capacidad de disolución parlamentaria²³¹.

²²⁸ Las denominaciones *majority-plurality* y *majority-runoff* son acuñadas por Lijphart, para referirse en ambos casos a la fórmula mayoritaria de doble vuelta, situando el punto de diferencia en el número de candidatos que compiten en la segunda vuelta. Vid. LIJPHART, A.: "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical observations" en LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Eds). *The Failure of presidential democracy. Comparative perspectives*, vol. I. The Johns Hopkins University Press, Baltimore & London, 1994.

²²⁹ Un ejemplo de sistema de gobierno de tendencia presidencial atenuada es Uruguay, puesto que sin ser un sistema estrictamente presidencial, presenta características que lo sitúan como el más próximo al presidencialismo. En este sistema, el peso político descansa en el Presidente pero donde, a la vez, existe una previsión constitucional de mecanismos recíprocos de control entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que nos alejan del sistema de gobierno presidencial. Vid. GARRIDO, A; MARTÍNEZ, R. Op, cit, pág. 50.

²³⁰ Colombia y Guatemala han implantado este sistema de gobierno de tendencia presidencial como respuesta a la ineficacia de sus anteriores experiencias presidencialistas, procediendo a recortar los poderes presidenciales para permitir un cierto control político del Ejecutivo.

²³¹ El término *semipresidencialismo* fue conceptualizado por primera vez por Duverger. Vid. DUVERGER, M.: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, París, 1970, pág. 277-282. Existe una traducción española: *Instituciones Políticas y Derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1984. El ejemplo clásico de sistema de gobierno semipresidencial es la Francia de la V República, pero

Por tanto, la confluencia de los distintos elementos que caracterizan un sistema de gobierno, no sólo inciden en su catalogación formal, sino también en la gobernabilidad y la estabilidad del régimen político. Desde este punto de vista, los sistemas mixtos pueden presentar algunas ventajas sobre los sistemas puros. No obstante, tampoco han faltado intentos de conferir mayor dinamismo y eficacia a los propios sistemas puros. Por ejemplo, en el presidencialismo se propone mejorar la estabilidad, independizando al Presidente con respecto al Legislativo, garantizándole un mandato determinado, y legitimando su autoridad mediante una elección por votación popular, mientras que en el sistema parlamentario también se busca reforzar al titular del Poder ejecutivo, dotándole de mayor estabilidad²³².

Es decir, que en los sistemas mixtos se trata de mejorar y corregir algunos de los efectos no deseados de los sistemas denominados como "puros". De esta forma, en los sistemas de tendencia presidencial se busca la distinción, con respecto al presidencialismo, a la hora de establecer medidas, institutos o controles que permitan atemperar el poder presidencial para evitar, de esta forma, los posibles riesgos de extensión autoritaria de ese poder. Esto quiere decir que se intenta reducir la independencia entre los diferentes poderes del Estado, a través del incremento o de la formulación de controles recíprocos. En cambio, los sistemas parlamentarios se dirigen, casi de forma unánime, al reforzamiento de los poderes del Presidente o Primer Ministro pretendiendo, de esta forma, dotarle de mayor estabilidad²³³.

En cuanto a los países que se pueden encuadrar dentro de alguno de estos esquemas conceptuales, la Constitución de la V República, aprobada en 1958, establecía en Francia un régimen que se podía considerar como parlamentario. Sin embargo, la reforma constitucional, introducida en 1962 por el general De Gaulle, relativa a la elección del Presidente de la República por medio del sufragio universal supone que, sin suprimir el marco parlamentario, se configura otro tipo de régimen, del que sale reforzada la figura del Presidente de la República, al contar con el respaldo popular del sufragio universal directo de los ciudadanos expresado en la elecciones. De esta forma, se modificaban los arts. 6 y 7 de la Constitución de 1958²³⁴.

Es decir, que con la reforma de 1962 se fortalece al Presidente de la República que, para salir elegido en la votación, ostenta la Jefatura de su partido y el liderazgo de la mayoría parlamentaria. Por eso, la Jefatura del Estado no es neutral, como en el parlamentarismo, ya que en Francia el

también se pueden citar, entre otros, los sistemas políticos de Finlandia, Portugal, Polonia, Rusia y Ucrania.

²³² LIJPHART, A. Op, cit, pág. 89.

²³³ Vid. GARRIDO, A; MARTÍNEZ, R. Op, cit, pág. 2.

²³⁴ DUVERGER, M. Op, cit, pág. 277.

Presidente de la República puede participar en la política, por lo que se ha convertido en un elemento central del sistema. Según Duverger esta especial configuración del Presidente de la República en Francia se puede residenciar en los siguientes elementos²³⁵:

1. El Presidente de la República en Francia es elegido directamente por el pueblo. Se diferencia, por ejemplo, del Presidente de la República de Italia, que se considera un sistema con características parlamentarias, donde esta figura es elegida por el Parlamento en una sesión conjunta de la Cámara de Diputados y el Senado.
2. El Presidente de la República en Francia no solo ostenta funciones representativas, sino que se considera que, en realidad, dirige el Gobierno y adopta las grandes decisiones políticas. En contraposición, el Jefe de Estado, por ejemplo en Italia, asume funciones como las que tienen por objeto la representación de la unidad nacional, teóricamente más allá de las tendencias políticas.
3. El Presidente de la República en Francia participa, por tanto, en la política pero no es responsable de sus decisiones políticas ante la Asamblea Nacional (Parlamento).
3. Tiene poderes extraordinarios en caso de emergencia.

Por todas estas razones Duverger considera que el Presidente del Gobierno francés no puede ejercer sus funciones más que con el apoyo del Presidente de la República. Es verdad que el Primer ministro es elegido por el Parlamento, a petición del Presidente de la República, y que su responsabilidad se sustancia ante el Parlamento. Sin embargo, también es cierto que, a la vez, necesita la confianza del Presidente de la República para gobernar. Por eso, sería posible el caso de una retirada de la confianza de la Asamblea Nacional al Primer Ministro, pero que el Presidente de la República no se sintiese obligado a cesarlo por este motivo. Incluso podría mantenerlo en sus funciones, lo que produciría una grave crisis política, que posiblemente implicaría la disolución de la Asamblea y la convocatoria de elecciones²³⁶.

En cuanto a los tipos de semipresidencialismo, puede coincidir con un parlamentarismo mayoritario, en el que se establezca una mayoría estable y homogénea a la que pertenezca el Presidente de la República, que suele ser su líder supremo. Este es el caso de Francia desde la reforma de 1962²³⁷.

En este supuesto el régimen presidencial puede funcionar bien, al contar con el acuerdo del Presidente de la República y el apoyo de la mayoría del Parlamento, expresado a través de su confianza al Primer Ministro y al Gobierno.

En el segundo tipo el régimen presidencial puede coexistir también con un parlamentarismo no mayoritario. Si bien la estabilidad del Presidente puede no resultar suficiente para garantizar la estabilidad del Gobierno. En principio se podría pensar que el Presidente podría intentar mantener Gobiernos estables, aglutinando gabinetes de carácter centrista, que pudieran ser aceptables tanto desde la derecha como desde la izquierda política. Sin embargo, la experiencia de la Alemania de Weimar y de Finlandia, con Gobiernos que se mantenían en el poder en contra de la opinión del Parlamento, desaconsejan esta posible solución.

En cualquier caso, en Francia el sistema de partidos se ha caracterizado tradicionalmente por el multipartidismo. No obstante, la introducción del sistema electoral mayoritario a dos vueltas, para la elección del Presidente de la República, ha terminado por propiciar la formación de dos grandes bloques de fuerzas políticas de izquierdas y de derechas, que tiene un referente muy importante en el papel que desempeña el Presidente de la República dentro del juego institucional y político²³⁸.

Por último, también existe mucha variedad en cuanto a la forma en la que se plasma el semipresidencialismo en la realidad constitucional y en la práctica política. Formalmente son más de veinticinco países los que actualmente recogen formalmente un sistema semipresidencialista. Para no extendernos en su enumeración podemos citar, entre otros, los siguientes: Argelia, Armenia, Austria, Burkina Faso, Congo, Egipto, Francia, Georgia, Haití, Madagascar, Malí, Mauritania, Níger, Portugal, Rumania, Rusia, Senegal, Siria, Lanka Sri Lanka, Túnez o Ucrania.

No obstante, sería preciso matizar que en la anterior enumeración, no todos los países muestran la misma historia, cultura o tradiciones, por lo que las características del semipresidencialismo son muy variadas de unas naciones a otras. Por otro lado, la propia configuración constitucional también es distinta, y habría que hacer bastantes aclaraciones. Por poner un ejemplo, el caso de Austria sería especial dado que, como advierte Duverger, desde el punto de vista constitucional es posible que se pueda encuadrar en un sistema semipresidencialista, pero en la práctica el Presidente federal apenas tiene influencia política y se asemeja más bien a un Jefe de Estado parlamentario clásico²³⁹.

²³⁵ DUVERGER, M.: "El sistema mixto de la V República Francesa", en *Los regímenes políticos*, Salvat, 1974, págs. 105 y ss.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ DUVERGER, M. ●p, cit. pág. 154.

²³⁸ *Ibidem*, pág. 155.

²³⁹ *Ibidem*, pág. 154.

Esta configuración se recoge en la Constitución de Austria de 1929, vigente con una serie de normas de rango constitucional como, por ejemplo, los Tratados internacionales válidamente celebrados por este país, que son considerados en Austria como leyes constitucionales, sobre todo la Convención europea de la salvaguardia de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales. En este sentido, el art. 60 CA de la Constitución de Austria establece el carácter electivo del Presidente federal, por los ciudadanos de la federación mediante sufragio igual, directo, secreto y personal. Esta peculiaridad, de contar con una legitimación popular, podría indicar que el Presidente de la federación se inserta en la línea de las notas distintivas del semipresidencialismo. Sin embargo, el art. 67 CA ordena que todos los actos del Presidente federal se realicen a propuesta del Gobierno federal o de un ministro federal, que sea el correspondiente y el habilitado para el fin de que se trate, salvo que la Norma fundamental disponga otra cosa.

Es decir, que el Presidente federal cuenta con una legitimación popular que, en principio, podría indicar un elevado grado de facultades que lo acercarian al sistema semipresidencialista. Sin embargo, el art. 67 CA sitúa su verdadero alcance constitucional y político en el contexto de un modelo parlamentario, donde es el Gobierno el encargado de formular la dirección interior y exterior del Estado. No obstante, este predominio del Gobierno no interfiere para que, formalmente, el Presidente federal pueda concluir o autorizar, por ejemplo, ciertos Tratados Internacionales (art. 66.2 CA), si bien se entiende que el posible desgaste político por la actividad de la política nacional y la internacional sería más bien asumible dentro de la labor cotidiana del Gobierno. Es decir, que formalmente Austria podría ser considerada, en lo relativo al origen electivo del Presidente federal un sistema presidencial, pero la redacción del art. 67 CA, de que todos sus actos se realicen a propuesta del Gobierno, coloca a este sistema, en nuestra opinión, en lo relativo a la naturaleza dual del Poder ejecutivo más cerca de un modelo parlamentario que de uno semipresidencial, por lo que sería más bien problemático encuadrarlo directamente bajo esa tipología.

4. EL MODELO DEL "PARLAMENTARISMO PRESIDENCIAL" ESPAÑOL

El ordenamiento constitucional español responde a la clásica división de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. La Constitución española de 1978 dedica sendos Títulos a cada poder. El Título segundo, dedicado a la Jefatura del Estado (monarquía) y el cuarto al Gobierno y a la

Administración (Poder ejecutivo dual), el tercero a las Cortes Generales y los Títulos sexto y noveno al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional respectivamente.

El art. 97 CE responde, por tanto, a esta especialización institucional y orgánica al encomendar al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, la jurisdicción sobre la Administración y el ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria según la Constitución y las leyes. Este mandato al legislador ha sido desarrollado en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno.

No obstante, este modelo, que en su origen respondía a una racionalización organizativa, que atribuía a cada órgano del Estado una tarea fundamental, según su estructura, sin perder su esencia original, ha dado paso a una colaboración entre los grandes poderes del Estado²⁴⁰, pero sobre todo entre el poder ejecutivo y el legislativo. Buena prueba es el Título quinto de la Constitución, que está dedicado a las relaciones del Gobierno con las Cortes Generales, que revela claramente esta colaboración entre los grandes poderes del Estado.

Por otro lado, además de colaboración de los poderes en el terreno normativo se podría hablar de una colaboración en el desarrollo de la actividad cotidiana de las instituciones básicas del Estado. Esa colaboración se ha ido perfilando hacia un protagonismo del papel del Presidente del Gobierno en España, en el sentido de dirigir no solo la actividad gubernativa, sino de influir poderosamente en las decisiones que adoptan los demás poderes institucionales.

En este sentido, Paul Heywood e Ignacio Molina han estudiado las relaciones que han mantenido los distintos Gobiernos de la transición con los demás sujetos del entramado institucional, y han apuntado la existencia de ciertos elementos en nuestro sistema constitucional y político que implican una tendencia hacia una "presidencialización" del mismo. En algunas ocasiones son los propios principios y elementos constitutivos, en los que se basa el propio ordenamiento constitucional. En otras ocasiones son los factores políticos coyunturales que, a lo largo del tiempo, han influido sobre la actividad cotidiana de los Presidentes de nuestra democracia, provocando un mayor o menor grado de "presidencialización" del propio sistema político.

Los elementos que condicionarían el papel y la labor del Presidente se pueden resumir, básicamente, en tres: en primer lugar, si el Presidente del Gobierno cuenta con una mayoría absoluta en el Parlamento, en segundo

²⁴⁰ TORRES BOURSALT, L.: "División de poderes en la España de hoy", en *Sistema* núm. 117, 1993, pág. 20. Cfr. CABO de, C.: "División y predominio de poderes", en RAMÍREZ JIMÉNEZ, M.: *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Labor, Barcelona, 1978.

lugar la unidad interna y cohesión que muestra el partido en el poder y, por último, la personalidad y la forma de actuar del Jefe del Gobierno sobre el Gobierno y las demás instituciones²⁴¹.

La tendencia hacia la presidencialización del sistema político y constitucional español también ha sido apreciada por otros autores. Uno de los que mejor lo han explicado es el profesor Jiménez de Parga, que ha relacionado este proceso con las dificultades que, en general, presenta el Parlamento para asumir los retos de un Estado moderno. De esta forma, el grado de complejidad de los asuntos que tienen que resolver estas instituciones, debido al alto grado de competencia técnica y la rapidez, han hecho que la participación y la presencia de los miembros del Gobierno en las sesiones parlamentarias sean una señal de calidad y agilidad para los asuntos que se deben aprobar y adoptar en sede parlamentaria.

De esta forma, son cada día más habituales las reuniones de unos pocos Ministros con el Presidente del Gobierno o de este último con sus asesores, que no son Ministros, en las que se trabaja con intensidad en todo tipo de cuestiones, entre las que se confiere una especial importancia a aquellas relacionadas con el Poder legislativo. Esta práctica institucional es claramente visible en la numerosa participación del Gobierno en la vida parlamentaria española, no solo por la cantidad de los proyectos de ley, sino también cualitativamente por la importancia de las cuestiones legislativas y no legislativas que remite el Ejecutivo para su tramitación parlamentaria.

Por otro lado, conviene remarcar que el Presidente del Gobierno no es solo el director de la política gubernativa sino también el líder del partido que ha ganado las elecciones. Por eso, cuando cuenta con una holgada mayoría parlamentaria, el Presidente se convierte en el protagonista indiscutido de la política y del funcionamiento ordinario del Parlamento, de forma que se produce una situación fáctica en la que "las mociones de censura no prosperan y las votaciones de confianza están ganadas de antemano. El parlamentarismo se transforma de monista, con la Cámara o las Cámaras ostentando la primacía política, en régimen de Gabinete, asumiendo el Gobierno la dirección de la política y quedando el Parlamento en una institución de registro de las grandes decisiones"²⁴².

El funcionamiento de los regímenes parlamentarios ha sido diseccionado también por Sánchez Navarro que señala que la crisis del parlamentarismo deriva, en gran medida, de una inadecuada comprensión de cuál debe ser precisamente la articulación de las instituciones en los regímenes

²⁴¹ HEYWOOD, P; MOLINA, I.: "La "Présidentialisation" du système espagnol: La Moncloa", en *Revue Française d'administration publique*, núm. 83, juillet-septembre, 1997, pág. 447 y ss.

²⁴² JIMÉNEZ DE PARGA, M.: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?* Alianza Editorial, Madrid, 1993, págs. 33-34.

parlamentarios. Este autor, propone un análisis que supere el mero estudio de los esquemas formales porque, en su opinión, no consigue explicar satisfactoriamente el desarrollo del sistema político, debido a que no en todos los casos la configuración formal preside la práctica política y parlamentaria.

De esta forma, sólo desde la correcta apreciación de los fines perseguidos por las instituciones se podría realizar un análisis, más realista, de la forma en la que opera la sociedad políticamente organizada. Además, cuando se trata de ajustar las instituciones al verdadero juego político hay que tener en cuenta la inevitable evolución de los esquemas que pretenden explicarla y producir una modernización, al menos, en alguna de sus facetas²⁴³.

Por otro lado, la forma de actuación y de relación con el sistema político son para Jiménez de Parga muy característicos en dos de los más emblemáticos Presidentes de nuestra democracia. Se trata de unos casos muy representativos en la estela institucional y vienen personalizados en la figura de Adolfo Suárez y Felipe González. Estas dos personas han demostrado una buena preparación y actitudes para la dirección institucional y política, y de comunicación directa con la ciudadanía que, para este autor, ha propiciado un tipo de liderazgo nacional que ha llevado a calificar a sus Gobiernos con ciertas características de corte presidencialista. Estas circunstancias, aplicadas al estudio del funcionamiento regular de las instituciones, ha conducido a un tipo de organización, adoptado por el Ejecutivo, en el que los grandes acuerdos transcendentales se toman en reuniones extra gubernamentales por los miembros del propio Gobierno o los asesores del mismo bajo el constante liderazgo del Presidente de turno.

Esta tendencia se aprecia también en la importancia y el número de los proyectos de ley que remite el Gobierno al Parlamento. La dinámica del trabajo parlamentario hace que sea más complicado un control real del Ejecutivo por parte del Congreso de los Diputados. Por eso, Jiménez de Parga mantiene que se producen las condiciones para que pueda hablarse de ciertos factores de presidencialismo en España, puesto que "nuestra cultura política favorece los liderazgos". Este autor ironiza sobre las características que adopta el estilo de Gobierno de nuestros Presidentes al escribir que "la personalización del poder quizás fuese inevitable después de los cuarenta años de franquismo"²⁴⁴.

El presidencialismo está presente también en otro rasgo distintivo de nuestro sistema político, que es el papel central que ha adoptado el Go-

²⁴³ SÁNCHEZ NAVARRO, A. J.: *La oposición parlamentaria*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 349. Del mismo autor: *Las minorías en la estructura parlamentaria*, CEC, Madrid, 1995, pág. 291 y ss.

²⁴⁴ *Ibidem*, pág. 41.

bierno en la dinámica constitucional de nuestros días. Para Cascajo Castro esto ha marcado una peculiar forma del parlamentarismo en nuestro país, que ha propiciado que los "elementos esenciales de nuestra forma parlamentaria de gobierno, a saber, el ejercicio de la responsabilidad política del Gobierno y el principio de la división de poderes, se han visto afectados"²⁴⁵. Frente a estos riesgos es necesario reforzar el sistema de pesos y de contrapesos, proponiendo, entre otras medidas, las encaminadas a asegurar el sistema de justicia constitucional, pues el denominado "Estado de partidos" debe encontrar un límite en los Tribunales Constitucionales, en cuanto al posible uso inconstitucional que se haga del ejercicio de los poderes del Estado²⁴⁶.

No falta algún autor que ha llegado a calificar a la forma en la que está configurado el Ejecutivo en España, de cercano al sistema *semipresidencialista*, considerando los factores institucionales o de conformación constitucional de la institución presidencial, como el sistema de investidura y la formación del Gobierno, el carácter constructivo de la moción de censura o la manera en la que el Presidente estructura su Gobierno. Además, hay que tener en cuenta los elementos de carácter político, como el protagonismo político e institucional del Presidente, y la tendencia de los partidos a hacer recaer buena parte de la campaña electoral en torno a la figura del candidato. Esta práctica resulta habitual en casi todas las elecciones, pese a que en nuestro sistema no existe formalmente la figura del candidato a la Presidencia del Gobierno. Recordemos que en las elecciones legislativas lo que se vota directamente son los diputados y los senadores, ya que en España no existen elecciones presidenciales. Además, el término de candidato se reserva para hacer referencia a la persona propuesta por el rey para superar la investidura del Congreso de los Diputados²⁴⁷.

No obstante, en nuestra opinión hay que precisar que una cosa es apreciar elementos de presidencialización del sistema, y otra distinta concluir con un diagnóstico de presidencialismo. Desde un punto de vista conceptual, el presidencialismo se muestra como una forma de gobierno en la que el Gobierno y el Parlamento se encuentran separados, y no se establecen sistemas o mecanismos de relación mutua. Además, como ya hemos visto, el Presidente es elegido por sufragio universal, directo o indirecto, según los casos, representando la voluntad popular del mismo modo que

²⁴⁵ CASCAJO CASTRO, J. L.: "La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34 (II), 1992, pág. 17.

²⁴⁶ CASCAJO CASTRO, J. L.; GIMENO SENDRA, V.: *El recurso de amparo*, Tecnos, Madrid, 2ª ed., 1985, pág. 85.

²⁴⁷ MONTABES, J.: "El Gobierno", en ALCÁNTARA, M.; MARTÍNEZ, A. (eds). *Política y Gobierno en España*, ed. Tirant lo blanch, 2ª ed. Valencia, 2001, págs. 189-190.

el Parlamento. En cuanto al Presidente, en el presidencialismo suele desempeñar a la vez los cargos de Jefe del Estado y de Presidente del Gobierno, si bien para Lijphart "no está del todo claro que un poder Ejecutivo dual constituya un ingrediente esencial del parlamentarismo, ni que un único mandatario con poderes ejecutivos sea un atributo indispensable del presidencialismo"²⁴⁸.

Por otro lado, recordemos que entre las características básicas del presidencialismo está la de que el Gobierno y el Parlamento tengan igual legitimidad, debido a que el Presidente del Gobierno es elegido directamente por los ciudadanos y tiene, de esta forma, un origen popular idéntico al del Legislativo. Por tanto, el Gobierno está fortalecido políticamente de modo que no tiene por qué someterse a la voluntad de los parlamentarios lo que, al menos teóricamente, implica que no existe supremacía de un órgano sobre otro²⁴⁹.

Por el contrario, en el sistema parlamentario la forma de gobierno se encuentra configurada por un Presidente o Primer Ministro, que accede al cargo tras la investidura que le confiere el Parlamento. Con este acto se origina el procedimiento que da origen al nombramiento de los demás miembros del Gabinete. En este sentido, tanto el Primer Ministro como el Gobierno, como órgano colegiado, deben mantener la confianza del Parlamento. Es por tanto un régimen de colaboración de poderes, en el que el Parlamento controla al Gobierno, mientras éste participa en las tareas legislativas mediante los proyectos de ley y la legislación delegada²⁵⁰.

Por otro lado, recordemos que en el régimen parlamentario se podría hablar de una configuración triangular del poder que vendría representada por el pueblo, el Parlamento y el Gobierno. En este esquema, el pueblo, que es el titular del poder, ejerce su prerrogativa a través de sus representantes elegidos por sufragio universal para un determinado mandato. El Parlamento, en nombre del pueblo, desarrolla sus funciones legislativas y de control político con la legitimidad popular que le otorga su forma de elección. Por su parte, el Gobierno sale de la mayoría o de los pactos parlamentarios siendo, por tanto, responsable ante el Parlamento y teniendo que dimitir si pierde la confianza parlamentaria. En contrapartida, el Gobierno puede disolver el Parlamento si considera que la representación parlamentaria no responde a la voluntad del pueblo, acudiendo a unas nuevas elecciones en las que se manifieste la voluntad popular.

²⁴⁸ LIJPHART, A.: *Las democracias contemporáneas*, 2ª ed. Ariel, Barcelona, 1991, pág. 86.

²⁴⁹ BISCARETTI DI RUFFLA, P.: *Introducción al Derecho constitucional comparado*, FCE, México, 1996, pág. 198.

²⁵⁰ Vid. GARRIDO, A.: "Presidentialism vs. Parliamentarism: The Spanish case", en *Journal of Behavioural and Social Sciences*, n° 2. Vol. 1995, Japan, pág. 135.

Es decir, que en el régimen parlamentario existe una estrecha colaboración entre los poderes para conseguir el equilibrio institucional y de fuerzas políticas parlamentarias. En este esquema institucional, el Parlamento se considera el centro donde se trata de conseguir la síntesis de los diferentes intereses e ideologías en él representados, por lo que la legitimación popular del órgano para su protagonismo, como centro de toma de decisiones e impulsor de las orientaciones de mayor trascendencia para la colectividad, serían sus señas de identidad imprescindibles²⁵¹.

Con estos parámetros no sería posible aplicar, sin más, un diagnóstico de presidencialismo hacia nuestro sistema político y constitucional puesto que, como acertadamente pone de relieve Aragón Reyes, esta consideración sería engañosa y no correspondería tampoco a la realidad. El primer obstáculo con el que tropezaría esta visión sería con los propios impedimentos constitucionales, dado que el sistema presidencial y la Monarquía son difíciles de conjugar.

La dificultad vendría del excesivo protagonismo que tendría un hipotético Presidente de Gobierno, elegido en unas elecciones convocadas precisamente con la finalidad de elegir un candidato presidencial. La identificación de los ciudadanos con el candidato resultante de las mismas desplazarían, excesivamente, al Jefe del Estado en sus funciones constitucionales, pues la Jefatura del Estado hereditaria ha podido subsistir gracias a sus características neutrales, que la llevan a situarse lejos del apasionamiento de las elecciones populares, que es una nota distintiva de la representación parlamentaria, por lo que se ha perfilado en nuestro país como monarquía “parlamentaria”, dando al legislativo el verdadero papel de representación de la ciudadanía.

Por otro lado, el sistema presidencial se basa en la separación de poderes, y la práctica política en el sistema institucional español ha tendido a lo contrario, a la confusión, en muchos casos, entre la unidad de poder político entre el Gobierno y el Parlamento. Por eso, el resultado no es una mutación de nuestro sistema constitucional en una forma presidencial, sino un “híbrido” de parlamentarismo que, para Aragón Reyes, presenta, en la práctica, algunas formas de presidencialismo incompleto²⁵².

En nuestra Tesis doctoral en Derecho, sobre el *status* y las funciones del Presidente del Gobierno en España, después de analizados los distintos gobiernos del actual período democrático, y los conceptos y principios que inciden sobre nuestro sistema político y constitucional en esta materia, hemos

²⁵¹ MARTÍNEZ ELIPE, L.: *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico parlamentarias*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 86.

²⁵² ARAGÓN REYES, M.: *Gobierno y Cortes*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, págs. 16-17.

llegado a la conclusión de que, para el caso español, es posible afirmar la formación parlamentaria de nuestro régimen y, a la vez, tener presentes algunas de las tendencias presidencialistas que incorpora y que, precisamente, le confieren una interesante dosis de singularidad.

En este sentido, en la conclusión número veintitrés de la citada obra afirmamos que el *status político* del Presidente del Gobierno está directamente relacionado con la posición y el liderazgo que ejerce sobre la institución gubernamental, pues es el auténtico órgano central y decisorio del colegio ministerial. Sin embargo, no se deben olvidar su dirección sobre la marcha general del país, y no solo sobre la orientación y la coordinación de sus Ministros. De esta forma, se obtiene un papel político y constitucional de supremacía dentro del sistema político, pues precisamente el problema de la estabilidad gubernamental e incluso institucional del entramado político consiste, en buena medida, en “aunar su prevalencia en sede constitucional con la operatividad en la práctica política, pues de esto depende la consecución y el mantenimiento de los consensos necesarios para utilizar al máximo las competencias de orientación y dirección de la política general que le están constitucionalmente atribuidas”²⁵³.

Por otro lado, en la conclusión número veintiuna de la Tesis doctoral defendemos la existencia de un *desequilibrio institucionalizado* en nuestro sistema constitucional. Este desequilibrio es, para nosotros, claramente apreciable en la documentación que se preparó para la tramitación del Proyecto de Ley del Gobierno, que reconoce la primacía de la posición reforzada institucionalmente que ocupa el Presidente del Gobierno en nuestro sistema político y constitucional. En concreto, en dicho informe previo a la aprobación de la ley se dice que “en cuanto a la posición de los miembros del Gobierno, se destaca la importancia del Presidente, sobre un principio de dirección presidencial, dado que del mismo depende, en definitiva, la existencia misma del Gobierno. En este sentido este proyecto no hace sino seguir la orientación establecida por la Constitución, anteriormente ya explicada, la práctica constitucional desarrollada durante sus años de vigencia y la tendencia predominante en el Derecho comparado al consagrar la existencia de un evidente desequilibrio institucionalizado entre la posición del Presidente, de supremacía, y la de los demás miembros del Gobierno”²⁵⁴.

Desde el punto de vista normativo, encontramos recogida esta idea en la Exposición de Motivos de la Ley 50/1997, del Gobierno, que consagra

²⁵³ MATEOS Y DE CABO, O. I.: *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*, La Ley, Madrid, 2007, págs. 415-416.

²⁵⁴ Secretaría General del Congreso de los Diputados. *Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley del Gobierno* (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 27-1, de 23 de enero de 1997, pág. 48).

como uno de los principios básicos que inspiran esta norma, precisamente, el citado desequilibrio cuando se refiere a que “el Derecho comparado es prácticamente unánime en consagrar la existencia de un evidente desequilibrio institucionalizado entre la posición del Presidente, de supremacía y la de los demás miembros del Gobierno. Nuestra Constitución y, por tanto, también la Ley se adscriben decididamente a dicha tesis”.

Por otro lado, también desde el punto de vista doctrinal es posible comprobar, dentro del Derecho comparado, como no solo los ordenamientos constitucionales, sino además los autores que más han estudiado esta institución afirman la peculiar situación que ostenta el Presidente del Gobierno, tanto en el seno del propio Gobierno, como en relación con el resto de las instituciones estatales²⁵⁵.

En la misma línea, Vergottini afirma que es común que los ordenamientos asignen una posición de *preeminencia jurídica* al Presidente del colegio ministerial, entendiendo al Jefe del Ejecutivo “como el arco de bóveda en que descansa nuestro actual régimen constitucional”²⁵⁶.

En este sentido, en la conclusión número veinticuatro de nuestra Tesis doctoral hemos defendido que el *desequilibrio institucionalizado* del Presidente del Gobierno en España tiene dos consecuencias sustanciales. En primer lugar, el hecho de que los ordenamientos constitucionales suelen atribuirle una preeminencia jurídica sobre los demás miembros del Gobierno, que normativamente se concreta en un *status* y en unas funciones privilegiadas en la esfera gubernamental.

La otra consecuencia es también predominante en el Derecho comparado, y trasciende su dirección y coordinación gubernamental, para constatar la posición del Presidente del Gobierno “en la relación que mantiene

con el resto de las instituciones estatales”, de ahí lo acertado de la expresión de “arco de bóveda” del régimen político y constitucional.

En este sentido, hemos acuñado la expresión de lo que denominamos como *parlamentarismo presidencial*, que recogemos en la conclusión número diecisiete de nuestra Tesis doctoral, para poner de relieve “que las grandes decisiones se toman en sede parlamentaria pero, en la práctica, bajo la orientación y la supervisión constante del Presidente del Gobierno y de su equipo de Gobierno, en un régimen de colaboración de poderes que, en determinados casos y circunstancias, puede llegar a dar una falsa imagen, incluso, de confusión entre los mismos”²⁵⁷.

²⁵⁵ Sobre la preeminencia jurídica del Presidente del Gobierno en el Derecho Comparado, a título orientativo se puede destacar la siguiente selección bibliográfica: BERKELEY, H.: *The Power of the Prime Minister*, London, 1968, págs. 23 y ss; BLONDEL, J y MÜLLER-ROMMEL, F (ed.): *Cabinets in Western Europe*, ed. Macmillan, Londres, 1988; BURDEAU, G. *Traité de Science politique*, IX, 2ª ed, París, 1975, págs. 189 y ss; JENNINGS, I.: *Cabinet Government*, Cambridge University Press, London, 1959, págs. 183 y ss; KING, A.: *The British Prime Minister: A reader*, 2ª ed., Macmillan, Londres, 1985; MACRIDIS, R.: *The Study of Comparative Government*, ed. Random House, New York, 1955; PIZZORUSSO, A.: *Lecciones de Derecho Constitucional* (Prólogo de Rubio Llorente), CEC, Madrid, 1984, pág. 329 y ss; PIERSON, W y GIL, F.: *Governments of Latin America*, McGraw Hill, New York, 1957; PREDIERI, A.: *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Firenze, 1951; RIZZA, G.: *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, ed. Eugenio Jovene, Napoli, 1970, págs. 118 y ss; VIVIANI, M. P.: *La presidenza del consiglio dei ministri in alcuni stati dell'Europa occidentale en Italia: Belgio, Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca*, ed. Giuffrè, Milano, 1970; ZILEMENOS, C.: *Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire*, París, 1979.

²⁵⁶ DE ESTEBAN, J; GONZÁLEZ-TREVÍJANO, P.: *Curso de Derecho constitucional español*, Ser. Pub. Facultad de Derecho Univ. Complutense, Madrid, 1993, pág. 299.

²⁵⁷ MATEOS Y DE CABO, O. I. Op, cit, pág. 410.

CAPÍTULO 4.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ESTATAL Y LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA: UN ESTUDIO COMPARADO

Sumario: 1. El primer eslabón: el Estado simple o unitario.- 2. Los sistemas federales en los Estados nacionales y su posible influencia sobre otras organizaciones como la Unión Europea.- 3. El *tertium genus* del Estado regional después de la reforma en Italia de 2001.- 4. La polémica doctrinal sobre el sistema de distribución de competencias en el Estado autonómico español.

1. EL PRIMER ESLABÓN: EL ESTADO SIMPLE O UNITARIO

Durante la Edad Media el surgimiento del Estado es imposible, debido a la poliarquía o existencia de varios poderes, como la Iglesia, los Reyes, los nobles, el poder gremial en las ciudades, etc, que coexisten entre sí. Como es sabido, el Estado implica un monopolio legal, tributario o de burocracia, que no es posible hasta las postrimerías del siglo XV y principios del XVI, con la sociedad renacentista y el surgimiento de las Monarquías autoritarias. Sin embargo, el Estado moderno no aparecerá en la teoría política moderna hasta las obras de los grandes teóricos del Estado absoluto, Maquiavelo, Bodin y Hobbes²⁵⁸.

En efecto, la primera vez que encontramos el término Estado es en la obra de Maquiavelo, *el Príncipe*, que empieza el libro afirmando que "todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas y principados"²⁵⁹.

De esta forma, los primeros Estados en aparecer mostrarán una estructura claramente unitaria, pues el centro de toma de decisiones se radica en la persona del rey o príncipe, sustituyendo con carácter excluyente la auto-

²⁵⁸ PASTOR, M.: "Los modelos de dominación política estatal", en GARCÍA COTARELO, R. *Introducción a la Teoría del Estado*, Teide, Barcelona, 1990, pág. 54.

²⁵⁹ MAQUIAVELO, N. Op, cit, pág. 33.

ridad temporal de la Iglesia o de los señores feudales, a la vez que unifica no solo el poder sino también el territorio, el ejército o la burocracia²⁶⁰.

Para Prélôt el Estado unitario o simple es aquel en el que existe un solo centro de "impulsión política" y un conjunto único de instituciones de gobierno²⁶¹. Esta concepción implica una serie de características que se van a considerar definitorias o ilustrativas de esta forma de Estado unitario, tanto en su formulación histórica como en la actualidad, entre las que podemos citar:

- a) La existencia de un único centro de poder político que extiende su potestad a todo el territorio que conforma la realidad estatal. También el ordenamiento constitucional es único.
- b) La configuración formal que establece las distintas autoridades y sus agentes con potestad para actuar por delegación del poder central. Es decir, que las decisiones de los gobernantes y de sus agentes obligan a todos los ciudadanos de la misma forma.
- c) El Poder legislativo es único y la legislación afecta a todo el territorio del Estado sin distinción.
- d) El Poder judicial, que aplica el Derecho vigente, lo hace también dentro del territorio del Estado, considerado como una única unidad jurisdiccional. Por otro lado, en consonancia con lo anterior, la Corte Suprema de Justicia tiene jurisdicción a nivel nacional.
- e) Por otro lado, el Poder ejecutivo dirige la política interna y externa, de forma que sus decisiones repercuten por igual en todo el Estado.
- f) Por último, hay una única Constitución política del Estado que tiene vigencia en todo el territorio nacional.

De estos elementos característicos del Estado unitario hay que afirmar que la idea de unidad de ordenamiento jurídico para todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, como la afirmación del mismo ámbito de decisión para las autoridades gubernativas y administrativas, conducen a una homogeneidad en los destinatarios de las normas y en las decisiones políticas que recaen sobre un mismo territorio.

Esta realidad se ha podido originar, según Ferrando Badia, por una exigencia histórica, que ha hecho que algunas sociedades hayan fijado un fin común y una organización compartida por todos los ciudadanos, tendiendo hacia una unidad política y jurídica²⁶².

En una línea similar, Eliseo Aja define el Estado unitario como aquel que trata de establecer un único orden legal, que incide en todos los ciudadanos en oposición a los privilegios y los corporativismos anteriores. Se trata de una sola Constitución, como ley suprema, que ordene las institucio-

nes y reconozca los derechos de los ciudadanos. En este sistema, el único Parlamento y el Gobierno se ocuparán de las leyes y de las demás normas que regulan la sociedad. En este sentido, "la igualdad de los ciudadanos es su principal legitimidad: en todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos tienen los mismo derechos y obligaciones"²⁶³.

Para González-Trevijano las consecuencias más importantes de esta concepción son las siguientes: en primer lugar, la garantía de que el sistema jurídico estatal no puede verse amenazado por tendencias disgregadoras, manteniendo los caracteres generales con los que se conformó en su día. En segundo lugar, el mantenimiento y reafirmación de un consenso en torno a los intereses generales y comunes. Por último, la autorización a los órganos centrales del Estado, de forma que puedan intervenir para asegurar la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos en todo el territorio del Estado y, por otro lado, la tutela del necesario principio de solidaridad territorial²⁶⁴.

No quiere decir esto que en Estado unitario no sea posible una cierta descentralización administrativa, que evite una parálisis de todo el sistema pues, como dice Mortati, la característica verdaderamente importante de esta forma de Estado es que la potestad directiva y el ordenamiento son únicos, si bien se puede conceder "autonomía más o menos amplia a sus articulaciones, la región, la provincia, etc"²⁶⁵.

En el mismo sentido, González-Trevijano afirma que "un Estado unitario puede configurarse de modo que permita, sin duda de ningún género, la descentralización administrativa"²⁶⁶. Por tanto, según este autor no se debe identificar la forma de Estado unitario con un Estado "siempre y fuertemente centralizado", puesto que el hecho de que la actividad estatal esté conferida a los mismos agentes, para todo el territorio estatal, no implica necesariamente que no puedan existir "agentes distintos para diferentes fracciones del mismo Estado", tal y como defendió también Eisenmann²⁶⁷.

André Hauriou entiende el Estado unitario como aquel en el que la colectividad estatal "no es divisible en partes internas, que merezcan por sí mismas el nombre de Estado"²⁶⁸. De esta forma, un Estado totalmente des-

²⁶³ AJA, E.: *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pág. 20.

²⁶⁴ GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.: "Los Estados Unitarios" en VV.AA. *Organización territorial de los Estados europeos*, Asamblea, Madrid, 2006, pág. 106. Véase también: ROLLA, G.: *Manuale di Diritto Pubblico*, Giappichelli Editore, Turín, 2000, pág. 86.

²⁶⁵ MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, T. II, Cedam, Padua, 1976, pág. 1511.

²⁶⁶ GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. Op. cit, pág. 111.

²⁶⁷ EISENMANN, C.: *Centralisation et décentralisation*, París, 1948, págs 235 y ss. Cit. GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. Op. cit, pág. 113.

²⁶⁸ HAURIOU, A.: *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, pág. 173.

²⁶⁰ SABINE, G. Op. cit, pág. 249 y ss.

²⁶¹ PRÉLOT, M.: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, 1972, pág. 234.

²⁶² FERRANDO BADIA, J.: *Estado unitario, federal y regional*, Tecnos, Madrid, 1978, pág. 40.

centralizado no es viable debido a que el poder central no lo puede resolver y dirigir todo y, por otra parte, porque existen comunidades interiores que pueden colaborar en las tareas que el poder central no puede asumir. De esta forma, encontramos otro tipo de Estado unitario que reviste una forma de descentralización, donde las entidades intermedias participan en las tareas del Estado, bien desde un punto de vista básicamente administrativo o, incluso, con cierto reconocimiento regional que implica alguna dosis de autonomía.

En cuanto a las clases de Estados unitarios, lo primero que hay que recordar es que esta forma de Estado es compatible con una descentralización, que conceda cierta independencia a las colectividades locales, aunque sin alcanzar una autonomía total. Desde este punto de vista se puede distinguir un Estado unitario "simple", que implicaría la unidad de la estructura administrativa junto con la política. En este esquema, las decisiones descienden desde el vértice del poder hasta la base, que serían los municipios más pequeños, mientras que en sentido contrario, los recursos económicos y humanos ascienden hacia los centros superiores del poder. En su versión más estricta esta organización es irrealizable, pues la centralización sería absoluta, aunque en la realidad no existe ningún Estado tan centralizado²⁶⁹.

El segundo tipo lo conformaría el Estado unitario "complejo", que son aquellos en los que se realiza una descentralización administrativa. El ejemplo clásico de esta segunda categoría es Francia, a pesar de una tentativa de regionalización que desembocó en el referéndum de 27 de abril de 1969, que podría haber ampliado más la autonomía, pero que al estar mal concebida, según Haoriou, significó la dimisión del general De Gaulle²⁷⁰.

En cuanto a la Administración del Estado unitario complejo, en el caso concreto de Francia, las subdivisiones del territorio que están dotadas de naturaleza administrativa "carecen de autonomía, más allá de una simple descentralización administrativa" y, además, "no cabe ningún reparto competencial entre el Estado y sus departamentos y provincias integrantes"²⁷¹.

2. LOS SISTEMAS FEDERALES EN LOS ESTADOS NACIONALES Y SU POSIBLE INFLUENCIA SOBRE OTRAS ORGANIZACIONES COMO LA UNIÓN EUROPEA

El Estado federal es para Hauriou una asociación de Estados que "tienen entre sí relaciones de Derecho interno, es decir, de Derecho consti-

tucional, y mediante la cual un super-Estado se superpone a los Estados asociados"²⁷². Es decir, la federación es una agrupación institucionalizada de entidades territoriales y políticas, que gozan de cierta autonomía concedida por el propio Derecho interno. En cuanto a los Estados asociados, las divisiones territoriales del Estado federal pueden ser muy variadas, adoptando también distintos nombres como los de Estados miembros, cantones, regiones, provincias u otras. Por ejemplo, en Suiza se llaman "cantones" y en Canadá son conocidos por "provincias".

Por otro lado, hay autores que entienden que son muy diferentes los conceptos de federalismo y el de Estado federal, al precisar que el federalismo, como doctrina o como ideología, implica siempre la idea de "contrato". Esta es la forma en la que se manifiesta, en su primera formulación teórica moderna, en la obra de Althusius (1603), que considera que frente a la construcción medial del orden político, de arriba abajo, se puede oponer la idea de federalismo, que implica la construcción del sistema político, al contrario, desde abajo hacia arriba, sirviéndose de la idea de contrato de la sociedad como aglutinante de las realidades estatales²⁷³.

Para Lucas Verdú el problema del federalismo es tratar de conciliar a una comunidad política general, como base de otras comunidades parciales, pero originarias, que tienen sus propios ordenamientos jurídicos y que, sin embargo, participan pasiva y activamente de un ordenamiento jurídico total. De esta forma, afirma que "el federalismo supone la integración social de elementos unificadores y de elementos independizadores. Esto supone que en las soluciones federales se de una síntesis de unitarismo y federalismo, y aunque parezca paradójico, el unitarismo puede garantizar la consolidación federal y el federalismo sirve, a veces, para establecer una conexión entre elementos centrífugos o dispersos"²⁷⁴.

Para este autor, el significado originario del federalismo se relaciona con una base consensual, de pacto, entendiendo que no es posible hablar de pacto cuando no se da la unión de voluntades por medio del consentimiento. Por tanto, concluye que "la raíz última del federalismo proviene de la autonomía de la vida social, que ofrece, en parte, vertientes federalistas"²⁷⁵.

Para Giuseppe de Vergottini el concepto de federalismo va unido claramente a un modelo de descentralización estatal. Según este autor, el

²⁷² HAURIOU, A. Op. cit, pág. 177.

²⁷³ GONZÁLEZ ENCINAR, J.: "Federalismo", en GONZÁLEZ ENCINAR, J. (Dir.). *Diccionario...* Op. cit, pág. 318. Del mismo autor: *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985.

²⁷⁴ LUCAS VERDÚ, P.: "Federación", en *Nueva Enciclopedia jurídica*, Seix, Barcelona, 1958, T. IX, págs. 668-674. Del mismo autor: "Centralismo, regionalismo, federalismo", en *Documentación Jurídica* n° 13, enero-marzo 1977, págs. 43-71.

²⁷⁵ *Ibidem*.

²⁶⁹ FERRANDO BADJA, J. Op. cit, págs. 40-41.

²⁷⁰ HAURIOU, A. Op. cit, pág. 174.

²⁷¹ CADOUX, C.: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Cujas, París, pág. 100.

federalismo ha surgido, en parte, como una especulación doctrinal, pero también es el resultado empírico de experiencias reales en determinados países. En concreto, para este autor, desde que los Estados Unidos de Norteamérica se organizase desde su Constitución de 1787 como un sistema federal, el federalismo se ha presentado como la “solución ideal al problema de la división de las atribuciones del Gobierno entre el Estado central y otras entidades políticas, de tal modo que se supervalore la descentralización”, aunque esto no implica que no se deba apreciar el carácter único del Estado en su conjunto, asegurándose de distintas formas²⁷⁶.

Para satisfacer las dos exigencias anteriores, la de descentralización y, a la vez, de forma concurrente, la de unidad estatal se reparte el poder político entre dos grupos de entidades. Por un lado, el Estado federal o Estado central y, por otro lado, los Estados miembros que reciben diferentes denominaciones como Estados, provincias, países (*Länder*) o cantones, entre otros.

Jiménez de Parga ha desglosado este reparto de poder, así como las relaciones que se formulan entre los Estados miembros con la Unión. Este sistema está basado en el federalismo, a la que denomina “la fórmula para repartir las competencias entre el poder central y las autoridades de los Estados”, pero siempre bajo lo que denomina como “la soberanía del gobierno de Washington”²⁷⁷. Siguiendo a este autor, entre las características del Estado federal norteamericano podemos apuntar las siguientes:

- a) La primacía del Derecho federal, pues los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, incluso si la materia ha sido regulada en sentido contrario en la Constitución o en los Códigos de los Estados miembros.
- b) El Gobierno central del Estado federal suele tener atribuido, en casi todas las federaciones, las competencias de política exterior y de defensa y la dirección de aquellos asuntos que resultan materia común, como economía, moneda, fronteras, inmigración, etc. A cambio los Estados miembros tienen derecho a que se les garantice la protección de la forma republicana de Estado y frente a una invasión exterior o en caso de disturbios internos.
- c) Por otro lado, las facultades del autogobierno de los Estados miembros normalmente se encuentran reguladas en la Constitución federal, y es común que no se puedan alterar unilateralmente por la decisión del Gobierno de la federación. Entre las facultades de autogobierno de los Estados miembros suele estar la capacidad para

legislar sobre determinadas materias, distintas de las que corresponden al Estado federal. También la organización de su Gobierno y la organización de sus elecciones.

- d) En los Estados Unidos existen poderes que comparten conjuntamente el Estado central y los Estados miembros, como la imposición de tributos o la negociación de empréstitos.
- e) Por último, las federaciones pueden ser multiétnicas o extenderse por amplios territorios, aunque no necesariamente ha de darse alguna de estas situaciones. En los Estados Unidos existen prohibiciones tanto al poder central como al de los Estados miembros, por ejemplo, para restringir el voto a los ciudadanos por motivos de sexo o de color, o la de conceder títulos nobiliarios, que va contra el carácter republicano del régimen político²⁷⁸.

Todo este sistema político y esquema jurídico se sostiene sobre unos determinados principios, que han sido sintetizados por uno de los personajes más notables de la historia norteamericana, Daniel Webster (1782-1852). Según este prestigioso jurista, la Constitución federal no es un tratado entre Estados soberanos, sino que su valor reside en ser “la norma suprema de un pueblo”. En este sentido, precisa que “el verdadero fin capital, el objetivo esencial para el que fue proyectada y adoptada la Constitución, fue el establecimiento de un Gobierno que no estuviese obligado a actuar por medio de los órganos de los Estados o a depender de la opinión o discreción de éstos”. Es decir, que la Constitución se impone tanto al poder central como a los Estados miembros, de la misma forma que a los propios ciudadanos, mientras que el Tribunal Supremo es el garante y quien la guarda.

En efecto, el Tribunal Supremo fue consultado, cuatro años después de la Guerra Civil, sobre si los Estados del sur habían quedado fuera de la federación en algún momento. En la Sentencia *Texas versus White*, de 1869, el fallo de los jueces fue rotundo. La secesión es imposible desde el punto de vista constitucional. En concreto afirmaron que “la Constitución, en todas sus cláusulas, propende a la Unión indestructible, compuesta por Estados indestructibles”²⁷⁹.

En cuanto al proceso de formación del Estado federal es frecuente que las federaciones se constituyan sobre un acuerdo original entre Estados soberanos, si bien una vez incluidos en el Estado federal, los Estados miembros no suelen tener competencia en asuntos de política exterior, por lo que carecen de la consideración de independientes bajo el Derecho internacional. Por otro lado, conviene precisar que la existencia de un alto gra-

²⁷⁶ VERGOTTINI, G. Op, cit, pág. 266.

²⁷⁷ JIMÉNEZ DE PARGA, M.: *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 453.

²⁷⁸ *Ibidem*, pág. 456 y ss.

²⁷⁹ WILTSE, C.: *John Calhoun*, vol. III. *Sectionalist*, Nueva York, 1951; FUESS, C.: *Daniel Webster*, 1930. Cit. JIMÉNEZ DE PARGA, M. Op, cit, pág. 460.

do de autonomía entre los entes territoriales no implica, necesariamente, encontrarse ante el concepto de Estado federal, pues en otras formas de Estado los entes intermedios pueden gozar de amplias potestades sin que sea prescriptivo adoptar la forma de Estado federal²⁸⁰.

Entre las formas de constituirse una federación destaca Vergottini que lo fundamental es la voluntad política de los constituyentes. Para este autor no cabe determinar los presupuestos o razones que lleven inevitablemente a la formación de una estructura federal, sino que en cada caso concreto se debe observar los datos históricos y las condiciones que dan paso a dicha forma de Estado.

En ocasiones la federación es un paso adelante en una confederación de Estados, como en el supuesto de los Estados Unidos en 1787, de Suiza en 1848 y 1874. Puede surgir de la independencia a una colonia, como en Australia en 1900. Un caso aparte es el de Alemania, cuya decisión fue adoptada por otros Estados en virtud de los acuerdos de Londres de 1948, confiando las potencias aliadas que la estructura federal permitiría alcanzar mejor una democracia constitucional después de la experiencia totalitaria.

Cuando es un acuerdo inicial entre Estados independientes o el paso de un Estado unitario a un Estado federal, el objetivo es el de buscar una unidad en torno a problemas comunes o simplemente como forma de dotarse de una organización más racional o de mejores perspectivas económicas, sin olvidar las ventajas de una defensa común. Estas son las razones que han llevado a muchos Estados a adoptar este tipo unión, encontrando muchos ejemplos, como los de Argentina con su Constitución de 1853, Brasil y su Constitución de 1891, México y la Constitución de 1917 o Austria y la Constitución de 1920²⁸¹.

La existencia de legislaciones diversas de los Estados miembros dentro del mismo Estado federal parece un argumento a favor de la formación de este tipo de Estado en países de una gran dimensión geográfica que quieren aunar la diversidad de los Estados con la unidad del Estado central. Este es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica pero esta lógica también es aplicable a otros Estados como Brasil, que en un principio era un Estado unitario pero que se transformó en 1899 en una república federal. La Constitución brasileña de 1997 ha sufrido varias modificaciones, pero se caracteriza por reforzar las competencias de los Estados federales y de los municipios frente al poder central²⁸².

²⁸⁰ VERGOTTINI, G. Op, cit, pág. 268.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² RÖHRICH, W. Op, cit, pág. 79.

En el caso de la antigua Unión Soviética (URSS) se adoptó la forma federal debido a la gran extensión del territorio que abarcaba y a las grandísimas diferencias lingüísticas y culturales. No obstante, solo dos de sus Estados miembros tenían, en 1944, competencia internacional (Ucrania y Bielorrusia) como una ficción aceptada por los aliados en la Conferencia de Yalta, que le permitía a la URSS tener dos sedes complementarias en la ONU²⁸³. Después de la caída del sistema comunista, Rusia asumió buena parte de los Estados que integraban la antigua URSS y, aun así, sigue siendo el país más extenso del mundo en Kilómetros cuadrados, constituyendo la novena parte de la tierra firme del planeta. Según la Constitución rusa, aprobada en referéndum el 12 de diciembre de 1993, Rusia es una federación y una república semipresidencialista, donde el Presidente es el Jefe de Estado y el Presidente del Gobierno o Primer Ministro²⁸⁴.

Por otro lado, no debemos confundir el Estado federal con la confederación de Estados pues, como dice Vergottini, existe una profunda diferencia. La confederación consiste en una "asociación entre Estados soberanos, regulada por el Derecho internacional que está dotada de un órgano propio formado por los delegados gubernamentales que deciden por unanimidad"²⁸⁵. En cualquier caso, este ente colectivo que se constituye no tiene que asumir, obligatoriamente, una personalidad internacional y, por tanto, no es condición necesaria que sea soberano.

Históricamente las confederaciones suponen, a menudo, una primera etapa en la formación de un Estado nuevo, siendo frecuente el tránsito de la confederación al Estado federal. Este es el caso de la Confederación suiza de 1815 a 1848, de los Estados norteamericanos desde 1777 a 1787, de los Estados alemanes desde 1816 a 1866 y desde 1867 a 1871.

Por último, también hay que distinguir del Estado federal los llamados entes supranacionales, como el caso de la Unión Europea (UE) pues aunque Vergottini acepta que puedan existir algunos elementos de la forma de

²⁸³ HAURIU, A. Op, cit, pág. 179.

²⁸⁴ La Federación Rusa está integrada por subdivisiones políticas diferentes. En total hay 85 componentes o sujetos federales. En concreto, existen 22 repúblicas dentro de la federación, con un alto grado de autonomía, que pueden mostrar su parecer sobre la mayor parte de cuestiones internas. Cada república tiene una Constitución propia. El territorio restante consiste en 9 *krais* o territorios. También existen 46 provincias (*oblasts*), 4 distritos autónomos y una provincia autónoma. Una mención especial requiere el status jurídico de las tres ciudades federales que son Moscú, San Petersburgo y Sebastopol. Por otro lado, en el año 2000 fueron añadidos los distritos federales que son ocho, como una nueva entidad intermedia entre las citadas subdivisiones y el nivel nacional. De la organización de la etapa soviética, escrito en ruso, se puede consultar: CHENHARIN, E.: *El Sistema Político Soviético en la Etapa del Socialismo desarrollado*, Progreso, Moscú, 1979. Sobre las instituciones actuales (escrito en ruso): PEREGOUDOV, S. P.: *La política del sistema de Rusia en el contexto mundial: las instituciones y los mecanismos de interacción*, Rosspen, Moscú, 2011.

²⁸⁵ VERGOTTINI, G. Op, cit, págs. 272-273.

organización de tipo federal en este ente, sin embargo, este autor nos recuerda que los Estados miembros de la Unión Europea son los únicos que reúnen las características de la soberanía²⁸⁶. Por tanto, este hecho limita las posibilidades de establecer una especie de Gobierno transnacional, que además es difícilmente homologable a una forma más concreta de Gobierno, por el sistema híbrido en el que se basa la Unión Europea que, por otro lado, combina algunos elementos que se podrían acercar a lo que es una cooperación multilateral, lo que hacen que la Unión Europea tenga una estructura y unas instituciones difícilmente catalogables²⁸⁷.

En efecto, la Unión Europea está integrada por 28 países europeos soberanos independientes, a los que se denomina los Estados miembros, y mantiene además una peculiar estructura territorial, como en el caso especial de algunos de los territorios de ultramar y otros entes territoriales diversos de los Estados miembros o relacionados con éstos, que legalmente forman parte de la Unión Europea, pero que muestran ciertas exenciones en la aplicación de determinadas legislaciones comunitarias debido, fundamentalmente, al alejamiento del continente europeo²⁸⁸.

²⁸⁶ *Ibidem*, pág. 274.

²⁸⁷ La naturaleza y personalidad jurídicas de la Unión Europea son objeto de debate doctrinal. Desde el punto de vista de sus Tratados constitutivos se funda sobre las tres Comunidades Europeas preexistentes, es decir, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea (CEE/CE). A estas hay que sumar la materia de política exterior común y la cooperación judicial y policial, lo que constituye el famoso sistema complejo que se conoce como "los tres pilares". Por otro lado, la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa ha posibilitado que la Unión Europea suceda, por completo aunque con ciertas particularidades, a las Comunidades Europeas asumiendo, de esta forma, una personalidad jurídica única como sujeto de Derecho internacional.

Sobre la Unión Europea se pueden consultar: ALDECOA, L. F.: *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Tecnos, 2002; BENEDICTO SOLSONA, M y ANGOSO GARCÍA, R.: *Europa a debate: veinte años después (1986-2006)*, Plaza y Janés, 2006; AAVV. Consejo de la Unión Europea. *El acuerdo de Schengen: integrado en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001; TAMAMES, R y LÓPEZ FERNÁNDEZ, M.: *La Unión Europea*, Alianza, Madrid, 2002.

²⁸⁸ Las regiones ultraperiféricas realizan una aplicación parcial de la legislación de la Unión Europea y, en algunos casos, son considerados territorio aparte del llamado "espacio Schengen", si bien en todos los casos se caracterizan por haber adoptado el euro como moneda. En concreto, son los Departamentos de ultramar franceses de Guadalupe, Martinica, Guayana Francesa, Reunión y Mayotte. La Colectividad de ultramar francesa de San Martín. Las Regiones autónomas portuguesas de Madeira y Azores y la Comunidad Autónoma española de las Islas Canarias. La base jurídica para estas regiones descansa sobre el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En su artículo 349 se alude a las regiones ultraperiféricas y se reconocen sus características específicas, y la necesidad de adaptar las políticas comunitarias a sus realidades y condicionantes permanentes (antiguo artículo 299, apartado 2, párrafos segundo, tercero y cuarto, TCE). Véase el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 53, de 30 de marzo de 2010.

Por otro lado, también es peculiar la situación de los territorios de ultramar de veinticinco países miembros. En este caso, estos países y territorios de ultramar no forman parte del territo-

A la hora de caracterizar a la Unión Europea, como realidad jurídica, tendríamos que referirnos a seis elementos básicos que son los siguientes:

- En primer lugar se trata de una asociación de Estados que, en principio, tiene una duración indefinida.
- Se ha creado y se rige por Tratados internacionales.
- Es una organización con unos objetivos y valores compartidos, que han sido acordados por los Estados miembros.
- Tiene una estructura institucional u órganos de carácter permanente.
- Ejerce funciones políticas y competencias legislativas para conseguir los objetivos propuestos. También ejecutivas y judiciales, en aquellas materias que le reconocen sus Tratados constitutivos.
- Por último, goza de personalidad jurídica internacional propia, por lo que puede trabar relaciones internacionales de forma directa con otros sujetos de Derecho internacional, ya sean los propios Estados miembros o terceros Estados u otros organismos internacionales, pudiendo responder de sus incumplimientos en el plano internacional²⁸⁹.

El hecho de que la Unión Europea sea una organización internacional con personalidad jurídica internacional propia, no se debe entender "como una federación de Estados en un sentido propio, en la que las unidades que la configuran han renunciado a su personalidad jurídica". Es

rio comunitario, a diferencia de las regiones ultraperiféricas, y sus ciudadanos tienen la nacionalidad de los Estados miembros de los que dependen, aunque en algunos casos esa ciudadanía no es plena. Se pueden contabilizar hasta veinticinco países y territorios de ultramar. Por citar algunos, en el caso francés tenemos Nueva Caledonia o la Polinesia Francesa. Entre los territorios británicos encontramos las Bermudas, las Islas Caimán, etc. En el territorio de los neerlandeses: Aruba, Bonaire o San Martín. Por último, las regiones autónomas del Reino de Dinamarca son las Islas Feroe y Groenlandia (Protocolos número 2 y 4 (véase el BOE núm. 1, de 1 de enero de 1986, páginas 567-568).

También existen municipios dentro de la Unión Europea, que tienen un estatus especial por razones geográficas o históricas, y pueden mostrar peculiaridades relativas al uso del euro y del Impuesto del Valor Añadido (IVA). Por citar algunos: Büdingen am Hochrhein (Alemania), Campione d'Italia (Italia) (véase el Reglamento (CE) n° 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado), la isla alemana de Heligoland, que si bien es parte del territorio de la Unión Europea está excluida de la unión aduanera y del régimen fiscal alemán. En el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (España) presentan un estatus especial respecto a ciertas legislaciones comunitarias como, por ejemplo, la del IVA. Véase el Protocolo número 2 del Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas, relativo a la situación especial de Ceuta y Melilla (BOE núm. 1, de 1 de enero de 1986, art. 186, página 38). Los Territorios españoles fuera del territorio aduanero y estadístico son las Islas Canarias y Ceuta y Melilla (BOE cit, pág. 116). El Protocolo número 2 regula su régimen específico (BOE cit, pág. 273 y ss).

²⁸⁹ SÁNCHEZ, V. M. (Dir.): *Derecho de la Unión Europea*, Huygens, Barcelona, 2010, pág. 2.

decir, resulta importante recordar que los “Estados miembros continúan subsistiendo con su soberanía”²⁹⁰.

De esta forma se ha recogido en el Tratado de la Unión Europea en el que se reconoce que son los Estados miembros los que han “atribuido a la Unión competencias” (art. 1 TUE), cuyo contenido y alcance se pueden aumentar o reducir mediante un nuevo acuerdo internacional (art. 48.2 TUE), además de la Unión se podrán retirar (art. 50.1 TUE) en un futuro siempre que cumplan ciertas formalidades²⁹¹.

En efecto, en virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros, que han sido incluidas en los Tratados constitutivos, de forma que toda competencia que no se haya asignado a la Unión en los citados Tratados corresponde a los Estados miembros (art. 5 del Tratado de la Unión Europea TUE).

En el art. 4 del Tratado se constata que los Estados miembros siguen contando con su soberanía para fijar sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, que la Unión no tiene más remedio que respetar. En concreto se mencionan expresamente aquellas que tienen que ver con la identidad nacional y la autonomía local y regional. Además, la Unión Europea tendrá el máximo respeto y consideración a las funciones esenciales de los Estados miembros, sobre todo en aquellas que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En este sentido, se cita expresamente en dicho precepto que “la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro”.

En cualquier caso, en virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión Europea no podrá exceder de lo que se considere necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados (art. 5.4 TUE), en los que la materia económica tiene un papel muy destacado. Por último, cualquier competencia que no sea atribuida a la Unión Europea en los Tratados corresponde como ya hemos dicho, exclusivamente, a los Estados miembros (art. 4 TUE). Esto permite a los Estados a tomar sus propias decisiones en muchas materias, como las de política exterior y defensa. Pueden también desarrollar sus competencias propias en el sistema fiscal o la Hacienda Pública, cuando no se trata de asuntos que esté atribuidos formalmente a la Unión Europea.

En cuanto al modelo de deliberación y de toma de decisiones en la Unión Europea presenta una estructura que podríamos calificar de híbri-

da, al estar organizada en torno a dos instituciones muy diferentes. Por un lado, tenemos el Consejo de la Unión Europea, que es el encargado de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo, y de definir las orientaciones y las prioridades políticas generales que le serán de aplicación, si bien no puede ejercer ninguna función legislativa. Está integrado, básicamente, por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y sus decisiones se pronuncian por consenso, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa (art. 15 TUE).

Por otro lado, tenemos el Parlamento Europeo, que es la única institución europea que se elige por sufragio universal entre los ciudadanos de la Unión. El Parlamento Europeo tiene la misión de ejercer, conjuntamente con el Consejo, la función legislativa y la función presupuestaria, así como funciones de control político, y consultivas en las condiciones establecidas en los Tratados (art. 14.1 TUE).

Las enormes diferencias entre estos dos órganos, en cuanto a sus funciones y a su legitimación, han originado algunas críticas a esta peculiar forma de toma de decisiones en la Unión Europea. Se ha hablado de su carácter híbrido, debido a la forma de organización de este tipo de instituciones, que oscilan entre un modelo que, en lo relativo al Consejo, recuerda a una conferencia intergubernamental, en la que los Estados conservan el conjunto de sus prerrogativas, mientras que, por otro lado, el modelo institucional del Parlamento se acerca a las características de una organización supranacional²⁹², donde se entiende que una parte de la soberanía de los Estados miembros es delegada en la Unión, como forma de posibilitar la deliberación y la toma de acuerdos en un órgano de legitimación popular, pues es elegido por los ciudadanos a través de elecciones, si bien la participación en las elecciones europeas ha ido descendiendo en los últimos años²⁹³.

²⁹² CASTELLOT RAFFUL, R. A.: *La Unión Europea: una experiencia de integración regional*, Plaza y Valdés, México, 2002, págs. 33-34.

²⁹³ En las elecciones Europeas la participación ha ido descendiendo mucho, a pesar de la incorporación de nuevos países. En el año 1979 el resultado de las votaciones en los 9 Estados miembros fue del (61.99%), en 1984 votaron los 9 Estados miembros a los que se sumó Grecia en 1981 (58.98%), en 1989, los 10 Estados miembros a los que incorporó España y Portugal en 1986 (58.41%), en 1994 los resultados de los 12 Estados miembros fueron del (56.67%), en 1999 los 12 Estados miembros, a los que se sumó Austria, Suecia y Finlandia en 1995 dieron una abstención del (49.51%), en 2004 los 15 Estados miembros más Polonia, Hungría, Eslovenia, Eslovaquia, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta en 2004, siendo la abstención del (45.47%), en 2009 los 25 Estados miembros y Bulgaria y Rumanía en 2007 cayó la participación hasta el (43%). Por último, en los datos provisionales de las elecciones de mayo de 2014, para los 28 Estados miembros, ha alcanzado la participación el (43.09%). Los datos se han obtenido en la página oficial de la Unión Europea: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/000cdcd9d4>. La última consulta se realizó el 16-6-2014.

²⁹⁰ *Ibidem*.

²⁹¹ Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), *Diario Oficial de la Unión Europea*, número 53, de 30 de marzo de 2010.

En resumen, la globalización económica está haciendo concebir unas relaciones económicas internacionales que funcionan como verdaderos nexos, capaces de unir los espacios económicos independientes que se consideran incapaces de generar las condiciones óptimas para la producción de bienes y servicios.

En este esquema, de creciente interdependencia económica, la creación de zonas económicas, con sus correspondientes mecanismos de regulación y sus órganos decisorios están llevando a este tipo de organizaciones a una forma de unión, que "conduce a una revisión teórica e histórica crítica en torno al Estado y, por ende, al propio concepto de soberanía. Esto prevé la creación de entidades supranacionales por lo que se tienen que revisar las concepciones clásicas del Estado y la soberanía"²⁹⁴.

Sin embargo, a pesar de la anterior opinión doctrinal parece claro que existe un claro déficit de representación popular en el Parlamento Europeo debido, entre otras razones, a la forma en la que se toman las decisiones, que se acercan más al procedimiento de una asamblea supranacional que a cualquier Parlamento de un Estado miembro. Por otro lado, el complejo sistema institucional restante está más movido por los intereses particulares de los Estados miembros de mayor peso institucional y económico, siendo famosas las negociaciones hasta la extenuación en muchas materias, como la política industrial o agraria, en la que los Estados miembros se juegan sus intereses nacionales, por lo que no existe una política común, más allá de la concertación y consenso sobre algunos grandes temas. Por eso, descartamos que se pueda hablar de algo cercano al Estado federal o a la organización federal, debido a las múltiples insuficiencias que presenta en materia organizativa, que no parecen preocuparle, pues el objetivo último de esta organización opinamos que sigue siendo la consolidación del mercado común, a pesar de que formalmente ha cambiado su nombre al de Unión Europea, creando unas expectativas de avance institucional y político que, a pesar de las reformas realizadas, por ahora no se han cumplido.

3. EL TERTIUM GENUS DEL ESTADO REGIONAL DESPUÉS DE LA REFORMA EN ITALIA DE 2001

La forma de Estado regional trata de compatibilizar la idea de unidad con el deseo de dotar de una descentralización o autonomía a los entes internos llamados regiones, que suponen una división interna del poder del Estado regional. Uno de los ejemplos clásicos del Estado regional es Italia. En este país, el profesor Massimo Giannini pone el acento en no confundir la descentralización, que se opera en el Estado federal, de aquella otra

que es característica del Estado regional. Según este autor, en el primer caso el Estado federal surge como uniones voluntarias de ordenamientos jurídicos generales, formando una federación que tiene la virtualidad de integrar grupos étnicos distintos que, sin embargo, encuentran una unidad en mentalidades o hechos históricos. Por otro lado, la extensión geográfica de algunos países que han adoptado este modelo, junto con la diversidad cultural hacen "muy difícil la integración dentro de una unidad orgánica de tipo estatal"²⁹⁵.

Sin embargo, en el Estado regional el deseo básico es el de racionalización de un ordenamiento estatal, que se reforma o transforma. Por supuesto, que en este proceso pueden incidir también otras razones, como factores internacionales, étnicos o culturales, pero el objetivo último es siempre, según este autor, la racionalización de las estructuras²⁹⁶.

En un intento de tratar de encuadrar esta forma de organización, hay autores que lo sitúan entre la descentralización política, propia de los Estados federales, y la mera descentralización administrativa, característica de los Estados unitarios. Entre estos dos sistemas, "se ha añadido últimamente la regionalización o Estado regional que puede calificarse como intermedia entre las dos"²⁹⁷.

En este sentido, un autor tan clásico como Biscaretti ha mantenido que el Estado regional italiano podría considerarse como un *tertium genus* o subtipo del Estado unitario, cualificado por el *quantum* de la descentralización admitida, y por la garantía constitucional que protege la misma²⁹⁸.

Esta descentralización gira en torno a las regiones, consideradas como un hecho geográfico, etnográfico, económico, histórico y cultural vivido en común. El Estado regional se va a caracterizar, en este sentido, por reconocer las divisiones del poder internas que forman las distintas regiones, de forma que se intente responder a lo que Ferrando Badía considera tres grandes finalidades²⁹⁹:

- a) El adecuar la acción estatal a las necesidades y características locales.
- b) Propiciar un mayor acercamiento de los ciudadanos al Estado, permitiéndoles participar en la administración de aquellas materias que les afectan en las distintas comunidades a sus propios intereses.

²⁹⁵ GIANNINI, M.: *Las regiones en Italia*, Civitas, Madrid, 1984.

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ VIDAL PERDOMO, J.: *La región en la organización territorial del Estado*, Centro Editorial, Universidad del Rosario, Colombia, 2001, pág. 19.

²⁹⁸ BISCARETTI, P.: *Derecho Constitucional*, Madrid, 1965, pág. 628.

²⁹⁹ FERRANDO BADÍA, J. Op, cit, pág. 147.

²⁹⁴ CASTELLOT RAFFUL, R. A. Op, cit, pág. 34.

- c) Proponer una más justa distribución de la renta nacional para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las regiones más atrasadas.

Por tanto, la región se va a constituir como una realidad social, histórica, cultural y geográfica que determina el reconocimiento de una comunidad como tal y que genera la demanda de autonomía, en la consecución de un Gobierno propio, capaz de representar sus intereses. Si bien es importante matizar que las regiones no poseen el carácter de soberanas, pero disponen de una importante autonomía política de la que se derivan una serie de ventajas:

- Conseguir una especialización legislativa del Parlamento nacional en aquellas materias que afectan a las regiones, para tratar de lograr un número reducido de normas, pero que incidan positivamente sobre las regiones a las que van dirigidas.
- Que la legislación y la administración dirigida a las regiones se adapten mejor a las condiciones y necesidades locales.
- El intentar reducir o eliminar el sentimiento de alejamiento y desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones estatales centrales.
- Limitar el surgimiento de formaciones políticas o de opinión de tendencia radical contra el Estado o contra otras comunidades locales.

Es decir, que se mantiene, en cierto modo, el carácter unitario del Estado en determinadas materias comunes, mientras que se concede a la vez un creciente grado de autonomía a las entidades territoriales, más allá de las cuestiones meramente administrativas, para avanzar en una descentralización de carácter político. Según Ferrando Badía con esa autonomía regional se podrían resolver las siguientes cuestiones³⁰⁰:

- La de mitigar o afrontar el problema de la independencia y el separatismo que podrían tener algunos sectores de las regiones.
- El permitir al individuo una mayor participación en aquellas materias que resultan más próximas a sus intereses y opiniones, permitiéndole aportar e, incluso, controlar las iniciativas que pueda presentar que estén más cercanas a sus personas y a su familia.
- Que el ciudadano pueda participar más en el desarrollo de sus libertades públicas, propiciando "aquella política digna de gobernar el país".
- El evitar una legislación unitaria y uniforme que termine por anular al individuo.
- Luchar contra las diferencias económicas o de otro tipo que puedan poner en peligro la unidad del país, por ejemplo, evitando que

se contrapongan las regiones agrícolas a las que están más industrializadas.

- El regionalismo bien entendido podría mejorar la descentralización y la participación popular, haciendo revivir el "plebiscito cotidiano" del que hablaba Renan y favoreciendo el deseo de vida en común de todos los ciudadanos, lo que repercutiría en un mayor sentimiento de unidad nacional.

Es decir, que la posibilidad de contar con un Gobierno propio en las regiones más adaptado a sus peculiaridades y singularidades, a la vez que se instaura el respeto constitucional, con el que el Estado central debe colaborar a la hora de dirigir y administrar la entidad territorial significarán, en principio, un avance en la aceptación no solo de sus propias políticas, sino de la dirección general nacional y de los destinos comunes. Por eso, las regiones suelen gozar también de una autonomía normativa que está garantizada por la Constitución del Estado³⁰¹.

En el Estado regional italiano, la región es, según Virga, "una entidad pública territorial dotada de autonomía legislativa que goza de personalidad jurídica propia"³⁰². El art. 115 de la Constitución italiana de 1947 las definía como "entes autónomos, con propios poderes y funciones, según los principios fijados por la Constitución", si bien este precepto fue derogado en el año 2001. Según Ruiz de Azúa esta declaración constitucional no se llevó a la práctica hasta 20 años después de promulgada la Constitución, debido al miedo del "poder que podían llegar a tener los comunistas en las instituciones de algunas regiones"³⁰³.

³⁰¹ Por ejemplo, una Región como Lombardía tiene la forma de gobierno que, en el marco del nuevo Estatuto de Autonomía, se puede inscribir en el género llamado por algunos como neo-parlamentario, en un contexto de sufragio universal y directo del Presidente de la Junta Regional, pero los electores también votan para elegir el Consejo Regional: "suffragio universale e diretto del presidente della giunta e del consiglio regionale". *Vid.* CARRER, M.: "Il sistema elettorale nella forma di Governo della Lombardia", en TROILO, S.; GORLANI, M.: *Il nuovo Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pág. 235. En el caso del ejemplo que hemos puesto, en Lombardía el Consejo Regional es el órgano representativo de la comunidad regional, y ejerce la función legislativa asignada por la Constitución a la región, contribuye a la determinación de la política regional y ejerce control sobre las funciones de la Junta, así como cualquier otra función conferida por la Constitución, los estatutos y las leyes del Estado y de la Región. El Consejo Regional tiene autonomía presupuestaria, administrativa, contable, financiera y de organización (Art. 22 del Estatuto de Autonomía). Por otro lado, el Consejo Regional es el órgano ejecutivo de la Región, ejerce sus funciones a través de las resoluciones adoptadas por mayoría de sus miembros, es decir, es un órgano colegiado. El Estatuto de Autonomía de Lombardía (Ley regional n.º 1 estatuto, de 30 de agosto de 2008, sustituyó al anterior aprobado en 1971).

³⁰² VIRGA, P.: *La regione*, Milán, 1949, cap. I. *Cit.* FERRANDO BADIA. Op. cit, pág. 154.

³⁰³ RUIZ DE AZÚA, M. A.: "El sistema político de Italia", en CHÁVARRI, P.; DELGADO, J.; OÑATE, P. (coords). *Sistemas de organización política contemporánea*, UNED, Madrid, 2008, pág. 236.

³⁰⁰ *Ibidem*, págs. 147-148.

La llegada al Gobierno de Italia de coaliciones de centro derecha y la evolución del partido de la Democracia Cristiana, a un mayor compromiso con lo expresado en la Constitución, propiciaron la regionalización del país, y tanto las regiones con Estatuto Especial³⁰⁴, como las otras quince regiones con Estatuto Ordinario³⁰⁵, se aprobaron casi todas en 1971.

En Italia se han llevado a cabo varias reformas constitucionales. Las más relevantes, en materia regional, han sido la ley constitucional número 1, de 1999, que amplió la autonomía estatutaria de las Regiones, que hoy comprende también la determinación de la forma de gobierno y del sistema de elección de los órganos.

Además, la ley constitucional número 3, de 2001, ha modificado de forma sustancial o casi por completo el Título V de la Constitución Italiana de 1947 (CI), con un fuerte incremento de las materias de competencia legislativa regional, mientras que la competencia del Estado central se reduce a una serie de materias enumeradas de forma limitada y taxativa. Las principales modificaciones introducidas por esta ley han sido las siguientes.

1. Se ha reformado el art. 114 CI para enumerar las entidades que componen la República en Italia, que son las Comunas, las Provincias, las Ciudades metropolitanas, las Regiones y el Estado. También se ha concedido a Roma la condición de capital de la República.
2. La modificación del art. 116 CI prevé la atribución de nuevas competencias a las Regiones mediante una ley del Estado, siendo la iniciativa de las Regiones y siempre que se hayan oído los entes locales.
3. El nuevo art. 117 CI ha invertido el anterior reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. Éstas últimas tendrán competencia legislativa plena en aquellas materias que no estén reservadas al Estado³⁰⁶.
4. Se establece una autonomía fiscal de “ingresos y gastos” para las Comunas, las Provincias, las Regiones y las Ciudades metropolitanas. También se prevé la existencia de un fondo de compensación para las Regiones que tengan menor capacidad fiscal por habitante.

³⁰⁴ Las Regiones con Estatuto Especial son cinco. Las islas Cerdeña y Sicilia, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venezia-Giulia, y el Valle de Aosta. Estas Regiones adoptan formas y condiciones especiales de autonomía y sus Estatutos se aprueban mediante leyes constitucionales.

³⁰⁵ Las Regiones con Estatuto Ordinario son: Piamonte, Lombardía, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata y Calabria.

³⁰⁶ Entre las materias de competencia estatal podemos citar, entre otras, las siguientes: la política exterior, la política para la Unión Europea, de defensa y Fuerzas Armadas, de ciudadanía, la determinación de los niveles esenciales de prestaciones sociales, la previsión social, la moneda, el control del ahorro y los mercados financieros, la competencia, el reparto equitativo de los recursos financieros, la jurisdicción, los referéndums estatales, el orden público, la seguridad nacional, etc.

5. Se procede a la creación de un Consejo de Autonomías Locales en cada Región, que ejercerá de órgano de consulta entre la Región y las Provincias y Comunas.
6. El Parlamento podrá establecer una representación de las Regiones, Provincias y Comunas en la Comisión para las Cuestiones Regionales, estando facultado a través de una norma transitoria.
7. Las Regiones están obligadas a promover la paridad entre hombres y mujeres en la vida económica y social. También a la hora de acceder a cargos electivos.

Para Ruiz de Azúa este sistema va evolucionando hacia un modelo cercano al sistema federalista, en algunas cuestiones, como la posibilidad de las Regiones de “concluir acuerdos con entes territoriales de otro Estado” o la facultad para que la legislación regional se una a la estatal en una regulación conjunta, que permita que las Regiones puedan mantener relaciones con la Unión Europea. No obstante, el Gobierno de la República se reserva la capacidad de asumir los poderes de los órganos regionales, de las Provincias y de las Comunas en el caso de que no respeten las normas y los Tratados comunitarios o internacionales, cuando peligre la seguridad pública o lo exija la unidad jurídica o económica del país³⁰⁷.

Es verdad que la Constitución italiana no contiene ninguna referencia expresa al “federalismo”. La denominación formal es la de República italiana, sin que aparezca en ningún sitio una definición solemne de este país como federalista o como regionalista. No obstante, la Constitución reconoce de modo expreso, en la sección dedicada a los principios fundamentales (art. 5 CI), los de la “autonomía local” y la “descentralización”. En cualquier caso, el modelo del Estado regional italiano, en algunas cuestiones, va experimentado, como ya hemos dicho, importantes transformaciones hacia un mayor protagonismo de las Regiones, que si bien en determinados asuntos recuerdan algunas facultades cercanas a las de los Estados miembros del modelo federal, sin embargo, no implican que las Regiones italianas puedan tener esta consideración, a pesar de su amplia autonomía.

La anterior afirmación se ratifica, por ejemplo, en el hecho de que no exista en el sistema constitucional italiano una segunda Cámara de representación de las Regiones, al estilo de la segunda Cámara de algunos países que cuentan con un Estado federal, que pueda representar los intereses de los Estados miembros. En contraste, en Italia el Senado es “elegido con base regional” (art. 57 CI), pero la elección de los senadores la realizan los electores “por sufragio universal y directo”, aunque se produzca en los colegios electorales cuya circunscripción corresponde al territorio de una

³⁰⁷ RUIZ DE AZÚA, M. A. Op. cit, págs. 237-238.

Región (art. 58 CI). En ciertos Estados federales como, por ejemplo, en Alemania el Parlamento también es bicameral, aunque muy distinto al italiano ya que el *Bundesrat* o Consejo Federal representa a los Estados federados (art. 51 CA), y el *Bundestag* o Consejo Nacional representa al conjunto de la Nación alemana (art. 38 CA). Los miembros del Consejo Nacional tienen una legitimación popular directa, ya que “serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto” y representarán al pueblo en su conjunto (art. 38 CA), mientras que el Consejo federal “estará compuesto de miembros de los Gobiernos de los Estados federados, que los nombran y los revocan”, con la posibilidad de servir de suplentes otros miembros de sus respectivos Gobiernos (art. 51 CA), por lo que la elección recae sobre los Estados miembros.

Naturalmente todo esto debe ser tomado sin afán exhaustivo y definitivo, pues en ningún caso puede constituirse en criterio último de definición del tipo de Estado, ya que habría que hacer muchas matizaciones como, por ejemplo, que en los Estados Unidos, que también es un Estado federal, existe un Congreso que está compuesto de dos Cámaras: la Cámara de Representantes y el Senado. Lo destacable es que actualmente los miembros de las dos Cámaras son elegidos directamente por los ciudadanos, pues aunque el art. I sec 3 de la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América, establecía que los senadores de cada Estado serían elegidos por sus “respectivas Legislaturas”, sin embargo, la enmienda XVII modificó la redacción de este precepto (15 de mayo de 1912-31 de mayo de 1913) para que los senadores fueran “elegidos por el pueblo mismo, por un término de seis años”. Por lo que hoy en día, en este país, las dos Cámaras gozan de la misma legitimación popular a través del voto directo de los ciudadanos.

4. LA POLÉMICA DOCTRINAL SOBRE EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL

Para Ferrando Badía es muy expresivo que los constituyentes italianos de 1946 tuvieran muy presente la problemática regional española, y la solución aportada por la Constitución de la II República española. Eso le permite hablar de una serie de problemas similares en los dos países mediterráneos, en materia regional, por lo que opina que, a efectos de comparación, deberíamos mirar menos “a sociedades como la norteamericana, la alemana o incluso la francesa, y fijarnos más (conociéndola mejor) en la sociedad italiana, con una estructura social mucho más similar a la nuestra que cualquier otra, posiblemente”³⁰⁸.

No obstante, el actual sistema de la Constitución española de 1978 en materia de organización territorial muestra grandes diferencias con el modelo italiano o con el precedente de la Constitución republicana de 1931. En primer lugar, hay que partir de que la Constitución de 1978, a diferencia de la republicana ha evitado calificar el tipo de Estado.

En efecto, el art. 1 de la Constitución de 1931 definía expresamente la forma territorial del Estado al mantener que: “la República se constituye en Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”. No obstante, conviene precisar que el Estado integral de la II República no imponía la autonomía, sino que la facilitaba, en relación a aquellas regiones con vocación de autogobierno. Fruto de esta regulación se promulgó el Estatuto catalán, el 15 de septiembre de 1932, el Estatuto vasco, que no se promulgó hasta después del pronunciamiento militar de 1936, y el Estatuto gallego, que se presentó a las Cortes tres días antes del estallido de la Guerra Civil.

Sin embargo, el Estado de las Comunidades Autónomas español presenta algunas similitudes, pero también grandes diferencias en relación al Estado regional italiano. Nuestro modelo de organización territorial se sitúa también entre los dos grandes modelos del Estado unitario y el Estado federal. En este sentido, Solozábal ha calificado el modelo español, establecido en nuestra Constitución de 1978, “como un Estado altamente descentralizado (Estado compuesto) que puede facilitar un juego político cuasi-federal”³⁰⁹.

Para este autor se puede apreciar, precisamente, algunos componentes de carácter unitario, en el llamado Estado autonómico español y, a la vez, otros rasgos de corte federal. Entre las características unitarias del sistema de organización española cita los siguientes:

- a) La prevalencia del ordenamiento constitucional del Estado, puesto que no se puede hablar de una autonomía constitucional de las comunidades. En este sentido, conviene recordar que los Estatutos de las regiones, son elaborados por parte de las comunidades y pueden ser ratificados a través de una intervención refrendataria pero su naturaleza jurídica es de leyes del poder central (arts. 81 y 147 CE).
- b) Que las competencias más importantes se atribuyan constitucionalmente al poder central (art. 149 CE), por ejemplo, su competencia exclusiva en la planificación general (art. 131 CE), y a la hora de establecer tributos (art. 133 CE).
- c) El predominio de las normas estatales en las materias que no sean de competencia exclusiva de las comunidades (art. 149.3 CE), así como la armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (art. 150.3 CE) y la periférica del Estado (art. 154 CE).

³⁰⁹ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J.: *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, Mc Graw Hill, Madrid, 1998, pág. 88.

³⁰⁸ FERRANDO BADIA. Op. cit, págs. 142-143.

- d) En el caso de los incumplimientos graves, que están previstos en el art. 155 CE, por parte de los órganos de la Comunidad Autónoma, el Gobierno está facultado para realizar la ejecución forzosa de las obligaciones de la Comunidad o para que adopte las medidas necesarias.

No obstante, los elementos jurídicos que dotan de cohesión y coherencia al sistema estatal no son excluyentes del reconocimiento, también jurídico, de una serie de principios y de valores que hacen posible una práctica política de carácter cuasi-federal. Algunos de los elementos que posibilitan el ejercicio de unos derechos y libertades entendidos en esa óptica, muy cercana al federalismo, serían los siguientes:

1. Las Comunidades Autónomas son las encargadas de elaborar sus Estatutos, y de completar el *iter* legislativo para su aprobación y reforma.
2. Los Estatutos pueden estar refrendados por los ciudadanos residentes de la Comunidad Autónoma, dotando a la norma de una especial legitimidad popular.
3. Las Comunidades Autónomas intervienen de distintas maneras en la formación de la voluntad estatal, por ejemplo, mediante el nombramiento de los miembros que las representan en el Senado (art. 69 CE).
4. Participan de la designación que realiza el Senado de los miembros que puede proponer, para proveer a los magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159.1 CE) y cuatro miembros para el Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3 CE).
5. El Senado, como cámara de representación territorial, también participa en el caso de que una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen o actúe de forma que atente gravemente al interés general de España. Este es el supuesto que se plantea en el art. 155 CE que faculta al Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma para que, en el caso de no ser atendido, cuando se cuenta con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, se puedan adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para que se proteja el citado interés general.
6. En el plano legislativo las Comunidades Autónomas están facultadas para solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o para remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley (art. 86 CE).
7. Las Comunidades Autónomas participan del correcto funcionamiento de las Cortes Generales y de sus comisiones, suministrando la información y la ayuda que se les demande (art. 109 CE).

8. Por último, si bien corresponde al Estado, mediante ley, la planificación de la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, las Comunidades Autónomas suministrarán al Gobierno los datos y las previsiones necesarias para elaborar los proyectos de planificación (art. 131 CE).

En nuestra opinión, si bien la Comunidad Autónoma no es formalmente un Estado, su organización institucional básica reproduce, de forma bastante fidedigna la organización esencial del Estado, puesto que según el art. 152.1 CE se prevé que los Estatutos aprobados por el procedimiento especial del art. 151 CE, reproduzcan en cierta forma el esquema fundamental de las instituciones centrales del Estado, al dotarse este tipo de Comunidad de:

- Una Asamblea legislativa elegida mediante sufragio universal.
- Un Consejo de Gobierno, dirigido por su Presidente elegido por la Asamblea.
- Un Tribunal Superior de Justicia.

En este sentido, el art. 69.5 CE recogía la contingencia de que alguna Comunidad Autónoma podía no haberse dotado de una Asamblea legislativa y que, por tanto, la elección de senadores hubiera tenido que hacerla, por defecto, su órgano colegiado superior. Sin embargo, en la práctica la organización institucional de las Comunidades Autónomas ha seguido un régimen análogo, para todos los casos, pudiéndose decir que en general se hace de forma similar al régimen parlamentario de gobierno del Estado central, con la división clásica de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, si bien respecto al judicial habrá que hacer más adelante una importante matización. Por tanto, si bien la Constitución establecía este esquema para los Estatutos de régimen especial del art. 151 CE, también los de régimen ordinario han seguido el mismo diseño, aunque tenían capacidad para dotarse de otras instituciones propias.

La Asamblea es el órgano representativo, deliberante y legislativo de la Comunidad Autónoma, que en el orden formal (pero no material) de sus competencias es análogo a las Cortes Generales o Parlamento del Estado, debido a que dentro de su ámbito se encuentra la facultad de legislar en las competencias que le correspondan, así como el resto de las funciones clásicas del Parlamento, como la de elección del Presidente de la Comunidad Autónoma, el control al Gobierno autónomo o la elaboración del presupuesto de la Comunidad, entre otras materias³¹⁰.

³¹⁰ Las Asambleas parlamentarias regionales reciben distintas denominaciones, así se llama Asamblea Regional en Murcia, Madrid y Cantabria; Parlamento en Andalucía, Galicia, País Vasco, Cataluña, Baleares, Canarias y Extremadura; Parlamento o Cortes en Navarra; Cortes en Aragón,

Por otro lado, el modelo institucional previsto en el art 152.1 CE y que, como hemos visto, ha sido seguido por todos los Estatutos de Autonomía, establece un Ejecutivo en las Comunidades Autónomas integrado por “un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla”.

Es decir, que el modelo adoptado ha sido el parlamentario, donde el Presidente del Gobierno autonómico nombra y cesa libremente a los demás miembros del órgano ejecutivo, y se somete a la votación de investidura en la Asamblea autonómica. Como corresponde también al sistema parlamentario, el Gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea, y puede ser depuesto mediante una moción de censura.

La organización institucional autonómica se completa, a tenor del artículo 152 CE, con “un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo”, en el que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El Tribunal está compuesto por Salas de lo Civil, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 24/1981 dejaba claro su carácter estatal y único al afirmar que “no es una relación orgánica, sino una relación territorial que deriva del lugar de su sede, y que las competencias de los órganos jurisdiccionales continúan siendo competencias del Poder Judicial, único existente en el Estado”³¹¹.

La doctrina ha seguido esta interpretación del Tribunal Constitucional, para mantener, en análogo sentido, que este Tribunal no es una instancia jurisdiccional de naturaleza autonómica sino estatal. Por eso, anteriormente hacíamos una matización sobre la característica jurisdiccional del mismo. Por tanto, según la doctrina se trata de órganos jurisdiccionales del Estado, que tienen la salvedad de que territorialmente se encuentran en las Comunidades Autónomas, siendo el órgano de mayor rango de la organización judicial en dicha Comunidad.

Para González-Trevijano y Núñez Rivero la competencia sobre el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma no le corresponde a ésta pues “el Poder Judicial es un atributo exclusivo del Estado”³¹². El con-

Valencia, Castilla-La Mancha y Castilla y León. Diputación General de la Rioja y Junta General del Principado de Asturias.

³¹¹ En el mismo sentido que la opinión doctrinal mayoritaria se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en sus sentencias 24/1981, 32/1982, 158/1992 y 114/1994.

³¹² GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.; NÚÑEZ RIVERO, C.: *El Estado autonómico. Principios, organización y competencias*, Editorial Universitas, Madrid, 1998, pág. 149.

trol del mismo se realiza por el Consejo General del Poder Judicial que es un órgano colegiado compuesto por veinte miembros, llamados vocales, nombrados por el rey y elegidos por las Cortes Generales (Congreso y Senado) entre jueces y juristas de reconocida competencia (art. 122.2 y 3 CE), a la vez que el principio de unidad jurisdiccional es, según la Constitución, la base de la organización y del funcionamiento de los Tribunales (art. 117 CE).

Por tanto, es verdad que no se llega al modelo federal pero las Comunidades Autónomas españolas disponen de una gran autonomía para legislar y gobernar dentro del ámbito de las materias que tienen asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este sistema de competencias, el Estado se reserva las materias de interés general como la nacionalidad, la inmigración, las Relaciones internacionales, las de defensa y Fuerzas Armadas, la Administración de Justicia, etc (art. 149 CE), pero la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir muchas otras competencias, algunas dentro de lo que se pueden considerar su campo natural de acción como la ordenación de su territorio, el urbanismo, la vivienda, las obras públicas de interés de para la Comunidad Autónoma en su propio territorio, los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en su territorio de la Comunidad Autónoma, la agricultura y ganadería, los montes o los aprovechamientos forestales, entre otras muchas atribuciones. No obstante, son posibles también las transferencias de competencias en otros muchos asuntos, incluso, algunos de los que podrían estar reservados al Estado.

De ahí que el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea uno de los asuntos más polémicos y complicado del Derecho constitucional pues, por ejemplo, la Constitución plantea una serie de cláusulas de reserva constitucionales³¹³, pero también existen, como ya hemos dicho, otras situaciones como la prevista en el art. 150.2 CE, que permite al Estado transferir o delegar competencias de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas. Además, otras competencias, según los arts 149 y 150.2 CE pueden ser concurrentes, al ejercerse

³¹³ En el apartado de cláusulas de reserva constitucional se podrían mencionar la posibilidad de que el Estado pueda ejercer las competencias de las materias que no se hayan asumido por las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE). La prevalencia de las normas del Estado, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas (art. 149.3 CE). Las leyes de armonización que puede dictar el Estado en relación a las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en materias que se encuentren atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, cuando así lo exija el interés general (art. 150.3 CE). Por último, que los límites al ejercicio de las potestades de las Comunidades Autónomas vendrían dados por los principios de unidad de la Nación española, la solidaridad, igualdad y la libertad de circulación de las personas y bienes.

al mismo tiempo por el Estado y las Comunidades Autónomas como, por ejemplo, en materia de seguridad pública. En este caso a la policía del Estado se puede sumar aquella policía de carácter autonómico, que ejerce su función en situación de colaboración con la estatal.

En este sentido, algunos autores como el administrativista Ramón Parada, ha criticado, como uno de los aspectos más discutibles de la distribución de competencias en el diseño constitucional de nuestra actual Ley Fundamental, su falta de claridad por no haberse resuelto desde el ámbito de la propia Constitución, una delimitación precisa de las competencias que, por un lado, se deben atribuir al Estado y, por otro, a las Comunidades Autónomas, tal y como sucede en los Estados federales. Este autor ha sido muy rotundo en expresar una opinión tajante al escribir que el Estado autonómico camina “hacia la dispersión y la independencia de sus miembros, y por ello, hacia el cantonalismo o la balcanización”³¹⁴.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, del muchas veces polémico y no siempre pacífico tema del reparto de competencias, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha originado algunos roces y fricciones entre las Comunidades y el Estado. El magistrado del Tribunal Constitucional y catedrático de Derecho constitucional, Manuel Jiménez de Parga ha intentado, en el primer voto particular a la Sentencia STC 13/1998 objetivar dicho reparto, con un límite expreso basado en el interés general de España que, según este autor, debe ser “el soporte estructural del reparto de competencias, por ejemplo, entre el Estado, en cuanto poder y administración global, y las Comunidades Autónomas”. No obstante, reconoce que aunque el interés general de España no sea un título competencial, que figure como tal en las listas de los arts. 148 y 149 CE, y no se le pueda considerar como un título competencial específico o precepto casuístico, sin embargo, afirma que “es el principio configurador del reparto de competencias”.

Se trata de proponer por la vía interpretativa una solución que no existe en la legislación positiva, por lo que este tipo de intentos son más intencionales que prácticos. El hecho de que no exista claridad sobre este tema ha motivado muchas críticas, algunas bastante rotundas. Para algunos autores, como Alejandro Nieto, nuestra Constitución ha ido mucho más lejos que los Estados federales, en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, ya que no solo les ha concedido la posibilidad de un amplio abanico de competencias “sino que no ha dispuesto mecanismos adecuados articulación”. Por eso, opina que en España, a diferencia de la República Federal alemana o de Italia, que son dos modelos constitucionales que

tenido mucha incidencia en nuestra Ley Fundamental, “no está asegurada explícitamente la supremacía de las leyes del Estado ni el control de éste sobre los territorios”.

Para este autor, este es uno de los motivos por el que algunas Comunidades Autónomas tienden a la confrontación con el Estado, con el resultado de que cada ley territorial puede suponer un conflicto formal, que se puede agravar con el trasfondo político y social que late en algunas de ellas. Esta es la explicación, para este autor, de que “se ha llegado a lo que muchos denominan la ingobernabilidad del Estado”³¹⁵.

Para tratar de buscar alguna solución a este tipo de problemas se ha intentado recurrir al Derecho comparado, si bien algunos autores cuestionan que la opción de recurrir a técnicas importadas de los Estados federales, especialmente de la República Federal de Alemania, sea la panacea, pues presenta grandes dificultades de adaptación a nuestro marco constitucional que, quizá, puedan no ser superables³¹⁶. Sin embargo, para otros, como para García de Enterría, sólo la efectiva “federalización” del modelo de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la configuración de las técnicas competenciales, coordinadoras y cooperativas, puede frenar el proceso de dispersión en el que se puede sumir el Estado autonómico³¹⁷.

En un sentido similar, Julio Tejedor propone incorporar a nuestro ordenamiento técnicas que resulten básicas para regular la relación de poderes, como la de supervisión federal y la “normalización” de los poderes de coerción federal. Un papel especialmente relevante podrían tener las cláusulas competenciales que tiendan a proteger los intereses de la federación. Es verdad que estas cláusulas se podrían incorporar por vía interpretativa, con un sentido similar a lo que representan en la República Federal alemana, aunque para este autor lo deseable sería que encontrasen un cauce de plasmación constitucional positiva³¹⁸.

Por otro lado, existen otros elementos que son propios de un Estado federal, que podrían corregir esa tendencia a la dispersión del Estado autonómico. Los hay que ya pueden detectarse en el actual diseño constitucional del Estado, como la garantía de la esfera competencial autonómica en los Estatutos, los niveles de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas o la interpretación que aporta el Tribunal Constitu-

³¹⁵ NIETO GARCÍA, A.: *La organización del desgobierno*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 28-29.

³¹⁶ AYLLÓN, M.: *La dictadura de los urbanistas. Un manifiesto por una ciudad libre*, Temas de hoy, Madrid, 1995, pág. 180.

³¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 41.

³¹⁸ TEJEDOR BIELSA, J. C.: *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado autonómico: competencia, prelación y supletoriedad*, Civitas, Madrid, 2000, pág. 41.

³¹⁴ PARADA VÁZQUEZ, R.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 63.

cional en relación al sistema de relaciones y técnicas de cooperación que se han ido articulando en los últimos años.

Sin embargo, no faltan los criterios que se podrían incorporar en nuestro marco constitucional. Por ejemplo, que el Senado tuviera mayor relevancia en cuanto cauce y representación de las Comunidades Autónomas, la mayor dependencia del poder local respecto del autonómico, la equiparación competencial autonómica, la inoperancia de la cláusula residual de competencias en favor del Estado y una mayor autonomía tributaria de las Comunidades.

Por último, la adopción de otros elementos del federalismo exigiría una previa reforma constitucional, como en el caso de la “atribución de soberanía originaria a las Comunidades Autónomas, Senado como cámara de representación territorial, cláusula residual en favor de las Comunidades Autónomas y plena integración de los entes locales en la órbita autonómica”, siendo estos los que considera como los de “mayor peso para asegurar la pervivencia del Estado”³¹⁹.

Por tanto, la organización institucional autonómica se encuentra configurada de forma similar a la del Estado central, pues es el propio art. 152.1 CE el que propone este modelo parlamentario a las Comunidades Autónomas, que han accedido por el procedimiento especial a la autonomía, y nada impide adoptarlo al resto de comunidades, lo que parece indicar un deseo del constituyente de establecer unas Comunidades Autónomas dentro de un sistema de gobierno parlamentario clásico que es descrito con todo detalle en el citado precepto, lo que las dota de un amplio grado de autonomía.

Por otro lado, las dificultades que, en ocasiones, se presentan para articular un sistema armonioso de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se podrían resolver introduciendo mecanismos de tipo federal, que permitiesen una mejor relación de poderes, que se podrían incorporar a través de una vía interpretativa o en caso de producirse una mayor y más clara voluntad política se podrían introducir mediante la reforma de la Constitución, para incorporar técnicas de supervisión federal y de “normalización” de los poderes de coerción federal.

³¹⁹ *Ibidem*.