



Región de Murcia
Consejería de Educación
y Cultura



JORNADAS XXV ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La estructura de la democracia española:
los poderes legislativo y ejecutivo

© Mónica Méndez Lago
Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Murcia

Guión de la presentación

1. La estructura de la democracia española en la Constitución de 1978: un poder ejecutivo fuerte... y un poder legislativo menos fuerte.
2. Poder legislativo:
 - Bicameralismo asimétrico
 - Elección de las cámaras
 - Los partidos: agentes de la representación
 - Formación y funcionamiento de los grupos parlamentarios
 - Las funciones del poder legislativo: función legislativa y de control del gobierno
 - El Senado, ¿cámara de representación territorial?
3. Poder ejecutivo
 - Formación del gobierno
 - Las funciones del gobierno
 - Gobiernos monocolor y gobiernos de coalición
 - El predominio del presidente del Gobierno
4. Conclusiones

1. La estructura de la democracia española: un poder ejecutivo fuerte... y un poder legislativo debilitado.

La Constitución de 1978 se inserta en la tendencia predominante en las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en las que se subraya el papel del gobierno mientras que el poder legislativo pierde relevancia respecto a épocas anteriores. Dentro del gobierno, tiene un claro protagonismo la figura del Presidente del Gobierno.

Es un modelo que se ha denominado "**parlamentarismo racionalizado**". Surge como reacción a las crisis experimentadas antes de la Segunda Guerra Mundial en varios sistemas políticos caracterizados por parlamentos muy fragmentados, con presencia de muchos partidos políticos, y gobiernos débiles.

El **parlamento racionalizado** mantiene el principio básico del parlamentarismo según el cual el gobierno ha de contar con el apoyo del parlamento, pero intenta ordenar la vida parlamentaria para evitar las consecuencias perniciosas de la ausencia de mayorías claras y de una inestabilidad gubernamental elevada.

El régimen parlamentario español responde a un parlamentarismo en el que son fundamentales los partidos políticos. En la "democracia de partidos", los partidos actúan como agentes fundamentales de la representación política. Tanto en la Constitución como en otras normas se observa la intención de reforzar a los partidos políticos, que estaban, en unos casos, reorganizándose tras casi 40 años de clandestinidad o, en otros, creándose en el momento en el que se elabora la Constitución.

2. El poder legislativo

Las Cortes españolas son bicamerales: Congreso de los Diputados y Senado, ambas con un mandato máximo de cuatro años.

Se trata de un **bicameralismo asimétrico**: las dos cámaras tienen potestades y atribuciones desiguales, siendo superior el peso del Congreso de los Diputados. Algunas manifestaciones de la asimetría:

- Sólo el Congreso "inviste", designa al Presidente del Gobierno, y sólo puede derribarlo y sustituirlo por otro. El Senado participa así de forma secundaria en el control del gobierno, sólo formando comisiones de investigación, formulando preguntas e interpelaciones.
- En lo relativo a la elaboración de leyes, el Congreso está en una posición superior al Senado, ya que en caso de discrepancia entre ambas cámaras es el Congreso quien resuelve definitivamente el contenido de las leyes que, en última instancia, se pueden aprobar aunque el Senado se oponga.
- El Congreso convalida los Decretos-Leyes que elabora el gobierno.

Elección de las cámaras

Los 350 diputados se eligen en circunscripciones provinciales utilizando un sistema electoral de fórmula proporcional (d'Hont), con modalidad de voto de listas cerradas y bloqueadas.

Hay una barrera electoral provincial del 3% del voto válido que los partidos políticos deben superar para poder optar a representación. Los partidos que no alcanzan esta cifra no son tenidos en cuenta en el reparto de escaños.

Ceuta y Melilla eligen un diputado cada una de ellas. En cada provincia se elige un número de diputados que se establece en función de dos criterios:

- Dos diputados fijos independientemente de la población
- El resto de los diputados ($350 - (2 \cdot 50 \text{ provincias}) - 2$ (Ceuta y Melilla)), es decir, 248, se atribuyen a las provincias en función de su población.

El sistema electoral tiende a favorecer a los partidos más votados y perjudicar a los partidos menos votados. Se trata de un sistema electoral de fórmula proporcional, pero que produce efectos no muy proporcionales, ya que hay una diferencia considerable entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que consigue cada formación política.

Este tipo de sistema electoral favorece la formación de mayorías claras en el Congreso de los Diputados, lo que a su vez facilita la existencia de gobiernos estables. Vemos aquí otro ejemplo en el que, a través de "la arquitectura institucional", se busca facilitar la consecución de gobierno estables.

El Senado se elige por dos vías, que intentan reflejar su carácter de cámara territorial:

- Una parte de los senadores los eligen las asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas respetando la correlación de fuerzas existente en cada momento en dichas asambleas. Cada Comunidad Autónoma elige un senador, al que se añade uno por millón de habitantes o fracción.
- Otra parte de los senadores se elige por elección directa de los ciudadanos en la misma convocatoria en la que eligen a los diputados. El sistema utilizado es mayoritario, con voto plural limitado (un voto menos de los senadores que se eligen). En cada provincia se eligen cuatro senadores. Corresponden tres senadores a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una de ellas.

- Los partidos: agentes de la representación

Los partidos, o su expresión parlamentaria, los grupos parlamentarios, son ejes fundamentales del funcionamiento del parlamento. Los grupos parlamentarios son agrupaciones de miembros de cada cámara que responden a afinidades políticas o ideológicas y actúan con organización y disciplina estables. Aunque no es necesario, los Grupos Parlamentarios suelen ser reflejo dentro de cada una de las cámaras de los partidos políticos o coaliciones de partidos que han concurrido a las elecciones.

- Grupos actuales en el Congreso y en el Senado

Congreso de Diputados:

Grupo Parlamentario Popular

Grupo Parlamentario Socialista

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida

Grupo Parlamentario Catalán (CiU)

Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

Grupo Parlamentario de Coalición Canaria

Grupo Parlamentario Mixto (EA, PA, BNG, ERC, IC-EV, Chunta Aragonesista).

Senado:

Grupo Popular

Grupo Socialista

Grupo Catalán en el Senado de Convergència i Unió

Grupo Entesa Catalana de Progrès

Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos

Grupo de Senadores de Coalición Canaria

Grupo Mixto

Formación y funcionamiento de los grupos parlamentarios

Para la formación de un grupo parlamentario es necesaria la reunión de, al menos, 15 diputados (10 en el caso del Senado), o la de 5 en el caso del Congreso cuando las formaciones políticas respectivas hubieran obtenido como mínimo el 15 por 100 de los votos de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas o el 5 por 100 de los votos del conjunto nacional. Estos requisitos numéricos sólo son exigidos para la constitución de los grupos, no para su funcionamiento posterior.

Tienen autonomía respecto a su organización interna, reglamento, etc. También disponen de medios materiales para el desarrollo de sus actividades.

Los Grupos tienen una gran importancia en el funcionamiento interno del Congreso y son los verdaderos actores que participan en la formación de sus decisiones. Son el eje en torno al cual se forman los órganos de dirección de las Cámaras y los deliberantes.

Hay dos cuestiones fundamentales en el funcionamiento de los grupos (y, en general, de los parlamentos actuales): la disciplina de voto y la titularidad del escaño:

1. La disciplina de voto

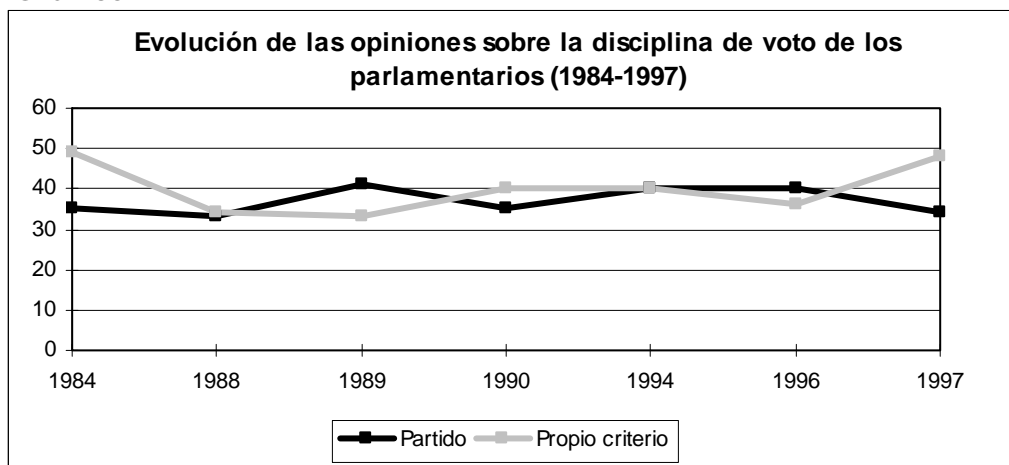
Aunque el diputado en principio tiene libertad para votar en el sentido que considere oportuno, el funcionamiento de la democracia de partidos se basa en la disciplina de voto (actuación coordinada de los miembros de un grupo).

La cohesión de los partidos es fundamental para posibilitar el cumplimiento de los programas electorales. Desde esta perspectiva la disciplina de voto hace que disminuya la incertidumbre de los electores respecto a la realización de las promesas realizadas por cada formación política en el momento de la campaña electoral.

Por otra parte, los detractores de la disciplina de voto consideran que ésta elimina parte del debate y de la viveza de los parlamentos actuales. Su vigencia hace que el papel del parlamentario, individualmente considerado, sea muy poco relevante.

En España la disciplina de voto ha sido la regla de actuación de los diputados y senadores. Son excepciones los casos en los que se ha roto esta disciplina. Sin embargo la opinión pública no se muestra de acuerdo con tal grado de disciplina.

Gráfico 1.



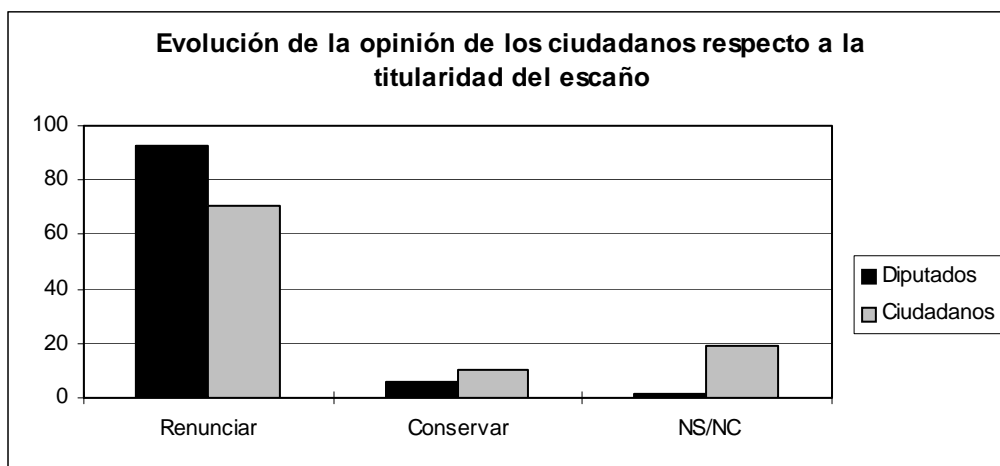
La titularidad del escaño

El titular del escaño es el parlamentario, que según el mandato representativo representa a toda la Nación. Sin embargo, esta concepción de la representación no tiene en cuenta la importancia que han ido adquiriendo los partidos políticos.

El dilema se plantea cuando se intenta responder a la pregunta sobre la titularidad del escaño. Un primer argumento establece que un diputado lo es por haber aparecido en las listas cerradas y bloqueadas de un partido que, a su vez, compitió en las elecciones con un programa determinado. Por tanto, siguiendo este argumento la "propiedad" del escaño es del partido (grupo parlamentario) y el diputado debe renunciar a su escaño si abandona las filas de su formación.

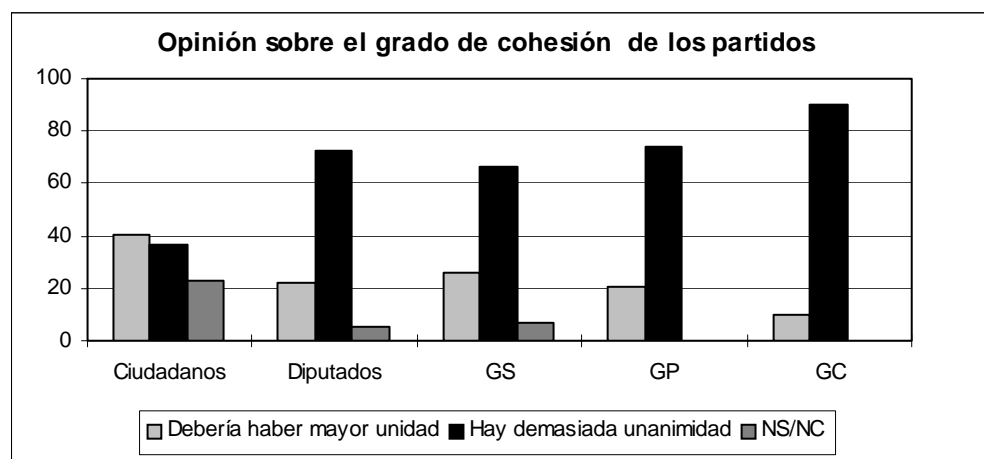
El argumento contrario establece que se debe seguir aplicando la teoría del mandato representativo, lo que implica que el diputado puede conservar el escaño. Esta ha sido hasta ahora la tesis que ha avalado el Tribunal Constitucional en sus sentencias. Desde el punto de vista jurídico es claro que el parlamentario puede conservar su escaño, lo que no está tan claro es si eso falsea o no la representación y cómo es percibido por la opinión pública (véase el gráfico sobre la opinión pública respecto a la titularidad del escaño).

Gráfico 2.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CIS. Estudios 2240 y 2250

Gráfico 3.



Funciones de las cámaras

1. **Función legislativa:** La elaboración de las leyes es una de las funciones clásicas y más importantes de cualquier poder legislativo. Tienen iniciativa legislativa el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y una cantidad no inferior de 500.000 ciudadanos mediante firma acreditada (iniciativa popular).

La mayor parte de la legislación proviene del gobierno, como en otros países parlamentarios de nuestro entorno.

Gráfico 4.

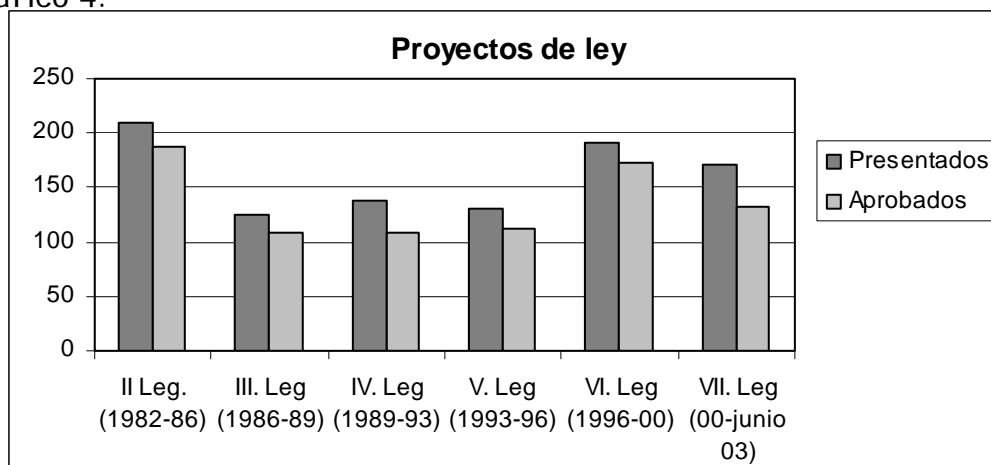
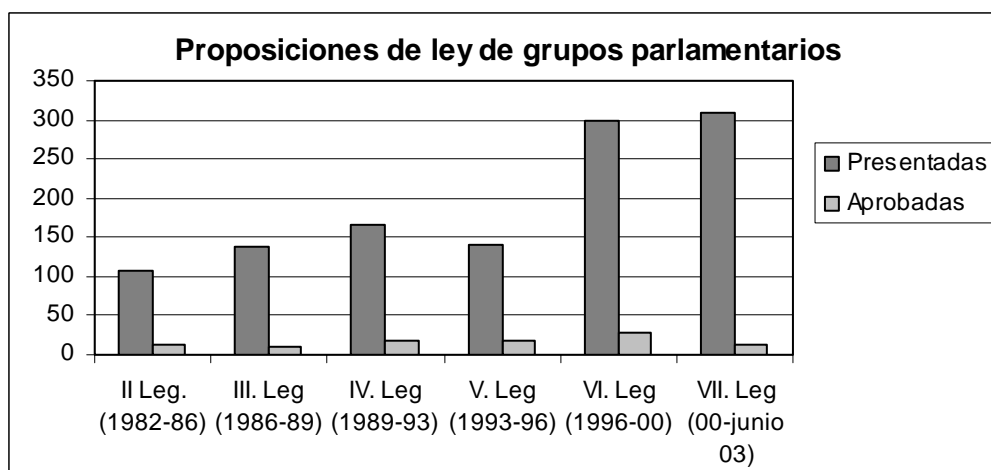


Gráfico 5.



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Congreso de los Diputados

2. Función de control del gobierno: Otra de las funciones clásicas de los parlamentos es el control del gobierno. En el caso español esta función la desarrolla fundamentalmente el Congreso, cámara en la que se desarrollan la la sesión de investidura, moción de censura y cuestión de confianza. Otros instrumentos de control: interpelaciones, preguntas orales y escritas en el Congreso y en el Senado.

Los dos instrumentos de control más importantes por sus consecuencias (caída del gobierno si prosperan) son la moción de censura y la cuestión de confianza.

La **moción de censura** es de carácter constructivo, es decir, no sólo sirve para derribar al Presidente del Gobierno (y con él a todo el gobierno), sino para nombrar a otro. Se trata de una medida para evitar que exista un vacío de poder. La moción de censura debe ser presentada al menos por una décima parte de los diputados. Sólo se debate y vota en el Congreso de los Diputados y es necesario que se presente también un candidato alternativo a presidente del Gobierno. La moción prospera cuando es apoyada por la mayoría absoluta de los diputados.

Sólo ha habido dos mociones de censura desde la aprobación de la Constitución. La primera fue presentada en 1980 por el Grupo Parlamentario Socialista, con Felipe González como candidato a la presidencia y la segunda en 1987, en la que el candidato alternativo era Antonio Hernández Mancha, entonces líder de Alianza Popular. En los dos casos se sabía desde el primer momento que no iban a prosperar, pero la finalidad principal era reforzar la imagen del líder de la oposición ante la opinión pública. En el caso de Felipe González se logró, pero no en el de Hernández Mancha. Por tanto, se buscaban los efectos políticos de la moción de censura.

La **cuestión de confianza** sólo puede plantearla el Presidente del Gobierno previa deliberación en el Consejo de Ministros. Su finalidad es comprobar si el Gobierno conserva la confianza que el Congreso de Diputados le otorgó en la sesión de investidura. Debe formularse en relación al programa político del Gobierno o a una declaración de política general. Sólo se necesita el apoyo de la mayoría simple de los diputados para que la confianza se entienda otorgada. Si no se alcanza la mayoría simple, el Presidente del Gobierno debe presentar su dimisión, pero esto es poco probable que ocurra, ya que el Presidente en principio procurará plantear la cuestión en el momento que le sea favorable.

Adolfo Suárez se sometió a una cuestión de confianza en 1980 cuando creyó necesario renovar la confianza del Congreso tras haber salido debilitado de la moción de censura presentada por los socialistas. La segunda cuestión de confianza fue planteada por Felipe González para confirmar que tenía la confianza del Congreso después de la repetición parcial de las elecciones generales de 1989.

Otros mecanismos de control: preguntas orales y escritas, interpelaciones, etc.

Gráfico 6.

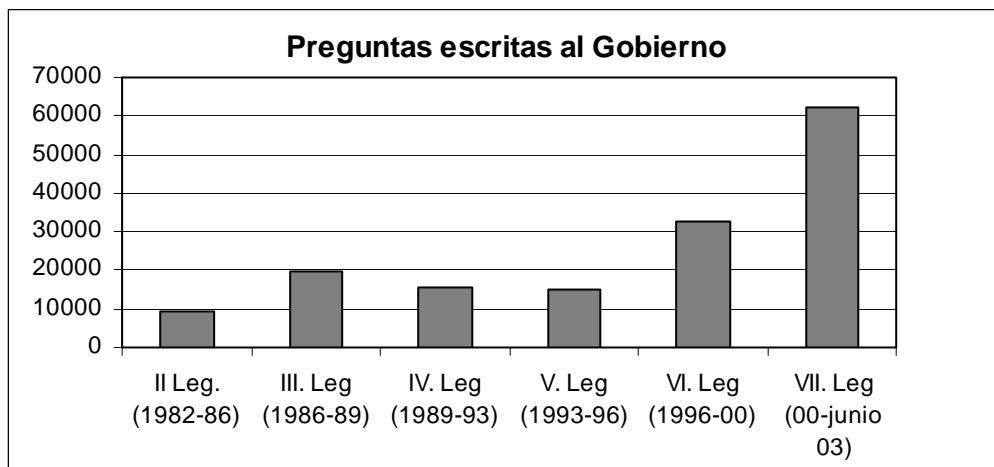
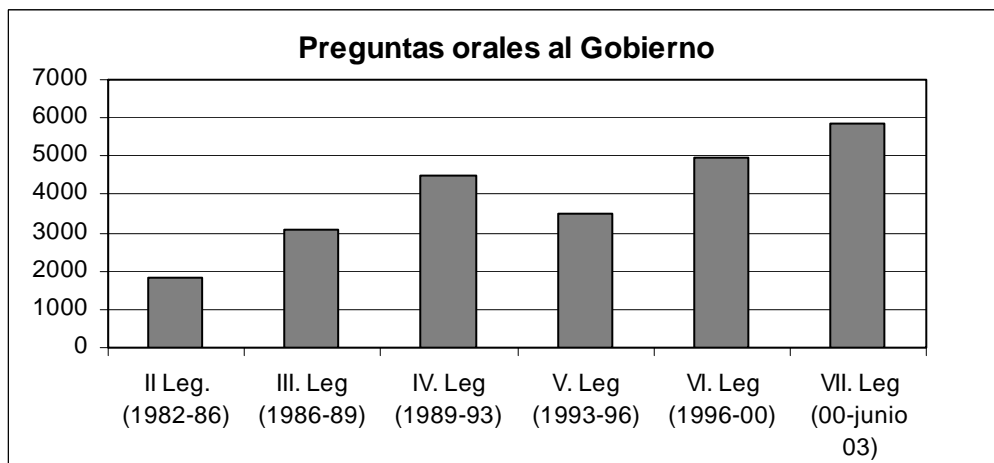


Gráfico 7.



Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Congreso de los Diputados

- Otras funciones: Congreso y Senado participan en la elección de una parte de los miembros de algunos órganos del Estado: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Administración de RTVE, etc.

El Senado: ¿cámara de representación territorial?. Debate sobre sus funciones.

El Senado se define en la Constitución como cámara territorial. El problema reside en que esta definición se hizo en un momento en el que todavía era incierta la organización territorial del Estado, tan sólo esbozada en el título VIII de la Constitución. De esta forma, se configuró un Senado híbrido, lo que queda claramente de manifiesto en la forma en que se eligen los senadores.

A medida que ha pasado el tiempo se ha ido demostrando el desfase entre esta consideración de cámara territorial y la realidad del Estado Autonómico.

Se ha hablado en múltiples ocasiones de la reforma del Senado, pero hasta el momento la única reforma que se ha realizado es la creación de una Comisión General de las Comunidades Autónomas. La principal peculiaridad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas reside en su composición, al integrar en un mismo órgano a Senadores, a representantes del Gobierno de la Nación y a los Gobiernos autonómicos.

Sin embargo, aunque supone un paso adelante, esta reforma no es suficiente para convertir al Senado en una cámara de representación territorial adaptada a las características del Estado autonómico.

El Poder Ejecutivo: el gobierno

Elección del gobierno

El presidente del Gobierno es elegido por el Congreso de los Diputados.

1. Vía "normal":

Celebradas unas elecciones legislativas y constituido el nuevo Congreso se abre el proceso de elección. El Rey mantiene consultas con los representantes de los partidos con presencia en el Congreso. Tras las consultas se designa al candidato. Lo habitual es que se elija al líder con mayor número de diputados, pero NO es obligatorio. Tampoco es obligatorio que sea diputado o senador.

En la sesión de investidura el candidato a Presidente del Gobierno expone su programa y se vota. Si el candidato obtiene mayoría absoluta (50%+1) es proclamado Presidente del Gobierno. Si no, se repite la votación dos días después y basta con obtener mayoría simple. Si transcurridos dos meses de la primera votación de investidura aún no hay Presidente del Gobierno, se disuelven las Cámaras.

2. Otras vías:

- Tras una moción de censura (si prospera el candidato alternativo es elegido Presidente).
- Tras una dimisión (se repite el proceso que se desarrolló tras las elecciones generales con el nuevo candidato. Es lo que ocurrió con Leopoldo Calvo Sotelo en 1981).

El Presidente del gobierno nombra a los ministros y al vicepresidentes, aunque formalmente lo haga el Rey. Goza de gran libertad, puede cambiar la estructura del gobierno, nombrar a vicepresidentes o no. También es el responsable de cesarlos.

Tipos de gobierno: gobiernos monocolor y gobiernos de coalición

Los apoyos del Presidente dependen de la composición del Congreso de los Diputados (de los resultados electorales). Cuando el partido del candidato obtiene mayoría absoluta se forma un gobierno monocolor (un sólo partido).

Cuando no ocurre esto, hay varias posibilidades:

- gobierno monocolor en minoría, basado en acuerdos coyunturales con diferentes fuerzas políticas (1977-79, 1979-1982 UCD)
 - gobierno monocolor con pactos o acuerdos de legislatura. Los partidos apoyan "desde fuera", sin entrar a formar parte del Gobierno. (ejemplo: PSOE con CiU 1993-1996, PP con CiU y PNV, 1996-1999)
 - Gobierno de coalición. (ejemplo: País Vasco en varias de sus legislaturas)
- Hay relación entre tipo de gobierno y estabilidad, tipo de gobierno y margen de maniobra de éste.

Características de los gobiernos en sistemas parlamentarios (aplicado al caso español)

- El gobierno es responsable ante el Congreso (expresión de la voluntad popular).
- El gobierno responde colectivamente o solidariamente de sus decisiones, de sus actos.

Los ministros son responsables ante el Presidente del Gobierno, pero también rinden cuentas de su gestión ante las Cámaras y responden colectivamente de las decisiones adoptadas.

El gobierno es responsable ante el Parlamento, pero el Presidente puede disolver las Cámaras (contrapeso típico de los sistemas parlamentarios). Hay un límite temporal, ya que no se puede disolver las Cámaras hasta pasado un año desde la disolución anterior. Hay una excepción: cuando ningún candidato consigue ser elegido presidente del Gobierno se disuelven las Cámaras dos meses después de la primera votación de investidura.

Funciones del gobierno

- Dirigir la trayectoria política y económica del país
- Dirigir la política interior y exterior.

En el modelo parlamentario clásico el gobierno sólo ejecutaba leyes del Parlamento. Este esquema se vuelve insuficiente y el gobierno de las democracias parlamentarias va adquiriendo más poderes: orientación de la actividad política y económica.

- Instrumentos:
 - Iniciativa legislativa: las decisiones y acciones del gobierno se plasman formalmente en normas jurídicas (protagonismo del Gobierno mencionado anteriormente);
 - potestad reglamentaria;
 - y la Administración central y periférica del Estado.

El predominio del Presidente del Gobierno

- El gobierno español es, en relación a otros sistemas parlamentarios, un gobierno fuerte. Dentro del gobierno el presidente del Gobierno tiene mayor relevancia que los ministros : no es un *primus inter pares* .

Indicadores:

- La confianza se otorga sólo al Presidente del Gobierno y no a todo el gobierno (indicador de gobierno fuerte y de personalización).
- Resulta muy difícil derribar al Presidente del gobierno (es difícil que prospere una moción de censura).
- Tiene competencias claras y extensas. La constitución le reserva funciones de dirección de la acción del gobierno y coordinación de sus funciones.
- Libertad para el presidente a la hora de formar el gobierno, cambiar la estructura, etc.

Además, tanto el protagonismo del Presidente del Gobierno, como el margen de maniobra de éste dependen de circunstancias políticas marcadas por factores como los siguientes:

- Magnitud de su apoyo en el Congreso de los Diputados.

- Tipo de gobierno (gobierno monocolor/gobierno de coalición/pacto de legislatura).
- Grado de cohesión del partido del Presidente.
- Contexto económico, social y político.

ANEXO: Explicación de la aplicación de la fórmula d'Hont

Fórmula d'Hont (su aplicación en las elecciones al Congreso de los Diputados se recoge en el art. 163 de la LOREG)

1. Se descartan las candidaturas que no hayan obtenido al menos el 3% de los votos válidos por circunscripción.
2. Se ordenan de mayor a menor las cifras de votos obtenidos por el resto de las candidaturas.
3. Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se van atribuyendo a las candidaturas que obtengan los mayores cocientes. Si hay dos cocientes con el mismo valor, el escaño se atribuirá a la candidatura que haya obtenido un mayor número de votos totales. En caso de haber dos candidaturas con el mismo número de votos totales, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.
4. Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación que aparezcan.
5. En Ceuta y Melilla obtiene el escaño el candidato que mayor número de votos obtenga.

Ejemplo:

En una circunscripción en la que se eligen 6 diputados se han producido los resultados que figuran en la columna 1.

	Votos	% voto válido	1	2	3	4	5	6	Esc.
Partido A	90000	38,4	90000	45000	30000	22500	18000	15000	3
Partido B	70000	29,9	70000	35000	23333,3	17500	14000	11666,7	2
Partido C	40000	17,1	40000	20000	13333,3	10000	8000	6666,7	1
Partido D	30000	12,8	30000	15000	10000	7500	6000	5000	
Partido E	4000	1,7							
Votos blancos	500	0,2							
Votos nulos	500								
Total	235000	100,0							

Quedaría la siguiente distribución de escaños

	Escaños	% escaños	% voto
Partido A	3	50%	38,4%
Partido B	2	33,3%	29,9%
Partido C	1	16,6%	17,1%
Partido D	0	0	12,8%
Partido E	0	0	1,7
Total	235000	100	