

Citar: Apellidos, N. (2015) "Título", en: González García, E.; García Muñiz, A.; García Sansano, J. e Iglesias Villalobos, L. (Coords.). *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: ACMS, pp. ....

## **LA CARACTERIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA: ¿MODELO WESTMINSTER O CONSOCIACIONAL?**

**Javier García Escalera.** *Universidad Autónoma de Madrid*

### INTRODUCCIÓN

Nuestra conclusión, a la que llegaremos en los siguientes puntos es que el español es un modelo híbrido. Sigue el modelo Westminster en mayor medida que el consociacional en la dimensión ejecutivos partidos, pero en la dimensión federal unitaria es claramente consociacional. A continuación veremos por qué, hemos integrado la segunda pregunta en cada uno de los apartados de la primera.

### EN LA DIMENSIÓN EJECUTIVOS-PARTIDOS.

a) Concentración de poder en gabinetes mayoritarios de partido único Vs. División del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas.

En este aspecto de la dimensión ejecutivos-partidos, España responde claramente al modelo de gabinetes mayoritarios de partido único en los que el poder se concentra en una mayoría sobre la que, pese a no ser en la mayoría de los casos una mayoría absoluta, descansa todo el poder del ejecutivo (Lipjhart, 2000). Sólo ha habido cuatro mayorías absolutas en la historia democrática de España, en los años 1982, 1986 2000 y 2011 con el PSOE y el PP respectivamente, pero siempre un gabinete de partido único. Una de las consecuencias de esto es, como sostiene Colomer (2002), la tentación a la confrontación por parte de los partidos, y la afirmación por contraste entre unos y otros, puesto que el modelo mayoritario no favorece coaliciones ni acuerdos en la formación del ejecutivo. “Ni la desaparición de una mayoría absoluta monocolor ni la alternancia de partidos en el Gobierno ha conseguido recrear un estilo de negociación (Colomer 2002:44).

Esta división de la dimensión ejecutivos partidos es clave, y de ella dependen, y con ella correlacionan, las divisiones c y d. Si, como veremos después en el apartado c, el sistema de partidos cambia próximamente y el partido ganador no puede asumir el poder con confianza por no contar con un número suficiente de votos, sería posible que se recurriese a las coaliciones. Esto derivaría en una reducción de la *accountability* al final de la legislatura, pues el ciudadano no podría culpar de la gestión a un solo partido. Además podríamos acabar con la tradicional gobernabilidad y estabilidad de que ha hecho gala España hasta ahora. Un efecto positivo, sin embargo, sería que entre una legislatura y otra no habría un cambio tan radical de gobierno, sino que parte de la coalición probablemente se mantendría. Además, un mayor porcentaje de la población se vería representada por los partidos en el gobierno.

b) Dominio del ejecutivo sobre el legislativo Vs. Equilibrio de poder entre ejecutivo y legislativo

En este sentido, nuestro país sigue también el modelo Westminster. Esto es consecuencia, según Lipjhart, más del sistema bipartidista que del sistema parlamentario. (Lipjhart, 2000). Sin embargo, desde nuestra opinión, en España este dominio es más suave que en los países con Modelo Westminster

y el control que ejerza el ejecutivo sobre las Cortes dependerá en gran medida de la presencia que el partido dominante tenga en éstas. Así pues, tomando cuatro indicadores, que son el nivel de actividad parlamentaria, la capacidad de rechazar y aprobar legislación, la capacidad del Parlamento para influir en el orden de prioridades y su capacidad para mejorar mediante enmiendas los proyectos de ley del gobierno, veremos qué incidencia tendrá en ellos la mayoría absoluta del gobierno en el poder.

Según Lynn Maurer, una cámara que presenta proposiciones de ley y ejerce medidas de control no es un legislativo que apruebe automáticamente las iniciativas del gobierno. El nivel de actividad parlamentaria se pone de manifiesto cuando, como en la V Legislatura, el total de iniciativas de la oposición superó al de proyectos del Ejecutivo. Esta es una forma para los partidos de la oposición de destacarse como alternativa de partido con capacidad de gobierno y de ir configurando políticas de cara a la próxima campaña electoral. Además, gracias a la capacidad del parlamento de rechazar y aprobar legislación es posible que algunas de las propuestas de ley de la oposición sean aceptadas por el legislativo con mayoría del gobierno. Esto no ocurrirá si la oposición está desarbolada y es incapaz de desafiar al poder mayoritario en el congreso. (Lynn, 2008). También es posible que algunas de las propuestas del ejecutivo no prosperen, esto ocurre especialmente con los gobiernos minoritarios con menor poder parlamentario, aunque, como veremos más adelante, este apoyo mejora con la ayuda de los nacionalistas. Sin embargo el rechazo de los Presupuestos del Estado presentados por el Gobierno en ciertas ocasiones demuestra que el ejecutivo no es tan dominante sobre el legislativo como se puede pensar. Por último, los grupos minoritarios en el parlamento también tienen capacidad de influir en el orden de prioridades y de modificar las iniciativas del ejecutivo proponiendo enmiendas. Estas dos formas de influencia perdían mucho peso cuando el gabinete en el poder era más mayoritario, es decir, tenía la mayoría absoluta, como durante los tres primeros gobiernos socialistas. Se decía que estos gobiernos poseían las dos caras de la moneda, el ejecutivo y el legislativo. También es importante hacer hincapié en este punto en que el modelo de hacer política consensuado que venía de la transición se había ido diluyendo. Sin embargo, tanto el PSOE como el PP, cuando tuvieron mayoría simple, pactaron tanto su orden de prioridades como el contenido de sus iniciativas a cambio del apoyo de los nacionalistas. CiU llegó a autodenominarse la locomotora del proceso de traspasos de competencias que llevaron a cabo estos gobiernos, proceso que tendría consecuencias en la dimensión federal-unitaria que veremos más adelante. (Lynn: 2008)

La aparición de partidos significativos a nivel nacional podría acabar con las mayorías absolutas, lo que sin duda daría lugar en el futuro a un menor dominio del ejecutivo sobre el legislativo, puesto que ningún partido político podría aplicar ya el llamado “rodillo parlamentario” como sucede desde la instauración de la democracia en España, en la que, tradicionalmente, cuando los partidos dejan de necesitar el hacer coaliciones con otros grupos para sacar adelante sus propuestas de ley, prescinden de las consultas a los otros grupos.

### c) Bipartidismo Vs. multipartidismo.

Este es un aspecto interesante de la dimensión ejecutivos-partidos dado que, a la hora de ubicar a España en el modelo Westminster o consociacional, debemos tener en cuenta varios factores. El primero de estos factores es que, pese a que la combinación del sistema de partidos y los efectos mecánicos y psicológicos del sistema electoral sitúan a España entre los modelos más mayoritarios con un índice de entre 2 y medio y 3 partidos parlamentarios efectivos, estos partidos no responden totalmente al ideal de partidos del modelo Westminster. En segundo lugar, en España los sistemas de partido no son tan unidimensionales, sino que difieren en más aspectos además del socioeconómico.

Así mismo, el clivaje centro-periferia de Lipset y Rokkan, trae consigo partidos nacionalistas que, pese a no ser de gran tamaño, encierran un gran potencial de coalición o chantaje, pues son determinantes a la hora de que el partido mayoritario alcance las mayorías necesarias para sacar algunas de sus políticas adelante (Sartori, 2002). Estos partidos, hacen que no nos encontremos en un sistema bipartidista como tal, sino en un sistema de dos partidos y medio.

En el futuro, pese a que Colomer (2002:44) menciona en su texto que “los nacionalismos vasco y catalán apenas consiguen hacer de bisagra”, pienso que estos partidos seguirán teniendo influencia, pues tienen una base electoral definida. Sin embargo CIU, que ha sido el partido bisagra que más se ha beneficiado de serlo, probablemente haya perdido la confianza de los grandes partidos tradicionales tras su deriva soberanista. Sin embargo esto no quiere decir que se elimine el sistema de dos partidos y medio, ya que la inclusión de nuevos partidos relevantes a nivel nacional en la arena política nos mantiene en el sistema de dos partidos y medio, e incluso me atrevería a decir que podríamos estar rozando el sistema multipartidista. Partidos como Podemos y Ciudadanos acaban con la cierta unidimensionalidad de PP y PSOE, que se ven obligados a posicionarse en la escala ideológica. Un ejemplo es el titular del mundo (ver bibliografía) en el que Pedro Sánchez defiende a su formación como la única alternativa “de izquierdas”. Lo cierto es que una menor competitividad y una mayor fragmentación en las próximas elecciones podrán traer las primeras coaliciones de nuestra historia, puesto que ambas dimensiones, a) y c) están muy relacionadas. Asimismo, como veíamos antes, será más difuso el control del ejecutivo sobre el legislativo por la dificultad de formar mayorías absolutas b).

d) Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales Vs. Representación proporcional.

El sistema electoral ha sido definido (Sartori, 2002) como aquel aspecto de la política en el que resulta más “económico” realizar cambios, en el sentido de que abarca aspectos muy determinantes para la marcha de la política nacional y los enmarca todos en una sola Ley, en nuestro caso la LOREG. El sistema electoral sin embargo viene de antes. Es una creación (Alonso y Muro: 2011) fruto de negociaciones entre el gobierno franquista y la oposición democrática. Según Colomer (2002) intentando dejar atrás los fantasmas de inestabilidad de la segunda república se estableció un sistema que garantizase la gobernabilidad y los ganadores claros, en primer lugar mediante un sesgo mayoritario, que venía dado por la escasa magnitud media del distrito español, en 6,7 escaños. Y en segundo lugar mediante el establecimiento de un mínimo de dos diputados (ahora en el 162 LOREG) por provincia que establecía un *malapportionment* que beneficiaba a las pequeñas provincias; esto conllevaba el segundo sesgo, o sesgo conservador, pues estas pequeñas provincias sobrerrepresentadas podrían conseguir la mayoría absoluta, que era lo que buscaba el sistema, fabricar mayorías (Colomer 2002) con en torno al 37% de los votos. Más adelante la Constitución fijó en su artículo 68 la provincia como distrito electoral y la fórmula electoral proporcional, dentro de estas fórmulas se estableció la D’Hondt, una fórmula de media mayor que divide por los números enteros y pese a ser proporcional favorece a los grandes partidos (Martínez-pujalte:2010)

Los otros aspectos del sistema electoral, de menor importancia son una barrera mínima efectiva por provincia del 3%, que no ha operado en la historia en casi ninguna ocasión, y modalidad de voto por listas cerradas y bloqueadas, que afecta a la cerrazón de los partidos políticos y contribuye al encumbramiento de sus líderes. (Martínez-pujalte:2010).

En resumidas cuentas, el sistema electoral español pertenece, por la fórmula D'Hondt que utiliza, a un sistema de representación proporcional, pero tiene un sesgo mayoritario importante por el escaso tamaño de la mayoría de las circunscripciones, en las que el sistema es, en la práctica, mayoritario. Sin embargo en las grandes ciudades, que están infrarrepresentadas, el sistema sí que es proporcional, y en los núcleos urbanos medianos el sistema es intermedio. No creo que en el futuro esto cambie, dado que pese a las insistencias de ciertos partidos, el sistema electoral es un mecanismo de suma cero en el que, si un partido gana un escaño, otro lo pierde, y a los partidos ganadores de momento que se ven beneficiados por el sistema no les compensa cambiarlo por otro que no saben de qué tipo podrá ser. Sin embargo sería posible que los nuevos partidos políticos, como Ciudadanos y Podemos, que tienen unas expectativas de representación aceptables, hiciesen presión para cambiar al menos el *malapportionment* derivado del 162 LOREG, dado que con la excusa de una mayor proporcionalidad quitarían peso a las zonas rurales, donde no se concentra su electorado.

e) Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre ellos Vs. Sistemas de grupos de interés coordinados y “corporatistas” orientados al compromiso y la concertación.

En este caso, nos decantamos por la dimensión consociacional. Lo hacemos puesto que el modelo Westminster habla de competencia y conflicto de los grupos de interés, que son pequeños y no están organizados. El gobierno además no cuenta con ellos a la hora de hacer sus políticas. En España sin embargo se da un corporativismo de grupos de interés, en donde tienen lugar reuniones regulares entre los representantes del Gobierno, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales. En estas reuniones se alcanzan a menudo acuerdos tripartitos. Este modelo se adecúa perfectamente al modelo consociacional, pese a que en los últimos tiempos los acuerdos tripartitos se han reducido significativamente. Según Beguega y Balbona (2014:90) “el corporativismo competitivo es el primero que ofrece rasgos de verdadera consistencia institucional en España”. Si bien con la llegada de la crisis la imposición de medidas económicas muy duras desde la Unión Europea y la mayoría absoluta del gobierno, que ha podido hacer su política sin remitirse a sindicatos ni patronal, ha quitado valor al corporativismo competitivo, los autores defienden que este ha mantenido una corriente subyacente y no está dañado. El perfil hegemónico tanto de la patronal, que se agrupa principalmente en torno a la CEOE, rodeada de organizaciones más pequeñas como la CEPYME y las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, como de los Sindicatos, UGT y CCOO es otra característica del modelo consociacional, que tiende a crear grandes unidades de diálogo.

En el futuro, la remisión de la crisis económica dará más libertad al Gobierno para actuar y poner en común sus políticas con Patronal y Sindicatos. El ejecutivo no tendrá que obedecer ciegamente los mandatos de la UE como venía haciendo hasta ahora y se desarrollarán nuevos pactos tripartitos. Además gracias al fin de las mayorías absolutas, con el objeto de dar legitimidad a sus políticas, y para lograr el apoyo de los partidos políticos, algunos de los cuales tienen una relación estrecha con los sindicatos, habrá más espacio para el diálogo. Preveo por tanto un aumento de la importancia de los grupos de interés corporatistas en España.

#### EN LA DIMENSIÓN FEDERAL-UNITARIA.

a) Gobierno unitario y centralizado Vs. Gobierno federal/descentralizado.

Según el Magistrado Manuel Aragón Reyes (Aragón Reyes:2010) España es un Estado que pasó de garantizar competencias especiales a ciertas comunidades históricas, que accedieron a la autonomía por la vía rápida del artículo 143 de la Constitución, a extender estas competencias al resto de las

comunidades, en aras de la igualdad entre ellas. Esto vació de competencias al estado, que sólo retiene como indiscutibles aquellas estipuladas en el artículo 149 CE. El acercamiento de los servicios a los ciudadanos permite un tratamiento de los problemas más individualizado y específico, además según el artículo 2 de la Constitución se garantizan las singularidades de cada una de estas entidades territoriales. En el sentido de que las Comunidades Autónomas han pasado a gestionar directamente parcelas enteras de poder, estamos frente a un gobierno federal y descentralizado.

Esto responde más por tanto al modelo consociacional del Estado. No creo que cambie en demasía en el futuro, puesto que las autonomías están más vivas y fuertes que nunca, y cualquier paso al centralismo sería rechazado de plano por estas, mientras que las iniciativas hacia una mayor descentralización son cada vez menos puesto que el Estado se está vaciando rápidamente de sus competencias. (Aragón Reyes:2010)

b) Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral Vs. División del poder legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.

Frente a esta dicotomía no podríamos situarnos con claridad en ninguno de los dos casos, dado que la cámara alta española, el Senado, es claramente mucho más débil que el Congreso, y suele ser considerada como una mera cámara de enfriamiento. Sin embargo, existe y por tanto no estamos frente a una legislatura unicameral, de nuevo nos inclinamos más hacia el modelo consociacional del Estado, si bien lo cierto es que esta cámara, cuyos miembros son elegidos mediante el llamado *Panachage* garantizando siempre que haya un Senador de la minoría, “en el reclutamiento de los Senadores que integran la inmensa mayoría de la Cámara no hay la menor manifestación de representación territorial” (Aragón Reyes:2010,78). Si bien el método de selección es siempre diferente, para ser un bicameralismo fuerte debería tener los mismos poderes formales constitucionales. Esto no es así, puesto que los poderes del Senado, que se establecen en el 155 CE “sólo en muy pequeña medida corresponden a su denominación como ente territorial” (Aragón Reyes:2010,75). El senado es por lo tanto una cámara asimétrica, por su diferente composición respecto al Congreso e incongruente, puesto que no responde a los objetivos que se plantea

En el futuro el Senado debería convertirse en una cámara de verdadera representación territorial, pero esta demanda, que existe desde casi el mismo inicio de la andadura democrática española, nunca se ha visto satisfecha, por lo que no tenemos excesivas esperanzas al respecto.

c) Constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples Vs constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.

La Constitución Española es evidentemente una constitución rígida. El mecanismo de reforma, estipulado en el artículo 167 de la norma suprema, estipula que las reformas de ésta deben ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, o, en su defecto según el 167.2 por dos tercios del Congreso siempre que el Senado haya aprobado la reforma por mayoría absoluta. Esto responde una vez más al modelo consociacional.

En el futuro no creo que esta disposición cambie, ni pienso que debiese hacerlo, pues las constituciones deben requerir una mayoría cualificada que no permita que se las cambie por meras oscilaciones en la opinión política.

d) Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación Vs. Sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.

Al igual que el aspecto anterior, nos remitimos al modelo consociacional. El nuestro es un sistema consociacional puro en este sentido, pues tiene una constitución rígida y que permite la revisión judicial. La revisión se efectúa por el Tribunal Constitucional, al que el resto de Tribunales pueden remitir sus dudas de inconstitucionalidad. El tribunal está regulado en los artículos 159 y siguientes y además de la función que mencionábamos anteriormente de velar por la constitucionalidad de las leyes, ante él también se puede recurrir en amparo si el recurrente juzga sin temeridad que sus derechos fundamentales han sido violados. No pienso que en el futuro esto debiera cambiar, si bien debería agilizarse la tramitación de procesos por parte del tribunal, quizás incorporando más magistrados al mismo y dividiéndolo en salas de la forma en que está dividido el Tribunal Supremo. (Aragón Reyes:2010).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

MARTINEZ-PUJALTE, A. (2010) *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson.

LIJPHART, A. (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. Ariel Ciencia Política.

MAURER, L. (2008) *El poder del Parlamento: Congreso y políticas públicas en España*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

BEGEGA, G y BALBONA, L. *¿Adiós al corporatismo competitivo en España? Pactos sociales y conflicto en la crisis económica*. Madrid. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 148: 79-102.

GUNTHER, R; SANI, G; SHABAD, G. (1986) *El sistema de Partidos Políticos en España: Génesis y Evolución*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

ALONSO, G. Y MURO, D. (2011) *The Politics and Memory of Democratic Transition. The Spanish Model*. Routledge.

ALCÁNTARA, M. y MARTINEZ, A. (2001) *Política y Gobierno en España*. Tirant lo Blanch. Valencia.

COLOMER, J. (2002) *Las instituciones de la crispación política*. Claves de Razón Práctica. Madrid.

SARTORI, G. (2002) *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial. Madrid.

MARTINEZ-PUJALTE, A. (2010) *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson.

ARAGÓN REYES, M. (2011) *Organización General y Territorial del Estado*. Thomson Reuters. Madrid.

<http://www.elmundo.es/espana/2015/01/18/54bba2c9e2704ec4548b4577.html>

