

El sistema político constitucional español: una mirada general después de treinta y siete años de vida

Alfonso Córdoba Baviera*

RESUMEN

El presente estudio tiene una empresa última concretamente establecida que es la de hacer un barrido expositivo y analítico por todo el sistema constitucional español cristalizado por la Constitución de 1978 a fin de exponer al lector americano las complejidades teóricas y prácticas que implica un modelo parlamentarista combinado con una monarquía parlamentaria así como, debido a tal modelo, las estrechas relaciones entre los poderes públicos, principalmente, las del ejecutivo con el legislativo que, en muchos de los casos, producen una indiferenciación de fronteras entre ambos. Sin obviar la inferencia que estos dos poderes son capaces de ejercer en la administración de la justicia asignada constitucionalmente al poder judicial. Sumado a esto, se estudia y se detalla el universo político y las mutaciones que su diseño constitucional está sufriendo debido a una fuerte crisis después de treinta y siete años de vida generada por la concienciación de la sociedad civil como actor relevante dentro del dinamismo político e institucional exigiendo la generación de elementos propios de otras tipologías democráticas diferentes a la representativa.

Palabras clave: Constitución, Sistema político, Poderes públicos.

* Cursante de la Especialización en Derecho Constitucional (Universidad Arturo Michelena, Venezuela). Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia (España). Profesor Contratado en la Universidad de Carabobo y en la Universidad Arturo Michelena". E-mail: cordobabaviera@gmail.com

Spanish constitutional political system: an overview after thirty- seven years of life

ABSTRACT

The present study has specifically established as a last purpose to make an expository and analytical sweep across the Spanish constitutional system crystallized by the 1978 Constitution to expose the American reader the theoretical and practical complexities involving a parliamentary model combined with a parliamentary monarchy and because such a model, the close relationship between public authorities, mainly the executive to the legislature, in many cases, produce an undifferentiated border between the two. Without ignoring the inference that these two powers are able to exercise in the administration of justice constitutionally assigned to the judiciary. Added to this, is studied and the political universe and mutations that his constitutional design is suffering due to a severe crisis after thirty-seven years of life generated by the awareness of civil society as a significant actor in the political dynamism detailed and demanding institutional generating elements of other different types of representative democracy.

Keywords: Constitution, Political system, Public authorities.

El sistema constitucional español y sus subsistemas

A fin de proceder a un estudio detallado de la ordenación española en materia constitucional, es interesante acudir a la clasificación establecida por García-Pelayo (2009:198-200), el cual enuncia y desarrolla una secuencia de mínimos de la que parte cualquier análisis de esta índole. Si bien el sistema constitucional es un vasto conjunto de reglas y principios,

éste no forma un todo homogéneo e indiseccionable sino que, muy por el contrario, es la sumatoria de dos subsistemas denominados “normativo constitucional” y “político constitucional”.

El subsistema normativo constitucional se estructura en torno a la reunión de todas aquellas normas referidas a los valores y objetivos políticos, a las competencias y relaciones entre los Poderes Públicos y a las instituciones establecidas o reconocidas por las Constitución destinadas a cumplir funciones constitucionales. Las relaciones habidas entre la diversidad de elementos que comprende este subsistema normativo son, de manera necesaria, relaciones de naturaleza jurídica y, por ende, deben ser observadas a través de la aplicación de los métodos interpretativos jurídico-constitucionales siendo su regulador último el Tribunal Constitucional.

Por su parte, el subsistema político abarca las relaciones de poder entre los sujetos y actores constitucionales, ostentadores de poder público o no, que, o bien actualizan políticamente la Constitución, o bien operan con arreglo a las opciones y posibilidades permitidas por ésta. En este microsistema dentro de otro macro, el sistema constitucional, actúan e interactúan el Gobierno, las Cortes Generales, la Administración Pública o el Consejo General del Poder Judicial bajo el paraguas de la ciencia política.

De manera general, se observa que los sujetos y entes públicos son coincidentes en ambos subsistemas. Este hecho no genera una incongruencia pues ha de pensarse que “los factores políticos condicionan la normatividad constitucional” (Verdú, 1999:59) lo que produce el fenómeno de duplicidad de elementos entre ambos subsistemas diferenciándose aquéllos en términos funcionales y/o competenciales.

Política, poder y constitución

Aceptando que “la política hace referencia a múltiples aspectos de la conducta social, especialmente a la lucha del hombre por obtener el poder”

(Flores, 2005:42), éste último debe entenderse en los términos dibujados, principalmente, por Weber (1975) y Bobbio, Matteucci y Pasquino (2002) al elevarlo a la categoría de sustancia fundamental del universo político que otorga a su poseedor, en una situación social, la capacidad de imponer a los demás una definición de metas y un modelo de organización.

En esta misma línea profundiza Carpizo (1999) al caracterizar el poder como una relación asimétrica cristalizada en la imposición de voluntad del sujeto que manda sobre el que obedece y, como una relación dinámica ya que se trata de un fenómeno social. El vínculo establecido entre quien manda y el que obedece cambia constantemente, se modifica de acuerdo con las circunstancias de tiempo y espacio así como con el comportamiento de los actores sociales.

Todo este proceso de politización e institucionalización del poder en la gestación del Estado dentro de una concreta nación tendrá como estadio posterior la eclosión del poder constituyente y, a su vez, la redacción, aprobación, sanción y promulgación de su Constitución.

“El Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional” (Schmitt, 1970:86-87).

Al Poder Constituyente es al que debemos retrotraernos para comprender el sistema constitucional español generado en 1978 con aprobación de la Constitución el 27 de diciembre de ese mismo año. Ha de pensarse en aquél como un poder creador de la Constitución y superior a los Poderes Públicos consagrados en ella (Sieyès, 1988). Dicho en otros términos, el Poder Constituyente es la voluntad que configura la forma de

organización política del Estado español, en este caso, puesto que establece las bases del pacto político tal como se manifiestan en la distribución de las ramas del Poder Público y sus relaciones con los ciudadanos.

La organización del poder del estado

Hasta el momento se ha expuesto la relación habida entre la política y la Constitución a través del puente construido entre ambos elementos modernos, el poder. Ahora bien, la organización de ese poder estatal o del Estado ha de verse desde dos ópticas divergentes pero complementarias dado que sin esa doble distribución se retrotraerían las formas estatales modernas y contemporáneas al modelo europeo del Estado Absoluto, en el cual sólo existía una distribución jerarquizada y, consecuentemente, vertical, en la que se repartían en cascada las cuotas de poder pero siempre con la característica de dependencia funcional del estrato inferior frente al superior.

Por ello, es necesario clarificar la distinción entre la forma de Estado (distribución vertical del Poder Público atendiendo al criterio territorial) y el sistema de Gobierno (división horizontal del Poder bajo un criterio funcional)

1.- Forma de Estado

En la historia reciente de España, la forma de Estado sigue estando sometida a un largo y complejo proceso de construcción aun abierto que inició con el cambio político experimentado al pasar de una dictadura a una democracia cuyas características principales son las siguientes (Aragón, 2006:88):

- a) Se trata de un Estado políticamente descentralizado, esto es, una especie singular dentro del género “Estado compuesto”.

- b) Esa descentralización política, respecto de los poderes legislativo y ejecutivo, ha alcanzado un nivel equiparable al máximo que sólo tienen algunos Estados federales, si bien la descentralización no alcanza en cambio al poder judicial.
- c) Con excepción de una parte pequeña del territorio (las ciudades de Ceuta y Melilla), y salvo determinados “hechos diferenciales”, la descentralización política es general y simétrica.
- d) El sistema de distribución territorial de competencias, que es uno de los más complejos que el Derecho comparado ofrece, se ha venido concretando por obra del Tribunal Constitucional, que desempeña así, en mayor medida que sus equivalentes en otros Estados compuestos, la función de pieza capital de dicho sistema.
- e) La articulación jurídica de la estructura territorial del Estado no se contiene en un único texto, la Constitución, sino en un bloque normativo (también de los más complejos en el panorama del Derecho comparado) formado por la Constitución y diecinueve Estatutos de Autonomía.

2.- Sistema de Gobierno

La distribución de los poderes públicos se realizó en base al sistema tradicional europeo, el parlamentarismo. El constituyente español no mantuvo este sistema parlamentario por oposición al modelo americano, el presidencialismo, sino que se decidió continuar con esta fórmula endémica del Antiguo Continente.

En el parlamentarismo, las estructuras de los Poderes y la relación de los mecanismos entre ellos tienen una concepción diferente y diferenciada a la presidencialista, tratándose de un sistema representativo, lo cual afecta de manera frontal a la democracia, entronándose el modelo democrático representativo muy por encima del directo y del participativo. Todo lo cual da lugar a que, en el proceso de toma de decisiones, las Cortes

Generales son pieza fundamental en la dinámica política de España ya que tienen para sí un rol sustancial en materia de legislación, aprobación de presupuestos y control del Gobierno.

Se hace necesario desgranar toda esta información dada la complejidad que supone el sistema constitucional español. En síntesis, España mantiene la diferenciación de los Poderes Públicos en los tres clásicos (división tripartita): Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

2.1.- El Poder Legislativo

De la breve reseña sobre el parlamentarismo ya se denota que el poder público de mayor relevancia en la política española es el poder legislativo.

Esta potestad de legislar del Estado es ejercida por las Cortes Generales que, añadido a esto y entre otras tantas funciones, controlan la acción del Gobierno (art. 66.2 CE). Como se deduce de la semántica “Cortes Generales”, España posee un poder público con funciones legislativas basado en la bicameralidad debido a su estructura territorial resultando aquellas funciones del trabajo conjunto entre el Congreso de los Diputados y el Senado (art. 66.1 CE).

Pese a que la Constitución determina la composición del Congreso de los Diputados en un número comprendido entre los 300 y 400 Diputados (art. 68.1 y 2 CE), la LOREG lo fija en 350 (art. 162.1). Asimismo, el propio cuerpo constitucional establece como circunscripción electoral a la provincia y atribuye a Ceuta y Melilla un Diputado a cada una de ellas. No obstante, se remite a una ley, la LOREG, para distribuir el resto de Diputados. Por su parte, el Senado, como Cámara de representación territorial al tratarse España de un Estado descentralizado (art. 69.1 CE) se conforma por 266 Senadores sin mayores complicaciones.

Los respectivos Reglamentos de las Cámaras indican que el funcionamiento de las mismas se lleva a cabo a través del trabajo, principalmente, de los grupos parlamentarios. Dichos grupos varían en cantidad dependiendo de la Cámara a observar así pues, mientras que para el Congreso el número mínimo de constitución no será inferior a 15, en el Senado, su límite suelo es 10, con sus respectivas excepciones. A lo presentado se le debe adicionar la prohibición expresa de no poder formar parte de grupos parlamentarios separados aquellos diputados o senadores que hayan concurrido a elecciones con partidos distintos (arts. 23 RCD y 27 TRRS).

Lo realmente destacable de las Cortes Generales no es tanto su composición y funcionamiento sino su relación con el poder ejecutivo, vinculaciones que son explicadas más adelante.

2.2.- El Poder Ejecutivo

La Exposición de Motivos de la ley reguladora del Ejecutivo Nacional explica de forma muy sintética que “tres principios configuran el funcionamiento del Gobierno: el principio de dirección presidencial, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos –arts. 97 CE y 1.1 LG–; la colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros –art. 108 CE–; y por último, el principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión –art. 4 LG–” (Exposición de Motivos, LG).

Por lo que incumbe a su composición, el Gobierno es integrado por el Presidente, el Vicepresidente o los Vicepresidentes y, en su caso, los Ministros (arts. 98.1 CE y 1.2 LG). No se trata de una composición compleja, en principio, dado que en términos constitucionales y legales se intenta no burocratizar el poder, ahora bien, cosa distinta es lo que ocurra en la realidad política del momento en donde sí se ha producido

cierta aglomeración de puestos de asesoramiento y dirección. Pese a esto no se han alcanzado niveles quasipatológicos como lo sucedido en otros Estados democráticos occidentales.

Que se diferenciara entre las figuras del Jefe de Estado y el Presidente del Gobierno no suponía una novedad en el momento de la redacción de la Constitución, lo que sí supuso un claro avance democrático fue la adjudicación de la Jefatura de Estado al heredero al trono de un nuevo paradigma monárquico, de esta manera quedó como forma política del Estado español la Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE).

La regulación ofrecida por la Constitución respecto a la Jefatura de Estado es relativamente escueta, tan sólo cuenta con nueve artículos que van del 56 al 65, los cuales integran el Título II “De la Corona”. Como ya se ha dicho, el Rey es el Jefe del Estado cuya razón de existencia es el arbitrio y moderación del funcionamiento regular de las instituciones y la asunción de la más alta de representación del Estado español en las relaciones internacionales, entre otras funciones constitucionales (arts. 56.1 y 62 CE).

2.3.- Las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo

Planas (citado por Contreras, 2011:67) enunció una serie de ítems característicos de los sistemas parlamentarios que son aplicables al sistema español:

- a) Es régimen ministerial: gobierna el Consejo de Ministros, encabezado por el Presidente del Gobierno (arts. 1.3 y 5 LG).
- b) Existe un Ejecutivo bicéfalo, con un Presidente del Gobierno y un Jefe de Estado, el Rey de España (art. 56 CE).
- c) Es necesaria la confianza expresa de las Cortes Generales para ejercer funciones de gobierno (arts. 81 a 92 CE y arts. 22 y 26 LG).

- d) El Presidente del Gobierno es el líder del partido que conforma la mayoría de las Cámaras, y los miembros del Gobierno (Vicepresidentes y Ministros) son todos miembros del Congreso de Diputados.
- e) El mandato del Gobierno se circunscribe al período de la legislatura parlamentaria, 4 años, (arts. 68.4, 69.6 y 99.1 CE). No obstante, puede culminar antes si la mayoría parlamentaria del Congreso de los Diputados le revoca la confianza o adopta una moción de censura (art. 114 CE). En estos supuestos, el Presidente del Gobierno se ve obligado a presentar su dimisión procediéndose a la elección de un nuevo Presidente siguiendo el procedimiento del art. 99 sin que haya en ningún momento un proceso electoral ni intervención de la ciudadanía.
- f) El Gobierno es políticamente responsable ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE).
- g) En caso de romperse la identificación entre Gobierno y la mayoría parlamentaria, el primero puede proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales (art. 115.1 CE).

2.4.- Poder Judicial

Su regulación se encuentra conformada por el conglomerado legal del Título VI de la CE y la Ley Orgánica del Poder Judicial, siendo la justicia española emanada del Pueblo y administrada en nombre del Rey por Jueces (Juzgados) y Magistrados (Tribunales) bajo los principios de unidad jurisdiccional, independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento a la ley (arts. 117 CE y 1 y 104 LOPJ). Por ende, a ellos, Juzgados y Tribunales, les corresponde en exclusiva la potestad jurisdiccional, que no es otra que juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.2 CE).

Ahora bien, la cúspide del Poder Judicial no está copada por un órgano sino por dos, es un Poder bicéfalo. Nos encontramos con el

Consejo General del Poder Judicial en cohabitación con el Tribunal Supremo.

El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno de este Poder Público (arts. 122.1 CE y arts. 104.1 y 558.1 LOPJ) y se integra de la siguiente manera (arts. 122.3 CE y arts. 566 y 567 LOPJ):

- a) Por el Presidente, cargo ostentado por el titular de la Presidencia del Tribunal Supremo.
- b) Por veinte miembros, llamados Vocales, nombrados por el Rey, de éstos:
 - a. Doce entre Jueces y Magistrados en servicio,
 - b. Cuatro juristas de reconocida competencia a propuesta del Congreso de los Diputados, y
 - c. Cuatro juristas de reconocida competencia a propuesta del Senado.

Aunque parezca una incongruencia declarar constitucionalmente la independencia de los Jueces y Magistrados respecto de los otros Poderes Públicos e, inclusive, del Judicial, dicha independencia es referida a la no existencia de vinculación jerárquica en la aplicación del derecho al caso concreto, en ningún supuesto a las funciones gubernativas propias al Consejo, tales como la proposición de nombramientos de Jueces y Magistrados o la regulación de la estructura y funcionamiento de la Escuela Judicial y del Centro de Documentación Judicial (art. 560.1 LOPJ).

Muy por el contrario, lo que sí es apreciable al diseccionar la integración del ya referido órgano gubernativo, es la intervención del Poder Legislativo, o séase, de las Cortes Generales, las cuales determinan el cincuenta por cien de la composición del Consejo. Esto supone implicaciones políticas de alta relevancia pues, piénsese que, según sea el color predominante en las Cortes será del que se impregnará el Consejo del Poder Judicial. En los supuestos de no mayoría

cualificada por un partido político, comenzará el juego político de los pactos.

Por su parte, el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (art. 123.1 CE). Dicho en otros términos, el Tribunal Supremo es competente para conocer de toda aquella diatriba jurídica a excepción de las atribuciones propias asignadas al Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional es diferente y diferenciado, a nivel competencial, del Poder Judicial teniendo una función jurisdiccional especializada para conocer (art. 161.1 CE y art. 2.1 LOTC):

- a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo 2º de la CE.
- c) De los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

Tal como determina la Exposición de Motivos de la LOTC, “las funciones atribuidas al Tribunal Constitucional se desarrollan (...) de acuerdo con (...) la protección de la supremacía constitucional, y la consiguiente depuración del ordenamiento de las normas contrarias a los mandatos constitucionales, se complementan con la protección de derechos fundamentales, así como la resolución de conflictos territoriales”.

Si bien el Tribunal Constitucional no constituye *per se* un Poder Público sino que cumple “con una tarea especialmente relevante, como centro de equilibrio del sistema de poderes separados, territorial y

funcionalmente” (Exposición de Motivos I, LOTC), éstos sí influyen en su toma de decisiones político-constitucionales ya que tanto el Ejecutivo, el Legislativo como el Judicial determinan su composición, doce miembros en total, en los términos siguientes (art. 159.1 CE y art. 16 LOTC):

- a) Cuatro miembros a propuesta del Congreso.
- b) Cuatro a propuesta del Senado.
- c) Dos a propuesta del Gobierno.
- d) Dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

Hasta el momento se han tratado dos órganos que integran el Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Supremo, así como un actor con competencias jurisdiccionales ajeno pero interrelacionado en los términos ya descritos con este Poder Público, el Tribunal Constitucional, pero aún queda otro actor, el Ministerio Fiscal. Ministerio que cuenta con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial pero sometido a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica (art. 124.2 CE y art. 2 LEOMF).

Lo interesante del Ministerio Fiscal es el principio de dependencia jerárquica y, por ende, hay que preguntarse de qué órgano depende y no es otro que de la Fiscalía General del Estado. El Fiscal General es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial (art. 124.4 CE); añadido a esto, “el Gobierno podrá interesar del Fiscal General del Estado que promueva ante los Tribunales las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público” (art. 8.1 LEOMF). Por todo ello, su propuesta y sus actuaciones tienen un alto componente de intereses políticos del Poder Ejecutivo.

El sistema democrático

Democracia

“La Democracia es un modelo de conducción política que traduce una metodología de vida, un sistema social de organización del poder que se manifiesta en un modelo de conducta. Está construida sobre la base de unos principios fundamentales como lo son: el reconocimiento de libertades individuales y colectivas; el ejercicio popular de la soberanía; la elección para cargos públicos; la separación de poderes y la participación” (Puerta, 2010:33).

A efectos de este concreto análisis del sistema constitucional español, desde la óptica del concepto de democracia es interesante iniciar el estudio a partir de la definición de Puerta, ignorando otras concepciones filosófico-políticas como la democracia literal (Sartori, 2007:27-30) por no adecuarse a nuestros intereses.

Pudiera afirmarse que la democracia española, al igual que muchas de las democracias occidentales, se encuadra dentro de los contornos ofrecidos por Quiroga (2000) al conceptualizar la democracia con una “definición intermedia” entre la concepción sustancial y procedimental al integrar reglas de procedimientos, valores y políticas democráticas.

De esta manera, leemos en el Preámbulo y en el Título Preliminar de la Constitución el interés de establecer una sociedad democrática avanzada en aceptación de un modelo estatal a imagen de un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

No obstante a la sustantividad dada a la conceptualización de democracia, impregnada de principios y valores, se da una

complementariedad con la concepción procedimental asimilando el fenómeno democrático como aquel “conjunto de reglas, primarias o fundamentales, que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1986:14). Esto lo encontramos, como ejemplo más relevante, en el artículo 99 de la Constitución en donde se establece el procedimiento para propuesta y nombramiento de la persona que ocupará la Presidencia del Gobierno.

Los modelos democráticos barajados y, con posterioridad, incluidos en el texto constitucional por el legislador fueron la democracia directa y representativa. La democracia participativa, entendida como “el involucramiento individual o a través de organizaciones en la formulación y la gestión de políticas públicas” (López para González, 2013:21), ni tan siquiera se puso a debate sobre la mesa ya que aparece en la década de 1960 en el marco de las acciones de organizaciones de izquierda estudiantiles para luego difundirse entre la clase obrera en 1970 (Macpherson, 1982). Por lo tanto, para cuando se aprueba la Constitución en 1978, la democracia de tipo participativo está en un período de postgestación y no había permeado la cultura política de la España de ese momento.

De ambos tipos democráticos albergados en el texto constitucional, sin duda alguna, prima la democracia representativa sobre la directa. Aunque con la aprobación de la Constitución de 1978 llegaron aires de renovación para la democracia directa, el legislador constitucional dejó patente una clara inclinación hacia la democracia representativa, bordeando sin penetrar en la directa. Pero esto no es algo sorprendente o que cause asombro, tradicionalmente España se ha mostrado cómoda con una democracia liberal y, en línea lógica, a gusto con la delegación de soberanía y la representatividad en la toma de decisiones políticas que, a su vez, son elementos que dimanaban del sistema parlamentarista en donde sólo se produce una elección directa de los gobernantes y es la de las Cortes Generales, el resto de gobernantes son elegidos a través de procesos indirectos para los cuales la ciudadanía delega en los Diputados y en los Senadores. Ejemplos de lo mencionado encontramos el ya reiterado

artículo 99 (elección del Presidente del Gobierno) o en el artículo 122.3 CE (elección de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial) e, inclusive, hay designaciones de cargos de segunda delegación como lo es la del Fiscal General del Estado, el cual es propuesto por el Presidente del Gobierno y, éste a su vez, es propuesto por los Diputados elegidos por la ciudadanía (arts. 68 y 125CE).

Partidos Políticos

Ha de pensarse que la institución del partido político es la célula básica y fundamental de la democracia española al tratarse ésta de una democracia marcadamente representativa y encuadrada en un sistema de gobierno parlamentarista puro. No obstante a esta relevancia política, la Constitución no da un concepto de lo que debemos entender por partidos políticos, pero sí aclara que “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política” (art. 6 CE). Dicho en otras palabras, la finalidad de éstos es “es la de aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político.” (Exposición de Motivos, LOPP).

Al tratarse de una democracia de tradición liberal, tanto la Constitución como el resto de leyes, orgánicas y ordinarias, que regulan los partidos y su sistema, son sumamente garantistas y proteccionistas consagrando “el principio de libertad en su triple vertiente de libertad positiva de creación, libertad positiva de afiliación y libertad negativa de pertenencia o participación” (Exposición de Motivos, LOPP).

Si por partido político aceptamos una definición de mínimos como la sugerida por Sartori que lo considera como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elección a sus candidatos a cargos públicos” (citado por Román para Pastor, 1988:185), el

espectro en el cual se incluyen estas organizaciones de naturaleza político-partidista es amplio.

Sistema de Partidos

El sistema de partidos español, es decir, la interacción entre los partidos dentro de la realidad política nacional, puede encuadrarse en un modelo sistemático de partido determinado teniendo en cuenta unas concretas variables como son la fuerza electoral, la fuerza parlamentaria, el potencial de gobierno y el potencial de alteración de otras tácticas, el denominado “chantaje político”, manifestado por las diferentes instituciones políticas (Sartori citado por Román para Pastor, 1988:217-220).

De esta manera, vamos a centrarnos en la fuerza electoral y la fuerza parlamentaria dado que estos datos se obtienen de cifras estimadas y objetivas mientras que, el potencial de gobierno y de alteración de otras tácticas precisan de un análisis profundo en exceso cuando lo pretendido es mostrar a vista de pájaro todo el sistema constitucional español y no en exclusiva el sistema de partidos.

La fuerza electoral se obtiene de las encuestas periódicas realizadas por el CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), Organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de la Presidencia (Ley 4/1990, de 29 de junio y Real Decreto 1526/1990, de 8 de noviembre). El resultado de la aplicación de las mencionadas encuestas, arroja el siguiente barómetro (Barómetro de octubre 2014, Estudio nº 3041):

El sistema político constitucional español: una mirada general después de treinta y siete años de vida

BARÓMETRO CIS OCTUBRE 2014		
	Voto directo en la encuesta	Estimación de voto CIS (en % sobre voto válido)
PP	11,7%	27,5
PSOE	14,3%	23,9
IU (ICV en Cataluña)	3,7%	4,8
UPyD	2,1%	4,1
CiU	2,0%	3,8
Amaiur	0,4%	0,9
PNV	0,4%	1,0
ERC	1,9%	2,3
BNG	0,1%	0,4
CC	0,1%	0,3
Comprís-Equo	0,3%	1,1
FAC	0,1%	0,1
Geroa Bai	0,0%	0,0
UPN	0,1%	0,1
Podemos	17,6%	22,5
Ciudadanos	1,5%	2,1
Otros partidos	1,8%	2,3
Votos blancos	4,2%	3,0
Voto nulo	0,1%	
Abstención (“No votaría”)	15,7%	
No sabe	19,5%	
No contesta	2,4%	

Fuente: www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html

Ahora bien, a fecha de enero de 2014, la composición de los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados es la siguiente (2011 hasta la actualidad):

Grupo Parlamentario	Miembros
Grupo Parlamentario Popular en el Congreso	185
Grupo Parlamentario Socialista	110
Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)	16
Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural	11
Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia	5
Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)	5
Grupo Parlamentario Mixto	18
TOTAL	350

Fuente: www.congreso.es

El Senado distribuye sus escaños entre los grupos parlamentarios de la siguiente manera:

Grupo Parlamentario	Electos	Designados	Total
Popular en el Senado	132	28	160
Socialista	48	16	64
Catalán en el Senado <i>Convergència i Unió</i>	9	4	13
Entesa pel Progrés de Catalunya	7	2	9
Vasco en el Senado (EAJ-PNV)	4	1	5
Mixto	8	7	15
TOTALES	208	58	266

Fuente: www.senado.es

Siendo conocedores de estos datos y estudiándolos a la luz de la tipología de los sistemas de partido según Sartori (Román para Pastor, 1988:219) se llega a la conclusión de que la dinámica partidista responde a un sistema competitivo de multipartidismo limitado (Partido Popular -PP- y Partido Socialista Obrero Español –PSOE-) cuya estructura de poder presenta poca fragmentación. Pese a este devenir de la cultura política española, la crisis que irrumpió a principios del siglo XXI y el descrédito de los partidos tradicionales han hecho que aparezcan nuevas formas políticas que están alterando el tradicional bipartidismo informal.

Sufragio y Elecciones

Este apartado no supone una gran profundización dada la característica sumamente marcada de la representatividad en el sistema político español. La ciudadanía española tan sólo puede elegir de manera directa a los miembros de los órganos que conforman el Poder Legislativo en sus diversas estratificaciones territoriales, es decir, a nivel estatal (Cortes Generales), a nivel autonómico (Parlamento u otra denominación de la respectiva Comunidad Autónoma) y a nivel municipal (Consejos Municipales).

Por lo que respecta al sufragio, su regulación da inicio con el artículo 23 del texto constitucional:

“1.- Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2.- Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

Todo ello es desarrollado en el Título Primero de la LOREG (arts. 2 a 7) siguiendo la diferenciación constitucional entre el sufragio activo y pasivo. Esto no reviste mayor estudio dada la homogeneidad del derecho al voto en las democracias postmodernas occidentales. Lo más destacable, si al caso se refiere, es la caracterización del sufragio activo como personal, universal, secreto y directo.

El sistema electoral, con una periodicidad de 4 años, ya resulta más interesante a efectos investigativos puesto que, “como conjunto de elementos contenido en la normativa electoral, conduce o incide en la conversión de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder institucionalizado (escaños o cargos electivos)” (Vanaclocha para Pastor, 1988:274). Desde luego, las elecciones más importantes son las que afectan a las Cortes Generales ya que, como se viene apuntando a lo largo del trabajo, el poder legislativo es el punto sobre el que orbita el resto del sistema político-constitucional.

España sigue el principio de elección mayoritaria resumible en la idea de que “quien gana la mayoría de los votos, gana las elecciones”. Pero esto no fue óbice para introducir una excepción a este principio adoptando otro tipo de sistema electoral identificado con el principio de elección proporcional o de representación proporcional para el caso de la conformación del

Congreso de los Diputados (aplicación del sistema D'Hondt), excluyendo a los representantes de Ceuta y Melilla que su elección se regirá por el primero de los principios expuestos. De esta manera, “la representación política que produzca en cada caso la elección (...) se distribuya de modo proporcional al número de votos de cada candidatura” (Vanaclocha para Pastor, 1988:274).

Art. 163 LOREG: “1.- La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

- a). No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.
- b). Se ordenan de mayor a menor en una columna las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.
- c). Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente.
- d). Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.
- e). Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

2.- En las circunscripciones de Ceuta y Melilla será proclamado electo el candidato que mayor número de votos hubiese obtenido.

Reforma constitucional

Las fuentes que explícitamente regulan el procedimiento de reforma en el ordenamiento español se encuentran en la Constitución (arts. 166 a 169), en los Reglamentos del Congreso (arts. 146 y 147) y del Senado (arts. 152 a 159) y en la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

La Constitución española no contempla otros mecanismos para su modificación que los establecidos en los artículos 167 y 168. Ambos procedimientos son llamados o designados por la doctrina como procedimiento general o reforma simple o simplificada y procedimiento excepcional o reforma agravada (De Vega, 1988). La primera de estas modalidades se define como aquella que no es agravada. Por ende, esa conceptualización delimitada en contraposición nos lleva a determinar el significado de la reforma agravada de la Constitución siendo ésta cualquier revisión total o parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo 2º, Sección 1ª del Título I (derechos fundamentales y libertades públicas) o al Título II (la Corona).

El agravamiento en el proceso de reforma referente a la Corona no se establece en respuesta a una protección histórica de la monarquía española, sino porque el Rey es concebido como Jefe del Estado español y, como Jefatura de Estado, la institución debe ser resguardada de arbitrariedades del partido en el Gobierno con mecanismos más rígidos que el resto del articulado constitucional, a salvo quedan, claro está, los derechos fundamentales y libertades públicas. Ello no implica que España como nación soberana, si así lo decidiera, puede modificar su forma política y pasar de una Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE) a una República dado que la soberanía nacional reside en el pueblo español y no en la Corona (art. 1.2 CE). Todo ello, siempre y cuando, se respeten los cauces formales establecidos en la Constitución.

Retos del sistema español

El año 2014 ha significado el fin de período de vital importancia en la historia política de España. Con el fallecimiento de Adolfo Suárez y la abdicación del Rey Juan Carlos I, ahora Rey Emérito, desaparecen de la escena dos actores fundamentales en La Transición y en la democracia actual del país dando comienzo una nueva andadura con la coronación de Don Felipe VI hacia un camino de cambio político marcado por darle solución a tres hechos que están agrietando los muros de carga que sostienen el sistema político-constitucional en pie: la crisis y el cuestionamiento sobre el modelo democrático y la actuación de los partidos tradicionales, el modelo de Estado al que aspira la sociedad española y la corrupción.

La corrupción es un tipo penal que, a primera vista, parece que se salga del objeto de este estudio pero nada más lejos de la realidad. El que haya surgido a flote esta patología propia de quienes ejercen la gestión pública es síntoma del saneamiento del poder judicial.

Los casos de corrupción y de otros delitos económicos parejos a ella, son por actuaciones y hechos que ocurrieron a partir de 2005 e, inclusive, con anterioridad. Tal situación podría conducir al desánimo de la sociedad civil con la afluencia de imputaciones casi diarias, no obstante, detrás de cada imputación y juicio hay una sentencia imponiendo condena. No hay inmunidad absoluta. Los jueces y magistrados, de manera sistemática, están tomando actuaciones que hace años nadie hubiera imaginado ante personajes intocables como lo eran la Infanta Cristina de Borbón (hermana del Rey), la cantante Isabel Pantoja, Luis Bárcenas (ex tesorero del Partido Popular, actual partido en el Gobierno de España) o Jordi Pujol (Presidente de la Generalidad Catalana desde 1980 a 2003).

Todos estos casos salen a relucir porque las instituciones del Estado están funcionando: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Ministerio Fiscal y los Jueces y Tribunales. La crisis y la desigualdad social

están llevando a la sociedad a pedir justicia y el poder judicial la está administrando pese a las inferencias de los otros poderes públicos.

Esta presión viene dada por los poderes ejecutivo y legislativo que, como resultado de la fórmula parlamentarista, la frontera entre ellos es delgada y, en algunos tramos, hasta difusa. Tanto el Partido Popular (PP) como el Partido Socialista Obrero Español (POSE) cuentan entre sus filas con casos de corrupción y malversación de fondos en sus delegaciones autonómicas: Comunidad Valenciana, Castilla León, Baleares, Andalucía... Un ejemplo de esta presión es la dimisión del, hasta el pasado 18 de diciembre de 2014, Fiscal General del Estado, Eduardo Torres-Dulce, el cual argumentó “razones personales”. Es innegable que el proceso abierto contra la Infanta supuso un serio desgaste político al Gobierno del PP, al igual que es, cuanto menos curioso, que un padre de la Constitución de 1978, Miquel Roca, sea el abogado de Cristina de Borbón.

Todo ello crea un enorme malestar social, pesimismo y descrédito en los poderes constituidos. Pese a esto, lo que realmente se evidencia es que el Poder Judicial reclama su cuota de independencia frente a los otros Poderes y que su finalidad constitucional está siendo llevada a cabo de la mejor manera posible.

No obstante a la vertiente judicial de la corrupción, ésta tiene una consecuencia política que deriva hacia un enorme cuestionamiento de la democracia y una crisis de los partidos tradicionales. Como ya se ha mencionado con anterioridad, el parlamentarismo cristalizó un modelo democrático basado en la representatividad delimitando la aplicación de los mecanismos propios de la democracia directa y esto mismo es lo que sucedió a partir de 1978 puesto que la Constitución concretó el Estado democrático en la articulación de “un amplio sistema representativo basado en elecciones periódicas y libres por sufragio universal” (Aragón, 2006:78).

Consecuencia de ello es que el sistema orgánico institucional español está siendo zarandeado por la sociedad que exige una interacción real en la

vida política y una facilitación al acceso de los cauces de la democracia directa pues, si bien aquéllos están regulados constitucionalmente, la problemática radica en la dificultad a la hora de poner en marcha su maquinaria. Ya se han levantado voces que advierten que la estructura democrática actual adolece de un fuerte liberalismo decimonónico y que éste debe ser corregido con elementos de la democracia participativa dado que la crisis política ha provocado un hondo socavón en la credibilidad de los partidos mayoritarios de muy difícil recuperación.

Es ahí, aprovechando esa brecha, por donde han conseguido introducirse en la dinámica política española nuevos partidos. La irrupción más llamativa y controversial es la llegada de Podemos que, como se observa en el barómetro del CIS ya presentado, obtiene el mayor porcentaje en intención de voto (17,6%) frente a los dos partidos tradicionales, el PP (11,7%) y el PSOE (14,3%).

Por último, el modelo de Estado asumido por el legislador constitucional de naturaleza descentralizada pero desentendiéndose de la estructura federativa, fue una solución intermedia y aceptada por las facciones centralistas y las federalistas en el proceso constituyente español. Empero, este modelo híbrido de forma de Estado colapsó a inicios del año 2013 con los intentos independentistas de Cataluña por parte de diversos partidos políticos autonómicos llegando a su punto álgido con la “consulta catalana” del 9 de noviembre de 2014, que era algo tan simple como un eufemismo de referéndum, en la que se preguntaba a los catalanes si deseaban la independencia respecto al resto del territorio nacional español.

El actuar y proceder del independentismo en la política catalana no es más que el resultado de una viabilidad ya extinta de un modelo territorial válido sólo para el consenso postfranquista y predemocrático que el Ejecutivo Nacional actual no ha sabido manejar y mucho menos la oposición. El panorama partidista muestra visiones muy divergentes como la tomada por el PP, que apuesta por una neocentralización tamizada por una suave autonomía local, o por el PSOE, que aboga por una España federal.

De modo conclusivo, los retos a los que se enfrenta la España del siglo XXI son de difícil solución pues se encuentran interrelacionados. Un poder ejecutivo y uno legislativo que van agarrados de la mano se han visto saturados por la corruptela que ellos mismos engendraron provocando, consecuentemente, el descrédito de los partidos tradicionales cuyos dirigentes ocupan cargos institucionales en los referidos poderes públicos añadido a la irrupción de nuevas fuerzas políticas de dudosa reputación y el colapso del modelo autonómico de ordenación territorial impulsado por los partidos nacionalistas. Todo ello precisa de una elaborada batería de acciones políticas de alta complejidad pero lo que está claro, sin lugar a dudas, es el correcto proceder del poder judicial en este difícil escenario político.

Abreviaturas

Art.: artículo.

CE: Constitución Española.

LEOMF: Ley del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

LG: Ley del Gobierno.

LOPP: Ley Orgánica de Partidos Políticos.

LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

RCD: Reglamentos del Congreso de los Diputados.

TRRS: Texto Refundido del Reglamento del Senado.

Referencias

Aragón, M. (2006). La construcción del Estado autonómico. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº54/55, pp. 75-95. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, España.

Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México.

Bobbio, N., Matteucci, N. Y Pasquino, G. (2002). Diccionario de Política. Siglo XXI Editores S.A. de C.V. México.

Carpizo, J (1999). El Poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXII, núm. 95, mayo-agosto. México.

Contreras, J. (2011). El Estado venezolano ante la globalización. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

De Vega, P. (1988). La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente. Tecnos. Madrid, España.

Flores, E. (2005). Elementos de ética, Filosofía, política y Derecho. Los vínculos entre la Filosofía, el Derecho, la ética y la política examinados a la luz del pensamiento de los grandes filósofos. Editora El Nacional y la Universidad Católica del Táchira. Venezuela.

García-Pelayo, M. (2009). Las transformaciones del Estado Contemporáneo. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela.

García-Pelayo, M. (2013). Idea de la política. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela.

González, D. (2013). El Estado Descomunal. Conversaciones con Margarita López Maya. Editorial CEC. Caracas, Venezuela.

Macpherson, C (1982). La democracia liberal y su época. Alianza. Madrid, España.

- Maquiavelo, N. (2002). El príncipe. El Ateneo. Buenos Aires, Argentina.
- Pastor, M. y otros (1988). Ciencia Política. McGraw-Hill. Madrid, España.
- Puerta, I (2010). El debate entre los modelos de democracia representativa y participativa. Asociación de Profesores Universidad de Carabobo. Valencia, Venezuela.
- Quiroga, H (2000). ¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración. Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. VI, núm. 3, septiembre-diciembre, pp. 361-374. Universidad del Zulia. Venezuela.
- Sartori, G. (2007). ¿Qué es la democracia? Taurus. Madrid, España.
- Sartori, G. (2008). La democracia en treinta lecciones. Taurus. Bogotá, Colombia.
- Schmitt, C. (1970). Teoría de la Constitución. Editorial Nacional. Colombia.
- Sieyès, E. (1988). ¿Qué es el Estado Llano? CEC. Madrid, España.
- Verdú, P. (1999). Teoría y Realidad Constitucional. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, España.
- Weber, M. (1975). El político y el científico. Alianza Editorial. Madrid, España.

Textos legales

- Constitución española de 27 de diciembre de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre.

Ley 50/1981, de 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (BOE núm.11, de 13 de enero 1982).

Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Del Gobierno (BOE núm. 285, de 28 noviembre).

Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre. Tribunal Constitucional (BOE núm. 239, de 5 octubre).

Ley Orgánica 2/1980, de 18 enero. Regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE núm. 20, de 23 enero)

Ley Orgánica 5/1985, de 19 junio. Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio; rect. BOE núm. 17, de 20 enero 1986).

Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio. Del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 2 julio; rect. BOE núm. 264, de 4 de noviembre).

Ley Orgánica 6/2002, de 27 junio. Partidos Políticos (BOE núm. 154, de 28 junio).

Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (BOE núm. 55, de 5 marzo).

Texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994 (BOE núm. 114, de 13 mayo).

Referencias electrónicas

<http://www.congreso.es>

<http://www.senado.es>

www.cis.es/cis/opencms/ES/index.html