

CRONICA DEL III CONGRESO DE LA ASOCIACION ESPAÑOLA DE CIENCIA POLITICA

La protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático

Por MIGUEL JEREZ MIR

Durante los días 24, 25 y 26 de marzo se celebró en Zaragoza el III Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, organizado por la Junta Directiva de la Asociación y por el Departamento de Derecho Político de la Universidad de Zaragoza. El Congreso tuvo lugar en el marco del IV Centenario de la fundación de esta Universidad y, como es sabido, sucede a los celebrados en Barcelona y Sevilla, en junio de 1980 y septiembre/octubre de 1981, respectivamente, dentro de la nueva etapa inaugurada por la Asociación a raíz de la entrada en vigor de nuestro actual texto constitucional. Este encuentro científico y académico reunió a más de ciento treinta especialistas en Ciencia Política y Derecho Constitucional, cincuenta de los cuales fueron ponentes, sumando un total de cuarenta y dos comunicaciones (sin contabilizar cuatro casos en que se envió ponencia pero no fue presentada en ninguna sesión concreta).

El tema nuclear del Congreso era el de «La protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático», evidenciando con tal enunciado las dos perspectivas posibles, e imprescindibles, respecto a la problemática objeto de análisis: la jurídica y la científico-política. Perspectivas ambas que, como señalara el presidente de la Asociación, profesor Manuel Ramírez, en sus palabras de salutación, no sólo responden a razones metodológicas, sino que, a la vez, son «fieles a las dos grandes avenidas que en el seno de nuestra Asociación confluyen». Justamente el

presidente del Tribunal Constitucional, profesor García Pelayo, en el discurso que inauguraba este Congreso, valoraba como un acierto de la Asociación de Ciencia Política el hecho de que, a diferencia de algunas de las asociaciones del mismo nombre en determinados países, no parta de una separación entre el Derecho y la política, sino que haya sabido percibir cómo uno y otro término «están sujetos a una interacción recíproca de la que, por supuesto, no están excluidas las tensiones».

Desde esta suerte de planteamientos, la voluntad de los organizadores fue la de conseguir un cierto equilibrio entre las materias de índole jurídico-constitucional y los temas esencialmente politológicos. A tal fin, se señalaron previamente diversas áreas de problemas, quedando luego agrupadas las comunicaciones en ocho sesiones a los efectos de su discusión. Tanto la primera, que tuvo carácter plenario, como la segunda y la cuarta, se dedicaron al primer tipo de materias, aquellas que, sin estar exentas de contenido político —como subrayara García Pelayo— tienen o se centran básicamente en una dimensión jurídica; en concreto, fueron las siguientes: garantías jurisdiccionales, defensa extraordinaria de la Constitución y Defensor del Pueblo. Áreas éstas que fueron coordinadas, siguiendo siempre el mismo orden, por los profesores Cascajo (Universidad de Salamanca), Cruz Villalón (Universidad de Sevilla) y Pedro de Vega (Universidad de Alcalá de Henares). El resto de las sesiones ordinarias giraron en torno a temas predominantemente politológicos, a saber, medios de comunicación social y democracia, elecciones y partidos políticos, sistema democrático y política de relaciones industriales, y socialización política en democracia, siendo coordinadas por los profesores Jorge de Esteban (Universidad Complutense), Julián Santamaría (director general del Centro de Investigaciones Sociológicas), López Pina y López Pintor (ambos de la Universidad de Madrid). «La enseñanza del Ordenamiento Constitucional» fue el tema central de la última sesión plenaria, coordinada por el profesor Ignacio María de Lojendio (Universidad de Sevilla).

Dentro de la primera serie de sesiones de trabajo, la dedicada a «Las garantías jurisdiccionales» concentró el mayor número de ponencias, ocho, que estuvieron a cargo de los profesores Von Beyme, De Otto, Aguiar, Aparicio, Bozzo, Figueruelo y González Encinar, así como de González Rivas, letrado del Tribunal Constitucional, y Juan Antonio Xiol, secretario del mismo órgano y coponente con el profesor De Otto. Abrió la sesión el presidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) y profesor de Heidelberg, que trató sobre «La protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático en la República Federal de Alemania», destacando el paralelismo entre el caso español y el

alemán o el italiano, en cuanto que nuestro país tiene igualmente tras de sí «un tiempo de dictadura de derechas», por lo que tendría que estar interesado en aquellas regulaciones que se refieren a la protección de la democracia. Aludiendo a la génesis del principio de la «democracia militante», recordó cómo el «modelo alemán» de protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático ha sido el de mayor influencia en Europa, pero también el más discutido, sosteniendo que la acentuada atención de Alemania al tema de la protección está ligada a una superreacción al «trauma de Weimar». La segunda parte de su intervención versó sobre política de seguridad interior en la RFA, concluyendo que «una atmósfera completamente liberal» reina en aquel país, pese al carácter ideologizado de la protección del Estado, no sin advertir que allí son mayores los peligros de un conformismo enemigo de la libertad; y ello, «en razón de la inclinación a la limitación del pluralismo y de la competencia entre los partidos en la República Federal y por el desarrollo de una proximidad ideológica entre el 'cartel de partidos' sobre la base de un racionalismo crítico». González Rivas abordó diversos aspectos de la jurisdicción constitucional en los sistemas socialistas —URSS en particular— y en el ámbito internacional. En este último punto se centró en el papel constitucional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como asegurador de «la legalidad y el respeto al equilibrio» en el seno de la Comunidad, y en la problemática de la constitucionalidad en la ratificación de los tratados internacionales por los países miembros.

El resto de las comunicaciones en este área venían referidas directamente a nuestro ordenamiento jurídico. La peculiar transformación que éste habría experimentado como consecuencia del carácter especialmente garantista de nuestra vigente Constitución constituyó el punto de arranque de la ponencia del profesor Aguiar de Luque (Universidad de Madrid), quien avanzó un análisis de la teoría jurídica de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a partir de la lectura y glosa de las sentencias que éste dictara entre 1981 y 1982. Por su parte, el profesor Alfonso Bozzo (Universidad Autónoma de Barcelona) habló sobre las funciones políticas del amparo constitucional, planteando la hipótesis de que este recurso se apoye en razones que trasciendan la mera forma de garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales propia de situaciones postautoritarias e interrogándose sobre las causas que han podido llevar a introducir en nuestro sistema constitucional un procedimiento de esta clase, «que en cierta forma parece reiterativo o redundante de la protección jurisdiccional de los derechos realizada por los jueces ordinarios». Sin poner en cuestión la eficacia jurí-

dica del recurso de amparo constitucional en cuanto instrumento para preservar o restablecer los derechos fundamentales, Bozzo concluyó afirmando su carácter «redundante y revisionista» del sistema de garantías establecido ante la jurisdicción ordinaria, carácter que posibilita una lógica de control político de las decisiones judiciales en la materia y que conduce a una ruptura del modelo de «justicia constitucional concentrada». La profesora Figueruelo (Universidad de Salamanca) resaltó la naturaleza problemática del concepto de tutela efectiva en nuestra Constitución, lo que no resultaría óbice para que la constitucionalización del derecho a la jurisdicción, según los actuales modelos alemán e italiano y los textos internacionales sobre Derechos Humanos, sea una iniciativa digna de elogio. A partir del análisis de un total de trece sentencias del Tribunal Constitucional, en esta materia, la profesora de Salamanca deduce que, para el alto Tribunal, el derecho a la tutela efectiva de los jueces y tribunales no es la «acción civil, en sentido concreto, es decir, un derecho subjetivo público a una tutela jurisdiccional concreta, ni un derecho semejante en los restantes órdenes o ramas jurisdiccionales». Del mismo modo, el derecho a la tutela puede decirse que es entendido, en cierta manera, como «derecho al proceso». Los profesores Aparicio Pérez (Universidad Central de Barcelona) y González Encinar (Universidad de Madrid) presentaron sendas comunicaciones sobre las relaciones entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, y las garantías del principio de autonomía. Por su parte, Ignacio de Otto y Juan A. Xiol trataron, respectivamente, de los requisitos objetivos y formales que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional impone en el examen de las cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes.

«La defensa extraordinaria de la Constitución» era el rótulo que encabezaba la segunda sesión, la más parca de todas en número de ponencias, tres, a cargo de Eva Martínez Sampere (Universidad de Sevilla), que abordó diversos supuestos de la defensa extraordinaria; Francisco Bastida (Oviedo) y Fernández Segado (Autónoma de Madrid). Este último habló sobre la Ley Orgánica 2/1981, de Defensa de la Constitución, señalando cómo ésta se enmarca plenamente dentro de la vía normativa de defensa constitucional —frente a las vías de defensa ejecutiva y jurisdiccional—, representada por «todas aquellas disposiciones legales que a través de mandatos o prohibiciones han de garantizar la subsistencia del Estado y de su Constitución. En ese sentido, corresponderían a esta categoría, muy especialmente, las previsiones de índole penal contra eventuales intentos sediciosos, en particular, la legislación penal en materia de alta traición y violación de la Constitución». En opinión del profesor de Madrid, estamos

ante una ley de naturaleza excepcional, que, en algunos aspectos, ronda los márgenes de la inconstitucionalidad, sobre todo, en lo que hace a la libertad de expresión. Por su parte, el profesor Bastida desarrolló el tema «Fuerzas Armadas y Defensa de la Constitución», estudiando la relación Derecho-fuerza, en conexión con el problema de la eficacia, para presentar a las FF. AA. como organización coactiva llamada a garantizar la eficacia del ordenamiento. Ante la cuestión de quién podría compeler a las FF. AA. a realizar su misión, señaló que éstas son órganos de ejecución y no de decisión, para finalizar subrayando que no procede consagrar a las Fuerzas Armadas como un subsistema.

La sesión del grupo de trabajo sobre «El Defensor del Pueblo», registró las intervenciones como ponentes de los profesores Pérez Calvo, quien describió a grandes rasgos esta figura institucional y el papel que juega en nuestro ordenamiento constitucional; Varela Suances (Universidad de Oviedo), el cual se extendió en el análisis de la compleja naturaleza jurídica de esta figura; y Bar Cendón (Universidad de Zaragoza). Este último expuso la problemática suscitada por la creación de los que denominó, en términos genéricos, «defensores del pueblo regionales», analizando su virtualidad y concluyendo que, dada la concurrencia de objetivos y de ámbito de actuación de los defensores del pueblo regionales con el Defensor del Pueblo estatal, y dada la diferencia de medios jurídicos puestos al alcance de cada uno para el desempeño de su función, siendo muy superiores los del Defensor del Pueblo estatal, apenas queda a los primeros más que convertirse en meros agentes de este último, más allá de la coordinación entre ambos a la que se refiere el artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Justamente fue ésta la problemática analizada por Inma Folchi y Antoni Bayona, letrados del Parlamento de Cataluña, aplicándola de manera específica al caso del Sindicato de Greuges catalán, para llegar a conclusiones muy similares. El coordinador, profesor Pedro de Vega, abriría el debate que siguió a la exposición, expresando sus dudas sobre la conveniencia de contar con esta institución en nuestro ordenamiento, por estimar que, en cierta manera, estamos ante una reiteración inútil de otros mecanismos jurídicos de defensa de los ciudadanos. Por su parte, el profesor Villarroya (Universidad de Valencia) manifestó que la regulación jurídica constitucional del defensor del pueblo parecía querer atribuir al mismo un papel que sería más bien el de defensor de la legalidad constitucional, mientras que a los defensores regionales correspondería la defensa común y simple de los ciudadanos en sus pequeñas reclamaciones frente a la Administración.

De la segunda serie de sesiones, aquellas que, como dijimos, estuvieron

dedicadas a temas eminentemente politológicos, el área de elecciones y partidos políticos fue, con diferencia, la que agrupó más comunicaciones, un total de diez, por lo que la sesión se prolongaría a lo largo de toda la jornada del viernes 25. Las cuestiones predominantemente electorales fueron tratadas durante la mañana. Los aspectos más generales serían abordados por los profesores Montero Gibert (Universidad de Cádiz) y Vilas Nogueira (Universidad de Santiago). El primero analizó el fenómeno del abstencionismo electoral en España, entre 1977 y 1979, revisando las interpretaciones mayoritarias sobre su carácter creciente en ese período, que sintetizó en una doble presunción: la homogeneidad de las actitudes políticas y rasgos sociales de los abstencionistas, y el suponer que siempre se abstienen los mismos, es decir, que el abstencionismo sea un comportamiento electoral estable. Frente a esto, y basándose en datos comparativos de distintos países europeos y en encuestas realizadas por el CIS hasta 1980, el profesor Montero sostuvo que se puede comprobar cómo también en España el comportamiento abstencionista tiene una relativa movilidad, aunque las proporciones de los abstencionistas constantes son superiores a las de otros países europeos y en esos porcentajes se reproducen la mismas hipótesis sobre desigualdad social y política analizadas recientemente por Maravall. Por su parte, Vilas Nogueira habló sobre «Partidos políticos e imágenía espacial», singular título con el que aludía a la aplicación de este tipo de imágenes en los estudios electorales, las cuales servirían de vehículo para determinados contenidos ideológicos que examinó en su exposición. El profesor de Santiago advirtió el peligro de infravalorar la importancia de las estructuras oposicionales en la conformación del pensamiento, avanzando como conclusión la idea de que «en términos generales, es posible destacar una dimensión que se erija en el eje principal de la referencia de las posiciones políticas, conforme a una ley tendencial de bipolarización, y que esta dimensión, en la contemporaneidad, se suele identificar por la contraposición izquierda-derecha». Finalmente, se refirió al panorama «periférico» español, como un caso de interés dentro de las llamadas sociedades fragmentadas, y en particular a Galicia que consideró como un ejemplo de «la gran capacidad de atracción del eje izquierda-derecha sobre el eje nacionalismo-centralismo», para terminar afirmando que, a diferencia de Cataluña o Euskadi, allí no es posible apreciar «una orientación diferencial del voto, según se trate de elecciones generales o autonómicas». Se expusieron luego los trabajos sobre elecciones en regiones concretas —Galicia, Andalucía y Extremadura— presentados, según el mismo orden, por los profesores José A. Portero/Roberto Blanco, José Cazorla/Manuel Bonachela y Sánchez García, de las Universidades de Santiago, Granada y Extremadura, respectivamente. Los primeros trataron

el tema de la abstención y transferencia de voto en las elecciones gallegas, afirmando que el electorado que se abstuvo en 1977 y 1979 ha transferido su voto al PSOE en las últimas elecciones, por lo que éste habría sido el único partido en beneficiarse del descenso en los índices de abstencionismo para Galicia. Mientras tanto, AP recogería paulatinamente el voto que perdía UCD, con lo que el bloque centro-derecha tiene ahora sustancialmente el mismo porcentaje de votos que en 1977. Los profesores Cazorla y Bonachela analizaron la evolución electoral en Andalucía entre 1977 y 1982, apuntando las siguientes sugerencias, a modo de conclusiones: *a)* la singularidad del proceso de constitución de Andalucía en Comunidad Autónoma, tanto en lo que concierne a los procedimientos jurídicos utilizados para su consecución, como en los resultados electorales y consecuencias políticas derivadas de los mismos; *b)* la existencia de dos etapas claramente diferenciadas en la evolución electoral que se estudia, con un punto de inflexión en las elecciones de 1979, en las que el PSA obtuvo su mayor éxito y sus fracasos más espectaculares; *c)* las elecciones autonómicas representan una alteración sustancial en el panorama electoral andaluz, no sólo por el hundimiento electoral del PSA, sino porque a éste le acompañan la UCD —de manera que AP pasa a ser el segundo partido de la región— y el PCE, que quiebra drásticamente su trayectoria ascendente, y, sobre todo, porque el PSOE supera la barrera del 50 por 100 de los votos; y *d)* la continua y progresiva tendencia, desde 1977, de una parte del electorado andaluz a desplazarse hacia posiciones de «izquierda», moderada en todo caso, así como hacia posiciones de «derecha», no moderada en las últimas elecciones generales.

Cuatro partidos políticos —UCD, PSA-Partido Andaluz, Convergencia Democrática de Cataluña y PSC-PSOE— resultaron objeto de sendas comunicaciones en la sesión de la tarde, a cargo de los profesores Wert (Universidad de Madrid), Jerez (Universidad de Zaragoza), Marcet y Capó (ambos de la Universidad de Barcelona). Ignacio Wert abordó lo que denominaría una «versión sociológica» del electorado de UCD, a partir de una cuidada base empírica estructurada sobre los siguientes puntos: *a)* consideraciones ecológicas, respecto al voto de UCD en 1977 y 1979; *b)* caracterización sociodemográfica del antiguo electorado centrista en base a las variables convencionales (edad, sexo, nivel de instrucción, profesión, religiosidad, etc.); *c)* posicionamiento ideológico del electorado de UCD; *d)* declive electoral del partido desde marzo de 1979 hasta las elecciones autonómicas andaluzas; y *e)* su definitiva descomposición electoral en los comicios de octubre de 1982, como confirmación de las tendencias apuntadas hasta entonces. Por su parte, quien

suscribe esta crónica planteó el caso del Partido Socialista de Andalucía (PSA) como una experiencia singular de partido regional, destacando los costos electorales y políticos —sin excluir los constitucionales, en relación con el Título VIII— de la infravaloración de su importancia política en la transición y apuntando las posibles señas de identidad del partido, para pasar a abordar un intento de caracterización sistemática de éste en el marco de los partidos regionales europeos de corte nacionalista que han tenido o tienen representación parlamentaria a nivel estatal. Y ello en relación a cuestiones básicas en la significación de un partido regional como pueden ser su posición respecto al Estado, la incidencia o no del tema de la lengua como factor aglutinante de los sentimientos regionalistas o nacionalistas, el alcance del elemento territorial o la eventual presencia de desórdenes políticos y sociales en ese ámbito. Completó esta sesión la intervención de la profesora Pilar del Castillo (UNED), que hizo un análisis de la legislación española en materia de financiación política, centrándose en la problemática de la financiación pública de los partidos políticos para, entre otras cosas, poner de manifiesto las deficiencias en el actual sistema de control, especialmente en el capítulo de gastos que debe presentar cada partido, puesto que esto suele hacerse sin un desglose mínimamente serio y con una periodicidad que excede a la deseable.

En el grupo de trabajo sobre «Medios de comunicación social y democracia» presentaron sendas ponencias Sergio Vilar y los profesores Javier Terrón (Universidad de Granada), Santiago Sánchez (UNED), Marcos Carrillo (Universidad de Barcelona) y María Antonia Calvo (UNED). Esta última habló sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Televisión, mientras que el profesor de Barcelona lo hizo sobre «Libertad de expresión y Tribunal Constitucional». Vilar plantearía el tema de la confrontación de las noticias coyunturales y la que denominó «información estructural», es decir, las noticias permanentes, afirmando que en los medios de comunicación social se da un predominio casi absoluto de las primeras. Por su parte, el profesor Terrón propuso la posibilidad de introducir en España la institución del Consejo de Prensa, como órgano de autocontrol informativo, al igual que han hecho buena parte de los países europeos, y no sólo ellos, siguiendo básicamente el modelo del *British Press Council*, creado en 1953. A juicio del profesor de Granada, para adquirir significado en un marco democrático, tal Consejo de Prensa debería contar con cuatro características fundamentales: *a)* que la institución sea plenamente independiente del poder político; *b)* que exista una adecuada relación del Consejo con el público; *c)* que su fuerza sea exclusivamente moral; y *d)* que su labor

se oriente tanto en defensa de la prensa respecto a presiones externas como en defensa del público respecto a los abusos de la prensa. «Notas sobre el terrorismo y la democracia en España, con especial referencia a los medios de comunicación social» fue el título de la exposición de Santiago Sánchez, quien señaló la necesidad de compatibilizar la información con la frustración del objetivo terrorista de obtener propaganda a través de los medios de comunicación social, apuntando una serie de sugerencias al respecto.

La sesión sobre «Política de relaciones industriales y sistema democrático» estuvo coordinada por el Dr. López Pina y contó con las aportaciones de los profesores De Cabo (Universidad de Alicante), quien ofreció una visión general sobre la crisis del Estado social; Sánchez Agesta (Universidad Complutense), que plantearía el tema de la protección del modelo de sociedad; y Lojendio (Universidad de Sevilla), que habló sobre «Crisis y Autonomía: su incidencia en el desarrollo de la Constitución económica». El resto de las comunicaciones estuvieron a cargo de los profesores García Herrera (Universidad de Bilbao), Gómez Arteché/Luis Villecorte (Universidad de León) y Porras Nadales (Sevilla), que analizaron diversos aspectos de la Constitución económica española.

La socialización política en democracia fue el tema genérico de la última de las sesiones ordinarias, que contaría con las aportaciones de los profesores Ruiz Rico (Universidad de Málaga); Argimiro Rojo (Colegio Universitario de Vigo); Gregorio Cámara (Universidad de Granada) y Joan Subirats/Joan Vintró (Universidad de Barcelona). El primero sugirió en su exposición una serie de elementos válidos para el análisis de la socialización política en la España democrática. «Educación para la autonomía y consolidación democrática» fue el título de la comunicación presentada por el profesor de Vigo. Por su parte, Gregorio Cámara abordó desde una perspectiva eminentemente teórica la problemática de la educación política, considerando su papel en un marco democrático, para proponer algunas medidas concretas en relación al caso español y finalizar apuntando una serie de direcciones que nuestra investigación política sobre estos problemas debiera tener presentes. En cuanto a la comunicación de los profesores de Barcelona, diremos que en ella se estudiaba el derecho de petición a las Cámaras parlamentarias, percibido como «uno de los mecanismos que pretende hacer más intensa y directa la relación ciudadanos-instituciones políticas», describiendo su evolución histórica y analizando su regulación jurídica en los países democráticos occidentales, en España y en Cataluña; un examen de la práctica de este derecho en las Cortes españolas y en el Parlamento de Cataluña completó la intervención.

La última sesión, como ya dijimos, tuvo carácter plenario, dedicándose a la problemática que plantea la enseñanza del ordenamiento constitucional (1). Estuvo centrada en torno a un trabajo colectivo sobre el tema, presentado por las profesoras del Departamento de Derecho Político de la Universidad de Valencia, Remedios Sánchez, Julia Sevilla y Vicenta Bosch, y realizado a partir del estudio de una serie de cuestionarios distribuidos entre escolares y enseñantes de BUP de aquel distrito universitario, finalizando con una comunicación del profesor Alejandro López (Universidad de Madrid) sobre «Medio ambiente y calidad de vida en la enseñanza del ordenamiento constitucional». Cabe mencionar el hecho de que la sesión estuvo precedida por unas palabras de salutación del Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz-Jiménez, que se reunió con los congresistas manifestando su interés por las actividades desarrolladas.

En resumen, puede afirmarse que este Congreso significa un nuevo e importante paso en el camino de una Asociación preocupada por la profundización en el conocimiento de la práctica del ámbito político y constitucional que justifica su existencia, al tiempo que, como en ediciones anteriores, ha contribuido a potenciar una teoría constitucional centrada en los problemas españoles, misión ineludible, como señalara García Pelayo en su discurso inaugural, de los profesores de Derecho Político y de nuestra Asociación.

Zaragoza, 5 de abril de 1983.

(1) La Asamblea de la Asociación Española de Ciencia Política, celebrada en la mañana del día anterior, 25 de marzo, había decidido, entre otras cosas, renovar el acuerdo adoptado en la reunión de Sevilla y Jerez (octubre de 1981), manifestando la necesidad de facilitar «el mejor conocimiento y difusión de nuestra norma fundamental» mediante el reconocimiento, en el ámbito de la enseñanza media y profesional, de una materia docente con entidad propia, que «debería ser impartida por un profesorado cualificado, garantía de una formación cívica adecuada». La Asamblea acordó asimismo conceder la medalla de plata de la Asociación a los profesores Carlos Ollero y José María Hernández Rubio.