

# 1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

## CONCEPTO ORIGINARIO O LIBERAL DE CONSTITUCIÓN

El concepto liberal de Constitución arranca unos supuestos epistemológicos idealistas racionalistas, iusnaturalistas y contractualistas.

Gira en torno a 2 grandes ejes:

- **Idea de autodeterminación comunitaria** → los ciudadanos iguales y libres como **nación**<sup>1</sup> afirman su **condición soberana** y a fin de preservar su libertad, se erigen en **poder constituyente**.  
Para preservar su libertad fundan la **Constitución**, que es la **expresión jurídica del pacto político**.
- **Idea de limitación del poder** → se trata de una triple **limitación: material, temporal y funcional**.  
Si el poder se puede limitar mediante el Derecho es precisamente porque quien lo ejerce no es un titular, ya que se ha producido la **separación entre el titular del poder (= pueblo) y el ejerciente del poder (= gobernantes)**.
  - **Limitación material** → es la limitación sustantiva.  
Define el objeto que se persigue, que es la **garantía de la libertad del soberano** (= ciudadanos).  
Este límite se concreta en la formulación y aseguramiento jurídico de los **derechos fundamentales**.  
Este planteamiento queda recogido con toda precisión en el **Artículo 16 de la Declaración Universal del Hombre y del Ciudadano de 1789 de Francia**: “*Un Estado que no tenga garantizado los derechos fundamentales y establecida la división de poderes, no tiene Constitución*”.
  - **Limitación temporal** → es una limitación instrumental.  
Parte de la idea de que los **gobernantes (= delegados) deben ser seleccionados por el pueblo (= delegante)** y deben responder temporalmente mediante **procesos electorales libres**. La limitación del número de mandatos no es condición sine qua non para la democracia.
  - **Limitación funcional** → es una limitación instrumental.  
Hace referencia a la **doctrina de la división de poderes (MONTESQUIEU)**, cuya 1ª premisa es que el **poder tiende al abuso**.  
La única forma de preservar la libertad es **dividir el poder**, atribuyendo las competencias que constituyen las funciones del Estado a **órganos o conjuntos orgánicos relativamente independientes**.

**División de poderes → Funciones del Estado (LOCKE):**

- **Función legislativa** → el Estado tiene que tomar decisiones.
- **Función ejecutiva** → dirección e impulsión de la toma de decisiones y aplicación y gestión de tales decisiones.
- **Función judicial** → resolución de los conflictos planteados en la aplicación de la toma de decisiones.

La obra de MONTESQUIEU pone de relieve la **imposibilidad en el Estado de control vertical del poder**, que implicaría su traslación en el infinito.

**Es preciso controlarlo horizontalmente** para que los diferentes órganos se constriñan políticamente al cumplimiento del Derecho.

---

<sup>1</sup> **Nación** → comunidad de ciudadanos libres e iguales, situados en un territorio definido por la historia. La nación asume la titularidad de la soberanía; es fuente originaria del Derecho (= poder constituyente).

La **relación Estado – ciudadanía es una relación de control vertical**, pero dentro del Estado no puede haber control vertical porque habría que poner una instancia superior que controlara al Estado y otra que controlara a esta instancia, y así sucesivamente. La **división de poderes** consiste en **conceder diferentes competencias a diferentes órganos** (“el poder controla al poder”).

*Apuntes enviados por Noelle y descargados del blog Año + 1  
(<http://koralieucm.com>)*

# **LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA**

Una **Constitución** es tal si tiene **eficacia social**, si es una norma jurídica que tenga reflejo real de cumplimiento en la sociedad.

Para el Derecho, una Constitución es una **norma jurídica con todas las características de la juridicidad**: aplicabilidad directa e inmediata y eficacia garantizada.

## **Características de la Constitución:**

### ➤ **Supremacía**

La Constitución es la **norma suprema de ordenamiento** que además sirve de fundamento a todas las demás normas y a todos los actos de poder, que traen causa de validez en cuanto a la adecuación de su atribución competencial, procedimiento y límites que la Constitución establece.

Las **leyes son válidas si están de acuerdo con la Constitución**: si las aprueba el órgano apropiado, si el órgano tiene esa competencia y si la norma está dentro de los límites que ella marque.

### ➤ **Supralegalidad**

La **Constitución está supraordenada a la ley**. La ley es la norma superior a salvo de la Constitución, a través de la cual **se manifiesta la voluntad del pueblo**.

La **relación entre Constitución y ley** descansa en el propio concepto de Constitución basada en el **principio democrático** y en el **pluralismo político**. Si el reglamento es una norma que ejecuta la ley respetando sus fines, la ley no es una norma de ejecución de la Constitución, es un acto político y libre.

**Constitución → Ley → Reglamento**

El **reglamento es una norma de aplicación en el Parlamento**. La **Constitución** no es un programa que contenga un modelo de sociedad llamado a ser ejecutado por el legislador, sino que es una **norma de apertura de posibilidad** que admite muchas políticas distintas y hasta contradictorias, todas ellas constitucionales. Esto tiene que ser así por exigencia del principio democrático y del pluralismo político.

Una **Constitución que impusiese modelos** supondría el **intercambio de la soberanía por el poder** y supondría una **agresión al pluralismo político** porque en vez de ser un instrumento para cambiar el disenso<sup>2</sup> se convertiría en un **instrumento para imponer coactivamente el consenso**.

En una democracia, la **Ley Parlamentaria** es el instrumento idóneo para hacer política, para establecer modelos sociales; supone reconocer derechos o imponer obligaciones. La ley, como expresión de la voluntad de la mayoría, debe **respetar las garantías y los procedimientos constitucionales**.

**Dentro del mismo orden constitucional, se puede dar leyes distintas y contradictorias**. El legislador es el que establece las leyes a partir del marco constitucional. Al juez se le pide que averigüe si una ley determinada traspasa los marcos constitucionales establecidos.

Pero la **ley es cuestión de mayoría** y la **Constitución es cuestión de todos** porque fija las reglas del juego democrático para el ejercicio y la conquista del poder.

---

<sup>2</sup> No haber consenso.

### ➤ **Rigidez**

Sería inútil proclamar la soberanía de la Constitución, si ésta pudiera ser modificada por el mismo órgano que aprueba las leyes, ya que implicaría que la ley acabaría desplazando a la Constitución. Así que a la hora de realizar una **reforma en la Constitución**, existe un **mecanismo orgánico**.

El mecanismo para hacer operativa la superioridad de la Constitución sobre la ley implica la distinción formal entre el órgano a quien se le atribuye la competencia de elaborar la ley y el órgano a quien se le atribuye la de reformar la Constitución. Se trata de una **distinción formal entre el poder constituyente y el poder legislativo**, que es, por hipótesis, un poder constituido.

Responde a 2 razones:

- **Garantizar la estabilidad del texto constitucional**, impidiendo que puedan disponer de él mayorías circunstanciales.
- **Servir a la dimensión de consenso** que todo texto constitucional reclama. Por ello, una Constitución con garantía de éxito no puede ser nunca una norma de partido. Forzar el consenso es **garantizar la legitimidad del orden político**.

### ➤ **Controlabilidad**

De poco serviría el texto constitucional sino se establecieran **mecanismos de control** que hagan posible la **invalidación y la consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico de todos los actos inconstitucionales y las leyes**.

Esta es una medida de naturaleza jurisdiccional que se puede atribuir a los **juzgados ordinarios** (en EEUU) o a un tribunal especial, el **Tribunal Constitucional** (Europa occidental).

La **justicia constitucional** es la encargada de **declarar nula una ley** cuando ésta transgrede el marco de la Constitución.

El **sistema de control de la constitucionalidad** de las leyes está en la lógica de la idea de Constitución normativa, y así lo tuvieron muy claro tanto los constituyentes de EEUU como los de Europa.

En **EEUU**, la institución va a surgir de la propia jurisprudencia del **Tribunal Supremo**.

El sistema ha funcionado correctamente y ha convertido la Constitución americana en una auténtica y suprema norma jurídica por más de 2 siglos.

También los revolucionarios franceses fueron conscientes de la necesidad de este control. No obstante, tanto en **Francia** como en el resto de los **países europeos** en los que se asoma la revolución liberal, la institución no va a fraguar y sólo **se generalizará tras la II GM**.

La inexistencia de una justicia constitucional provocará la automática **degradación de la normalidad constitucional, que será suplantada por la legalidad (= leyes)**.

Desaparece la idea de Constitución normativa y en el mejor de los casos, **el Estado liberal descansará en la ley**.

Cuando se recupera la Constitución normativa tras la II GM, se hará concentrando la competencia en tribunales específicos y distintos del poder judicial: los **tribunales constitucionales**.

**Razones que explican la inexistencia de la institución:**

- La **confusión entre poder constituyente y poder legislativo**, fruto del liberalismo.
- Una clara **desconfianza hacia los jueces**, a quienes no se quiere atribuir la competencia de controlar al Parlamento.

Por ello, cuando al final triunfa la institución, se buscarán tribunales especiales.

## **CONSTITUCIÓN Y DEMOCRACIA**

Al jurista, la Constitución sólo puede interesarle como **Derecho que incorpora:**

- El elemento axiológico de la **concreción de un conjunto de valores**.
- El elemento lógico de la **prescripción normativa de tales valores históricos**.
- El elemento sociológico de su **eficacia social conformadora**.

Es decir, Derecho como **norma** (validez) que traduce unos **valores** (legitimidad) y logra una **efectividad social** (eficacia).

En la medida en que hablamos de **Derecho como un orden normativo**, socialmente efectivo, hablamos de **Constitución** y de **Derecho Constitucional** cuando el proceso político de legitimación del poder, de su conquista, de su ejercicio, de sus procedimientos y de sus límites se desenvuelve sustancialmente de acuerdo con las previsiones normativas.

**KARL LOEWENSTEIN** distingue entre:

- **Constitución normativa** → el proceso político se desenvuelve **de acuerdo con sus mandatos**, es decir, en las que **confluyen legitimidad, validez y eficacia**.
- **Constitución nominal** → el proceso de conquista y ejercicio del poder sería siempre **ajeno a la norma**.  
El problema es la **inmadurez de las estructuras sociales para acceder a la democracia** (países del Tercer Mundo).
- **Constitución semántica** → el proceso de conquista y ejercicio del poder sería siempre **ajeno a la norma**.  
La **intencionalidad es propagandística para tratar de legitimar democráticamente estructuras de estricta dominación** (países comunistas).

Cuando hablamos de **Derecho Constitucional** nos estamos refiriendo a la sistemática **sumisión del poder al Derecho**, de forma que esta limitación del poder por el Derecho esté controlada y garantizada.

Esta noción de Constitución hay que situarla, vinculada a la Ilustración, en las Revoluciones americana y europea de **finales del s. XVIII e inicios del XIX**.

## **NO HAY CONSTITUCIÓN SIN DEMOCRACIA**

Tal afirmación es asumida por la mayoría; pero más como un juicio ideológico que **expresa una superior estimación por las Constituciones democráticas**.

Parte de demostrar científicamente la **imposibilidad lógica de una Constitución no democrática**, entendiendo por Constitución y por Derecho Constitucional la sistemática y global **sumisión del poder al Derecho**.

El **esquema argumental** a desarrollar es:

- El Derecho implica la **limitación** de las conductas.
- El Derecho sólo puede concebirse como un ordenamiento heterónomo que se impone al destinatario. Por ello, es necesario la **limitación asegurada y controlada**.
- El Derecho sólo puede concebirse a partir de la **limitación y el control externos** al destinatario de las normas.

La **existencia humana** está presidida por una **multiplicidad de ordenamientos o sistemas normativos que imponen, aconsejan o invitan a determinados comportamientos**.

La naturaleza de estos sistemas normativos descansa en la finalidad que con ellos se persigue y determina la diferenciación entre:

- **Ordenamientos autónomos** → las normas sólo valen, es decir, sólo **vinculan el comportamiento, en la medida en que son aceptadas por sus destinatarios**: son **subjétivamente disponibles**. Ej: estética, moral...
- **Ordenamientos heterónomos** → valen desde sí mismos y **se imponen al destinatario** de la norma con independencia de su aceptación o rechazo: son **subjétivamente indisponibles**. Ej: usos sociales.

Conectar la naturaleza autónoma o heterónoma de los sistemas normativos con la finalidad que aquellos persiguen puede percibirse con nitidez poniendo en relación la moral con el Derecho.

El objeto de la **moral** es la **realización de la virtud**, lo que descarta la posibilidad de coacción externa y determina la autonomía de la limitación.

El objeto esencial del **Derecho** es la **certeza, la seguridad**. Siendo esto así, parece evidente que la garantía de seguridad de todos no puede descansar en la libre voluntad de los asegurados porque el objeto de la regulación jurídica es la seguridad del otro, lo que determina la limitación del comportamiento de uno.

### Conclusiones:

- **Naturaleza limitativa de las normas jurídicas.** El **Derecho delimita esferas de licitud y de deber**, poniendo de relieve su inevitable naturaleza paradójica porque, siendo un instrumento indispensable para asegurar la libertad de todos, sólo puede hacerlo limitando la de cada uno.  
El comportamiento libre, aquél que descansa en puros requerimientos psicológicos de voluntad, sólo es posible allí donde el Derecho no quiere o no puede penetrar.
- La limitación jurídica es una **limitación externa** impuesta desde instancias exteriores a la voluntad del destinatario.  
Esto es lo que significa el precepto del Código Civil que dota a las obligaciones de **fuerza de ley entre las partes**. El Estado las incorpora a su ordenamiento y les presta sus mecanismos de garantía y coacción.
- Los mecanismos de control que garantizan el cumplimiento de los límites jurídicos o del ejercicio de las facultades reconocidas dentro de los límites jurídicamente impuesto han de ser un **control externo a los destinatarios de las normas**.

Apliquemos la reflexión al **Derecho Constitucional**.

- El Derecho Constitucional es una rama del sistema normativo general (= ordenamiento jurídico). La finalidad de las normas constitucionales es **garantizar esferas de seguridad jurídica**.
- En el ámbito del Derecho privado, que regula las relaciones entre los particulares, las limitaciones y el control los impone y garantiza una **instancia externa a los ciudadanos**, que es el Estado.
- Los **destinatarios** de las normas constitucionales son los **poderes políticos, es decir, el Estado**. Ahora bien, no se puede concebir un Estado sistemáticamente sujeto a Derecho, es decir, limitado y con las limitaciones garantizadas desde adecuados mecanismos de control, sin la existencia de una **voluntad limitadora y una voluntad controladora externa a dicho Estado**.

Sólo es posible hablar de Estado constitucional cuando la atribución de la titularidad de la soberanía y, por tanto, el fundamento de la legitimidad del poder, la fuente de su limitación y de la validez del Derecho, se encuentra en una **voluntad externa al Estado**.

Igualmente, cuando la garantía de la eficacia de tal limitación, es decir, el **control del poder** – con independencia de complementarios controles internos, como la división de poderes – se encuentra también en una **instancia interna al Estado**.

- Sólo atribuyendo la **titularidad de la soberanía al pueblo** es posible hablar de un Estado sistemática y globalmente sometido a Derecho y, por tanto, de la existencia del Derecho Constitucional.
- Sin la titularidad de la soberanía por el pueblo, sin el aseguramiento jurídico de los derechos y libertades de los gobernadores que garantizan la existencia de una sociedad políticamente abierta y el control último del poder, complementado por los necesarios controles intraestatales, el Derecho Constitucional resulta inconcebible.  
Esto es el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: *“Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida carece de Constitución”*.

## **NO HAY DEMOCRACIA SIN CONSTITUCIÓN**

La atribución del poder a la voluntad del pueblo requiere previamente un concepto de **pueblo**.

Pero el pueblo, como **concepto sociológico**, **no existe como comunidad política capaz de un querer unitario y coherente**.

Este pueblo es un **conjunto de personas con voluntades individuales, contradictorias y potencialmente caóticas**.

Por ello, todos los esfuerzos de la **teoría de la democracia** están destinados a **construir un concepto de pueblo** como comunidad política con voluntad coherente, es decir, con **capacidad para construirse en una unidad de decisión**.

Por lo tanto, hay una **clara necesidad de crear tal voluntad política**. Esto reclama la **intermediación del Derecho**.

### **Ejemplos:**

- **ROUSSEAU**, desde su concepto de soberanía popular, **rechaza como principio la representación**. Cada ciudadano tendría la misma parte que los demás en la titularidad de dicha soberanía.  
Presenta varias contradicciones:
  - Reconoce la imposibilidad de la democracia directa en los Estados de su tiempo y la necesidad de elegir representantes.
  - Se aferra a la premisa negada y destruye la lógica de la representación mediante estas exigencias:
    - Los representantes han de estar sujetos a mandato imperativo.
    - Exige la ratificación popular para que una ley sea válida.
  - Acaba operando con el concepto de voluntad general que es la voluntad recta, la justa voluntad.
- El concepto protoliberal es el de la **soberanía nacional** formulado por **SIHEYÉS**. Esta tesis sostuvo la existencia de la **nación como una realidad ideal, independiente de la voluntad individual de quienes la integran**.  
Parte de la existencia de unos improbables intereses objetivos de la nación, necesitada de **personas especialmente cualificadas** para ser capaces de percibirlos y de prestarles voluntad psicológica. Éste sería el concepto elitista y oligárquico de la soberanía nacional en el liberalismo doctrinario del s. XIX que justifica el sufragio censitario.
- Un ejemplo de **fabricación de una voluntad de la comunidad política** y, por tanto, de un concepto de pueblo radicalmente antidemocrático es el **concepto reduccionista del leninismo**, donde el **pueblo es el órgano dirigente del partido**.

- **CARL SCHMITT** critica la democracia parlamentaria y formula una **teoría de la democracia como democracia de la identidad**, de fuertes **raíces totalitarias** que **destruye la democracia representativa**.

Frente a estas 4 posiciones, la **teoría democrática de la representación** que, cuando habla de pueblo, **habla de pueblo real: de personas con voluntad propia y singular pero necesitadas de la intermediación representativa**, pero siempre a partir de esas voluntades singulares e iguales para fabricar, mediante el Derecho, una verdadera comunidad política, es decir, una unidad de decisión con voluntad política coherente y operativa desde la premisa de que representar es hacer presente lo ausente y **crear el ausente, que carece de existencia fuera de la ficción representativa**.

Pero el ausente no existe como comunidad política que sólo puede crearse en el Estado, pero sí existe como pueblo en sentido sociológico, cuyas voluntades individuales no pueden ser ignoradas en el proceso de creación sin radical destrucción del propio principio democrático.

De aquí que el problema de la democracia, en cuanto gobierno del pueblo, sea siempre un **problema de reducción de la complejidad** para transformar un agregado de voluntades incoherentes en una **unidad de decisión**.

Eso sólo puede hacerlo el Derecho, de 2 formas:

- De forma directa, dotando de validez a la decisión de los más: la **democracia directa**.
- De forma indirecta, atribuyendo la capacidad de formación de la voluntad política a los representantes del pueblo: la **democracia representativa**.

**En ninguno de los 2 casos decide el pueblo** porque **no existe como realidad con capacidad de decidir**, sino que decide un sector del pueblo a través de un artificio jurídico: **la democracia directa o la democracia representativa**.

En ambos casos, la **intermediación es inevitable**. En un caso, quien intermedia son **mayorías circunstanciales** que imponen al pueblo su criterio y en el otro, son **representantes elegidos por ese pueblo**.

### **LA DEMOCRACIA DIRECTA**

**Atenas fue ajena al concepto de derechos individuales**, es decir, **el individuo queda absorbido por un sentido comunitario** que hoy nos parecería inaceptable. Esta democracia directa, entendida como democracia de la identidad, identifica **gobernantes y gobernados**.

En la actualidad, los avances tecnológicos en la comunicación han llevado a muchos a pensar que esta tecnología empieza a hacer posible una especie de democracia demoscópica o de democracia telemática.

**Democracia demoscópica** → el **gobernante aplicaría la voluntad de la mayoría de los gobernados**, por incoherente que ésta resultase con otras demandas de los mismos gobernados.

**Democracia telemática:**

- **Destruye la propia esencia de la democracia**, que es la **creación de un espacio público de participación y toma de decisiones**.
- El **impulso a la toma de decisiones volvería a ser elitista**, reservado a **quienes están tecnológicamente capacitados** y dispuestos a destinar su tiempo a la toma de decisiones políticas.

- **Destruirá la libertad de los modernos**, es decir, la posibilidad de dedicar el tiempo a asuntos privados, en los que suele descansar la prosperidad de la sociedad.
- Alguien tendría que **impulsar las cuestiones a decidir** y alguien tendría que **depurar las incoherencias o las contradicciones** entre propuestas aprobadas, lo que abriría de nuevo la necesidad de la Democracia Representativa.
- Alguien tendría que **gestionar las consecuencias de las decisiones**.

La democracia implica **decisiones de la comunidad política** y la **responsabilidad respecto a las decisiones tomadas**.

Esta democracia telemática provocaría 2 resultados difícilmente conciliables con el principio democrático:

- **Disolver lo colectivo en la aritmética individual.**
- **Separar decisión y responsabilidad.**

Al hablar de democracia directa nos referimos al **ejercicio directo del poder por sus destinatarios**: a la **identificación entre soberano, gobernante y gobernado**.

La única forma de defender la democracia directa es considerando la **regla de la mayoría** como el principio legitimador y justificador del poder político.

Así, la validez del derecho descansaría en el criterio exclusivo de que lo han ordenado los más y la democracia exigiría que la voluntad de los más prevaleciese sobre la voluntad de los menos.

La **democracia sólo es posible cuando se asegura jurídicamente la libertad de todos**, y por tanto, su **potencial participación en el proceso de decisión política** (las constituciones deben estar consensuadas, pero las leyes son la expresión de la mayoría).

### **LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

**No existe alternativa a la democracia representativa**, que es la única democracia posible, aunque podrá ser susceptible de mejora.

No hay más democracia que la democracia representativa y, por tanto, la **democracia sólo es posible dentro de la Constitución**, en la cual figuran los **derechos fundamentales** y la **división de poderes**.

### **LOS MECANISMO DE CREACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA**

El **proceso de reducción de la complejidad** en un sistema democrático descansa en una **multiplicidad de mecanismos** necesarios en la medida en la que **facilitan la participación política**.

**Mecanismos de reducción de la complejidad:**

- **Derechos informativos** → son un primer nivel de **formación de la opinión pública** y, por tanto, de creación, de fabricación, no de proyección, de voluntades políticas.
- **Derecho de asociación** → lleva consigo la **creación de partidos políticos**.
- **Sistema electoral** → crea jurídicamente la **voluntad del cuerpo electoral**.
- **Parlamento** → lugar donde **se toman las decisiones políticas**.

## **CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN**

**Constitución** → norma jurídica que establece una **organización del poder** y **asegura los derechos fundamentales**, históricamente percibidos como necesarios, para **establecer una sociedad política abierta**: selección de los gobernantes por los gobernados y reversibilidad del poder.

Hay 3 principios de función del Estado derivados de la concepción dialéctica entre Constitución y democracia:

- **Libertad política de configuración del legislador**

La ley no es acto de ejecución de la Constitución. Es un acto político, por tanto, **libre expresión de la voluntad política de la mayoría**.

La Constitución la limita, pero no la dirige ni la determina. La Constitución no es un programa que contenga en embrión un modelo de sociedad, esto es incompatible con el principio democrático y el valor de pluralismo que este comporta.

**Una Constitución es un marco jurídico de apertura de posibilidades que contiene normas limitativas**, pero nunca un programa de acción política. La ley no desarrolla la Constitución, indica el contenido de lo que hay que normativizar.

- **Presunción de validez de la ley**

Implica que **las leyes se presumen válidas**, por tanto, **adquieren vigencia desde el mismo momento de su promulgación**.

La **interposición de un recurso de inconstitucionalidad** frente a ellos no debe suspender ni su validez ni sus efectos. Una eventual validez sólo se producirá mediante sentencia del Tribunal Constitucional. Este principio supone hacer **prevalecer la voluntad de la mayoría frente a la minoría**.

Cuando **se impugna una ley**, el **Tribunal Constitucional** será quien despliegue sus efectos. Esto viene exigido por el **principio democrático** porque en el fondo se trata de hacer **prevalecer la voluntad de la mayoría sobre la de la minoría**.

Para que una ley salga a la luz hace falta que sea **aprobada por una mayoría absoluta**. Si esta **ley se impugna por la minoría es porque consideran que no es constitucional**. Entonces, hasta que se produzca la sentencia del Tribunal, puede pasar mucho tiempo. Durante este tiempo se puede paralizar la entrada de la ley en vigencia y sus efectos o desarrollarse y validarse. **Lo normal es que se inhabilite dicha ley**.

- **Ley orgánica** → categoría de ley que se aprueba por **mayoría absoluta** y requiere **más de la mitad de la Cámara**.

- **Ley ordinaria** → se aprueba por **mayoría simple**.

El **Tribunal** posee una serie de funciones, recursos o competencias de inconstitucionalidad sobre leyes orgánicas o tratados internacionales que tienen como efecto la **invalidez de la norma o la paralización de la ejecución de la ley**.

Este recurso trajo en los años 80 una crisis, pues la mayoría de leyes eran orgánicas y el Tribunal estaba prevaleciendo con este recurso previo la voluntad de la minoría frente a la mayoría absoluta que aprobó la ley orgánica. Con la llegada del PSOE al poder, se derogó este recurso.

- **Conservación de la ley**

Supone exigirle al Tribunal Constitucional un esfuerzo de autocontención y un gran respeto a la ley.

Tratar de **salvar la constitucionalidad de las leyes** siempre que sea posible, encontrando una interpretación acorde con la Constitución, da lugar a las llamadas **sentencias interpretativas** → no se declara la inconstitucionalidad, pero se explica **en qué sentido debe interpretarse la ley para que resulte constitucional**.

## **EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN**

Todo contenido constitucional se agota en 2 decisiones: sobre las formas del Estado y sobre la forma de gobierno.

- **Sobre las formas de Estado** → maneras de **poner en relación dialéctica los 3 elementos estructurales del Estado** (poder, territorio y pueblo):
  - **Relación “Poder” - “Territorio”** → surgen las **formas de Estado en relación a la descentralización política**: Estado unitario políticamente descentralizado, estado federal, estado de autonomías.
  - **Relación “Poder” - “Pueblo”** → surgen las formas de Estado en atención al sistema de legitimación del poder y a los fines y límites del poder: legitimidad: Estado democrático, autocrático; límites y fines: Estado de derecho, liberal, social, totalitario).
- **Sobre las formas de Gobierno** → maneras de distribuir las competencias que constituyen el poder del Estado entre los diversos órganos llamados a formar y manifestar su voluntad, y los diversos modos de interrelación de estos órganos entre sí.

## **2. EL PARLAMENTO. EL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO**

**Parlamento** → **órgano representativo** formado por los **elegidos por el cuerpo electoral** y en donde **se manifiesta una voluntad coherente y homogénea**, capaz de tomar decisiones políticas: la **voluntad del Estado**.

Es el **centro del sistema político**.

### **LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA COMO FORMA DE ESTADO**

Desde el **punto de vista de las relaciones poder – pueblo** (= gobernantes – gobernados), existen 2 **formas de Estado**:

- **Estado autocrático** → **concentración del poder político** en una persona, en un grupo étnico o religioso o en un partido, y la consiguiente **disminución o anulación de la libertad de los gobernados**.

Pese a que en este tipo de Estado se engloban diferentes regímenes, todos tienen en común:

- La **limitación del poder político, concentrado en un órgano**.
- El **no reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos**, impidiéndoles cualquier participación política libre. La legitimidad del Estado autocrático no procede del pueblo.

**Ejemplos de Estado autocrático** → Monarquía absolutista, Estado fundamentalista islámico, Estado totalitario fascista o comunista.

- **Estado democrático o democracia parlamentaria:**

- Legitimación a partir del **principio de soberanía popular** y consiguiente **participación política de los ciudadanos**.
- Emanación democrática del **Derecho a través de un Parlamento, elegido por el pueblo**.
- **Responsabilidad de los poderes públicos**.
- Su **fundamento legitimador es el pueblo, representado en el Parlamento**, institución central del Estado.

**Ejemplos de Estado democrático** → EEUU, Reino Unido, España.

# LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA COMO FORMA DE GOBIERNO: LA ARTICULACIÓN DE LOS PODERES DEL ESTADO

Las formas de gobierno son los diversos modos de organización del poder, es decir, de distribución de las competencias que constituyen el contenido jurídico del poder del Estado entre los diversos órganos llamados a formar o a manifestar su voluntad y los diversos modos de articular las relaciones y las interdependencias entre esos órganos.

EEUU, Reino Unido y España son democracias parlamentarias. Sin embargo, la forma de gobierno es diferente:

- **EEUU** → **presidencialismo** → separación estricta de los poderes ejecutivo y legislativo.
- **Reino Unido, España** → **parlamentarismo** → colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo.

## EL PRESIDENCIALISMO (= SEPARACIÓN DE PODERES)

La forma de gobierno presidencialista tiene una **génesis racional** y fuertemente **inspirada en la teoría de MONTESQUIEU sobre la separación de poderes**.

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 crea un régimen político innovador, **alejado de la Monarquía inglesa** a la que se enfrentan las Colonias norteamericanas y de la que se independizan tras una dura guerra civil.

Pero la teoría de MONTESQUIEU sobre la separación de poderes necesitaba pasar por el tamiz democrático, es decir, adaptarse a una forma de gobierno necesariamente republicana y depurada de los rasgos aristocráticos.

Por lo que este nuevo sistema político interpreta el principio de división de poderes montesquiniano de forma estricta, dando lugar a una forma de gobierno conocida como **Presidencialismo**, que supone una **separación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo**.

En el sistema presidencialista, los 2 poderes gozan de independencia de origen y de ejercicio:

- El **poder ejecutivo** está concentrado en una **magistratura unipersonal, el Presidente**. Así, el Presidente de EEUU es Jefe de Estado y dirige la política interior y exterior. No existe un Gobierno como órgano colegiado que decide y responde solidariamente, sino un conjunto de altos funcionarios (= Secretarios) al servicio de la Presidencia; la **decisión política sólo corresponde al Presidente**.

El Presidente de EEUU goza de **independencia de origen** porque **es elegido por el pueblo mediante sufragio universal**, indirecto formalmente, pero directo en la práctica. Es decir, **recibe su legitimidad directamente del pueblo**, al margen de la voluntad de cualquier otro poder del Estado.

Disfruta también de **independencia de ejercicio** porque durante su mandato (= 4 años, renovable electoralmente) **no puede ser cesado por razones políticas** por la acción de ninguno de los otros poderes.

Pero sí que **puede ser cesado por razones jurídico – criminales**, mediante el **procedimiento de impeachment**. En 1974, el Presidente Nixon, amenazado con este proceso por el caso Watergate, dimitió voluntariamente.

- El **poder legislativo** está atribuido a un **Parlamento bicameral: el Congreso, formado por 2 Cámaras: Senado** (2 Senadores / Estado) **y Cámara de Representantes** (proporcional).

El Parlamento goza de la doble independencia:

- **Independencia de origen** → está directamente **legitimado al proceder de elección popular**, por sufragio universal.
- **Independencia de ejercicio** → **no puede ser disuelto por el Presidente** y su **mandato, otorgado por el electorado, es a plazo fijo**: 6 años para el Senado y 2 para la Cámara de Representantes.

El problema de una estricta división de poderes es el **riesgo de conflictos** entre los mismos. Porque incluso el Estado democrático es una **unidad de decisión**.

Esta separación de poderes plantea el **problema de un eventual enfrentamiento entre ellos**, que impide o dificulta la unidad de decisión.

En el Presidencialismo **no existen mecanismos jurídicos para garantizar la unidad de decisión**. Es posible la existencia de un Presidente políticamente enfrentado al Parlamento y carente, por tanto, de la necesaria asistencia legislativa y presupuestaria para desarrollar su programa político.

Si bien la capacidad de decisión en las diversas funciones del Estado debía ser atribuida a cada uno de los poderes, éstos no quedaban radicalmente aislados entre sí al existir una **cierta capacidad de interferencia** para oponerse a decisiones inaceptables para alguno de dichos poderes:

- La Constitución permite al **Presidente oponerse al legislativo** mediante la competencia de **veto suspensivo a las leyes**, sólo **superable mediante la ratificación de la ley en ambas Cámaras** por una mayoría de  $\frac{2}{3}$  en cada una.
- Igualmente, mediante la exigencia de **consentimiento del Senado** para el **nombramiento de los altos cargos políticos o judiciales**.

Sin embargo, se trata de **competencias para impedir decisiones inaceptables**, pero sin la mínima capacidad de generar un comportamiento positivo o de forzar una adhesión al propio planteamiento o de garantizar una unidad de decisión.

Este problema se ha resuelto en EEUU con **medios extra – constitucionales, pero nunca inconstitucionales**:

- Se ha utilizado, legítima y lícitamente, la **presión política sobre Senadores y Representantes**.
- Se ha utilizado la **apelación política al pueblo mediante la utilización de los medios de comunicación de masas**, como las “charlas radiofónicas junto a la chimenea” de ROOSEVELT o la utilización de la TV para dirigir mensajes a la población e influir de forma determinante en la opinión pública.

**Poder judicial** → se atribuye al **Tribunal Supremo** de EEUU de **9 miembros**, que son elegidos por el Presidente con el consentimiento del Senado. El cargo es vitalicio.

Si la fortuna de la sociedad norteamericana, su fuerte cultura democrática y su envidiable prosperidad económica han hecho posible que la resolución de los conflictos entre poderes se solucionase siempre en el marco de la licitud constitucional, esto no ha pasado en el inestable **Presidencialismo latinoamericano**, al que se exportó este sistema político tras su independencia de las Monarquías española y portuguesa y en donde **ha fracasado con demasiada frecuencia**.

## **EL PARLAMENTARISMO (= COLABORACIÓN DE PODERES)**

El **Parlamentarismo** es un claro **producto histórico**, un régimen cuya fuente es empírica, en gran medida consuetudinaria<sup>3</sup>, como **respuesta concreta a los problemas políticos de un Estado singular: Inglaterra, hoy Reino Unido.**

Italia y España comparten una forma de gobierno Parlamentario monista. Sin embargo, **Italia es una República** y **España una Monarquía**. Esto supone algunas variaciones, debido a la diferente forma de la Jefatura del Estado, que no afectan a la esencia del modelo.

### **EL PARLAMENTARISMO MONISTA CLÁSICO**

Es una forma de gobierno que, a partir de una flexible **colaboración de poderes**, pretende **garantizar la unidad de decisión** en la que, en última instancia, descansa el Estado mediante un **conjunto de interdependencias entre los poderes** y a través de 2 **instituciones:**

- **Jefatura de Estado** → se configura como **magistratura diferenciada e independiente del Gobierno**, básicamente carente de *potestas* y a la que, desde la *auctoritas*, se le atribuye una **función de integración política y de moderación en el funcionamiento de los poderes públicos**.  
Se trata de una Magistratura concebida como **apartidista, carente de poder político efectivo o con poderes muy limitados**, con la que se pretende **simbolizar la unidad y continuidad del Estado**.

Y todo ello con independencia de que la forma de la institución sea monárquica o republicana:

- **España** → el Jefe de Estado es el **Rey**.
- **Italia** → el Jefe de Estado es el **Presidente de la República**.

Esta **diferencia entre Monarquía y República** puede **determinar la atribución de un mayor nivel competencial**; es decir, de algunas competencias políticas asumibles en la forma republicana e inaceptables bajo la forma monárquica, pero la función institucional es sustancialmente la misma.

La idea de **símbolo de unidad** se pretende realizar a través de la configuración de una Magistratura apartidista, donde la *auctoritas* prevalece sobre la *potestas*. Se busca **garantizar el consenso, fomentar su prestigio y propiciar su autoridad**; es decir, de que más allá de la división lógica que provoca la legítima lucha partidista, haya un **punto de referencia integrador**.

- **Monarquía** → esto se consigue por hipótesis ya que el **Rey / Reina**, al ser irresponsable, **carece de poderes y se encuentra situado por encima de la lucha política**. Su mera existencia es un poderoso instrumento de deslegitimación de la Monarquía parlamentaria.

Es decir, la idea de simbolizar la unidad del Estado se logra como consecuencia del carácter neutral, por encima de la legítima lucha partidista para acceder al poder.

- **República** → esta idea trata de conseguirse **huyendo de la elección popular del Jefe del Estado**.

Y si se alude a la elección popular es porque se trata de **conferir autoridad a la institución**, ya que se parte de que las elecciones dividen y dificultan la existencia de un **Jefe de Estado que simbolice la unidad**.

Puesto que se pretende una Magistratura de integración, **prima la idea de consenso**; es decir, una Magistratura de autoridad sobre una Magistratura de poder con fuerte legitimación popular.

Por ello, en el Parlamentarismo monista clásico republicano, el **Jefe del Estado suele ser elegido por un cuerpo electoral restringido**; normalmente por las

<sup>3</sup> Que es de costumbre.

Cámaras parlamentarias al que se une alguna otra instancia a través de mayorías cualificadas que garanticen dicho consenso.

Igualmente, el Jefe de Estado simboliza la **continuidad del Estado**; es decir, constituye un punto de referencia permanente frente al discurrir de la dialéctica política, del enfrentamiento partidista y de la sucesión de gobiernos.

- **Monarquía** → esto se consigue como consecuencia del **carácter vitalicio y hereditario del cargo**.
- **República** → se pretende conseguir a través de **mandatos extensos**, normalmente de 7 años.

Desde la Constitución formal o desde las costumbres constitucionales se atribuye a los **Jefes de Estado** del modelo Parlamentario (Monarca o Presidente de la República) un **gran nº de competencias**.

El sentido y alcance de estas competencias sólo puede comprenderse a través de 2 **instituciones** históricas, de origen medieval:

- **Irresponsabilidad** → el Rey no responde de sus actos. Era menos dañino para la comunidad política la ejecución de un Ministro inocente que la de un Rey culpable.
- **Refrendo** → los **actos del Rey deberían ser refrendados por alguno de los miembros de su Consejo**. Esto quiere decir que se produce una ruptura entre la decisión y la responsabilidad: quien decide (el Rey) no responde, quien responde (el Consejo) no decide.

En la actualidad, la comprensión de esta institución ha evolucionado desde las exigencias del principio democrático, en el sentido de identificar responsabilidad con decisión e irresponsabilidad con falta de decisión. Se ha producido una traslación de la decisión y, por tanto, de la responsabilidad al órgano refrendante: el Presidente del Gobierno, los Ministros o, en el caso de España, el Presidente del Congreso de los Diputados en ausencia del Gobierno.

Al Rey **se le hace presente** en la mayoría de los actos trascendentales del Estado; es decir, se le suministra el instrumento formal para ejercer los derechos que nacen de la autoridad y no del poder: **a animar, a advertir y a ser consultado**.

- **Relación fiduciaria<sup>4</sup> entre Gobierno y Parlamento** → el Gobierno (= órgano colegiado formado por los Ministros y su Presidente) **se legitima desde el apoyo parlamentario**.

En el Parlamentarismo clásico, las técnicas para manifestar tal apoyo son:

- **Votación de confianza** → es de **iniciativa gubernamental**. Es decir, es un **instrumento en manos del Gobierno para legitimarse o relegitimarse** ya que es el Gobierno el que tiene la iniciativa; es decir, el que administra el cuándo, el cómo y por qué de su petición de confianza a la Cámara.  
No ha sido infrecuente a lo largo de la historia que el Gobierno lo haya planteado como un legítimo “chantaje”, vinculándolo a una decisión política o a la aprobación de un proyecto de ley. En suma, lanzándole al Parlamento el mensaje de que en la aprobación o el rechazo de tal decisión o proyecto se decidiría una eventual crisis de Gobierno, forzándole a asumir expresamente las responsabilidades políticas que ello comportaba.
- **Moción de censura** → es un instrumento **en manos de los parlamentarios de la oposición** porque de ellos es la iniciativa y, por tanto, su gestión política; es decir, la determinación del cuándo, el cómo y el por qué.

En el Parlamentarismo clásico, en ambas instituciones, **la decisión se toma por mayoría simple** y en ambos casos, **la derrota del Gobierno implica la obligación jurídica de presentar la inmediata dimisión**.

<sup>4</sup> Que depende del crédito y confianza que merezca.

El **equilibrio de poderes del sistema** se cierra con la institución de la **disolución parlamentaria**, que es una libre competencia política del Gobierno. Así, **ninguno de los 2 poderes tienen garantizado un mandato a plazo fijo**: el Gobierno depende de la confianza del Parlamento y éste de la confianza de aquél. Esto quiere decir que los eventuales **conflictos entre legislativo y ejecutivo pueden resolverse de las siguientes formas**:

- **A iniciativa del Parlamento**, mediante el derribo de un Gobierno y la apertura de posibilidad para construir otro.
- Mediante la **decisión del Gobierno de disolver las Cámaras**, reconduciendo el problema al arbitraje del cuerpo electoral.

En resumen, **ambos poderes colaboran entre sí y se condicionan mutuamente**:

- El **Parlamento controla al Gobierno** mediante **ruegos, preguntas e interpelaciones** y **condiciona su vida concediéndole, reiterándole o negándole su confianza**.
- El **Gobierno participa en las tareas del Parlamento** mediante la **iniciativa legislativa** que comparte con éste y que le permite **presentar proyectos de ley**, que la Cámara debatirá; **colabora frecuentemente en el orden del día de los trabajos parlamentarios** y los **Ministros tienen acceso a la Cámara**.

Este Parlamentarismo se denomina “**monista**” o **de la sola confianza del Parlamento** porque la **legitimidad de todo el sistema político** descansa en un único centro de decisión: las **elecciones parlamentarias**. Toda legitimidad proviene del electorado en elecciones legislativas.

## ORIGEN HISTÓRICO DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO, EN INGLATERRA

La forma de gobierno parlamentario tiene un **origen fundamentalmente empírico**. **Inglaterra** es el país europeo que 1º abandona las estructuras feudales. Allí, no existió la forma política del absolutismo monárquico sino que **transitará de la Monarquía feudal a la Monarquía limitada y de ahí, a la Monarquía parlamentaria**.

En **España y Francia** sucederá lo contrario; los **BORBONES** fueron absolutistas y contaban con un **ejército de la corona**, un **cuerpo de funcionarios civiles** que llevarán las órdenes del Rey a todo su territorio y un **sistema fiscal estable**. El **Rey no dependerá económicamente del Parlamento**, al contrario que Reino Unido.

Los **ingleses han sido desde siempre monárquicos**, la familia real ha tenido una fuerte consistencia histórica en todos los ingleses hasta hoy en día. Después de 2 guerras civiles y de la victoria en ambas por parte del Parlamento, se instaura una **monarquía como forma de gobierno pero con poderes limitados**. En esta evolución nacerá el "**Banco Azul**", donde **se van a sentar los parlamentarios** que además son miembros del consejo privado del Rey. Es un **mecanismo de implicación recíproca entre el Gobierno y el Parlamento**.

**JORGE I**, alemán de la casa de HANNOVER, fue un rey desinteresado por el escenario inglés. De aquí surge "**la nariz de Cleopatra**", la anécdota del alejamiento del Rey y la aproximación del Consejo hacia el Parlamento. En ausencia del Rey, nace asimismo la necesidad de una persona que dirija y coordina las acciones y deliberaciones del Consejo: surge la figura del **Primer Ministro**. Este **dirige, coordina y será quien se presencie para firmar los acuerdos y demás tareas políticas**. A lo largo de la **2ª mitad del s. XVIII** surge el **Parlamentarismo**, una forma de gobierno en donde el **Gobierno es responsable ante el Parlamento**. Este Parlamentarismo es dualista porque aún el principio monárquico conserva fuerza histórica y el principio democrático no puede echar a la Monarquía. **Existe bicameralismo y se fomenta la dualidad: una Cámara aristocrática de los Lores y otra Cámara de los Comunes del pueblo**.

El **Parlamentarismo se exportará a Europa** puesto que las Monarquías absolutistas, tanto en España como en Francia, harán que la gente emigre hacia Inglaterra. El conocimiento sobre el gobierno inglés y su admiración por su templanza y rigidez hará que todo el continente europeo mire a **Inglaterra como un modelo**.

La competencias ahora mismo de la **Reina de Inglaterra** son casi nulas; sólo conserva la de **oponerse a las leyes, pero no tiene derecho de veto**. El **sistema se hace monista, el poder sólo para el Parlamento; el Gobierno pasa a ser solo un órgano representativo ante el Parlamento**. Y allí donde la Monarquía se resista al principio democrático, será sustituida por una República.

Los intentos de armonización de ambos principios (**Monarquía y Parlamento, confianza mutua**) hicieron posible una **fase de compleja coexistencia**, pero el **dualismo se resolvió en monismo**.

A partir de **fines del s. XIX y principios del s. XX**, en la Europa continental se iniciará lentamente una **evolución de esa Monarquía de doble confianza hacia la Monarquía parlamentaria o Parlamentarismo monista**, que va a suponer el triunfo del principio democrático y la posibilidad de permanencia de la institución.

Se va a evolucionar hacia una concepción novedosa de la Monarquía en la que la **soberanía sólo pertenece al pueblo, representado por un Parlamento elegido por sufragio universal.**

**El poder Ejecutivo es ejercido por el Gobierno, votado y mantenido por el Parlamento.**

Los **Ministros forman el Gobierno con personas de confianza del Parlamento.**

El Rey se convierte en titular de un órgano; la **Jefatura del Estado carece de poderes y es una Magistratura de autoridad.**

En aquellos **Estados en los que la Monarquía no supo asumir la evolución** descrita, será sustituida por la **República parlamentaria monista**; caso de **España**, en 1931, bajo **ALFONSO XIII** y de **Italia**, en 1946, bajo **VÍCTOR MANUEL II**.

Los factores determinantes del **mal funcionamiento del Parlamentarismo en Europa** se deben a los **sistemas de partidos** y al **contexto social y político.**

## **PARTIDOS POLÍTICOS Y GOBIERNO PARLAMENTARIO**

**Norma** → debe ser una **apertura de posibilidades**, es decir, que **al operar en contextos distintos se manifieste de modos distintos, pero todos ellos absolutamente lícitos o válidos**.

Ello supone que **el funcionamiento real de la Constitución puede variar pero siempre manteniendo su estricta normatividad y ordenación formal**. Así pues, por ejemplo, la variable política más significativa para explicar la forma de gobierno parlamentario es el sistema de partidos.

Para explicarlo se va a contraponer el funcionamiento del gobierno parlamentario bajo una forma **bipartidista** (Reino Unido) y bajo una estructura **multipartidista** (Francia, Italia hasta nuestros días, España durante la Restauración cuando se destruye el oligárquico y ficticio sistema de alternancia, creado por CÁNOVAS).

Fue precisamente **el multipartidismo, unido a otros factores, el que generó la crisis del Parlamentarismo en el período de entreguerras**.

## **EL MODELO PARLAMENTARIO BIPARTIDISTA**

En Inglaterra, la **creación de partidos políticos es libre**. El hecho del bipartidismo suele explicarse por su **sistema electoral mayoritario simple, con circunscripciones uninominales**<sup>5</sup>.

El sistema electoral es muy importante, hay que ganar distrito a distrito para ganar. Los grandes partidos deben tener escaños distribuidos en muchos distritos. Los partidos pequeños sólo tienen posibilidades cuando concentran sus votos en distritos muy grandes. El resultado es una **mayoría absoluta en el Parlamento de un sólo partido**. El gobierno de gabinete facilita la claridad de liderazgo (= Primer Ministro) y la cohesión de todos los diputados.

Sin duda, el sistema mayoritario reduce al máximo la complejidad pero lo hace circunscripción a circunscripción; así que **se precisa una fuerte integración política y una clara homogeneidad entre las circunscripciones**.

En el Reino Unido, las **circunscripciones con tendencias desintegradoras son muy limitadas y situadas en zonas de escasísima densidad demográfica**, en las que opera el partido nacionalista galés y el partido nacionalista escocés.

Trasladado a otro contexto político como España, por ejemplo, el sistema mayoritario podría dar resultados contrarios. Por eso, al contemplar el bipartidismo británico, hay que contemplar también otros muchos factores políticos, que van desde la tradición histórica, hasta una cultura política asentada y una sociedad política históricamente más integrada que la de los Estados europeos continentales.

La forma de gobierno parlamentaria es fruto de **dar respuestas a los problemas políticos y concretos de un Estado: Inglaterra**.

Desde el **s. XVIII**, las contiendas electorales en Inglaterra constituyen un **enfrentamiento entre 2 grandes partidos: Tories Y Wighs, conservadores y liberales** y después, **conservadores y laboristas**.

Consecuencia de este enfrentamiento entre 2 partidos es la **obtención habitual del partido ganador de una mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes**.

Esto hecho produce diferentes **efectos**:

- Eficacia del Gobierno.
- Estabilidad del Gobierno.
- Transparencia del debate Gobierno - oposición.

## **EFICACIA DEL GOBIERNO**

Lo habitual es la **formación de gobiernos homogéneos, de partido**, en los que el Primer Ministro suele ser, al mismo tiempo, el líder del partido y de la mayoría parlamentaria que lo sustenta.

Como consecuencia de lo anterior, suele tratarse de **Gobiernos con una alta capacidad de gestión, es decir, muy eficaces**.

Son Gobiernos que tienen garantizado, no sólo la confianza del Parlamento sino el **apoyo legislativo y presupuestario para desarrollar las políticas legitimadas por la victoria electoral**.

---

<sup>5</sup> Un sólo candidato por cada distrito.

## **ESTABILIDAD DEL GOBIERNO**

Se trata de **Gobiernos dotados de una gran estabilidad**, que suele agotar la legislatura a los 5 años.

Las **crisis no pueden ser provocadas por la oposición**, pues en el Parlamento no tiene los votos necesarios. Cuando estas crisis se producen, suelen **ser fruto de conflictos internos en el partido gobernante y se resuelven en el seno del partido gobernante** y no mediante la dialéctica gobierno - oposición.

Otra de las conclusiones es el **escaso uso de la moción de censura**.

La **oposición es consciente de la función que le compete, de la imposibilidad de derribar al Gobierno y del coste político que tendría el uso de la institución como mero instrumento electoralista de desgaste del Gobierno**.

## **TRANSPARENCIA DEL DEBATE GOBIERNO – OPOSICIÓN**

La **dialéctica Gobierno - oposición se hace transparente** ya que cada uno sabe cuál es su papel: el del Gobierno, gobernar; el de la Oposición, construir una alternativa política a partir de la crítica al Gobierno, que le permita conseguir el éxito en el siguiente proceso electoral.

**Este modelo no da margen al juego conspirativo** de creación y derribo de coaliciones o de lucha por el incremento de poder, tan propios de otros sistemas políticos multipartidistas.

## **CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LAS DEMOCRACIA DE ALTERNANCIA**

Este sistema, que conduce a la denominada **democracia de alternancia u oposición**, produce algunos **efectos**:

- **Clarifica la oferta electoral**. El elector sabe quién va a ser el Primer Ministro (= el líder del partido ganador) y cuál es el programa que se compromete políticamente a ejecutar. Por el contrario, en las **democracias consociativas** (como en España), es frecuente que **el elector ignore el liderazgo y el programa**, porque estos no surgen directamente de las elecciones sino de las futuras negociaciones, no siempre demasiado previsibles, entre los partidos políticos que se coaligan.
- **Facilita la circulación de elites políticas** al propiciar la **desaparición periódica de una clase política**, que ha perdido las elecciones.

## **EL MODELO PARLAMENTARIO MULTIPARTIDISTA**

El **sistema parlamentario de gobierno, de estructura multipartidista**, tiene numerosos ejemplos, caracterizados por la **inestabilidad gubernamental**:

- **Francia** bajo la **III y IV República**.
- **España** durante la **Restauración** y cuando se destruye el oligárquico y ficticio sistema de alternancia creado por CÁNNOVAS.
- **Italia** hasta nuestros días.

El **multipartidismo de Italia** fue el que **generó la crisis del Parlamentarismo monista clásico**.

Vamos a operar con el **sistema político italiano**, centrado en el **período 1947 – 1992**, como modelo multipartidista.

En la **década de los 90**, se produce la **desintegración del Partido Comunista Italiano**, como consecuencia de la caída del Muro de Berlín, y se lleva a cabo la **operación judicial “Manos limpias” contra la corrupción** que lleva a la cárcel a muchos socialistas y democristianos y a la desintegración del Partido socialista y de la Democracia Cristiana. Por otra parte, la **recomposición del sistema de partidos, desde el año 1993, ni está definida, ni es clara, ni es estable**. Se han producido cambios en el sistema electoral que han influido sobre la nueva situación.

Entre **1947 – 1992**, el electorado italiano distribuye sus votos entre una **multiplicidad de pequeños y medianos partidos**, sin que **ninguno de ellos obtuviese la mayoría absoluta en ningún momento** y, ni siquiera, se aproximase a la misma.

Este sistema obligó a la **formación de complejos gobiernos de coalición**, siempre a partir de la **hegemonía de la Democracia Cristiana**

### **Efectos:**

- Escasa capacidad de gestión.
- Profunda inestabilidad.
- Ausencia de transparencia en el debate Gobierno – oposición.

## **ESCASA CAPACIDAD DE GESTIÓN**

**Escasa capacidad de gestión** y en consecuencia, **de eficacia**, de unos Gobiernos trabajosamente nacidos, fruto de grandes transigencias y múltiples transacciones.

La tendencia natural de estas transacciones es hacia un programa débil y hacia la elusión de soluciones a los grandes problemas políticos, económicos y sociales.

## **PROFUNDA INESTABILIDAD**

Estos Gobiernos, además de **escasamente eficaces**, fueron siempre profundamente **inestables**, al ser fruto de **difícil elaboración** y, por ello, de **difícil gestión y mantenimiento**.

- Esta tendencia a la inestabilidad es consecuencia directa de la **complejidad de las coaliciones resultantes y de los conflictos internos de intereses entre los miembros integrantes de las mismas**.
- El sistema propició **grandes períodos de interinidad gubernamental**. Se trataba de **coaliciones a muchas bandas que exigían negociaciones costosas**, no sólo respecto a los programas electorales sino respecto al reparto de parcelas de poder en el Gobierno, en instituciones del Estado y en empresas públicas.

Consecuencia de ello fue que, durante largos periodos, hubo un **Gobierno de funciones**. Esto se producía, no sólo al inicio de cada legislatura, sino cada vez que en el curso de la misma se planteaba una crisis de Gobierno enfrentada a la inconveniencia de proceder a una disolución de las Cámaras y la subsiguiente convocatoria de nuevas elecciones.

## **AUSENCIA DE TRANSPARENCIA EN EL DEBATE GOBIERNO-OPOSICIÓN**

En el modelo multipartidista, el Gobierno tiende a ser mera caja de resonancia de los conflictos parlamentarios.

Sólo se constituye una “**partidocracia**”, es decir, **traslación del poder hacia las oligarquías de los partidos** porque son éstas las que hacen y deshacen coaliciones, la que construyen y destruyen gobierno y, todo ello, **a favor de los intereses del partido**.

Una de las consecuencias más obvias de la “partidocracia”, es una **disociación entre poder y responsabilidad** que el principio democrático reclama en directa interdependencia.

En este caso, quien decide directamente son las oligarquías de los partidos y quien responde son el Gobierno y los parlamentarios, que no deciden.

## **CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA DEMOCRACIA CONSOCIATIVA**

Este tipo de democracia de pactos o consociativa produce **disfunciones en la democracia de alternancia u oposición**:

- La **decisión del electorado se limita a serlo sobre los parlamentarios y el partido de su preferencia**, pero es notablemente ajena a la configuración del liderazgo político y a la formación del Gobierno.  
Estos se construyen y se destruyen desde las direcciones de los partidos, al margen de la voluntad del electorado.
- **Introduce en la vida política una notable dosis de opacidad**. Si en la democracia de alternancia, la oposición sólo aspira a ser Gobierno en la siguiente legislatura, en la **democracia consociativa** se puede pasar del Gobierno a la oposición o de la oposición al Gobierno, en la misma legislatura.
- Este sistema genera grandes **dificultades para el afianzamiento del liderazgo**, que debe descansar en la sólida posición del Presidente del Gobierno o Primer Ministro.
- El sistema **dificulta la circulación de las elites y produce el enquistamiento de una misma clase política**. Si en la democracia de alternancia las sucesivas elecciones hacen desaparecer los dirigentes políticos derrotados y una renovación de la clase política, en el sistema italiano no es nada extraño encontrarse con dirigentes que, durante 40 años, han pasado por todos los cargos políticos imaginables, sin haber abandonado en ningún momento el coche oficial o importarle acceder a cargos de inferior o superior importancia; en la democracia de alternancia es francamente inusual ver a un Presidente de Gobierno convertido en años más tarde en Ministro o Secretario de Estado de otro Gobierno lo que en Italia, por el contrario, ha sido muy frecuente.

## **LA CRISIS DEL PARLAMENTARISMO MONISTA CLÁSICO**

La **variable política decisiva** que explica el **diferente funcionamiento del Parlamentarismo monista clásico** en Inglaterra y en Europa es el **sistema de partidos**. Es difícil explicar las tendencias degenerativas del Parlamentarismo equilibrado, hacia el **Asambleísmo (= dominio del Parlamento)** y hacia la **Partidocracia (= dominio de los partidos)**, sino se valora la considerable fragmentación partidaria que da lugar al sistema multipartidista.

La **tendencia degenerativa del Parlamentarismo hacia el Asambleísmo va a originar la crisis de este sistema de gobierno**, su sustitución por sistemas autoritarios en el período de entreguerras y la posterior vuelta, tras la II GM, a un **Parlamentarismo racionalizado rodeado de numerosas cautelas para evitar la inestabilidad gubernamental**.

Los mecanismos de control político del Gobierno, en manos de un **Parlamento que se considera a sí mismo soberano y superior a la Constitución**, unido a la existencia de **numerosos partidos políticos poco estructurados** y de un **proceso electoral marcado por la corrupción**, van a generar durante el primer tercio del s. XX una **gran inestabilidad política**.

Se hace patente el **dominio de un Parlamento** muy eficaz a la hora de derribar al Gobierno, pero **incapaz de lograr el consenso de las fuerzas políticas que lo nutren** para encontrar una alternativa viable, lo que convierte a aquél en un órgano caprichosamente controlado e incapaz de gobernar por la continua aplicación de la moción de censura o la correspondiente contestación del Gobierno, disolviendo las Cámaras. Ello conducirá a una **crisis del Parlamentarismo**, identificándose este sistema político con la **inestabilidad gubernamental** y el **excesivo protagonismo del Parlamento**. Crisis que generará en numerosos países europeos, en el período de entreguerras, un **fervor por los sistemas autoritarios y antipartidistas**.

En el **Parlamentarismo del s. XIX**, las **tendencias asamblearias provocadas por el multipartidismo** no eran especialmente graves por **2 razones**:

- Porque nos encontraríamos ante un **Parlamentarismo dualista**, en el que la capacidad de acción política del Jefe de Estado (el Rey) supone ya un elemento institucionalmente estabilizador que desaparecerá cuando en el Parlamentarismo monista se vacíen de contenido político las funciones del Jefe del Estado, monárquico o republicano.
- Porque en el liberalismo del s. XIX, que reclama un **Estado esencialmente legislador** y no gestor, la estabilidad y la ineficiencia de los gobiernos es, hasta cierto punto, una cuestión menor.

Este Estado decimonónico reclamaba la **garantía del orden público en 2 sentidos**:

- **Orden frente al exterior**; es decir, la organización de la defensa.
- **Orden en el interior**; es decir, el **marco civil y mercantil** para encauzar el principio de autonomía de la voluntad como fuente del Derecho; el **Código Penal** para reprimir las conductas consideradas antisociales; y la **legislación procesal** para encauzar las reclamaciones o las represiones en materia civil o criminal.

La corrosión llegaba cuando, como consecuencia de la industrialización, la organización de la clase obrera, la aparición de los partidos de masa y la crisis del liberalismo, **la sociedad reclama un Estado gestor**.

Cuando llega este momento, la deriva asamblearia del Parlamentarismo se hace insoportable. Lo que **se exige al Estado son gobiernos fuertes, estables y eficaces** por lo que su inestabilidad e ineficacia crónicas se convierte en un problema de enorme magnitud.

**Tras la II GM**, las Constituciones europeas recuperan el sistema parlamentario, pero estableciendo mecanismos tendentes a **dificultar la posibilidad del Parlamento de derribar arbitrariamente al Gobierno**. Para ello se somete la moción de censura a numerosas formalidades disuasorias a fin de **fortalecer al Ejecutivo**. A esta corriente se acogerá la Constitución española de 1978.

La introducción de la moción de censura constructiva en la Ley Fundamental de Bonn y en la Constitución española de 1978 buscó impedir este efecto, al hacer imposible la interinidad ya que el voto favorable de la moción supone que un nuevo Gobierno sustituye automáticamente al derribado.

## **LA “RACIONALIZACIÓN” DEL PARLAMENTARISMO**

“Racionalización” del Parlamentarismo → proceso de adaptación, consciente y racionalidad, de una realidad empírica (la propia de Inglaterra) a las necesidades de una realidad política distinta (Europa), presidida por la fragmentación partidaria de las Cámaras y la dificultad de establecer un funcionamiento como democracia de alternancia u oposición.

Todos los modelos de “racionalización”, nacidos tras la II GM, persiguen un mismo objetivo: el **restablecimiento del equilibrio del sistema, mediante el fortalecimiento del poder Ejecutivo**.

A partir de este objetivo común del sistema parlamentario, los resultados son distintos.

### **EL MODELO DE FRANCIA**

Francia vive la deriva asamblearia en la **III y IV República (1875 – 1948)**, en la que se suceden continuas **crisis ministeriales** ya que **el excesivo protagonismo de la Asamblea y la debilidad del Gobierno francés favorecen el derrocamiento de éste** siendo aquélla, sin embargo, incapaz de encontrar una alternativa viable al derrocado. **Esta situación conlleva a la inestabilidad e ineficacia, ruptura del equilibrio de poderes y deriva notable hacia el Asambleísmo.**

La IV República se encuentra inerme frente al proceso descolonizador de Indochina y Argelia que afecta a Francia desde el final de la II GM.

En mayo de **1958**, se produce un golpe militar en Argelia, oponiéndose a la descolonización del territorio francés, la amenaza de guerra civil y la crisis producida por la dimisión del Gobierno, incapaz de afrontar la situación, lleva al **Presidente de la República, RENÉ COTY, a encargar la formación de un nuevo Gobierno al General DE GAULLE**, quien manifiesta su intención de romper con esta deriva asamblearia y **fortalecer la capacidad de gestión del poder Ejecutivo, procediendo a preparar una reforma de las instituciones. Concibe un Presidencia de la República que asuma, desde una fuerte legitimidad, la dirección política del país.**

Estas **ideas se van a plasmar en la Constitución de 1958, que inicia la V República**, en la que se atribuye al **Presidente de la República**, además de las competencias debidas y refrendadas propias de un Jefe de Estado parlamentario, ciertos poderes de gran alcance cualitativo y cuantitativo como **competencias propias**; es decir, que no implican la traslación de la decisión, a través del refrendo, a otro órgano.

Sin embargo, la Constitución somete tales competencias a ciertas cautelas que tendrán distinto significado en función de las variables políticas concretas.

Pese a estas competencias, **DE GAULLE** era perfectamente consciente de que el verdadero poder no descansa tanto en las atribuciones competenciales como en la legitimidad política que permite ejercerlas con la máxima intensidad. Por ello, **pretendió una Presidencia directamente legitimada por el pueblo, mediante elección.**

El espíritu republicano francés es profundamente parlamentario y escasamente presidencialista, de suerte que en el proceso constituyente, y en la medida en que la reforma debía respetar el procedimiento de la previa aprobación por la Asamblea Nacional, la pretensión no prosperó. **El máximo logro alcanzado fue ampliar el colegio de electores del Presidente.**

En los años posteriores a la aprobación de la Constitución de 1958, el General insistió en su idea, con un **proyecto de reforma de la elección presidencial por sufragio universal directo, mediante un sistema mayoritario a 2 vueltas**, encontrándose siempre con la hostilidad de la mayoría parlamentaria.

Al final, **optó por una vía inconstitucional: un referéndum**, ilegal en principio al no estar previsto para la reforma de la Constitución. **La propuesta fue aprobada por la mayoría**, cuya voluntad ha de interpretarse como un ejercicio extralegal del poder constituyente, impecablemente democrático desde el punto de vista de la legitimidad y que incorpora una nueva legalidad.

Esta situación da lugar a una **forma de gobierno “semipresidencialista”**.

- Desde un **análisis jurídico formal**, la forma de gobierno francesa es **parlamentaria** por **3 razones**:
  - El **Gobierno es un órgano colegiado con competencias propias, diferenciadas de las del Presidente de la República**.
  - Las competencias esenciales de la **dirección de la política interior y exterior del Estado son atribuidas al Gobierno** por la Constitución de 1958 y no al Presidente de la República.
  - **El Gobierno, como órgano colegiado, es solidariamente responsable ante el Parlamento y no puede subsistir sin su confianza**.

Se trata de un **Parlamentarismo dualista** en la medida en que **el poder Ejecutivo se legitima desde 2 instancias independientes**:

- La **Presidencia de la República**, que lo nombra.
- La **voluntad parlamentaria**, que puede derribarlo.

En consecuencia, el **Gobierno está sujeto a la doble confianza**. Ahora bien, este neodualismo sólo podía ser republicano, en la medida en que en nuestros días sólo se acepta como fundamento de legitimidad el principio democrático. Es decir, en este caso no existe dualismo de legitimidades, sino dualismo de centros de legitimación democráticos.

#### ➤ **Funcionamiento real del sistema**

**Presidentes de la V República:**

- 1959 – 1965, 1965 – 1969 → **CHARLES DE GAULLE**
- 1969 – 1974 → **GEORGE POMPIDOU**
- 1974 – 1981 → **VALERI GISCARD D'ESTAING**
- 1981 – 1988, 1988 – 1995 → **FRANÇOIS MITTERAND**
- 1995 – 2002, 2002 – 2007 → **JACQUES CHIRAC**
- 2007 → **NICOLAS SARKOZY**

Todo dualismo tiende a resolverse, a más largo o corto plazo, en monismo. En este caso, **el que la normalidad no destruya la normatividad depende de una variable política: la identidad o la falta de identidad entre la posición ideológico – política partidista de la mayoría parlamentaria y la del Presidente de la República**. Esto abre **3 posibilidades**:

- **Identidad entre ambas instituciones** → la misma mayoría domina el Parlamento y apoya al Presidente de la República.  
Si la mayoría que eligió al Presidente de la República coincide con la mayoría dominante en el Parlamento, la preeminencia que adquiere el Jefe del Estado elegido directamente por el pueblo es tal que prima la confianza que otorga al Gobierno frente a la de la Asamblea Nacional; ésta, dominada por el partido o coalición de partidos que apoya al Presidente, respaldará al Gobierno que éste nombre. Es decir, **los poderes del Estado están sometidos a la orientación política del Presidente quien, como líder de ambas mayorías, controla al Parlamento y asume la dirección política, haciendo del Primer Ministro un mero colaborador del Jefe del Estado**.

Por tanto, la posición del Gobierno será, en términos de legitimidad, extremadamente débil pues tal legitimidad la recibe de su Presidente de la República y de la mayoría parlamentaria liderada por su Presidente de la República.

En estas circunstancias, **todo el poder tiende a trasladarse hacia la Presidencia de la República**. La función de la dirección de la política interior y exterior del Estado sigue siendo del Gobierno; pero toda **la legitimidad del Gobierno y todo su poder descansa en la voluntad del Presidente de la República**.

En esta situación de identidad de mayorías, **es impensable un Gobierno enfrentado al Presidente de la República**. En estas circunstancias el sistema francés tiende a funcionar como un Presidencialismo puro en donde está excluida la posibilidad de una oposición parlamentaria derivada de que el Jefe del Estado se encuentre en minoría en alguna de las Cámaras o en ambas.

- **Ausencia de identidad entre la mayoría presidencial y la parlamentaria**  
Si la mayoría parlamentaria se opone a la presidencial, **prima la confianza de la Asamblea Nacional**. En este supuesto **el Presidente de la República ni controla ni dirige al Parlamento porque la mayoría que domina la Cámara le es hostil**.

La importancia de las atribuciones presidenciales no necesitadas de refrendo disminuye notablemente, **desapareciendo la libertad presidencial en el nombramiento del Primer Ministro**; éste dirige efectivamente la política y precisa esencialmente la confianza de la Asamblea, haciendo del **Presidente de la República el representante de la nación y garante de su unidad y permanencia**. Las cautelas establecidas por la Constitución en la regulación de los poderes propios del Presidente adquieren en esta situación el valor de auténticas barreras para el deseo del Jefe del Estado.

El **Presidente** conserva un amplio margen de maniobra, puede nombrar y cesar al Primer Ministro, preside los Consejos de Ministros, pero **no puede formar un Gobierno sin la confianza del Parlamento**. Esto abre 2 posibilidades:

- Un **escenario de permanente conflicto**, de una “guerra civil” institucional, que conduciría a una crisis institucional insalvable, a la negación de la superior legitimidad del Parlamento como representante del pluralismo social y al fin de la V República.
- **Supone para el Presidente de la República:**
  - Aceptar la **prevalencia de la legitimidad parlamentaria** y, en consecuencia, el nombramiento de un gobierno con la confianza de la Asamblea Nacional.
  - Aceptar que **la presidencia del Consejo de Ministros se torna en puramente formal**.
  - Aceptar que el ejercicio del poder Ejecutivo, es decir, de **la dirección de la política interior y exterior del Estado, compete al Gobierno**.
- **Equilibrio de las 2 confianzas que necesita el Gobierno** → es preciso que el **Presidente de la República tenga en la Asamblea Nacional una mayoría minoritaria**, necesitada de votos para lograr la mayoría absoluta y alejar el peligro de la moción de censura.  
En consecuencia, en el **nombramiento del Primer Ministro** sólo disminuye su libertad de elección. **Podrá nombrar a alguien de su partido, pero aceptado por la oposición**.

Si bien la Constitución diseña un Parlamentarismo de doble confianza, las variables políticas han permitido **distintos equilibrios de poderes**:

- **Supremacía de la confianza presidencial frente a la parlamentaria**, en el caso de **mayorías acordes**.
- **Supremacía de la confianza parlamentaria**, en el caso de **mayorías contrapuestas**.
- **Equilibrio entre ambas confianzas**, con necesidad de consensuar una y otra parte, en el caso de **mayorías minoritarias**.

## **EL MODELO DE ALEMANIA Y ESPAÑA**

Este modelo de racionalización parlamentaria es **creado por Alemania, en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y seguido por España, en la Constitución de 1978.** Pretende el **fortalecimiento del Ejecutivo, pero manteniéndose fiel a la tradición del Parlamentarismo monista**; es decir, a la **configuración de la Jefatura del Estado como Magistratura de integración política** dotada de *auctoritas* pero carente de *potestas*. Esta pretensión se realiza **fortaleciendo el Gobierno y el liderazgo de su presidente** (= Canciller en Alemania y Presidente del Gobierno en España).

La **racionalización se lleva a cabo mediante diversas técnicas**, que en el caso de la **Constitución española** son:

- Se busca **estabilizar al Gobierno mediante una legitimación inicial**, ajena a la tradición del Parlamentarismo monista clásico, que en España se concreta en el **debate y votación de investidura al comienzo de cada legislatura**.
- Se busca **fortalecer el liderazgo del Presidente del Gobierno**, su capacidad de decisión y de coordinación. Esta necesidad sólo se entiende desde la debilidad del Presidente del Gobierno, tanto en gobiernos en minoría apoyados por pactos de legislatura o en Gobiernos de coalición.  
La confianza de la Cámara se manifiesta en relación con el Presidente del Gobierno; de ahí deriva la dependencia que tienen los Ministros de su Presidente.
  - A este fortalecimiento del liderazgo, por razones de legitimidad política, se añade la **atribución de competencias al Presidente**, que en **España** son:
    - La **interposición del voto de confianza**, aún necesitada de un trámite de deliberación, preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Ministros, es competencia personal del Presidente del Gobierno.
    - La **disolución del Parlamento**.
    - **Presentar recursos de inconstitucionalidad contra las leyes**.
- Se busca el **fortalecimiento de la posición del Gobierno en sus relaciones con el Parlamento** que ha da do lugar a:
  - Una cierta **participación del Gobierno** en el establecimiento del trabajo de las Cámaras parlamentarias y en la actividad de control.
  - Una **primacía de la ley de presupuestos**, que es el instrumento básico de ejecución de cualquier programa de gobierno, **impidiendo que la oposición altere las decisiones presupuestarias** mediante proposiciones de ley o enmiendas que impliquen disminución de los ingresos o incremento de los gastos, a cuya tramitación el Gobierno puede oponerse.
  - **Modificación del tratamiento de la moción de censura**, permaneciendo la regulación tradicional para la cuestión de confianza. Las diferencias son:
    - Para la **aprobación de una cuestión de confianza** se sigue requiriendo la **mayoría simple; es decir, más votos a favor que en contra**, estableciéndose una **presunción de legitimidad a favor del Gobierno**, que sólo puede ser destruida explícitamente.
    - Para la **moción de censura**:
      - Se exige una **mayoría absoluta**; es decir, **se obliga a la Cámara a manifestar expresamente la desconfianza**, por más de la mitad de sus miembros, lo que supone presumir las abstenciones como favorables al Gobierno.
      - Se establecen **condiciones para la interposición**:
        - Ha de ser **propuesta por un nº mínimo de Diputados**, que en España es del 10 %.

Esta exigencia pretende que el desgaste político que supone afrontar una moción de censura no pueda ser provocado por individuos singulares o por minorías irrelevantes.

- **Se prohíbe que los firmantes de un moción de censura rechazada puedan presentar otra en el transcurso de la misma legislatura.**
- **Se somete la moción de censura a un plazo de “enfriamiento” que oscila entre un mínimo de 48 horas a un máximo de 5 días (caso español) entre el momento de su interposición de la moción y el de su debate y votación.**

Este requisito responde a 2 razones:

- **Evitar que al calor de una discusión agria y apasionada, se interponga y prospere una moción de censura.**
- **Dar tiempo al diálogo, a la reflexión y al compromiso.**

La **moción de censura constructiva** es la técnica más fuerte y capaz para **lograr la estabilidad gubernamental**. **Obliga a quien presenta la moción a ofrecer una alternativa al Presidente del gobierno que se pretende derribar**; de suerte que, en un mismo acto jurídico, **se vota simultáneamente la caída del Presidente y su Gobierno y la automática legitimación de un nuevo Primer Ministro**.

Esta moción se llama constructiva porque **el Parlamento se obliga a adoptar una actitud positiva** ya que **junto a la demolición, se impone la reconstrucción**. Esto da lugar a un **Parlamentarismo condicionado** porque **la capacidad del Parlamento de exigir responsabilidad al Gobierno queda condicionada al ofrecimiento de una alternativa**.

Desde estas ideas puede afirmarse que la **forma de gobierno española es un sistema parlamentario monista racionalizado y condicionado, con forma monárquica de la Jefatura del Estado**.

**Aspectos positivos de la moción de censura constructiva:**

- **Impide los períodos de interinidad**, tan frecuentes en la vida política italiana, en la que transcurren meses entre caída de un gobierno y el nacimiento de otro que lo sustituya.
- **Impide o dificulta derribos de Gobiernos de forma irresponsable.**

**Aspectos negativos de la moción de censura constructiva:**

- Una de las grandes virtudes del Parlamentarismo es la convergencia, en la acción política, entre Gobierno y Parlamento. La relación fiduciaria entre ambos garantiza que el Gobierno disfrute de la confianza del Parlamento y, por tanto, de la necesaria asistencia legislativa y presupuestaria para el desarrollo de su programa político. El problema del sistema puede ser la **dificultad para la formación de Gobiernos y su crónica inestabilidad**, pero cuando éstos no existen, está garantizada la convergencia de voluntades y la unidad de decisión del Estado.
- Esta convergencia, con la pretensión de estabilizar el Gobierno, puede ser destruida con la moción de censura constructiva, dando lugar a una situación de **blindaje del Gobierno**, fundamentalmente de su **Presidente** quien, a pesar de no contar con el apoyo mayoritario de la Cámara, **permanece en el poder porque el Parlamento no es capaz de generar una alternativa**. Se trata de gobiernos de extrema debilidad, incapaces de gobernar.

Estos riesgos en **Alemania** están atemperado por 2 **instituciones** no recogidas en la Constitución española:

- **Disolución de las Cámaras** como **competencia del Presidente de la República** y no del Canciller, de forma que aquel **puede dar salida a la situación de parálisis y vacío del poder, apelando al arbitraje final del soberano.**

La naturaleza monárquica de la Jefatura del Estado en España hace inconciliable la atribución al Rey de una competencia de fuerte contenido y consecuencias políticas.

- **Estado de emergencia legislativa** mediante el que, en este tipo de situaciones, el **Gobierno puede instar la legislación exclusivamente con la Cámara alta** (Bundesrat), prescindiendo de la Cámara con competencias de control político (Bundestag).

### **3. LOS SISTEMAS ELECTORALES**

#### **CONCEPTO, CARACTERES Y FUNCIONES**

**Sistema electoral** → mecanismo técnico por el cual se hace operativa la representación, permitiendo la **selección de los representantes** a partir de la **manifestación de la voluntad de los representantes**.

Los sistemas electorales vienen **regulados por el derecho electoral**, del que forman parte la Administración electoral, censo electoral, procedimiento electoral, contencioso electoral, gastos y subvenciones electorales y delitos e infracciones electorales.

Un sistema electoral es un **mecanismo de reducción de la complejidad**, a la búsqueda de la creación de una voluntad política operativa. Evidentemente, lo que todo sistema tiene de artificio creativo está limitado por las exigencias del **principio democrático**.

La fabricación de esa voluntad política sólo puede hacerse a partir de la voluntad de los individuos que conforman el pueblo, y con la intermediación de los partidos políticos que ayudarán a la formación de las opiniones políticas en una sociedad con los derechos informativos garantizados, que haga posible la libre formación de la opinión pública.

Un sistema electoral es el penúltimo mecanismo de reducción de la complejidad y el último en el que **participa la sociedad**. A partir de aquí, el proceso último de formación de la voluntad política se desenvolverá en el seno del Estado, a partir del debate parlamentario.

Los sistemas electorales en las democracias estables tienen una tendencia de **resistencia al cambio**.

A partir de 1832, en Reino Unido se han producido cambios en el derecho electoral británico: ampliación progresiva del sufragio hasta llegar al universal masculino y femenino, reconstrucción de las circunscripciones<sup>6</sup> para adaptarse a la realidad demográfica... Pero en los elementos estructurales del sistema (tamaño de la Cámara, circunscripciones uninominales<sup>7</sup>, fórmula electoral mayoritaria simple y sistema de candidaturas), la estabilidad ha sido absoluta.

Esta **resistencia al cambio** se explica por 2 razones:

- **Normas materialmente constitucionales**, en el sentido de que están en el centro de cualquier Constitución política por tratarse de normas referidas nada menos que a las **reglas del juego para la legítima conquista del poder**. Esta naturaleza material de los preceptos electorales hace que estén necesitados de consenso. Esta **necesidad de consenso** que excluye las reformas partidistas unilaterales es un factor de estabilización y de perdurabilidad de los sistemas electorales. En España, la vigente **Ley Orgánica de Régimen Electoral General**, de 19 de junio de 1985 es fruto de un amplísimo consenso.
- Las **leyes electorales las hacen las mayorías parlamentarias**. No es inusual que las críticas a un sistema electoral, vertidas desde la oposición, se diluyan en el aire cuando se accede al Gobierno, acceso obviamente facilitado por la legislación electoral criticada anteriormente.

Un sistema electoral es una realidad compleja, en donde **concurren un conjunto de elementos**.

La **fórmula electoral** se presenta como el elemento más relevante del sistema y el elemento decisivo en su funcionamiento y efectos.

<sup>6</sup> División administrativa, militar, electoral o eclesiástica de un territorio.

<sup>7</sup> En la candidatura, sólo hay un candidato a elegir.

Todo sistema electoral es fruto de la compleja **interrelación dialéctica entre los elementos estructurales:**

- La **composición de la Cámara** y, por tanto, su tamaño.
- La **fórmula electoral**.
- El **sistema de circunscripciones electorales** y, en su caso, la prima provincial.
- La **barrera electoral**.
- El **sistema de candidaturas**.

# LOS SISTEMAS ELECTORALES PARA EL CONGRESO Y SENADO, EN ESPAÑA

## ORIGEN HISTÓRICO

Las grandes decisiones en materia electoral provienen de la **Ley para la Reforma Política de 1976 (LRP)** y, en menor medida, del **Decreto – Ley de Medidas Electorales, de 1977**.

Proceden de dichas normas:

- La composición del Congreso de los Diputados y del Senado.
- El sistema de circunscripciones electorales provinciales.
- Las fórmulas electorales, inspiradas en el principio proporcional, la del Congreso, y en el mayoritario, la del Senado.
- La exigencia de barreras electorales.
- Las candidaturas de listas abiertas para el Senado y de listas cerradas y bloqueadas para el Congreso.

## ELEMENTOS DEL SISTEMA

### ➤ **Composición de la Cámara:**

- **Congreso de los Diputados** → la LRP opta por una Cámara de tamaño más bien pequeño (**350 diputados**).

La **Constitución** abre ligeramente el abanico de posibilidades, diseñando una Cámara de entre un **mínimo de 300 Diputados y un máximo de 400**, pero el escaso tamaño de la Cámara determina el escaso nº de puestos a repartir y las dificultades de **funcionamiento del principio proporcional**. Así que, es el juego interdependiente del tamaño de la Cámara y el sistema provincial de circunscripciones el que vendrá a determinar el correcto funcionamiento del principio proporcional.

- **Senado** → está formado por Senadores elegidos por el cuerpo electoral y Senadores nombrados por las Comunidades Autónomas.

Se trata de una **Cámara de representación de los territorios**, que iguala la representación de todas las circunscripciones, con excepción de las islas, Ceuta y Melilla:

- **4** senadores en las **provincias peninsulares**.
- **3** en las **Islas Mayores**: Gran Canaria, Tenerife y Mallorca.
- **1** en las **Islas Menores**: Ibiza / Formentera, Menorca, Fuerteventura, Lanzarote, Gomera, Hierro y La Palma.
- **2** Senadores en **Ceuta** y **2** en **Melilla**.
- En total, **208**, elegidos directamente por los ciudadanos.

Se opta por una **fórmula mayoritaria corregida**.

### ➤ **Fórmulas electorales:**

- **Senado** → la LRP exige que la fórmula se inspire en el sistema mayoritario. Opta por una **fórmula mayoritaria de voto limitado**: el ciudadano sólo puede votar el 75 % de las candidaturas; el Senado se reserva el 25 % para la 2ª candidatura. Este sistema hace que en la práctica el **reparto sea muy simétrico**, salvo en las circunscripciones en las que los partidos nacionalistas son mayoritarios.
- **Congreso de los Diputados** → la LRP obliga a inspirarse en criterios de representación **proporcional**, fórmula que reiterará la constitución de 1978. El Decreto – Ley de 1977 opta por la **Ley D' Hondt**, que permite la asignación de escaños:

- Se dividen el nº de votos válidos obtenidos por cada candidatura entre los nº consecutivos, a partir de la unidad, hasta el nº de escaños en litigio.
- Se ordenan los cocientes obtenidos, de mayor a menor, hasta el nº de escaños a repartir.
- Se atribuyen los escaños a los mayores cocientes, en orden decreciente.

La fórmula D' Hondt es aplicable a las **elecciones para el Congreso**, las **elecciones municipales, autonómicas** y las del **Parlamento Europeo**.

A la fórmula D'Hondt se la ha **reprochado**:

- Ser la **culpable de la falta de proporcionalidad en el sistema** electoral ya que **favorece a las mayorías**. Los **partidos minoritarios quedan perjudicados**, salvo que sean minoritarios en el Estado.

Esto se debe al tamaño de las pequeñas circunscripciones.

- Se afirma que la ley D'Hondt es una **fórmula de proporcionalidad escasa, al estar severamente corregida**. Esta afirmación es rotundamente falsa. La fórmula D' Hondt no puede desplegar sus efectos proporcionales en circunscripciones de tamaño escaso. Hace operativa la proporcionalidad a partir de un cierto nº de escaños (más de 8).

**La candidatura más beneficiada es siempre la que obtiene el último escaño**, la que accede a la representación con el menor de los cocientes, y por tanto, con el coste más bajo. Y **la más perjudicada es siempre la que obtiene el mayor de los cocientes**, que ya carece de premio porque se han agotado los escaños a repartir; es, por tanto, la que desperdicia un mayor nº de votos.

Así se comprende la **imposibilidad de prever a priori, en cada circunscripción, si el beneficiado va a ser la mayoría o la minoría**.

#### ➤ **Circunscripción electoral:**

En el sistema español, fundamentalmente en el del Congreso, es el elemento de mayor relevancia y el que condiciona con más intensidad su funcionamiento.

La decisión de las circunscripciones **fuera de la provincia** proviene de la LRP y la Constitución se limita a reiterarla.

1. Previamente, se había optado por circunscripciones plurinominales<sup>8</sup>:

- En el Senado al configurarse como Cámara de representación territorial que excluye los distritos uninominales.
- En el Congreso como consecuencia de la opción por el principio de representación proporcional.

2. Tomadas estas decisiones, hay que reconocer que, fuera de la provincia, no existía ninguna otra opción realista. Es decir, ninguna realidad geográfica que estuviera consolidada, con fronteras definidas y que no fuera susceptible de manipulación arbitraria.

La **única realidad clara, geográfica y políticamente incuestionable**, con casi 150 años de existencia, era la realidad provincial.

- Centrados en el **Congreso**, esta opción por la provincia como circunscripción electoral, ha resultado **decisiva para el funcionamiento del sistema**, por las siguientes **razones**:

- Una **Cámara de escaso tamaño**: 350 diputados.
- Un **nº elevado de circunscripciones** (50 provincias más Ceuta y Melilla) para repartir esos 350 escaños.
- El **predominio de provincias poco pobladas** que provoca que la inmensa mayoría de éstas tengan un número muy escaso de escaños, **dificultando y corrigiendo severamente el funcionamiento de la proporcionalidad**.

<sup>8</sup> **Uninominal** → sólo un diputado por distrito o un escaño por distrito.

**Plurinominal** → el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos determina el nº de escaños.

Los escaños que corresponden a cada provincia lo son en **proporción a la población que tengan**.

- El **mínimo tamaño de numerosas circunscripciones imposibilita la proporcionalidad y provoca un inevitable encarecimiento del escaño** que impide a la minoría acceder a la representación, lo que supone la pérdida de la totalidad de sus votos.

➤ **Prima provincial, en el Congreso:**

En un principio, los escaños deberían de repartirse en cada circunscripción según fuera el nº de habitantes.

Sin embargo, hay un factor de rectificación en **donde el mínimo para cada provincia es de 2 escaños, más los que le correspondan por tamaño demográfico**.

El establecimiento en el Congreso de un mínimo de escaños por provincia, al margen de los que le correspondan por su población, se estableció para **proporcionar una integración territorial**, ya que el protagonismo político estaba reservado al Congreso. Se quería corregir en él las desigualdades nacidas de las diferencias demográficas.

**Reproches a la prima provincial:**

- **Carácter antidemocrático**, que lleva a la ruptura de la igualdad del “peso” del sufragio.  
En el fondo, esta posición confunde la igualdad en el derecho al voto con la igualdad del valor del voto. Esto implica una cierta incompreensión de la esencia de la democracia que descansa en el consenso más amplio sobre las reglas del juego para la legítima conquista del poder.
- Por beneficiar al mundo rural, introduce un elemento conservador y un **sesgo favorable al centro – derecha** en el sistema electoral.

➤ **Barreras electorales en el Congreso (Artículo 163.1 LOREG)**

Las barreras electorales son un mecanismo que se usa con cierta frecuencia en los **sistemas electorales proporcionales para evitar una excesiva fragmentación de la Cámara impidiendo que las minorías que no logren un determinado porcentaje de votos puedan acceder a la representación**. De este modo, todos sus votos resultan **estériles y redundan en beneficio de las mayorías**, potenciando su sobrerrepresentación o beneficio.

Se parte de la idea elemental de que **un sistema electoral hace presente a la sociedad en el Estado y contribuye a la creación de una voluntad política coherente y eficaz**; es decir, a la **governabilidad del Estado**.

En las elecciones del Senado, al inspirarse en el principio mayoritario, pretendían el establecimiento de contrabarreras; es decir, de limitar el voto para reservar un porcentaje de escaños (25%) a la minoría más fuerte en cada circunscripción.

- *“Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso” (LRP).*

➤ **Candidaturas electorales:**

Son los mecanismos que **traducen directamente la voluntad del representado en representación**.

En **España**, en el Congreso y el Senado (con la excepción de Ceuta y Melilla, para el Congreso, con un único diputado en cada una) las **candidaturas son plurinominales y de lista**.

### **Tipos de listas:**

- **Lista abierta** → el **elector elabora su propia lista** a partir de la totalidad de los candidatos ofertados en las distintas candidaturas. El votante no está obligado a respetar la voluntad del patrocinador y puede hacer cuantas combinaciones se le antojen.

En el caso del **Senado español**, los candidatos aparecen en una extensísima lista única que comprende todas las candidaturas presentadas. Aunque los candidatos estén agrupados por la organización que legitima su presencia, el elector no tiene por qué respetar la coherencia de los partidos, sino que es libre para votar a cualquier persona, haciendo cualquier combinación.

### **Ventajas:**

- Otorga la **máxima libertad al elector** porque su voluntad interviene en la selección del representante y de los candidatos.
- Contribuye a **incrementar la personalización de las elecciones**. El elector, al emitir su voto, puede considerar su ideología y las cualidades personales de cada candidato: capacidad, honestidad, experiencia...
- **Incrementa potencialmente la libertad del elegido**, al personalizarse la legitimación política.

**Práctica del Senado español** → aunque la lista sea abierta, los **electores la cierran. Razones:**

- La **mayoría del voto es claro y de partido**, todos los elegidos son del PSOE, del PP o de IU. Los resultados electorales son prácticamente casi siempre 3 a 1 ó 1 a 3 entre el partido mayoritario de ámbito estatal y el segundo partido en nº de votos.
- El elector que emite un **voto de partido**, tiende a hacerlo **por orden**. Es decir, a los 3 primeros que el partido propone.

### **Desventajas:**

- Desde el punto de vista teórico, facilita el riesgo de **hacer primar la contienda interna**, en la candidatura partidista, sobre el enfrentamiento al adversario, en las campañas electorales.
- Peligro de **abrir tendencias antipartidarias** y de **dificultar la cohesión de los partidos**.

**Práctica del Senado español** → estos riesgos no se han producido por:

- La disciplina partidista del **elector, que cierra las listas**.
- Los **partidos prohíben las campañas paralelas y las financiaciones paralelas de sus candidatos**.

**Conclusión** → el elemento más estimable es la **coherencia, la estabilidad y la fortaleza interna de los partidos políticos**.

Aunque en España tales cualidades no hayan sufrido problemas es porque se ha aceptado que la democracia representativa sólo es posible como democracia de partidos y de que éstos, por muchas disfuncionalidades que presenten, son instrumentos imprescindibles de canalización de la opinión política y de reducción de la complejidad.

- **Lista cerrada** → el elector tiene que **adherirse a una de las candidaturas presentadas**.
  - **Listas cerradas y desbloqueadas** → el **elector vota una candidatura, pero puede hacer modificaciones**, eliminando candidatos o alterando su orden.

### **Ventajas:**

- **Incrementa la libertad del elector** aunque sólo sea dentro de cada candidatura homogénea.
- **Incrementa la personalización de las relaciones entre elector y elegible.**

### **Desventajas:**

- Corren el riesgo de **perjudicar la coherencia interna de los partidos**, debilitándola, ya que es muy difícil estar de acuerdo. **Razones:**
  - La obligación del voto homogéneo a un partido excluye toda posibilidad de una mezcla de candidaturas. Pero la posibilidad de seleccionar los candidatos, legitima a cada uno en su medida.
  - Lo que se debilita son las oligarquías de los partidos puesto que se confiere al elector la capacidad de fortalecer o sepultar, políticamente, a los candidatos propuestos por la dirección.

- **Listas cerradas y bloqueadas** → el elector no puede modificar las listas que vota. Debe adherirse a alguna de las candidaturas propuestas y debe respetar la composición y el orden interno de dicha candidatura, sin introducir alteración alguna.

Es el caso de nuestro sistema de elecciones al Congreso de los Diputados, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, a las elecciones municipales y a las del Parlamento Europeo.

### **Ventajas:**

- **Fortalece la cohesión interna de los partidos y la posición de sus dirigentes y la disciplina interna.**

### **Desventajas:**

- **Mayor alejamiento entre elector y elegido;** el de mayor **despersonalización.**
- **Nula influencia en la vida interna del partido** de su preferencia.
- **Incrementa el sometimiento político** de los representantes a la disciplina del partido y a la obediencia a sus dirigentes.

Se crearon en 1977, para **garantizar la cohesión y el fortalecimiento interno de los partidos.**

En aquel entonces no se trataba de estabilizar un sistema de partidos sino de **crearlos y hacerlos nacer fuertes.**

## **POLÉMICA ENTRE PARTIDARIOS DEL PRINCIPIO MAYORITARIO Y DEL PRINCIPIO PROPORCIONAL**

Cuando hablamos de **principio, sea mayoritario o proporcional**, nos referimos al funcionamiento global del sistema, desde la idea de que un **sistema electoral es fruto de la interrelación recíproca de todos sus elementos estructurales**, entre los que destaca la fórmula electoral, que seguramente es la que más lo condiciona pero, de ninguna manera, lo determina.

### **LOS SISTEMAS MAYORITARIOS**

Son aquellos sistemas en los que **se atribuyen el puesto al candidato que haya logrado el mayor nº de votos**: el que gana, gana todo.

En España, es el sistema establecido para el **Senado**, aunque corregido con voto limitado.

### **LOS DETRACTORES DEL PRINCIPIO MAYORITARIO**

- Permite la **obtención de los escaños con escasa representatividad**, con mucha frecuencia por debajo del 50 % de los votos válidos, lo que implica una **gran pérdida de votos de los vencidos**.
- **El sistema castiga duramente a las minorías**, en un doble sentido:
  - La necesidad de ganar, circunscripción a circunscripción, les obliga a que la candidatura tenga una fuerte presencia en cada una de ellas. Así, una minoría con fuerte implantación en una circunscripción está abocada a la derrota en todos los distritos y a la pérdida de todos sus votos, sin posibilidades de obtener representación alguna.
  - Les impide la esperanza de un crecimiento progresivo.
- Es un sistema que en su **radical reducción de la complejidad** (evitando los partidos minoritarios) **atenta contra el pluralismo político** y, en última instancia, contra el **principio democrático**. Esta propuesta presenta serias dificultades:
  - Al ser el sistema mayoritario un mecanismo de máxima reducción de la complejidad, su vulneración del pluralismo político es una posibilidad pero no una necesidad.
  - Respecto a la agresión del principio democrático, es muy discutible.

### **LOS DEFENSORES DEL PRINCIPIO MAYORITARIO**

- Los sistemas electorales representan a la sociedad en el Estado y **posibilitan una voluntad política eficaz y coherente, que permita gobiernos eficaces y estables**.
- Los sistemas mayoritarios **conducen al bipartidismo** y el bipartidismo resulta funcional, en términos de estabilidad, porque **permite las mayorías absolutas y los gobiernos homogéneos** de partido; gobiernos, por tanto, de gran estabilidad y de amplia capacidad de dirección política. Estas afirmaciones son cuestionables:
  - El bipartidismo puede sostenerse cuando se trata de partidos ampliamente integrados en los valores del Estado, que dan lugar a la alternancia en el gobierno; pero puede ser muy desestabilizador por su dialéctica bipartidista, cuando los contendientes no se limitan a discrepar respecto al proyecto de gobierno, sino que encarnan 2 proyectos de Estado antagónicos e inconciliables. En estas situaciones, la existencia de partidos intermedios facilita la integración y aporta una posibilidad de estabilidad.
  - Las fórmulas mayoritarias reducen al máximo la complejidad, pero lo hacen circunscripción a circunscripción, distrito a distrito, sin que haya ninguna garantía de

que la reducción se haga siempre en el mismo sentido y resulte homogénea en la totalidad del Estado.

Las fórmulas electorales mayoritarias son **mecanismos de aceleración de las variables**: si éstas son **integradoras**, acelerarán la integración, reducirán la complejidad de forma homogénea, conducirán al bipartidismo, a las mayorías absolutas y a la democracia de alternancia u oposición.

Pero si las variables (tradición histórica, cultura política, existencia de nacionalismo, regionalismo y localismos...) son **desintegradoras**, las fórmulas mayoritarias acelerarán el proceso de desintegración hasta crear Parlamentos desmembrados y de difícil articulación, incapaces de gobiernos mínimamente estables, coherentes y eficaces.

## **LOS SISTEMA PROPORCIONALES**

Son aquellos sistemas en los que **cada candidatura obtiene un nº de puestos en proporción a los votos logrados.**

En España es el sistema utilizado en la mayoría de las elecciones: **Congreso de los Diputados, Asambleas de las comunidades Autónomas, Municipales y Parlamento Europeo.**

## **LOS DETRACTORES DEL PRINCIPIO PROPORCIONAL**

- Reprochan que los sistemas proporcionales ignoran u olvidan la 2ª de las funciones de todo sistema electoral: facilitar la gobernabilidad, ya que **generan una Cámara formada por numerosos partidos.**
- Consideran que **el principio proporcional es un arma poderosa para fragmentar la Cámara**, propiciando que las opciones políticas de gobierno no las tome el electorado sino que sean fruto, en la llamada **democracia consociativa o de pactos**, de las transacciones, acuerdos y desacuerdos gestados entre los numerosos grupos parlamentarios y dando lugar al **fenómeno partitocrático**. Creemos que este reproche es serio y certero, siempre que se incorporen 2 matices:
  - El principio proporcional **facilita la proliferación de partidos pequeños y tiende hacia la complejidad del sistema**. Aunque puede existir sociedades políticas, tan fuertemente cohesionadas, que el principio proporcional no conduzca a un multipartidismo disfuncional.
  - **El problema del funcionamiento real de los sistemas electorales hay que analizarlo referido a una determinada sociedad**; no conviene olvidar que en sociedades concretas los efectos desintegradores de las fórmulas mayoritarias pueden resultar mucho más intensos que los que pueda provocar el sistema proporcional.

## **LOS DEFENSORES DEL PRINCIPIO PROPORCIONAL**

- Consideran que **el principio proporcional está dotado de superioridad moral**; que es, la quintaesencia de la democracia, llegando a afirmar que es **exigencia inexcusable del principio democrático.**
- Argumentan que es el **único sistema respetuoso con la voluntad democrática del pueblo, con el pluralismo político; el único que garantiza el principio de igualdad de oportunidades y el que, en menor medida, falsea la voluntad de los ciudadanos.**
  - Es evidente que el pueblo, como realidad sociológica con capacidad de expresar una voluntad política coherente y operativa, ni existe ni puede existir. De lo que se trata es de **crear la voluntad del pueblo a partir de exigencias del principio democrático, a partir de la voluntad de los individuos. Esta voluntad sólo puede hacerse en el Estado y a partir del Derecho** para poder dotar al pueblo de presencia y voluntad.
  - La creación de esa voluntad política sólo es posible **mediante un complejo mecanismo de reducción de la complejidad**, hasta alcanzar la voluntad operativa que se pueda decir que es del pueblo, puesto que arranca de las voluntades de los miembros que lo compone; por eso **el sistema exige el respeto a los derechos fundamentales y a los derechos de participación política**: la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, los derechos informativos, el derecho a la educación, la libertad de reunión, la libertad de asociación, los derechos de sindicación y de huelga, el derecho de participación en los asuntos públicos y los derechos al sufragio activo y pasivo.

- Los primeros mecanismos de reducción de la complejidad lo hacen posible **los derechos informativos** y los **derechos de asociación** en general, y **de asociación política**, en particular. **A través de ellos se crean corrientes de opinión y los ciudadanos se organizan.**
- El tercer mecanismo de reducción de la complejidad es el **sistema electoral**; es el último mecanismo en que participa la sociedad, ya ordenada por el Estado a través de normas electorales.
- El último mecanismo es el **Parlamento**, formado por los elegidos por el cuerpo electoral y en donde se manifiesta una voluntad coherente: **la voluntad del Estado.**
- Una vez terminado con la reducción de la complejidad nos encontramos con el **problema del consenso social sobre los mecanismos de esa reducción**: es decir, sobre las reglas del juego.  
Tan democrático es el sistema que reduce mucho, el mayoritario, como el que reduce poco, el proporcional, siempre que esté respaldado por un amplio consenso social.
- Ahora bien, en el régimen parlamentario la voluntad de los ciudadanos, articulada y hecha operativa por el sistema electoral, fabrica un Parlamento, pero aún no ha fabricado una voluntad política.
  - La **1ª decisión política es la de constituir un gobierno, a través de la legitimación parlamentaria de su Presidente.** Ésta es una decisión que puede ser fácil de tomar cuando existe mayoría absoluta.  
*¿Pero qué ocurre con el resto de voluntades?* No todos aceptan las decisiones políticas. Por ejemplo, la constitución de un gobierno: ¿viene a formalizar la verdadera voluntad de los militantes de los partidos, de la voluntad de sus dirigentes? No del todo.  
Los que lo aceptan estando en contra, solo lo hacen por **disciplina por jerarquía estimativa.** Como cuando en el Parlamento se aprueban leyes, se toman decisiones políticas, sin haber ninguna evidencia de que todos los miembros que la han apoyado, la quiera. Así pues, sucede con frecuencia, que **se contribuye a fabricar la voluntad operativa en contra de la propia.**
  - Desde este enfoque creemos que no hay equivalencia alguna entre máxima pluralidad o máxima participación y máxima influencia y máximo respeto a la voluntad del elector.
- Si la democracia implica participación del pueblo en el poder, los proporcionalistas olvidan siempre que un sistema electoral no reparte el poder sino que reparte escaños, pudiendo hacer, de sólidas mayorías minoritarias, débil oposición y de exiguas minorías, poderosísimos componentes del gobierno, por su capacidad de bloqueo o de bisagra. De suerte, que **el sistema proporcional puede abocar a la más brutal desproporción entre la cuota de representatividad y la cuota de poder.**

## **CONCLUSIONES**

**No tiene el menor sentido vincular dogmáticamente o teóricamente el principio democrático con el principio de proporcionalidad como tampoco lo tiene el vincular dogmáticamente el principio mayoritario con el principio de gobernabilidad.**

**Preguntarse cuál es el mejor sistema electoral es absurdo. La respuesta sólo puede ser concreta, referida a un específico ámbito histórico y espacial, y la naturaleza concreta de la respuesta excluye cualquier prejuicio dogmático y sólo admite una respuesta fundada en percepciones empíricas de las **necesidades reales de una sociedad concreta**; necesidades referidas al respeto del principio democrático, que no pueden eludir las exigencias de un proceso de **integración político** ni una capacidad de **eficiencia gubernativa**.**

Y en el mismo sentido, **la calidad democrática de un Estado requiere la existencia de un Estado**. Si la búsqueda desenfocada de la máxima calidad democrática hace inviable la existencia del Estado, se puede dar por hecho la radical inviabilidad de la pretensión democrática.

De estas limitaciones metodológicas, a la hora de enfrentarnos a la calidad de los sistemas electorales, sólo hay un criterio clarificador y operativo: **tanta complejidad como la sociedad imponga y tanta simplificación como la gobernabilidad exija**.

Las sociedades políticas que alcancen o se aproximen a este punto de equilibrio, gozarán de un magnífico sistema electoral:

- **Tanta complejidad como la sociedad imponga.** El Estado descansa en un proceso de integración política que implica un amplísimo **consenso en el sistema de valores, principios y normas**. En este sentido, ningún Estado puede permitirse expulsar del sistema político a fuerzas políticas necesarias para este proceso de integración.
- **Tanta simplificación como la gobernabilidad exija.** Exigencias que impone la gobernabilidad como la posibilidad de fabricación de una voluntad política coherente y eficaz, para lo que se debe buscar el sistema más adecuado.

***Ejemplo:*** parece claro que la sociedad británica admite un extraordinario nivel de reducción de la complejidad, sin poner en riesgo la cohesión social ni el proceso de integración política; por ello asume un sistema electoral mayoritario simple, a una vuelta. Seguramente, Francia, también desde un notable nivel de cohesión, no admitiría una simplificación tan extrema y, en consecuencia, asume un sistema mayoritario a dos vueltas, que permite a los partidos minoritarios la presencia en la primera y la negociación en la segunda. Sin duda, España, por la fuerte presencia del nacionalismo, la sociedad impone un mayor nivel de complejidad, salvo que desde una letal ingenuidad alguien piense que la expulsión de los nacionalismo del sistema, fuera un mecanismo para resolver el grave problema del a articulación territorial del Estado español. Puede ponerse el ejemplo italiano en donde, el exceso de complejidad –multipartidismo desmedido– no nace de una imposición social sino de intereses sectarios de la clase política. **Un ejemplo de mal sistema electoral es aquel que tolera, o incluso, promueve más complejidad que la que la sociedad exige.**