

DR 28 23

Buenas noches. Estamos, efectivamente, en el tiempo de Revista de Derecho Político, un espacio que prepara semanalmente el Departamento de Derecho Político de la UNED y que se dirige a todos los alumnos de primero y segundo de esta carrera, pensando también en todos aquellos oyentes que se interesen por la actualidad de la ciencia política. Actualidad que se explica mediante el análisis y el comentario y que esta noche desglosaremos en tres bloques.

¿Cuáles? Nos lo explica el responsable del contenido de esta revista, Antonio Torres del Moral. En nuestro número de hoy, en primer lugar, en la página de opinión, continuaré yo hablando sobre elecciones y, concretamente, sobre sistemas electorales. Seguidamente, el profesor Aguiar de Luque, en su sección habitual de jurisprudencia constitucional, tratará hoy de algunas sentencias del Tribunal Constitucional referentes a las Cortes Generales.

Y, finalmente, la profesora García Atance comentará el libro que, sobre el sistema político español, han publicado los profesores Andrés de Blas, Pablo Lucas Murillo y otros. Y ya comenzamos tras la presentación que nos hacía el profesor Torres del Moral. Es el quien se ocupa de la página de opinión.

En el programa del lunes pasado de Revista de Derecho Político, trató el problema de los sistemas electorales en relación con el régimen político. Hoy, concretamente, el profesor Torres se refiere especialmente al caso español, hablando del sistema electoral vigente. La función de la fórmula electoral es interpretar los datos numéricos de la elección, los datos numéricos de los votos, como base de distribución legítima de los escaños entre los partidos en competencia.

Básicamente, se distinguen dos tipos de fórmulas, las que se basan en mayorías y las que se basan en la proporción. En cuanto a las fórmulas de mayoría, suelen tener en su favor el argumento de la eficacia, en el sentido de que si no logran reflejar fielmente el electorado, al menos el gobierno puede apoyarse en una mayoría coherente y estable, lo que facilita el trabajo legislativo y economiza crisis ministeriales. Otras veces emplean más bien argumentos no tanto en favor de la fórmula de mayoría cuanto en contra de la fórmula proporcional.

Por ejemplo, se dice que con los sistemas de mayoría la voluntad nacional no se ve mediatizada tanto por los partidos políticos. Sin embargo, no es cierto que con estas fórmulas se consigan gobiernos estables y que no se consigan con las fórmulas de proporción o sistemas proporcionales. La sola evocación de nuestra segunda república, que tenía un sistema mayoritario y sin embargo era muy inestable gubernamentalmente, debe ser suficiente y podríamos añadirle la experiencia actual de la república federal alemana, que es muy estable en sus gobiernos y sin embargo tiene una fórmula electoral proporcional.

En realidad, esta idea viene de una tesis que defendió Duverger allá por 1950 y que hoy está bastante superada. Hoy se piensa más bien, y se contrasta con datos empíricos, que todas las fórmulas electorales, sean de mayoría o sean de proporción, limitan el número de sistemas de

partidos, filtran el número de sistemas de partidos, y más aún. La misma mecánica de la representación proporcional exige partidos organizados en todo el territorio nacional o fuertemente implantados en una región, con equipos, con programas, etc.

Por lo tanto, no proliferan tanto los partidos con el sistema proporcional, y por el contrario, el sistema mayoritario, sobre todo en distritos uninominales, estimula la candidatura de personalidades locales y de grupos de escasa entidad nacional. Por otra parte, si bien es cierto que con el escrutinio proporcional es más difícil obtener la mayoría absoluta de un solo partido, este resultado tampoco es frecuente con el escrutinio mayoritario, excepto en países bipartidistas. Y las coaliciones y los apoyos parlamentarios de un partido que no forma parte del gobierno son inestables por su propia naturaleza, tanto en un sistema proporcional, como por ejemplo lo pasa en Italia, como en el sistema mayoritario, como le ha sucedido en alguna ocasión a Inglaterra.

En cambio, hay coaliciones fuertes y sólidas, como las que se han gestado en torno a los partidos socialdemócratas escandinavos, o las diversas coaliciones que ha habido en Alemania entre uno de los dos grandes partidos, y el Partido Liberal. En realidad, tanta o mayor influencia que la fórmula electoral en la composición y estabilidad de los gobiernos y también en la proliferación o no de partidos, la tiene el tamaño de los distritos o de las circunscripciones electorales. La fragmentación del sistema de partidos varía positivamente con la magnitud del distrito.

A mayor magnitud, mayor fragmentación, y viceversa. Tengamos en cuenta, de todas maneras, que cuando se habla de magnitud de un distrito, no se refiere a la magnitud territorial, sino a la cantidad de escaños que se juegan en ese distrito. Y parece demostrado que con las fórmulas de mayoría se produce una sobrerrepresentación de los partidos que están fuertemente implantados en todo el territorio, y de los partidos regionales si la circunscripción electoral le es idónea.

Y por eso fue por lo que los golistas cambiaron la proporcionalidad al sistema de mayorías al pasar de la Cuarta a la Quinta República. La variante de mayoría relativa o mayoría simple que se dice que es la que está vigente en los países anglosajones, en el Reino Unido, en Estados Unidos, en Canadá, etc., tiene su lado más positivo en la enorme sencillez de su fórmula y en la relación directa que provoca entre el elector y el candidato. Cada elector sabe quién es su diputado y puede relacionarse con él.

Y se puede relacionar en el momento electoral y luego durante la legislatura, si es que descansa en distritos uninominales, como sucede en esos países. Por su parte, las fórmulas proporcionales tienen en su favor que consiguen una representación más precisa de la voluntad general y desechan menos sufragios. Es, por lo tanto, una fórmula más justa e incluso más útil en el sentido de que se aprovechan todos o casi todos los votos.

Y tiene en su contra la falta de inmediatez en la relación entre el elector y el candidato. Por otra parte, parece contrastarse con datos empíricos que en los países en los que hay fórmulas

proporcionales hay más participación electoral. Parece que se estimula la participación electoral.

Ahora bien, la justeza representativa de estas fórmulas solo puede obtenerse si el escaño tiene un coste constante de votos, lo que solamente suele suceder cuando hay un colegio nacional único. Todo el país forma un solo colegio electoral. Y esto no suele suceder casi nunca.

Y entonces, habrá que decir que cuanto mayor sea la circunscripción electoral, es decir, el tamaño, insistimos, se mide por escaño, mayor es la proporcionalidad que puede conseguirse. En España, por ejemplo, son grandes las circunscripciones de Madrid y de Barcelona, y por eso ahí hay una buena proporcionalidad. En cambio, en más de la mitad de las circunscripciones, que son las provincias pequeñas, no hay número suficiente de escaños, y por eso la proporcionalidad que ofrece la variante de ONT, que es un sistema proporcional, es bastante escasa.

Y por eso también podemos comprobar en las elecciones municipales que ya ha habido, y en las autonómicas, y en las que están por celebrarse el día 9 de mayo, cómo la fórmula de ONT, que es una fórmula proporcional, como digo, da bastante buenos resultados y muy ajustados en estas elecciones municipales y autonómicas, en las que los puestos a cubrir son más en cada circunscripción que las que hay en cada provincia para las elecciones legislativas a las Cortes Generales. Era el profesor Torres del Moral que en la página de opinión se ha ocupado del sistema electoral y su funcionamiento en España. Tras él, le toca ahora el turno al comentario de jurisprudencia constitucional.

Dentro de este tiempo que periódicamente ocupa nuestro segundo bloque, el comentario de jurisprudencia constitucional, el profesor Aguiar de Luque viene tratando las sentencias del Tribunal Constitucional, referidas en los diversos títulos de nuestra norma fundamental. Hoy comenta dos. Una referida a la inmunidad e inviolabilidad de los miembros del Parlamento Vasco y otra en torno a la elección de los senadores representantes de las comunidades autónomas.

Se acerca el fin de curso y se aproxima también el final de nuestro recorrido por los diferentes títulos de la Constitución en la versión que de ellos nos ofrece la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Hemos visto el título preliminar, hemos analizado los rasgos más significativos de los derechos y libertades fundamentales y ya a finales del pasado trimestre me ocupaba de la teoría de las fuentes del derecho, en especial ley orgánica, decretos, leyes y legislación delegada, en cuanto a jurisprudencia sobre la parte orgánica de nuestro texto constitucional. Pues bien, poco más se puede indicar en torno a la susodicha parte orgánica.

A decir verdad, salvando alguna mención al monopolio jurisdiccional de los tribunales y la afirmación del carácter judicial de la actuación de la jurisdicción militar, aspectos ambos consagrados por vía de amparo en conexión con el derecho al juez ordinario y al proceso debido que consagra el artículo 14, 24, no existe más jurisprudencia en torno a la organización de poderes, o si la hay, es muy indirecta. Nuestro siguiente apartado versará, por tanto, sobre

el plano organizativo de los poderes públicos a nivel vertical, cuál es la organización territorial del poder, esto es, el temido y debatido título octavo de la Constitución. Sin embargo, a caballo de uno y otro tema, hay dos sentencias que, aunque tengan su origen en una disputa de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, abordan cuestiones que afectan a la organización vertical del poder.

Me refiero a las sentencias de 12 de noviembre y 18 de diciembre, ambas de 1981, que abordan respectivamente las nociones de inmunidad e inviolabilidad de los parlamentarios, la primera, y la elección de senadores por las comunidades autónomas a que se refiere el artículo 69, 5, la segunda. Veamos separadamente. La primera sentencia, de 12 de noviembre de 1981, según ha quedado dicho, resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por el abogado del Estado en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, contra la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la que se reconoce una amplia inmunidad a los parlamentarios vascos, que se materializa en la necesidad de previa autorización del Parlamento Vasco, el llamado suplicatorio, para ser inculcado o procesado, lo que a juicio del recurrente, del abogado del Estado, representa una transgresión de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La sentencia comienza con una breve reflexión acerca de ambas prerrogativas en relación a los parlamentarios de las Cortes Generales, puntualizando la significación de cada una de ambas. La inviolabilidad supone que los diputados y senadores no pueden ser sometidos a procedimiento alguno, tanto por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, como por los votos que emitan en el seno de la Cámara de que forman parte. La inmunidad, por su parte, sigue la sentencia, se concibe en el sentido de que durante su mandato los diputados y senadores sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito, ni inculcados ni procesados, sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

En sus restantes fundamentos jurídicos, la sentencia argumenta en el sentido de denegar esta última prerrogativa a los miembros del Parlamento Vasco y declarar la inconstitucionalidad de la ley, ya que la Constitución nada dice al respecto, y el artículo 26 del Estatuto de Autonomía reconoce a los miembros del Parlamento Vasco la inviolabilidad por los votos y opiniones emitidos, pero no, en cambio, habla para nada de la inmunidad, que, a mayor abundamiento, fue expresamente rechazada y eliminada de dicho precepto durante el proceso de elaboración del Estatuto. La ley vasca, que concede a los miembros del Parlamento la inmunidad parlamentaria, es por tanto contraria al Estatuto e inconstitucional en cuanto que supone admitir una modificación de éste por procedimientos distintos a los previstos en él, lo cual está taxativamente vetado por el artículo 147.3 de la Constitución, que recordemos que dice que la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos. La segunda sentencia mencionada, de 18 de diciembre de 1981, cuenta en principio con los mismos elementos formales, recurso de inconstitucionalidad del Presidente del Gobierno frente a una ley del Parlamento Vasco, si bien, en esta ocasión, el tema de fondo es totalmente diferente.

Se trata de una ley mediante la que el Parlamento Vasco desarrolla el Estatuto de Autonomía en

lo referente al procedimiento de designación de senadores a que se refiere el artículo 69.5 de la Constitución. Entiende el abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, que la fórmula adoptada no garantiza la adecuada representación proporcional que exige el citado precepto constitucional, el 69.5, y formula también reparos a la duración y exición del mandato de tales senadores. En relación al primer extremo, significado de la frase adecuada representación proporcional, el Tribunal estima que ciertamente excluye, y leo textualmente, la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario de mínima corrección.

Pero salvado esto, el Tribunal entiende, y así hay que entender, por lo tanto, que el resto de la expresión es un criterio flexible que confiere un amplio margen de discrecionalidad al Parlamento Vasco que es el llamado a regular dicho tema. La ley vasca no puede, por tanto, entenderse inconstitucional en este primer extremo. De otra parte, por lo que se refiere a la duración del mandato, aun siendo también una cuestión problemática, el Tribunal se pronuncia igualmente en favor de la constitucionalidad de la norma impugnada.

Para constatar su carácter problemático y variopinto, basta intentar responder a las siguientes cuestiones o a las siguientes preguntas que les podría formular en torno a dicha cuestión. ¿Puede afectar la disolución del Parlamento Vasco a los senadores nombrados por él para el Senado Español? ¿Decretada una disolución del Senado por el Presidente del Gobierno, se entiende también extinguido el mandato de los senadores autonómicos? En el supuesto de que así sea, ¿puede el Parlamento Vasco ratificar de nuevo el nombramiento que hizo tiempo atrás? ¿Es posible establecer alguna obligación jurídica en tal sentido? ¿Qué duración tendría este nuevo mandato, cuatro años o el periodo que le quedase de vida al Parlamento Vasco? Creo que para mostrar las muy variadas formulaciones prácticas que se pueda dar a dicho problema, baste con las preguntas planteadas y a las que sin duda podríamos añadir bastantes más. Ahora bien, ¿serían todas ellas constitucionalmente correctas en su respuesta afirmativa o negativa? A tenor de la sentencia aquí comentada, parece que sí.

Así, en relación al tema de la duración del mandato, las palabras textuales del Tribunal, aunque un poco extensas, son las siguientes. La fórmula del artículo 69.6 de la Constitución, según la cual el Senado es elegido por cuatro años y el mandato de los senadores termina cuatro después de su elección, es difícilmente aplicable a los senadores del artículo 69.5, tanto si se vincula su mandato al del Senado, según pretende el abogado del Estado, como si se vincula al del órgano designante. Siendo los senadores del artículo 69.5 designados por las respectivas comunidades autónomas, éstas pueden optar entre la vinculación del mandato senatorial con la legislatura de la Asamblea Legislativa o con la legislatura del Senado.

Este Tribunal, termina la sentencia, no tiene por qué pronunciarse sobre la mayor o menor idoneidad de una u otra concepción. Y en relación a que el Parlamento Vasco decida ratificar el nombramiento de los senadores en caso de disolución de las Cortes, la sentencia dirá, el Parlamento Vasco asume una autovinculación admisible que, en cierto modo, encierra un elemento de permanencia. Tampoco, pues, en este punto, es inconstitucional la ley vasca.

Y hasta aquí el comentario de jurisprudencia constitucional de Luis Aguiar de Luque. Entramos ya en nuestro último bloque, el comentario bibliográfico. Esta noche, la reseña habitual de un libro se refiere al publicado por Teide en 1981, y que lleva por título, Introducción a la teoría del Estado.

Se trata de una obra colectiva de 238 páginas, cuyo coordinador ha sido el profesor Ramón García Cotarelo, que ha trabajado en la redacción de la misma con Andrés de Blas, Juan Carlos González, Pablo Lucas Murillo, Emanuel Pastor y Javier Roig. Lo comenta María Victoria García Atáñce. Ramón García Cotarelo comienza la obra con pendio de algunos trabajos de varios autores, tratando en primer lugar de la introducción metodológica en la que exponen las diferentes teorías que mantienen la tesis de la ciencia política, considerándola como otra ciencia social más, frente a aquellas que mantienen la diferenciación de la ciencia política del resto de las demás ciencias sociales, haciendo una breve exposición de las distintas doctrinas sobre los tipos del método de la disciplina, haciendo referencia tanto al sistema defendido por Hume, Kant, Dilte y Dreysen, defendiendo la filosofía analítica como sistema que marcaría la pauta en la elección del modelo metodológico de las ciencias sociales.

Finalmente, presenta como propuesta del método posible de la teoría del Estado, entendiendo ésta como una disciplina científica, crítica y comunicativa, aquella que contestaría las tres formulaciones siguientes. Primera, ¿de qué se habla? Segunda, ¿a quién se habla? Y tercera, ¿qué se quiere? Estas cuestiones tendrán, o mejor dicho deberán tener, según el autor, una contestación sencilla o muy asequible en la disciplina, en el sentido de que, puesto que la teoría del Estado se ocupa de la política, esa misma ocupación afectará a los intereses de la totalidad de los ciudadanos. Ello requerirá, pues, un lenguaje cotidiano, llegando el autor en este punto a señalar la semejanza existente entre el conocimiento científico y el simple sentido común de las personas, no estableciendo, pues, frontera alguna entre ambos.

Podemos indicar que esta introducción metodológica, si bien queda tratada rigurosamente por el autor, no por ello deja de adolecer de una excesiva carga de densidad conceptual, consecuencia ésta, seguramente, del carácter arduo del tema en sí. Lo contrario de lo que, a nuestro juicio, sucede en el siguiente tema, tratado por el mismo autor y que pasamos, a continuación, a exponer. Este tema trata de las formas preestatales de dominación política.

En él lleva a cabo un repaso de las distintas formaciones políticas, partiendo de la base de considerar al Estado como un instrumento de dominación política dentro de la evolución de los modos de producción, a lo largo todo del acontecimiento histórico. Así procede a una distinción entre los modos de producción de la comunidad primitiva, la asiática, la esclavista, el modo de producción feudal y el capitalista. Valiéndose de esta clasificación, tanto para delimitar o establecer las diferencias entre el Estado moderno y las formaciones políticas preestatales como para la determinación de las sociedades anteriores a la organización política.

De esta manera, señala la existencia de estas diferentes categorías de los modos de producción como factor condicionante y determinante de las diferentes formaciones políticas. Es Manuel

Pastor, por su parte, quien en este libro comprendió de varios trabajos y, sin embargo, todos ellos relacionados de manera muy congruente y racional, quien se ocupa de tratar el tema de los modelos de dominación política estatal, si bien en la elaboración de alguno de sus apartados han intervenido también Pablo Lucas Murillo y Ramón García Cotarelo. En el presente trabajo se contempla el Estado racional tal como se conforma en nuestro marco cultural de Occidente a partir del Renacimiento, exponiendo las circunstancias históricas que configuran su formación.

Posteriormente se ocupa el autor de dar la visión marxista del Estado para proceder a continuación a la expresión de la teoría del Estado moderno vista desde el ángulo absolutista por Maquiavelo y Hobbes. Otro estadio sería el Estado liberal, entendido como la abstracción de una serie de formas políticas generadas en el seno del capitalismo. Este nuevo momento supone el triunfo de la expresión intelectual e ideológica de la burguesía frente a la aristocracia y clero.

Otro de los pasos de la evolución del Estado que contempla el autor hace referencia al Estado democrático como continuación del proceso de transformación del Estado. En último término hace referencia el autor al Estado socialista enfocándolo siempre como consecuencia de un propósito teórico concreto, considerando que el Estado socialista en cualquiera de sus manifestaciones siempre se remite a Marx, Engels o Lenin. Tras una reflexión sobre las peculiaridades más generales del Estado socialista, procederá al examen de las características político-constitucionales del mismo.

Otro de los autores que participa en la presente obra es Andrés de Blas Guerrero, que desarrolla el tema de los elementos constitutivos del Estado. Pueblo, territorio y poder serán los elementos que desarrolla como configuradores del Estado procediendo al análisis o, mejor dicho, a la distinción entre la nación política y la nación cultural. Otra parte del libro lo constituye el trabajo que presenta Pablo Lucas Murillo sobre la Constitución, pero enfocando el tema desde la temática que nos ocupa, es decir, en conexión con los problemas que plantea la organización y ejercicio del poder político estatal y sus relaciones con los ciudadanos.

Lleva a cabo a lo largo de su trabajo una exposición de la Constitución, si bien alejándose algo ya de la estrecha relación con el Estado para adentrarse en un estudio sobre las clases de Constitución, la garantía de la Constitución y, finalmente, su estructura. Otro aspecto político que es tratado en el libro es el de los partidos, llevando a cabo su autor Ramón García Cotarelo un estudio sobre el origen de las fuerzas políticas, haciendo referencia a toda la evolución de éstas, tanto desde el punto de vista de la teoría tradicional como de la moderna. Andrés de Blas y Juan Carlos González tratan de la representación política y sistemas electorales, considerando dicha institución política como indispensable, haciendo suyas las palabras de Loewenstein, para entender la génesis del sistema democrático.

Javier Roiz servirá de corolario al presente libro. En este último tema, el autor explica y justifica la teoría política contemporánea, así como el concepto de la cultura política como producto de

una sociedad liberal. El presente libro, como vemos, muestra una homogeneidad y equilibrio de cuerpo, tanto en las formas que trata, como en la exposición de los mismos.

A Y con el comentario de un libro colectivo, Introducción a la teoría del Estado, a cargo de la profesora García Atance, llegamos al final de Revista de Derecho Político, por esta noche. El profesor Torres del Moral se ocupó de la página de opinión, como es habitual en nuestro programa. Luis Aguiar se ocupó del comentario de jurisprudencia constitucional.

Y con ello, llegamos al final de Revista de Derecho Político, por hoy. Nada más, buenas noches y hasta el lunes próximo.