

LA CRISIS DEL ESTADO DE PARTIDOS O «AHORA SÍ QUE VIENE EL LOBO»

JOAN RIDAO MARTÍN

*Profesor Titular Acreditado de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona*

SUMARIO

- I. Introducción: la crisis de legitimidad del sistema de partidos en España.
- II. Un estado de partidos favorecido por la ausencia de mecanismos de democracia participativa.
- III. Los peligros de un sistema electoral aparentemente inmutable y perpetuador del bipartidismo.
- IV. Las disfunciones de la oligarquización y la opacidad partidista.
- V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA

Los datos que sugieren que España transita hacia un cambio de era política no dejan de sucederse: los estudios sociológicos revelan niveles insólitos de desafección política¹ producto de una percepción latamente instalada de actuación

1 MONTERO Y TORCAL distinguen entre «descontento» y «desafección». El «descontento» no suele afectar a la legitimidad democrática y es sobre todo coyuntural, dependiendo de los vaivenes de una opinión pública vinculada a la popularidad de los Gobiernos. Por el contrario, la «desafección» suele medirse por el desinterés hacia la política, las percepciones de ineficacia personal ante la política y los políticos, el cinismo hacia ambos y los sentimientos combinados de impotencia, indiferencia y aburrimiento hacia la política. En contraste con las oscilaciones del descontento, la desafección tiende a consolidarse y suele transmitirse por las vías de socialización política. (Vid. MONTERO, J.R. y TORCAL, M.: «No es el descontento, es la desafección» *El País*, 14.06.2013).

negligente de los poderes públicos durante la crisis económica, al mismo tiempo que del desánimo e indignación propiciada por el afloramiento de distintos episodios de corrupción pública. Los grandes partidos experimentan significativas y quizá irreversibles pérdidas de apoyo electoral, sintomáticos de que la fractura entre gran parte de la sociedad y las élites políticas tradicionales, con sus conexiones y complicidades con las de signo económico, es muy profunda². Así, la tradicional inhibición de dichas élites ante las periódicas crisis de legitimidad de la democracia representativa³, consideradas, en muchos casos, como una suerte de impulsos adánicos que se repetían con el tiempo, se ha trocado en una creciente inquietud ante las expectativas que auguran la mayoría de encuestas, que apuntan incluso un vuelco en el escenario político tras el próximo ciclo electoral.

Ciertamente, no resulta desconocido que, a lo largo de la historia, la mayoría de crisis económicas han devenido *-pari passu-* profundas crisis políticas⁴. Ello no obstante, lo que resulta desconcertante en estos momentos es comprobar cómo el sistema de partidos, que durante décadas permitió una participación generalizada de la ciudadanía en la política, induciendo así un alto grado de democracia y de bienestar, experimenta una extraordinaria corrosión de su legitimidad debido no sólo a la percepción de inepticia en la gestión sino sobre todo a un modelo de gobernanza económica que ha cedido terreno a favor de determinadas élites tecnocráticas hegemónicas a nivel europeo o global, que han hecho y deshecho a su antojo, hurtando a la ciudadanía buena parte de su poder de decisión.

Por otra parte, no hay duda de que la ética pública pasa por un mal momento⁵. Los abrumadores escándalos de corrupción investigados por los jueces españoles no sólo están adquiriendo una gran relevancia mediática, sino que están

2 De acuerdo con una larga serie de encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la valoración negativa de la situación política es del 70%, y la de la situación económica del 90%. Como consecuencia de ello, la insatisfacción con los resultados de la democracia alcanza al 70% de los españoles, la más elevada desde la Transición. El barómetro de octubre de 2014 situó a Podemos como primer partido en intención directa de voto con el 17,6%, frente a un 14,3% del PSOE y un 11,7% del PP, que cae del primer al tercer puesto desde julio [Consultado el 05.11.2014].

3 Ciertamente, la crisis del mandato representativo y del parlamentarismo son, en realidad, como ideas recurrentes, tan antiguas como la misma formulación clásica de la teoría liberal de la representación o la consolidación de la forma de gobierno parlamentario (Vid. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C. y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, Madrid, 2003).

4 Como bien ha señalado RAMÍREZ NÁRDIZ, «[c]ualquier crisis económica coyuntural acentúa estas críticas al existir la tendencia de la ciudadanía a considerar a los partidos políticos y a los políticos en general como importantes responsables de la misma» (RAMÍREZ NÁRDIZ, A. «La participación como respuesta a la crisis de representación: el rol de la democracia participativa», *Revista de Derecho Político*, núm. 90, mayo-agosto 2014, p. 183).

5 El porcentaje de españoles que incluían la corrupción y el fraude como uno de los tres principales problemas del país pasó de niveles entorno al 2% (primer semestre de 2009) a niveles por encima del 35% (a partir de febrero de 2013), en el Barómetro del CIS; este rango de valores sólo es equiparable a los alcanzados a principios de 1995, durante el estallido de los escándalos que pusieron fin a los gobiernos de Felipe González (1982-1996). En el último dato publicado, correspondiente al barómetro de noviembre de 2014, el fraude y la corrupción eran un problema destacable para el 68,3% de los encuestados, el segundo problema, por detrás sólo del paro (la serie completa está disponible on-line: http://www.cis.es/cis/opencvms/ES/11_barometros/indicadores.html) [Consultado el 7.12.2014].

contribuyendo a erosionar sobre manera la credibilidad del sistema político y, en general, de la *res* pública porque se trata de fenómenos insidiosos que suponen un expolio de patrimonio público en pleno contexto de crisis económica⁶. Con todo, la irritación social ha ido aumentando a medida que la gravedad de los hechos imputados llevaba aparejada la sensación de lenidad y de aparente impunidad, ya sea mediante prerrogativas como el aforamiento, el recurso al indulto o, simplemente, por la clamorosa ausencia de mecanismos de respuesta penal suficientes.

Ante esta realidad descrita, el hecho es que ya hace algún tiempo que las demandas sociales que no se ven satisfechas por los partidos se reconducen a través de otros movimientos políticos de extracción civil (recuérdese el del 15-M), que ponen de relieve la *impotentia reformandi* de los partidos tradicionales a la hora de llevar a cabo la función característica de canalizar las peticiones populares hacia el Estado o para recuperar la acción colectiva propia de los primeros años de la democracia en España. Al mismo tiempo, es constatable la emergencia de expresiones partidistas de nuevo cuño (*vgr.* Podemos)⁷, pese a los fuertes resortes institucionales que, como veremos más adelante, anclan el bipartidismo, señaladamente el sistema electoral, que presentan arreos externos distintos de los partidos clásicos y abanderan la crítica al fracaso de estos en el enderezamiento de la situación económica e institucional.

En este contexto, es sabido que desde distintos ámbitos cívicos o académicos han surgido nuevas propuestas de «regeneración democrática»⁸. Incluso en la esfera institucional, tanto el Gobierno como el principal partido de la oposición han ido presentado durante la X Legislatura diversas iniciativas⁹, con el fondo sonoro de las frecuentes y periódicas explosiones de nuevas revelaciones de corrupción política, pero sin llegar a establecer en ningún momento un compás común que les permita abordar un diálogo productivo para materializarla. A tal grado que da la sensación que los estrategas de PP y PSOE están calibrando, todavía, hasta qué punto las sacudidas del sistema político les pueden aportar la

6 En ese sentido, *vid.* VILLORIA, M.-JIMÉNEZ, F. «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *Revista de Estudios e Investigaciones Sociológicas*, núm. 138, abril-junio 2012, pp. 109-134.

7 Esta formación se nutre, según los estudios electorales y postelectorales, tanto de votantes de diferentes opciones tradicionales, especialmente, de izquierda y centro-izquierda, como de electores que hasta ahora daban la espalda a las urnas; además de exhibir un alto nivel de movilización, que eleva el porcentaje de posible participación electoral, algo que se contrapone a la desidia de los votantes tradicionales. La clave del auge de *Podemos* reside según J. SUBIRATS, precisamente en que se trata de un amplio sector de población, sobre todo juvenil, con significativos recursos cognitivos y una elevada aptitud para el uso de las redes sociales, caracterizados por la denuncia de la incapacidad de las actuales élites gobernantes («la casta») de revertir las políticas causantes de la creciente desigualdad social y precarización laboral. *Vid.* SUBIRATS, J. «Pasar a la acción», *El País*, 2 de noviembre de 2014.

8 Cfr. TAJADURA, J. (coord.): *Diez propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España*, Madrid, Fundación Ciudadanía y Valores, 2014. Disponible en www.funciva.org [Consultado el 7.12.2014].

9 Para una panorámica general, *vid.* RIDAO, J., «Las recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político español. Alcance y valoración», *Estudios de Deusto*, Vol. 62/1, Enero-Junio 2014, pp. 285-310.

ventaja residual suficiente para alterar, favorablemente a sus intereses, su posición en términos electorales. Y mientras tanto, la crisis de legitimidad del sistema político avanza y, aunque los resultados finales son impredecibles, lo que sí parece claro es que esta vez el lobo viene de veras.

Para concluir esta introducción debe significarse que somos conscientes de que el análisis académico de la desafección política y sus posibles remedios se enfrenta a un objeto de estudio cuya elucidación adquiere dimensiones oceánicas. Es por ello que en este trabajo se abordan tres aspectos concretos, aunque sustanciales. En primer lugar, formularemos una reflexión crítica no tanto ante la opción constitucional de erigir un modelo de democracia esencialmente representativa como a la resistencia, en un contexto de exigencias ciudadanas y posibilidades tecnológicas nuevas, de introducir cambios que potencien el uso efectivo de los institutos de democracia directa. En segundo lugar, e íntimamente conectado con lo anterior, analizaremos las deficiencias que presenta el sistema electoral para mejorar el grado de satisfacción que los ciudadanos obtienen con la forma en que dicho sistema traduce sus votos en representación política institucional. Finalmente, abordaremos los factores que, a la larga, han contribuido a evidenciar uno de los peores excesos de la partitocracia imperante desde los albores de la democracia: la colonización de algunas instituciones de relieve y sobre todo la intromisión del Ejecutivo en el Poder Judicial.

II. UN ESTADO DE PARTIDOS FAVORECIDO POR LA AUSENCIA DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

1. La débil institucionalización de los instrumentos de democracia directa o semi-directa

En las democracias avanzadas, los partidos políticos desarrollan un papel central en la configuración y sustento de las instituciones del Estado, ejerciendo como actores fundamentales en los procesos electorales y la conformación de las instituciones de representación y de gobierno. Así, pese a las críticas y dificultades que antes hemos esbozado, no se vislumbran en este momento otros instrumentos capaces de sustituirlos con la misma eficacia y legitimidad. Cosa distinta es que, en algunas concepciones, el estado de partidos sobrepasa el Estado democrático. En efecto, ello se produce cuando, en ausencia de controles democráticos bastantes, algunos partidos políticos, especialmente los considerados «de gobierno», hacen usurpación de las instituciones mediante todo tipo de prácticas clientelares o a través del desvío de los recursos de los ciudadanos para la realización de finalidades distintas de las previstas en el ordenamiento, dando lugar a la perversión del sistema que conocemos como «partitocracia».

Así, no es de extrañar que amplios segmentos de la ciudadanía se vayan apartando de la lógica partidaria y busquen otros cauces para intervenir en el proceso deci-

sional. No en vano, como ha señalado Porras Nadales, sólo los militantes activos de los partidos o, más exactamente sus cuadros y líderes, disfrutaban de cuotas reales de intervención en la política¹⁰. De ahí el interés renovado por la versión directa o semi-directa de la democracia (desde el clásico referéndum o la iniciativa legislativa popular hasta otras modalidades de consulta). Por lo demás, las nuevas tecnologías de la comunicación han facilitado estos procesos. *De facto*, la lógica de la «teledemocracia» y del *networking*, dominante en las redes sociales y educadora de una nueva actitud ciudadana, han desarrollado formas de liderazgo y de participación como las que han preconizado movimientos informales y no reglados como el 15-M.

Sabido es que el pensamiento constitucionalista ha observado tradicionalmente con recelo la posibilidad de aplicar con profusión y amplitud la democracia directa en los Estados de derecho. Para justificar dicho repudio se aduce el hecho de que, para cuerpos electorales de cierto tamaño, resulta un sistema complejo y costoso, al que tan sólo debería acudir en situaciones o ante cuestiones excepcionales¹¹. A esas dificultades técnicas se añade el temor, expresado entre otros por Aguiar de Luque, a que puedan incubarse fenómenos políticos involutivos o liderazgos personalistas, como demuestran algunas malhadadas y vívidas experiencias plebiscitarias del pasado¹². Así las cosas, siendo atendibles algunas de estas reservas, ello no obsta para que el recurso a la democracia participativa se plantee ya no como una solución taumatúrgica, que no lo es, sino como un vehículo que complementa y mejora los institutos representativos, configurando así una suerte de «democracia representativa enriquecida»¹³. Así, para Ramírez Nardiz no hay duda de que, por lo pronto, puede producir una mejora del intercambio de información entre administraciones y ciudadanos, un aumento de la participación ciudadana, una identificación más intensa de estos en la vida de la comunidad de la que forma parte, una revalorización de la democracia como modelo político, un mayor respaldo popular de las decisiones tomadas por los poderes públicos, y una mejora de la imagen de los políticos y de la política en general¹⁴.

10 Vid. PORRAS NADALES, A.: *Representación y democracia avanzada*, CEC, Madrid, 1996 y, del mismo autor, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1994.

11 Vid. AGUIAR DE LUQUE, L., y SÁNCHEZ MORÓN, M., en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.): *Constitución Española de 1978, Tomo II: Comentarios a la Leyes Políticas*, Edersa, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1984, p. 657.

12 Vid. AGUIAR DE LUQUE, L.: *Democracia directa y Estado constitucional*, EDERSA, Madrid, 1977.

13 Vid. ACOSTA SÁNCHEZ, J.: «La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 86, octubre-diciembre 1994, pp. 99-152. En idéntico sentido, ARAGÓN REYES, M. «Democracia y Parlamento», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, EAPC-Generalitat de Catalunya, 2008, pp. 130-131.

14 Así, «si un efecto es la desconexión y menor participación de los ciudadanos en la vida pública, la práctica de instrumentos participativos puede contribuir a aumentar dicha participación, pues, evidentemente, si se convocan, por ejemplo, unos presupuestos participativos siempre irán más ciudadanos a las asambleas de los mismos que si no se convocan» (RAMÍREZ NÁRDIZ, A.: «La participación como respuesta a la crisis de representación: el rol de la democracia participativa», *Revista de Derecho Político*, núm. 90, mayo-agosto 2014, p. 180 y *vid.* también las pp. 197-199).

Como es bien sabido, la desconfiada trayectoria constituyente de estas formas de democracia directa o semi-directa llevó a configurar la democracia española como un sistema eminentemente representativo a la hora de encauzar el ejercicio del derecho fundamental a la participación política *ex* artículo 23 de la Constitución Española (CE)¹⁵. Así, aunque paradójicamente la garantía del ejercicio democrático del poder en la CE se realiza a través de una amplia y constante remisión al principio de la participación, que ha llevado a hablar doctrinalmente de una cierta «euforia participativa» de la Carta Magna, no es menos cierto que las fórmulas participativas quedaron en puridad postergadas. Además, la Ley Fundamental confirió a los partidos políticos la función de canalizar «la formación y manifestación de la voluntad popular» (art. 6 CE) como instrumentos basales de la participación política. No puede desconocerse, claro está, que la preocupación del constituyente por el reforzamiento del sistema de partidos y la consolidación de la democracia representativa venía condicionada por una cultura política mediatizada por casi cuatro décadas de régimen autoritario, de deslegitimación del parlamentarismo liberal y persecución de los partidos políticos, presentados como fuente de intereses espurios y de desunión¹⁶.

Como es natural, todas estas prevenciones impregnaron tempranamente la doctrina del Tribunal Constitucional (TC), que no tuvo reparo incluso en proclamar enfáticamente que Estado democrático es sinónimo de democracia representativa [«hoy en día todo Estado democrático es un Estado de partidos» (STC 3/1981, FJ 1)]. Posteriormente, el alto Tribunal se mostró entre displicente y directamente condescendiente con los abusos partitocráticos de la democracia española¹⁷. En efecto, el Tribunal ha llegado a declarar que «no existe ninguna

15 Así, tras establecerse con carácter general que los poderes públicos facilitarán «la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.2), se perfilan dichas formas participativas en el terreno político: a través de los partidos políticos (art. 6), directamente o por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1), en la iniciativa legislativa (art. 87.3), en el procedimiento de elaboración de disposiciones que les afecten (art. 105.a), y en la Administración de justicia mediante el jurado (art. 125); en la esfera económica: a través de las asociaciones de consumidores (art. 51), de los trabajadores en la empresa (art. 129.2), y de los sindicatos, organizaciones profesionales, empresariales y económicas en la planificación (art. 131.2); y en la vida cultural y social: por medio de la intervención en la programación general de la enseñanza de todos los sectores afectados (art. 27.5), de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48), y de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de vida o bienestar general (art. 129.1). Finalmente la Constitución garantiza «la convivencia democrática» y el establecimiento de «una sociedad democrática avanzada» (Preámbulo), para lo que prescribe la estructura y funcionamiento democrático de: los partidos políticos (art. 6), los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales (art. 7), de los Colegios profesionales (art. 36) y de las organizaciones profesionales para la defensa de intereses económicos (art. 52).

16 Para E. GARCÍA: «[S]i bien en una situación normal el papel de las instancias de democracia es ayudar a que se repongan los mecanismos de representación, cuando los daños son irreversibles pueden abrir puertas a un encubrimiento del poder que culmine en aventuras plebiscitarias del estilo de las que nos describe Marx en ese espléndido ensayo de derecho constitucional que es *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*», en «Encuesta sobre el referéndum», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 30, Madrid, 2012, pp. 20-21.

17 «[A]unque se aceptara que la Ley puede ampliar los casos de participación directa, los supuestos deberían ser, en todo caso, excepcionales en un régimen de democracia representativa como el instaurado por

vulneración del orden constitucional por el hecho de que la propia CE, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos» (STC 76/1994, FJ 3).

Por el contrario, amplios sectores de la teoría jurídico-política actual consideran que el carácter democrático del Estado de Derecho se concreta en el protagonismo que adquiere en su seno la soberanía popular y los mecanismos de democracia directa. Y es en abierta oposición a este entendimiento científico del Estado democrático que tanto el alto Tribunal como determinados actores políticos significativos se muestran todavía hoy renuentes a incorporar nuevos mecanismos de democracia directa o a mejorar los actualmente existentes. Por ello, sin querer desmerecer aquí la importancia y necesidad en nuestro sistema de la democracia representativa, no parece lógico que persista una concepción de la democracia directa y semi-directa como algo casi contingente. La definición de nuestra forma política como Monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE) debería interpretarse, precisamente, a partir de una actitud metódica sistemática, en relación necesaria con la dimensión democrática del Estado (art. 1.1 CE) y con el principio de la soberanía popular (art. 1.2 CE). Esas dos últimas formulaciones constitucionales deberían bastar para reforzar el protagonismo de la democracia directa en nuestro sistema jurídico-político y su concreción en el marco del derecho fundamental previsto en el artículo 23.1 CE.

Adicionalmente, la emergencia de nuevos movimientos sociales, e incluso de opciones políticas que acogen formalmente los rasgos más característicos de los partidos tradicionales, buscan refugio argumental, sobre todo, en la identidad de los individuos y comparten una concepción negativa de la política partidista, lo cual afecta directamente al sistema de partidos en su conjunto. Efectivamente, no dejan de perseguir alternativas a estos y de cuestionarlos como mecanismos eficaces para alcanzar los objetivos de un modelo de democracia participativa en un contexto de transformaciones político-sociales en que la demanda de ampliación de derechos de ciudadanía orienta el debate conceptual sobre la democracia hacia su redimensionamiento más allá de la participación meramente electoral.

2. El papel residual del referéndum y la iniciativa legislativa popular

Las referidas cautelas de la Transición respecto a los instrumentos de democracia directa afectaron ante todo a la configuración constitucional del instituto

nuestra Constitución, en el que prevalecen los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa» (STC 119/95, FJ 3).

referendario. Su incardinación en el artículo 92 CE fue resultado, como se sabe, de un laborioso y dificultoso proceso de deliberación parlamentaria que se prolongó hasta la Comisión Mixta Congreso-Senado, responsable de restringir muy sensiblemente el alcance de esta institución¹⁸, al configurar un precepto ambiguo que apenas fue desarrollado por la Ley Orgánica Reguladora de las distintas modalidades de Referéndum (LORMR) de 1980¹⁹. Además, el artículo 149.1.32 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria y restringe extraordinariamente el objeto de la misma mediante una locución harto imprecisa («decisiones políticas de especial trascendencia»). Sin olvidar las críticas que suscita su naturaleza consultiva, puesto que —como ha afirmado gráficamente el profesor Jorge de Esteban— hacer caso omiso a un pronunciamiento referendario equivaldría a un «verdadero golpe de Estado constitucional, ya que el sujeto de la soberanía, en última instancia, es el pueblo y él debe ser quien tenga la última palabra en los asuntos de Estado sobre los que se le consulta»²⁰. En una línea similar se ha expresado Torres del Moral («está fuera de lugar que el pueblo se le asigne una función de consejo. Cuando el pueblo habla, no aconseja, ni sugiere, ni recomienda: decide») ²¹. Para Manuel Aragón, si se admite que el resultado del referéndum no vincula al órgano convocante se produciría una verdadera «alienación de la soberanía»²².

Es por todo ello que el referéndum consultivo se ha configurado como un instrumento escasamente operativo para actuar como verdadero instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos (como reclama el art. 23 CE), y para actuar como método de modulación ante los eventuales excesos del régimen parlamentario. Así, no es de extrañar que desde 1978 la praxis de dicho instrumento se haya reducido, al margen de las consabidas consultas de ratificación o reforma estatutaria, a dos ocasiones: en 1986, sobre la permanencia de España en la Alianza Atlántica y, en 2005, para la ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa.

18 Se suprimió el referéndum legislativo de ratificación y el referéndum legislativo abrogativo, se restringieron los sujetos legitimados para solicitar la celebración de un referéndum, y se calificó, no sin polémica, de «consultivo» el referéndum sobre «decisiones políticas de especial trascendencia».

19 Es conocido el antagonismo sobre las formas de democracia directa entre los representantes de la izquierda (Solé Tura, entre otros) y la UCD de una parte, y de otra la derecha encarnada sobre todo por Manuel Fraga, partidario de un reconocimiento amplio. Vid. *Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Constitucionales*, sesión de 6 de junio de 1978, pp. 2942-2945.

20 DE ESTEBAN, J.; LÓPEZ GUERRA, L.: *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona, 1980, p. 97.

21 TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de derecho constitucional español*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Madrid, 1985, p. 106. Cuando habla el pueblo soberano los otros poderes deben acatar sin más el resultado, porque esta es la base de toda democracia, como entendió perfectamente el Consejo Constitucional francés en su conocida decisión sobre el referéndum gaullista de 1962 (Decisión 62-20 DC, Re. 27, de 6 de noviembre de 1962), en que se cambiaba la forma de elección del Presidente de la República. Recordemos que se dice textualmente que las leyes que puede controlar el Consejo son «únicamente las votadas por el Parlamento y no las que, adoptadas por el pueblo después de un referéndum, son expresión directa de la soberanía nacional» (Considerando segundo de la decisión).

22 ARAGÓN, M.: *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 127-130.

Por el contrario, si, como señala Joan Oliver «periódicamente se sometieran a la consideración de los ciudadanos las cuestiones más polémicas que se fueran suscitando en la vida pública, se limitaría el insufrible poder omnímodo de las oligarquías de los partidos y se daría a los ciudadanos más capacidad de decisión política (menos de la que tienen ahora es casi imposible), revitalizando el papel protagonista que les corresponde en una democracia avanzada y creíble»²³. Además de que, como ha aseverado José Luis Cascajo, resulta cuando menos extraña hoy en día la percepción de que los referendos son factores potenciales de desestabilización política: «no sólo la práctica ha desmentido estos falsos temores, sino que además se ha convertido en pura retórica cualquier cálculo sobre la dosis de participación por vía de referéndum que es compatible con nuestro sistema vigente de democracia representativa»²⁴.

Como es sabido, las SSTC 103/2008 y 31/2010 (FJ 69) contienen el bloque fundamental de lo que, hoy por hoy, es doctrina constitucional sobre la materia referendaria, con independencia de las cuestiones concretas que las motivaron²⁵. En particular, la STC 103/2008 contenía, por vez primera, un desarrollo doctrinal prolijo de la figura del referéndum (FJ 2), en el que el alto Tribunal, después de reiterar los conocidos argumentos sobre la naturaleza inequívocamente representativa del modelo democrático constitucional, atribuyó la condición de referendaria (especie) a toda aquella consulta popular (género) en la que el sujeto consultado sea el cuerpo electoral, utilice los procedimientos de una convocatoria electoral y se ampare en las garantías jurisdiccionales específicas de estos procesos. Bajo estas condiciones, el requisito preceptivo de la autorización estatal previa *ex art.* 149.1.32 CE, operaría para todas las consultas, siendo totalmente irrelevante el carácter vinculante o consultivo de las mismas. Esta caracterización no ha estado exenta de controversia doctrinal, precisamente por la referencia precisa al procedimiento electoral en su literalidad, lo que abría la puerta a la configuración de consultas populares mediante voto de la ciudadanía estructurado de forma alternativa a un proceso electoral²⁶.

Por otro lado, la STC 103/2008 (FJ 4) también parece apuntar una *ratio decidendi* basada en el criterio de que el límite de las decisiones políticas que pueden

23 OLIVER, J.: «El Referéndum en el Sistema Constitucional Español», *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989, p. 24.

24 *Vid.* su aportación en «Encuesta sobre el referéndum», *op. cit.* p. 13.

25 La sentencia de 2008 respondió al recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado contra la Ley vasca 9/2008 «de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política» (conocido como «Plan Ibarretxe 2»), mientras que la de 2010 realizaba lo propio sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006.

26 *Vid.* CASTELLÀ ANDREU, J.M. «Consultas populares no referendarias en Catalunya ¿Es admisible constitucionalmente un *tertium genus* entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?», *Monografías de la Revista Aragonesa de Derecho Público*, XIV, 2013, pp. 132-133, y también IBÁÑEZ MACÍAS, A. (2013): «Los referendos regional y local en el Estado Autonomico. Sus bases y límites constitucionales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 97, septiembre-diciembre 2013, p. 104.

someterse a referéndum consultivo (art. 92 CE) se encuentra en cualquier cuestión que comporte iniciar un proceso de reforma constitucional, dado que la pregunta en sí ya supone una reforma de hecho de la Constitución. En esta lógica, «ni el Estado ni las comunidades pueden consultar a los ciudadanos sobre la posibilidad de iniciar procesos de reforma y, más concretamente, no pueden consultar sobre cuestiones que, en la hipótesis de que obtuviesen el voto favorable de los ciudadanos, requiriesen iniciar un proceso de reforma de la Constitución»²⁷.

Por su parte, no se olvide, la legislación orgánica de desarrollo (Ley Orgánica 2/1980, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum, de 1980) (LORMR) no supuso tanto una regulación completa del referéndum como un instrumento para dar salida, por esta vía, al acceso de las regiones españolas a su autonomía (hasta 1983). De hecho, la única innovación que introdujo la LORMR respecto del Texto constitucional fue, paradójicamente, un mecanismo no previsto constitucionalmente y si cabe más restrictivo: el requisito de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados para autorizar al Gobierno la convocatoria. Por otro lado, la Ley no arroja ni un haz de luz sobre cuál debe ser el ámbito de aplicación o acerca de los criterios interpretativos que permitan concretar el significado de la expresión «decisiones políticas de especial trascendencia».

En suma, todo este precario andamiaje constitucional y legal está en la base del escaso uso del referéndum a escala estatal, pero también a nivel autonómico y local. Precisamente, los intentos de superar ese reduccionismo normativo han dado lugar a la incorporación, en distintos Estatutos de autonomía de segunda generación, de nuevas figuras participativas como las consultas no referendarias. Además de que la indeterminación constitucional y legal del referéndum consultivo *ex* artículo 92 CE, al no especificar su ámbito de aplicación, permitiría pensar en la convocatoria del mismo en diferentes ámbitos territoriales, incluido el autonómico, siempre que se preservase la adecuada correspondencia entre el contenido y el alcance de la consulta. Es en ese contexto que han surgido planteamientos en Cataluña para celebrar una consulta sobre el futuro político de esa Comunidad o en Canarias acerca de la realización de prospecciones petroleras en sus costas.

Con todo, no haría falta llegar a este extremo si se interpretara la referencia del artículo 92.1 CE («todos los ciudadanos») en el sentido de que la participación de todos los ciudadanos [españoles] no tiene por qué influir en la valoración política de los resultados obtenidos en una concreta Comunidad Autónoma²⁸.

27 VIVER I PI-SUNYER, C. «El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol», en REQUEJO, F. Y GAGNON, A. (Eds.): *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010, pp. 222-223.

28 En este sentido, *vid.* la extensa monografía de AGUIAR DE LUQUE, L.: «Democracia directa e Instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional espanyol», en TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L.; GONZÁLEZ TREVILJANO, P. (dirs.): *La experiència constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid 2000, pp. 67-96.

Tanto es así que por parte de algunos sectores doctrinales se ha llegado a proponer desde la incorporación de una disposición adicional *ad hoc* a la LORMR, para excluir la aplicación de esa ley de los referéndums autonómicos, de manera análoga a la existente para los referendos de ámbito local²⁹, hasta la incorporación de algún precepto referido expresamente a los de alcance autonómico, para adquirir el carácter de normativa general a la que someter la legislación autonómica. Aunque también cabría la cesión de la competencia estatal del artículo 149.1.32 CE a las Comunidades Autónomas (CCAA), a través de la correspondiente ley orgánica de transferencia y/o delegación del artículo 150.2 CE.

Sin embargo, en la sentencia sobre el Estatuto catalán, el TC realizó una interpretación estricta del artículo 122 del Estatuto catalán, partiendo a su vez de una también rigurosa interpretación de la voluntad del constituyente a la hora de regular el instituto del referéndum, atribuyendo en exclusiva al Estado, no sólo la potestad de autorización (art. 149.1.32 CE), sino también la capacidad de establecer el régimen jurídico de las mismas, a través de una ley orgánica *ad hoc*³⁰. Así, aunque la STC 31/2010 no cierra el paso totalmente al referéndum autonómico, ni al hecho de que los estatutos puedan reconocer competencias en esta materia, su interpretación, *prima facie*, cercena la cobertura competencial a cualquier ley autonómica sobre la materia.

No obstante, profundizando en los argumentos derivados de los límites de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), junto a la previsión del artículo 92.3 CE, que exige una ley orgánica para regular las diversas modalidades de referéndum, el Tribunal razona que, aunque ninguno de estos dos preceptos atribuya título competencial al Estado, «en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas»³¹. Esto contrasta vivamente con el caso de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), sobre el que la Constitución (art. 87.3) establece una reserva de ley orgánica y no por ello la mayor parte de CCAA han dejado de desarrollarlo. Aunque más paradójico resulta el examen de la disposición adicional (DA) de la vigente LORMR, que excluye de su ámbito de aplicación las consultas que puedan celebrar los ayuntamientos, salvo la competencia exclusiva del Estado para su autori-

29 En efecto, no debe perderse de vista que la LORMR considera que tienen el carácter de consultas referendarias las que afectan a parte del territorio, como son las consultas de ámbito local (DA), así como que diferentes Estatutos de autonomía, que son aprobados como leyes orgánicas por las Cortes Generales *ex art.* 81 CE, han estimado la existencia de referéndums dirigidos a una parte del territorio, como el EACAV (art. 8), o el Castilla-León (DT 3^a), que prevén la convocatoria de referéndums en el procedimiento relativo a la agregación de municipios enclavados en su comunidad.

30 La STC 31/2010 afirma (FJ 69) que «la exclusividad del art. 122 EAC tiene que serlo [...] sin perjuicio de la competencia estatal relativa a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE); que la cláusula residual de este precepto («cualquier otro instrumento de consulta popular») no se tiene que entender como un referéndum; y que la autorización estatal para la convocatoria de la consulta (art. 149.1.32 CE), no es la única facultad que tiene el Estado en esta materia sino que alcanza «la entera disciplina de esta institución, esto es, su establecimiento y regulación».

31 *Vid.* STC 173/1998 (FJ 7).

zación³², y cuya regulación se incluyó en la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, de 2 de abril (LBRL), sin tener rango orgánico³³.

Finalmente, y ahondando aún más en las contradicciones, tenemos que la severa reserva a ley orgánica apreciada por el Tribunal, para regular la entera institución del referéndum, colisiona frontalmente con la praxis de la legislación electoral, en la que existencia de leyes autonómicas ha sido constitucionalmente pacífica, sin que nunca se haya predicado una interpretación que reserve a la regulación exclusiva por parte del Estado todos los procesos electorales y de todas las partes del proceso electoral, cosa que si ocurriría de extrapolarse, hasta sus últimas consecuencias, la tesis de la STC 31/2010.

Por su parte, la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) es, en nuestra democracia representativa, el único instrumento de democracia directa que permite a los ciudadanos la participación en el proceso de producción legislativa, proponiendo a las cámaras la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado. Sin embargo, las causas del desarraigo de este instituto en nuestro sistema son de naturaleza distinta a las referidas antes para el referendario. En parte, pueden atribuirse a las propias trabas de procedimiento impuestas por la Constitución (art. 87.3 CE) y la Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (LOILP), especialmente la necesidad de reunir quinientas mil firmas, una cantidad a todas luces muy notable, en un plazo tan perentorio como seis meses, prorrogables por tres más, lo cual ha sido causa de bastantes casos de caducidad por sobrepasar los plazos sin lograr las adhesiones necesarias (se estima que hasta 24 iniciativas). Por otra parte, no deja de ser llamativo que, desde la aprobación de la LOILP, los ciudadanos hayan presentado hasta ciento diez propuestas de ILP, que superaron los áridos requisitos formales, sin que ninguna de ellas fuera aprobada y muy pocas tomadas en consideración para su ulterior debate. Lo cual no ha desalentado el crecimiento del número de propuestas presentadas, legislatura tras legislatura: a falta de un año para finalizar la X Legislatura, se han presentado treinta y dos, mientras que en toda la legislatura anterior (2008-2011) se remitieron a la Cámara Baja un total de veintitrés³⁴.

Así pues, con carácter general y a nivel estatal, parece necesario abordar dos tipos de reformas en la regulación de la ILP. La primera, relativa al número de

32 Vid. MARTÍN, ESTHER: «Comentari a la Sentència sobre l'Estatut. Competència en matèria de consultes populars (art. 122)», *Revista catalana de dret públic*, número especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, 2010, pp. 320-321.

33 Estirando el hilo de este argumento, no hay duda de que una reforma de la LOMR para incorporar las consultas autonómicas por vía de referéndum permitiría eludir la interpretación restrictiva de la STC 31/2010.

34 Claro está que algunas tenían un contenido escasamente fundamentado o planteaban aspectos pocos ajustados a la realidad de la materia concreta sobre la que se pretendía legislar. Para un estudio más detallado de los inconvenientes que presenta la praxis de la ILP, vid. Astarloa Villena, F.: «La iniciativa Legislativa Popular en España», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2002, pp. 273-321.

firmas exigido para su ejercicio, tomando como referencia los requisitos de la iniciativa ciudadana europea³⁵. La segunda, debería comportar un replanteamiento de las materias excluidas (*ex arts. 87.3 y 166 CE*), manteniendo sólo las que resulten hoy procedentes. Debe recordarse, por paradójico, que, junto a las materias tributarias, concurre el supuesto de exclusión de las materias reservadas a ley orgánica, y entre ellas las relativas a derechos fundamentales y libertades públicas ya que «[...] constituye uno de los ámbitos más idóneos para la participación directa o semidirecta de los ciudadanos, sin perjuicio del sistema representativo, que es el que prevalece»³⁶. También parece conveniente, como ya prevén algunas leyes autonómicas, facilitar la retirada de la iniciativa cuando tras la fase de enmiendas los promotores consideren que haya podido quedar desvirtuada (recuérdese que hay pendiente ante el TC un recurso sobre el modo en que se ha desnaturalizado la ILP sobre desahucios en su tramitación por el Congreso). Además, debería generalizarse la audiencia a los miembros de la Comisión Promotora y su participación a lo largo del procedimiento legislativo³⁷.

Por último, en el ámbito autonómico, y en relación con la misma materia, debería favorecerse que las iniciativas inadmisibles por razones sustantivas o competenciales puedan transformarse en iniciativas legislativas de los Parlamentos autonómicos ante el Congreso de los Diputados, de acuerdo con el artículo 87.2 CE, además de la posibilidad de presentar iniciativas conjuntas o mixtas, populares y de los entes locales, y la adopción de medios telemáticos, con la promoción del uso de la firma electrónica.

III. LOS PELIGROS DE UN SISTEMA ELECTORAL APARENTEMENTE INMUTABLE Y PERPETUADOR DEL BIPARTIDISMO

Desde las primeras elecciones democráticas, el número efectivo de competidores en el mapa político se ha reducido notablemente, y el de partidos con representación parlamentaria se ha mantenido en términos más o menos estables.

³⁵ La exigencia de medio millón de firmas para un país con unos 46,5 millones de habitantes parece significativamente desproporcionada cuando se compara con las 50.000 firmas exigidas en Italia (60 millones de habitantes) o las 100.000 firmas de Polonia (39 millones de habitantes). Incluso el millón de firmas de la iniciativa ciudadana europea, a recoger por lo menos en siete países miembros de la UE, es proporcionalmente muy inferior si se tienen en cuenta los 500 millones de habitantes [*vid.* Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero].

³⁶ *Vid.* CHOFRE SIRVENT, J. F.: *Significado y función de las leyes orgánicas*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 277. En este mismo sentido, también *vid.* CUESTA LÓPEZ, VÍCTOR: *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Thomson Civitas, Madrid, 2008, p. 326.

³⁷ En relación a estas propuestas *vid.* LARIOS PATERNA, MARÍA JESÚS: «Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives», *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, pp. 198-200.

La presencia de partidos nacionalistas o regionalistas en el Congreso de los Diputados ha sido compatible con esa moderada fragmentación, ya que, por lo general, los grandes partidos (PP y PSOE, y en su momento UCD) superaron holgadamente el 80 por ciento de los escaños (y en 2008 llegaron nada menos que al 92 por ciento). En suma, los grandes damnificados en términos de maximización electoral han sido los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio estatal (PCE-IU, CDS, UPyD), al igual que algunos partidos con electorados concentrados en pocos distritos (ERC, BNG)³⁸.

Es sobradamente conocido que la combinación de algunos elementos del sistema desarrollado por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), constitucionalmente calificado de proporcional³⁹, ocasiona sesgos equivalentes a los que se registran en países con alguna variante de sistema mayoritario. No obstante, un análisis desagregado de los efectos desproporcionales en cada circunscripción (provincia) pone de relieve la importancia de la variable relativa al número de representantes asignados a cada distrito⁴⁰, lo que se traduce en una desigualdad significativa del voto. Además, esa desproporción territorial puede distorsionar significativamente las diferencias entre la representación obtenida por cada partido y el voto popular, ya que el tamaño de muchas circunscripciones provoca que los escaños se repartan entre los dos primeros, dejando a los partidos no mayoritarios sin representación parlamentaria. En todos los casos, los índices de desproporcionalidad aumentan sistemáticamente a medida que se reduce el tamaño del distrito. Finalmente, en este orden de cosas sobradamente conocido, cabe citar también la exigencia de un umbral mínimo de porcentaje de votos para que las candidaturas opten al reparto de representantes (el 3 por ciento para las elecciones generales), que en algunas elecciones autonómicas y en las municipales se eleva hasta el 5 por ciento. En conjunto, es indudable, pues, que se mantienen una serie de condicionantes que determinan una sensible mengua de representación de algunos sectores sociales, en términos tanto de sufragio activo como pasivo⁴¹.

Es por todo ello que los dos partidos con capacidad para impulsar una reforma significativa de los elementos del sistema electoral (PP y PSOE) carecen de

38 Esta situación ha dado lugar a críticas, por lo demás infundadas, sobre la relevancia sistémica alcanzada por los partidos de ámbito no estatal (PANE), singularmente de signo nacionalista o regionalista. Así, se reputa del sistema electoral vigente una sobrerrepresentación de dichos partidos al concentrar sus apoyos electorales en unas cuantas circunscripciones. En puridad, puede decirse que algunos presentan un nivel de equilibrio razonable (CiU y PNV), pero otros no. (Vid. MONTERO, JOSÉ RAMÓN Y RIERA, PEDRO: «El sistema electoral español: Cuestiones de desproporcionalidad y de reforma», *AFDUAM* 23, 2009, pp. 263-264).

39 Por lo menos para las cámaras estatales y autonómicas (arts. 68.1, 69.5 y 152.1 CE).

40 Como es sabido, sólo se reparten 248 escaños, entre 50 circunscripciones, atendiendo a criterios de población, mientras que los 102 restantes se atribuyen como un fijo de dos diputados por provincia (añadidos dos para Ceuta y Melilla).

41 Vid. PEREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE: «Democracia Directa y Democracia Representativa en el Sistema Constitucional Español», *Anuario de filosofía del derecho*, 2004, p. 68.

incentivos para hacerlo, además de que aducen la necesidad de un cierto consenso, máxime cuando el sistema no sólo ha funcionado razonablemente bien sino que ha fomentado la conformación de gobiernos estables y evitado la excesiva fragmentación partidista. A este respecto no puede desdeñarse el hecho de que, como ha argumentado Santolaya, la pertinaz intangibilidad de los principios del sistema electoral (dibujados inicialmente por el Real Decreto-ley 20/1977 e incorporados íntegramente por la LOREG), radique precisamente «en que los resultados en su aplicación a las primeras elecciones generales de 1977 fueron considerados idóneos para la transición democrática»⁴². Sin embargo, a nuestro parecer, resulta hoy más sugestivo un argumento factual como es el que los partidos terceros, perjudicados por las vigentes normas electorales carecen de la fuerza suficiente para forzar un cambio de tamaña entidad. Prueba de ello es que en los inicios de la IX y la X Legislaturas, la reforma del sistema electoral ocupó un lugar destacado en la agenda política, substanciándose incluso distintas propuestas en el Congreso de los Diputados⁴³ que llegaron a motivar peticiones de dictamen al Consejo de Estado⁴⁴ y a la Junta Electoral Central, además de la creación de sendas subcomisiones en el seno de la Comisión Constitucional, pero sin culminar con reformas de calado⁴⁵.

Por lo demás, como es también sabido, esta situación ha sido respaldada por la doctrina constitucional, que se ha mostrado muy deferente con el legislador y que ha venido considerando que la Carta Magna establece el principio de proporcionalidad no como una cualidad inherente al sistema electoral sino como un «referente» para la designación de representantes, atribuyendo al desarrollo legislativo la responsabilidad de definir el método concreto de traslación de los votos en representantes [«cuando se habla del escrutinio proporcional, lo que se está manifestando es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y número de escaños, atribuyendo a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica, una representación sensiblemente ajustada a su importancia real» (STC 76/1989 FJ 4, 40/1981 FJ 2 y 75/1985 FJ 5)], de manera que «[e]n tanto el legislador [...] se

⁴² Vid. la aportación de SANTOLAYA MACHETTI, PABLO en ARIÑO ORTIZ, GASPAR ET ALT.: «Encuesta sobre el régimen electoral», *op. cit.*, p. 39.

⁴³ Entre abril y octubre de 2008, varios grupos parlamentarios presentaron hasta 6 proposiciones de ley para modificar diversos aspectos de la LOREG; cf. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. IX Legislatura, serie B, Proposiciones de ley núms. 21-1, 95-1, 96-1, 193-1, 121-1 y 124-1. Durante la X Legislatura, fueron presentadas 2 nuevas proposiciones de ley: *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. X Legislatura, serie B, Proposiciones de ley núms. 192-1 (Grupo Parlamentario de UPyD), y conjunta del Grupo Mixto y Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA (La Izquierda Plural) (122/000104), esta última fue retirada.

⁴⁴ El informe del Consejo de Estado, de fecha 16 de febrero de 2009, puede consultarse en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>

⁴⁵ Vid. SANTOLAYA, PABLO: «Estudio introductorio al Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión Constitucional sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General, de 28 de junio de 2010», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 36, enero-abril 2009, pp. 221-230.

fundé en fines o objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales» (STC 193/1989, FJ 4).

Además, el alto Tribunal ha considerado que la gobernabilidad es un criterio sumamente relevante en la evaluación del sistema electoral, por entender que se trata de equilibrar «el riesgo que, en relación a [la gobernabilidad], supone la atomización de la representación política, por lo que no es, por lo tanto, ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el art. 1.1 de la CE, representa el pluralismo —y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad— con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos» (STC 75/1985, FJ 5). Así pues, la doctrina del TC, partiendo de un principio de «exigencia racionalizadora» identificado en determinados preceptos constitucionales (*cfr.* art. 99.5 CE), ha llegado a afirmar que «[j]unto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo —art. 1.2 de la CE— y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas» (STC 16/1984, FJ 6)⁴⁶.

Se han apuntado diversas vías para la corrección de estas disfunciones, algunas de ellas sin reforma constitucional: desde la ampliación del número de diputados hasta el máximo previsto en la Carta Magna (art. 68.1) y repartir los cincuenta diputados adicionales mediante un sistema de circunscripción estatal o mediante los restos de votos que no se hubiesen convertido en representantes⁴⁷ hasta la superposición, a la circunscripción constitucionalmente establecida, de un complejo sistema de circunscripciones autonómicas y estatal. Sin embargo, la opción más ajustada al objetivo de proporcionalidad parece el abordaje de una reforma constitucional de la materia para introducir la Comunidad Autónoma como circunscripción básica, dejando Ceuta y Melilla como hasta ahora⁴⁸. Gavara de Cara ha subrayado, además, que esta opción podría ser la más coherente con la voluntad del constituyente ya que, si en aquel momento no se utilizaron como circunscripción pudo deberse al hecho de que el mapa autonómico no estaba ultimado⁴⁹.

⁴⁶ El concepto «parlamentarismo racionalizado» fue acuñado y elaborado originalmente por MIRKINE-GUETZÉVITCH en su obra *Les constitutions de l'Europe Nouvelle*, Librairie Delagrave, París, 1930.

⁴⁷ *Cfr.* la aportación de DELGADO-IRIBARREN, MANUEL en ENRIQUE en ARIÑO ORTIZ, GASPAS ET ALT. (2008): «Encuesta sobre el régimen electoral», *op. cit.*, p. 30.

⁴⁸ En este trabajo hemos dejado, conscientemente, al margen la cuestión de la elección del Senado. En cualquier caso, parece importante consignar que la mayor precisión del sistema de elección de esta cámara en el texto constitucional complica, por no decir que excluye, cualquier modificación significativa que no se realice mediante reforma constitucional.

⁴⁹ *Vid.* su aportación en ENRIQUE en ARIÑO ORTIZ, GASPAS ET ALT. (2008): «Encuesta sobre el régimen electoral», *op. cit.*, p. 32.

La emergencia electoral de nuevas fuerzas políticas quizás sea suficiente para propiciar una coyuntura política favorable al planteamiento de futuras reformas electorales, al desaparecer o quedar diluidas en el futuro algunas minorías de bloqueo. Pero, por otra parte, más allá del debate sobre la debida proporcionalidad del sistema, no es nada despreciable el escrutinio cada día más crítico de algunos elementos del sistema como las listas cerradas y bloqueadas, en tanto que representa una reducción del poder de decisión de los ciudadanos y disminuye los incentivos de los aparatos burocráticos de los partidos para una efectiva rendición de cuentas ante la ciudadanía y sus electores en particular. No en vano son recurrentes las propuestas que preconizan la introducción incluso de sistema de listas abiertas o de voto preferencial⁵⁰.

Con todo, no hay visos de que pueda darse un escenario de reforma del sistema electoral a corto y medio plazo. Aunque tampoco puede perderse de vista el hecho de que, de confirmarse los cambios que auguran algunas encuestas para el próximo ciclo, la renuencia de PP y PSOE acabe cediendo ante determinados estados de opinión o ante eventualidades como un resultado electoral «no monótono», esto es, que el primer partido en número de votos no sea el que obtenga el mayor número de escaños. Ciertamente, se trata de algo relativamente inédito en países con fórmulas de representación proporcional, pero que resulta plausible a la luz de lo que ha acontecido en Cataluña hasta en dos ocasiones (2003 y 2006)⁵¹. Además, pese a que los PANE como CiU, ERC, PNV, Amaiur, BNG continuarán previsiblemente siendo «pivotaes» con casi cualquier sistema electoral razonable, el actual debate territorial dificulta por ahora la posibilidad de alianzas con los grandes partidos estatales, a riesgo de descentrar su espacio político.

En este contexto, debe significarse que en el verano de 2014 tuvo lugar la única propuesta de reforma electoral proveniente de uno de los dos grandes partidos (PP) en la X Legislatura, centrada en el ámbito electoral local y con la pretensión nominal de que obtengan la alcaldía de los municipios las personas candidatas de la lista más votada, algo que, por cierto, la vigente LOREG (art. 196) ya contempla en caso de que ningún candidato logre, en primera instancia, la mayoría absoluta de votos de concejales⁵². Sin embargo, de lo poco que trascendió

50 GAVARA DE CARA, JUAN CARLOS en ARIÑO ORTIZ, GASPARET ET AL.: «Encuesta sobre el régimen electoral», *op. cit.*, pp. 38-39, señala los inconvenientes mencionados, además de subrayar las limitaciones del actual sistema de partidos español para adaptarse con éxito a un esquema de voto preferencial «como la débil implantación de los partidos, el bajo nivel de afiliación y de identificación partidista entre el electorado, el mínimo papel de los candidatos provinciales en la decisión electoral, el bajo nivel de conocimiento de los candidatos provinciales (y un correlativo bajo esfuerzo para darse a conocer a lo largo de la legislatura), la personalización de la política en base a la identificación de los partidos con los líderes, una propensión al voto útil por parte del electorado y un proceso de comunicación política basado en el líder y en el aparato central de los partidos».

51 Posiblemente mediante primas adicionales al partido que gana en porcentaje de votos, pero queda segundo en escaños.

52 «El PP defenderá la elección directa de alcaldes en todos los Ayuntamientos», *El País*, 23.07.2014. Disponible on-line: http://politica.elpais.com/politica/2014/07/23/actualidad/1406141152_626901.html [Consultado el 6.11.2014].

de esta propuesta en los medios se infiere que la misma se planteaba ir más allá: asignar a la lista ganadora, en caso de alcanzar un determinado umbral de porcentaje de votos (en su caso, en segunda vuelta), la mayoría absoluta de los concejales en juego y repartir el resto en proporción al número de votos populares de cada una de las otras candidaturas. Es decir, se proponía trasladar el sistema de *bonus* proporcional que funciona en Francia, Italia o Grecia⁵³, y que tampoco resulta desconocido en las cámaras legislativas españolas⁵⁴.

En suma, la propuesta implicaba distorsionar la proporcionalidad de la composición del plenario local, en relación a los votos populares, de forma que no sólo resultaba afectada la elección de la alcaldía sino también la capacidad de ejercer la gestión global de la Corporación, durante todo el mandato, sin necesidad de buscar apoyos externos al grupo mayoritario. Es decir, no sólo se proponía asignar una persona para la alcaldía, sino también, y en la misma operación, una lista para gobernar el municipio, con mayoría absoluta de votos en el plenario⁵⁵. Sea como fuere, la pretensión gubernamental de disponer de este sistema para los próximos comicios locales de mayo de 2015 no sólo cosechó numerosas críticas sino que acabó cerrando la puerta a cualquier posible negociación sobre la misma.

IV. LAS DISFUNCIONES DE LA OLIGARQUIZACIÓN Y LA OPACIDAD DE LOS PARTIDOS

1. Una democracia interna puesta en tela de juicio

Ya se ha dicho que la posición constitucionalmente hegemónica de los partidos políticos en la expresión del pluralismo político y, por añadidura, en la canalización de la participación política (*ex art. 6 CE*) representó un elemento indudablemente positivo en la consolidación del régimen democrático. No obstante, también se ha apuntado a modo introductorio que la exacerbación de ese modelo ha sido la causa eficiente de una progresiva concentración del poder en manos de un reducido grupo de personas, que integran la dirección partidista.

53 *Vid.* HENK VAN DER KOLK: «Local electoral systems in Western Europe», *Local Government Studies*, Volume 33, Issue 2, 2007, pp. 159-180.

54 Una versión del sistema se contenía en la «Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General», presentada por el Grupo Socialista del Congreso (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, núm. 256-1, 7.12.1988), y también se analiza en el precitado *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral General* (2009), pp. 243-271.

55 La preeminencia de este objetivo partidista en la reforma propuesta ha condicionado el debate político y académico sobre la misma, hasta el punto de que se puede afirmar que «lo que está aquí en juego no es ni la estabilidad, ni la seguridad, ni la certidumbre, ni por supuesto la regeneración democrática sino mantener a ultranza un sistema partitocrático fundamentado en un bipartidismo intratable y en unos partidos verticales con un poder omnímodo. Ni más ni menos» (*Vid.* RIDAO, JOAN, «¿Estabilidad o bipartidismo?», *El País*, 20 de agosto de 2014).

Para comprender lo sucedido es preciso, ante todo, analizar las razones por las que la transcendencia de la función institucional asignada a los partidos contrasta con la endeble regulación legal de este tipo de organizaciones. La Ley de Partidos de 1978, que a menudo se califica inadecuadamente de «preconstitucional»⁵⁶, estableció un parco esquema normativo, «técnicamente lamentable»⁵⁷, que excluye incomprensiblemente algunos aspectos nucleares de la vida partidista, entre otros, las bases de la estructura organizativa, la regulación de las corrientes internas, la «justicia» interna, la regulación del control (tanto anterior como posterior a su inscripción), su financiación o sus relaciones con los grupos parlamentarios. De esta forma, se dejó una vía expedita para la configuración de organizaciones en las que la participación interna, como decía Robert Michels en su clásico y celeberrimo estudio sobre los partidos, constituye «un mal menor que dificulta la eficacia de las organizaciones»⁵⁸. Así, la democratización de las estructuras orgánicas acaba revelándose en muchos casos como una consigna reclamada en solitario por determinadas minorías.

Ciertamente, no pueden desconocerse los factores que envuelven la moderna política en España, una vez abandonada la emergencia del período de la Transición y de la necesidad de reforzar el naciente sistema de partidos. Por un lado, los partidos, por su propia naturaleza y las funciones que tienen que cumplir, han devenido en organizaciones inmersas en una permanente competición, lo cual ha reforzado su necesidad de cohesión interna y las actitudes endogámicas. Por el otro, se observa cómo son las élites dirigentes las que detentan el control efectivo de los sustanciales recursos públicos que se integran en la financiación de los partidos, disminuyendo así la importancia de la afiliación y su contribución mediante el pago de cuotas⁵⁹. En la mayoría de ocasiones, la inclusión de dirigentes o significados afiliados en las listas electorales, o el lugar que se ocupe en ellas, depende de la voluntad de una sola persona, o a lo sumo de unas pocas.

Lo relevante, a los efectos que aquí nos ocupan, es que a pesar de tener suficiente constancia de estas disfunciones, los partidos, especialmente las grandes formaciones, permanecen refractarios al cambio de su propia regulación. Y eso

56 Aunque su aprobación, efectivamente, se produjo unos días antes, su redacción se realizó cuando el texto de la Norma Suprema ya estaba fijado.

57 TORRES DEL MORAL, ANTONIO: «La inconstitucionalidad de los partidos políticos. A propósito de la Ley Orgánica 6/2002 de partidos políticos», *Revista de Derecho Político*, núm. 60, 2004, p. 46.

58 En *Los partidos políticos* (1911) [Edición castellana en Amorrortu Editores, 2010], ROBERT MICHELS aduce que «[l]a evolución democrática de los partidos tiene un curso parabólico: con el avance de la organización, la democracia tiende a declinar a medida que la influencia de los líderes aumenta [...] Con la institución del liderazgo comienza, como consecuencia de lo prolongado de la función, la transformación de los líderes en una casta cerrada». Paulatinamente, concluye MICHELS, el liderazgo inicial se transforma en el gobierno de una oligarquía en «un proceso inevitable» en el cual los líderes más idealistas terminan sucumbiendo a la burocratización inherente al poder y a la profesionalización de la política.

59 Sobre este particular, *vid.* KATZ, R. S.; MAIR, P.: «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The emergence of the Cartel Party», *Party Politics*, vol. 1, núm 1, Sage Publications, Londres, 1995, pp. 3-28.

origina, desde el punto de vista jurídico, una notable obstrucción a las posibilidades de intervención jurídica en la vida partidaria, más allá de la persecución de eventuales ilícitos penales o la sustanciación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos internos⁶⁰.

A este respecto debemos empezar por reconocer que la legislación española, en términos generales, se alinea con la pauta europea, donde predomina una magna regulación de la organización partidista, excepción hecha de la de Alemania. Murillo de la Cueva sostiene que los procedimientos incorporados en los estatutos de las organizaciones políticas españolas, desde el punto de vista técnico, cubren las exigencias mínimas de funcionamiento democrático, reputando a la ausencia de condiciones reales y de actitudes dentro de las organizaciones las dificultades en su ejercicio práctico⁶¹.

Aceptado esto, no hay duda de que en España las modificaciones recientes en la regulación legal de la actividad interna de los partidos se han centrado, por un lado, en la erradicación del conjunto de organizaciones políticas del entorno de ETA, de modo que el nuevo texto se limitó a regular la eventual disolución de los partidos, añadiendo algunos elementos al modelo de estatuto mínimo de los partidos (mediante la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos)⁶². Por otro, han tendido a concentrarse en la vertiente financiera. Y, como no podía ser de otra manera, el contexto de elevada percepción de la corrupción política que vive España debe significarse que en el momento de redactar este trabajo, ha compelido a abordar nuevamente, y por enésima vez, esta materia. Así, debemos destacar que el Gobierno acometió dicha tarea mediante la remisión a las Cortes, en el marco del sedicente «Plan de Regeneración Democrática», del Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos⁶³, en el cual se propone avanzar en los dos objetivos principales que orientaron el diseño de la vigente Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP)⁶⁴: minimizar la financiación proveniente de personas jurídicas, avanzando hacia un sistema en el que la financiación provenga exclusivamente de la ciudadanía y de los poderes públicos en proporción a

60 FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, CLARA: «La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos», *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pp. 87-88.

61 Vid. su aportación en BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO ET ALT. (2000): «Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, segundo semestre de 2000, pp. 19-20.

62 TORRES DEL MORAL, ANTONIO: «La inconstitucionalidad de los partidos políticos. A propósito de la Ley Orgánica 6/2002 de partidos políticos», *op. cit.*, pp. 49-50.

63 *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, X Legislatura, núm. 82-1, 28.02.2014.

64 Como se recordará, aunque el origen de la LOFPP se remonta a una proposición de ley del Grupo Parlamentario de ERC, acordada con el Grupo Parlamentario Socialista, su aprobación final estuvo determinada, en buena medida, por la adopción de la *Rec (2003)4* del Comité de Ministros a los Estados miembros de la UE (8.04.2003, durante la 835ava reunión de los Delegados de los Ministros) relativa a las reglas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y campañas electorales a instancias del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO).

su representatividad; y, en segundo lugar, incrementar los requisitos de transparencia de su cuentas.

Sin embargo, la impresión que produce el referido Proyecto de ley orgánica es que, aunque se avanza en la dirección correcta, podría haberse ido más allá en el objetivo de verter luz sobre las poderosas sombras que proyecta la actual regulación⁶⁵. En esencia, el aspecto más discutible del Proyecto es la renuncia a prohibir las donaciones, directas o indirectas, de personas jurídicas a las entidades instrumentales vinculadas a los partidos (fundaciones o asociaciones), incluso en el caso de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las administraciones públicas. Por lo demás, se incluyen algunos detalles que exigirían una mayor definición; así, por ejemplo, aunque se incorpora un procedimiento para que los partidos puedan rechazar las donaciones ilegales o dudosas, no se establece responsabilidad alguna en caso de donaciones anónimas. Las reformas del Tribunal de Cuentas que incorpora el proyecto no aseguran en absoluto su plena despolitización⁶⁶.

A nuestro modo de ver, sin embargo, la conveniencia de intervenir enérgicamente en el saneamiento y transparencia de la financiación partidaria no puede enmascarar el hecho de que cualquier proyecto de regeneración democrática de calado afronte la reforma de la regulación de la vida interna de los partidos políticos, además de acrecentar la responsabilidad política y social de los cargos públicos. En apoyo de esa afirmación, no hay más que ver las vicisitudes experimentadas por la que, sin duda, fue la innovación «autoregulada» y más significativa introducida en las estructuras internas de los partidos españoles desde la recuperación de la democracia: la selección de candidatos mediante primarias.

Considerando el grado de definición en el marco regulatorio institucional de las disposiciones relativas a la selección de los candidatos, el modelo español podría considerarse un modelo intermedio en una escala en la que, en un extremo, dicho proceso estaría regulado por ley (Estados Unidos o Alemania) y, en el otro, se dejaría plenamente a la discrecionalidad de los partidos (Francia o Gran Bretaña)⁶⁷. Ello no obstante, el marco que proporciona la legislación española es considerablemente maleable, ya que no entra en el detalle del procedimiento sino que se limita a enunciar unos principios generales que debería seguir. Así, la Constitución sólo dispone la exigencia, con carácter general, de un funcionamiento democrático de los partidos (art. 6 CE); por su parte, la ya citada Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, se limita a establecer como preceptiva la garantía de que los órganos directivos de los partidos sean provistos por sufragio libre y

65 Así lo entendió, también, el propio Consejo de Estado en su dictamen 57/2014, de 20 de febrero, del Consejo de Estado, sobre el anteproyecto de ley orgánica considerado.

66 Un análisis más detallado de esta cuestión puede encontrarse en RIDAO, JOAN (2014): «Las medidas contra la corrupción política en la X Legislatura de las Cortes Generales: ¿avanzamos de forma suficiente y eficaz?», *Revista de Estudios Jurídicos*, Universidad de Jaén [en prensa].

67 Vid. WARE, A.: *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Oxford University, Oxford, 2004.

secreto (arts. 6 y 7). De esta forma, las organizaciones partidarias disponen de un amplio margen de maniobra para diseñar en sus estatutos los sistemas de nominación de candidatos, a la vez que se introduce el riesgo de que las estructuras directivas detenten un monopolio absoluto o relativo en el correspondiente proceso y, en consecuencia, se limite la pluralidad, el debate interno y la alternancia en el poder.

Pues bien, la experiencia disponible permite afirmar que dicho riesgo se ha materializado de forma clara en el caso de los partidos españoles, especialmente si, ultra la normativa interna de los procesos de designación de candidatos, se analiza también las decisiones, actitudes y relaciones establecidas entre los diferentes actores en dichos procesos, que ponen de manifiesto la existencia de enconados enfrentamientos en el seno de cada organización, la obstaculización de candidaturas «no oficiales» y la escasa participación de los militantes⁶⁸.

Así, tenemos que el PSOE abordó un proceso de elecciones primarias (1998-1999), para escoger la persona candidata a la presidencia del Gobierno. La iniciativa pretendía seleccionar «dirigentes socialmente aceptados y reconocidos, capaces de generar confianza en los ciudadanos y ciudadanas como representantes del proyecto político del Partido Socialista [...], que en su actuación como cargos públicos no sólo mantengan un comportamiento acorde con la legalidad, sino también una conducta personal de integridad en su actividad pública»⁶⁹. Este proceso, asumido por vez primera por uno de los grandes partidos supuso un innegable avance en la democratización de la vida pública: la insoslayable atención de los medios hizo que las primarias trascendieran los ámbitos puramente internos de la organización y se recuperara parcialmente la erosionada imagen del PSOE tras los escándalos que pusieron fin a la primera etapa de gobiernos socialistas, aunque los acontecimientos posteriores perjudicaron esta recuperación⁷⁰.

Sin embargo, el proceso también evidenció «la conflictividad interna que una estructura oligárquica y cerrada había contribuido a mantener más o menos oculta», poniendo así de manifiesto «la disonancia existente entre los dirigentes, por un lado, y los afiliados y electores, por otro»⁷¹. Desde entonces, la extensión de este tipo de mecanismos de designación puede decirse que ha generado situaciones que, en términos generales, reproducen los rasgos citados. Así las cosas, Salazar concluyó, a partir del paradigma socialista, que un inconveniente significativo del mismo había sido «[l]a presencia, sólo pretendidamente neutral, del

68 Vid. BARRAGÁN MANJÓN, M.: «La selección de candidatos a la Presidencia en el PP y el PSOE: Un reflejo de la oligarquía partidaria», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociales*, Vol. 11, núm. 4, 2012, pp. 133-148.

69 Citado del preámbulo del reglamento interno en SALAZAR BENÍTEZ, O.: «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2º semestre 2000, pp. 144-145.

70 Tras la renuncia del candidato elegido y el fracaso electoral posterior, se cerró con la elección de Rodríguez Zapatero como secretario general (2000).

71 SALAZAR BENÍTEZ, O.: «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *op. cit.*, p. 158.

«aparato» del partido [...] contribuye a que en unas primarias acaben influyendo intereses territoriales, redes clientelares preexistentes, distintas generaciones o peculiaridades organizativas de cada zona del país»⁷². Ésta es una conclusión que subyace igualmente en la acertada reflexión de Bastida Freijedo cuando considera que el sistema de primarias «se trata de un método poco afortunado cuando se superpone al sistema tradicional de organización interna de los partidos. [...] El sistema de primarias sólo tiene sentido cuando todo el esquema organizativo del partido gira en torno a este modelo. Lo que carece de lógica es crear dos líneas de legitimidades contrapuestas»⁷³.

Así pues, como ha afirmado Paloma Biglino, «los partidos políticos siguen siendo los nervios del sistema democrático, pero están perdiendo capacidad para llevar la opinión de los ciudadanos a la vida del Estado. Se impone, pues, incrementar su permeabilidad a nuevas personas e ideas, abriendo cauces que no vayan del partido a la sociedad sino de la sociedad al partido, como son las elecciones primarias abiertas o la incorporación de formas de participación a través de Internet»⁷⁴. En este sentido y a pesar de los defectos que arrastra su trayectoria precedente, la generalización, para todos los partidos y comicios electorales, de procedimientos abiertos y concurrentes de selección de las personas candidatas parece a todas luces un elemento fundamental e irrenunciable de la democratización de las organizaciones políticas⁷⁵.

No obstante, su adopción será difícil, por no decir imposible, si no se acometen reformas legislativas que armonicen la necesaria existencia de estructuras partidistas internas -los denostados «aparatos»-, desarrolladas y eficaces, con la esencial vocación plural y abierta que debe impregnar la actividad de toda organización política en democracia. En ese sentido, el modelo alemán de legislación sobre partidos al que ya se ha aludido constituye sin duda el más detallado y eficaz modelo organizativo de nuestro entorno liberal-democrático europeo⁷⁶. En él se parte de una definición constitucional semejante a la española⁷⁷, pero mediante la ley de partidos políticos de 1994 (*Gesetz über die politischen Parteien*) y la ley elec-

72 SALAZAR BENÍTEZ, O.: «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *op. cit.*, p. 159.

73 *Vid.* su aportación en BASTIDA FREIJEDO, F. ET ALT.: «Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos», *op. cit.*, p. 27.

74 *Vid.* BIGLINO, P. (2014): «Mejorar la democracia», *El País*, 20 de octubre de 2014.

75 Hay que reconocer que este convencimiento es consciente, sin embargo, de que «no se ha mostrado ninguna evidencia empírica que relacione directamente el origen de las candidaturas [el proceso de selección seguido] con el grado de aprobación de los líderes por parte de los ciudadanos». *Vid.* BARRAGÁN MANJÓN, M.: «La selección de candidatos a la Presidencia en el PP y el PSOE: Un reflejo de la oligarquía partidaria», *op. cit.*, p. 146.

76 Para un análisis detallado de este caso *vid.* FERNÁNDEZ VIVAS, Y.: «El régimen de los partidos políticos en Alemania», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 457-502.

77 En relación a la CE, la Ley Fundamental alemana añade la rendición pública de cuentas y la prohibición de las formaciones que, por sus objetivos o por el comportamiento de sus afiliados, se propongan menoscabar o suprimir el orden democrático o poner en peligro la existencia del Estado.

toral federal se norman con precisión diversos criterios sobre la estructura interna con la finalidad de garantizar que el funcionamiento satisfaga el requisito constitucional de operatoria democrática, especialmente en lo relativo a la provisión de cargos públicos representativos. Estos criterios, además, han contado, en la mayoría de casos, con el respaldo de la jurisprudencia constitucional.

Así, con carácter preliminar debemos hacer mención al requisito, en la legislación alemana, de que los partidos inscritos en el pertinente registro demuestren, de forma reiterada en el tiempo, la voluntad de participar efectivamente en la representación de los ciudadanos, es decir, que concurren a las elecciones con cierta periodicidad (por lo menos, una vez cada seis años)⁷⁸, siendo ésta una disposición que, en relación a la legislación propia, también ha sido reivindicada por la doctrina española como forma de evitar aquellas inscripciones en el registro de partidos que únicamente tienen la voluntad de actuar como «registro de marcas», bloqueando el uso de determinadas denominaciones, o bien el uso mercantil del censo electoral al que todas las organizaciones inscritas tienen acceso⁷⁹.

Y en relación propiamente al régimen interior de los partidos debe destacarse el régimen disciplinario partidario, con especial atención a las garantías del militante; así como la arquitectura orgánica básica, con la disposición de periodicidad mínima para las reuniones, y el procedimiento de toma de decisiones y de participación en él de los militantes, tanto de la organización central como de las delegaciones territoriales. En particular la *Parteengesetz*, establece unos requerimientos mínimos sobre la participación de la militancia en la discusión y aprobación tanto de los estatutos como del programa político; si bien la jurisprudencia constitucional ha concentrado la aplicación de estas garantías en la militancia y no la ha extendido al conjunto de la ciudadanía⁸⁰. Todo este utillaje normativa parece no sólo suficientemente razonable sino también útil en aras a garantizar una democratización mínima de las organizaciones partidistas.

Al mismo tiempo, no hay duda de que procede «desprofesionalizar» el ejercicio de la actividad política. Por supuesto, no se trata, en ningún caso, de cuestionar las retribuciones dignas y ponderadas de la mayoría de cargos electos. Cuanto menos prestigio tenga el Parlamento y menor sea el control de la oposición, más poder habrá para la mayoría y para el Gobierno que se sustenta en ella, por lo que buena parte de propuestas para la reducción de retribuciones de electos o del número de estos, justificándose en medidas de ahorro público, arrastran un palmario tufo populista, cuando no de un cierto ventajismo con objeto de conso-

78 Hay que tener en cuenta que, en la legislación alemana, los partidos que únicamente concurren en el ámbito municipal no están considerados propiamente como partidos políticos, configurándose a efectos legales como meras asociaciones.

79 Vid. TORRES DEL MORAL, A.: «La inconstitucionalidad de los partidos políticos. A propósito de la Ley Orgánica 6/2002 de partidos políticos», *op. cit.*, pp. 47-48.

80 FERNÁNDEZ VIVAS, Y.: «El régimen de los partidos políticos en Alemania», *op. cit.*, p. 487.

lidar posiciones de dominio electoral⁸¹. Pero nada obsta que pueda disminuirse o tasar el número de asalariados institucionales, personal eventual que, en la práctica, realiza tareas partidarias, aunque es lo cierto que ésa es una cuestión íntimamente vinculada a las insuficiencias del modelo de financiación.

Esta medida debe llevar aparejada correlativamente la «profesionalización» de la gestión del sector público. Esto es, que los gestores políticos de las Administraciones no recompensen tanto la lealtad política como la reputación y la autonomía profesional de los gestores públicos⁸². Sabido es que los partidos necesitan recolocar a multitud de militantes liberados que dependen profesionalmente del triunfo de sus siglas. A diferencia de otros países europeos, donde la alternancia conlleva cambios mínimos en la más alta dirección de la Administración pública, en España, además de la evidente confusión entre el nivel político y técnico de la Administración, mediante el «entrismo» de todo tipo de cargos de confianza, el cambio de gobierno, ya sea municipal, provincial, autonómico o central, acarrea el desembarco de militantes o simpatizantes del partido ganador como en el período de la Restauración o en los sistemas de *spoiling system*. Además de que, en entes públicos y semipúblicos, abundan los directivos vinculados familiarmente con dirigentes políticos o de la institución de que se trate, como se ha visto recientemente en el Tribunal de Cuentas. En muchos casos, la fidelidad prima sobre la excelencia profesional. En otras palabras, en la discrecionalidad (y el nepotismo) de muchos de los nombramientos está implícita la falta de control sobre los mismos.

2. La «lotización» de las instituciones. El caso particular de la justicia constitucional y ordinaria

El papel preeminente de los partidos políticos en la arquitectura del Estado ha ido adquiriendo en los últimos años una nueva dimensión en la medida en que éstos se han arrogado el monopolio en la provisión de candidatos a ocupar las altas instituciones del Estado y, en general, la dirección de la Administración pública. Y esa extrema politización ha contribuido decisivamente a la crisis de legitimidad que estamos examinando. En esto, la responsabilidad de los partidos es primordial. La llamada «colonización» de las instituciones por los partidos, mediante la aplicación del sistema de cuotas o «lotización», a partir de criterios de representatividad⁸³, ha acabado por relegar otros criterios como el mérito o la

81 Véase, en este sentido, la reducción del número de miembros de la cámara autonómica practicada mediante la Ley 4/2014, de 21 de julio, de Reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

82 Vid. LAPUENTE, V.: «Círculo vicioso, círculo virtuoso», *El País*, 28 de octubre de 2014.

83 Barbarismo inspirado en el término italiano «lotizzazione», que se podría traducir como «reparto del botín».

capacidad en los procedimientos de selección. Desde el Tribunal de Cuentas al Banco de España, pasando por la Autoridad de Responsabilidad Fiscal, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o el Consejo de la Transparencia, por citar sólo algunos casos. Y esta misma dinámica se replica miméticamente en los niveles autonómicos, especialmente en los órganos análogos a los estatales, pero también en la esfera local, afectando a todos los ámbitos públicos, más allá de los estrictamente políticos: universidades, instituciones culturales, o, en el pasado, las cajas de ahorro, etc.

Especialmente nociva ha sido la intromisión partidista en las instituciones de la Justicia, tanto constitucional como ordinaria, un ámbito que, por su propia condición, debería permanecer ajeno a la lógica de los partidos. Huelga decir que, tanto el Tribunal Constitucional como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), este último en tanto que órgano de gobierno del Poder Judicial, como instituciones que deben gozar de absoluta independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones de control para la preservación del Estado Constitucional y garantizar la separación de poderes, han sufrido el asalto de los partidos políticos⁸⁴. Esta circunstancia suscita el rechazo de la ciudadanía y de amplios sectores de la doctrina que exigen «desapoderar a los partidos del espacio que han ocupado en una esfera donde su presencia resulta disfuncional hasta el extremo»⁸⁵. En ese sentido se han expresado recientemente más de 1.500 jueces y magistrados que han suscrito un insólito manifiesto para la despolitización de la Justicia y la Independencia Judicial, en el que se señalan como objetivos, entre otros, «el fortalecimiento de la independencia judicial, la dignidad en el desempeño de la función jurisdiccional, la elección del CGPJ y órganos de gobierno por los propios Jueces para evitar la manipulación de la Justicia por los partidos políticos»⁸⁶.

Conviene precisar, no obstante, que lo que aquí se cuestiona no es tanto la designación política como el deterioro de la legitimidad y la pérdida de prestigio que comporta el exceso vicioso de intervención de los partidos. En un estado democrático, la designación política, entendida como ejercicio de la soberanía popular, es la que confiere la legitimación democrática a las instituciones y, por tanto, no debe ser ajena a órganos tan relevantes como el TC o el CGPJ⁸⁷. Así lo

84 Puede encontrarse un exhaustivo relato de estos hechos en MATIA PORTILLA, F. J.: «La politización de las instituciones: mito y realidad», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 13, mayo 2010, pp. 38-41.

85 Vid. BLANCO VALDES, R.L.: «La politización de la justicia», *Letras libres*, octubre de 2009, p. 47.

86 Puede consultarse en: <http://www.elimparcial.es/noticia/71046//Un-millar-de-jueces-clama-por-la-despolitizacion-de-la-Justicia.html> [consulta: 6 de noviembre de 2014].

87 La esencial vertiente política de la actuación de este órgano ha sido expuesta con acierto en ALZAGA VILLAAMIL, Ó.: «Sobre la composición del Tribunal Constitucional español», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2º semestre 2002-1º semestre 2003, pp. 151-157, con consideraciones que son extensibles al CGPJ.

entendió el propio Tribunal Constitucional cuando respaldó la reforma del sistema de elección de los 12 vocales judiciales del CGPJ en 1985, al pasar a ser designados también por las Cortes. Advirtiendo, eso sí, sobre la fragilidad de este mecanismo legitimador en caso de que «[...] las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olviden el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan solo a la división de fuerzas existentes en su propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del estado de partidos empuja hacia actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder» (STC 108/1986, FJ 13).

No parece, sin embargo, que la asimilación de estas instituciones o de sus funciones dentro del ámbito puramente funcional del Poder Judicial sea deseable, como han puesto de manifiesto tanto la insatisfactoria experiencia de la designación corporativista de los miembros judiciales del CGPJ (1980), como las limitaciones que presenta la propuesta de suprimir el TC y transferir sus funciones a una sala específica del Tribunal Supremo⁸⁸. Es más, tampoco parece que la selección de perfiles de candidatos por procedimientos estrictamente equiparables a los de la función pública fuera a garantizar un remedio eficaz contra la injerencia partidista, como ha expresado elocuentemente desde la experiencia italiana Zagrebelski⁸⁹.

Sin embargo, no puede obviarse tampoco el hecho de que, en gran medida, es el actual diseño constitucional del CGPJ y del TC el que ha permitido el actual sistema de reparto de los puestos entre los partidos políticos. La exigencia constitucional de mayorías cualificadas en la designación o proposición de los candidatos, que debería garantizar el consenso en la elección de los magistrados y asegurar, así, su independencia, ha quedado desvirtuada por la praxis, que ha acabado imponiendo la «sustitución de la filosofía del *consenso* por la más pragmática de las *cuotas*»⁹⁰. Tanto es así que la actual participación de las Asambleas autonómicas en el proceso de selección de candidatos, incorporada en 2007 por la

88 Propuesta de Eloy Velasco (Magistrado de la Audiencia Nacional) citada en GARCIA COUSO, S. «Cómo superar la lógica del Estado de partidos en el Tribunal Constitucional: la reforma del artículo 159 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, p. 439.

89 «¿[S]e debe buscar para el Tribunal Constitucional un jurista desconocido, sin personalidad y de segunda fila? ¿Encontraríamos en él un antídoto frente a la politización del Tribunal? Ciertamente no. Al contrario, es importante que los llamados al cargo de juez constitucional tengan una fuerte personalidad y una trayectoria profesional digna que merezca ser reivindicada y defendida. Las medias figuras, los tibios, los Nicodemos que no manifiestan sus ideas con claridad, constituyen un grupo de los que siempre están dispuestos, como se dice, a «cambiar de chaqueta» según sople el tiempo. No aportan ninguna garantía de independencia, hayan tenido o no en el pasado una experiencia política que defender. Son precisamente ellos, las personas no comprometidas, las que al no ser fieles a sus principios cambian con mayor facilidad de fidelidades». *Vid. ZAGREBELSKI, G.: Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Madrid, Trotta, 2008, pp. 58-59.

90 ALZAGA VILLAAAMIL, O.: «Sobre la composición del Tribunal Constitucional español», *op. cit.*, p. 177.

reforma de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC)⁹¹, ha quedado igualmente condicionada al sistema de «cupos», como puso de relieve la tardía renovación de cuatro magistrados realizada por el Senado en diciembre de 2010⁹². Y eso es lo que ha inutilizado en la práctica el mecanismo de las deseables mayorías cualificadas⁹³.

En este contexto, el TC ha devenido una suerte de tercera cámara en la que la clasificación de los magistrados en conservadores o progresistas, según el partido político que haya propuesto su nombramiento, afecta negativamente a su autoridad y prestigio. De ahí que, según Blanco Valdés, «la guerra interna en el Constitucional y su respuesta irresponsable a las que se le han planteado desde fuera han arruinado, puede que no de un modo irreversible, pero sí para un largo período, su autoridad funcional, lo que se traduce, sobre todo, en que los principales destinatarios de sus resoluciones [...] las perciban no como el fruto de un juicio normativo de constitucionalidad sino de un juicio político de oportunidad»⁹⁴. Porque, una cosa es reconocer la existencia de una dimensión política en la justicia constitucional y otra bien distinta es que pueda aceptarse la politización del mismo. Volviendo a Zagrebelsky, «[...] la acusación más fuerte, infamante y delegitimadora que puede hacerse a un tribunal constitucional [...] es la de actuar o haber actuado políticamente; acusación mucho más grave que la de haberse equivocado en una resolución»⁹⁵.

Por otra parte, el hecho de que también sean los partidos políticos quienes, a través del CGPJ designen a los magistrados del Tribunal Supremo (TS) y otros altos cargos judiciales es algo que afecta negativamente a la independencia judicial. Como ha señalado Berning, «[e]l afán actual de los partidos políticos por ocupar los puestos del CGPJ debería desaparecer para que este órgano recobrara su independencia y autonomía plenas, pues en caso contrario seguiríamos politizando el Poder Judicial, con las consecuencias que ello conllevaría, tanto internas como externas, de cara a la mediatización u opinión pública»⁹⁶. Ciertamente, el

91 Párrafo segundo del artículo 16.1 de la LOTC, introducido por el número seis del artículo único de la LO 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la LOTC.

92 A este respecto, resultan interesantes las apreciaciones de URÍAS, J.: «El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus miembros», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* (REAF), núm. 10, abril 2010, pp-207-244.

93 ALZAGA es más categórico en su valoración de este hecho: «El sistema de cuotas suprime de raíz tal garantía constitucional y, a la postre, es un *fraude de ley* por el que se cumple con la letra de la Constitución para alcanzar los partidos/grupos parlamentarios una *apropiación dominical* de una cuota de los magistrados a designar por las cámaras», Vid. «Sobre la composición del Tribunal Constitucional español», *op. cit.*, p 179.

94 BLANCO VALDES, R.L.: «La politización de la justicia», *op. cit.* p. 47. También en una línea parecida, GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: «El Tribunal Constitucional. Politización y legitimidad», en LÓPEZ GUERRA, L. ET ALT. (dirs.): *Constitución y desarrollo político: estudios en homenaje al profesor Jorge de Esteban*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 1137.

95 Vid. ZAGREBELSKY, G. *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bolonia 1977, p. 37.

96 Vid. BERNING PRIETO, A. «Reflexiones acerca de la Justicia, el Poder Judicial y el Consejo General del Poder Judicial», *Noticias Jurídicas*, febrero 2009, p. 9.

CGPJ tal y como lo conocemos en la actualidad, de elección parlamentaria, se nos ofreció acertadamente como algo contrario al indeseable corporativismo judicial. Pero, en la práctica, con sus prácticas, ha llegado incluso a influir en las distintas asociaciones judiciales, las cuales, como se ha visto, para obtener posibilidades de acceso al órgano, han requerido de un partido político que los respaldara. El resultado de este círculo vicioso es una notoria falta de independencia, con claros ápices de politización. Precisamente, en el informe de la Comisión Europea sobre la corrupción en España⁹⁷, donde se evalúa la «[p]revención de la corrupción de los parlamentarios, jueces y fiscales», los expertos europeos aseguraron haber recibido quejas del «riesgo de politización» en el seno del CGPJ, debido al «modo de elección que permite a los partidos políticos repartir los puestos del CGPJ entre sus candidatos».

En este contexto caben distintas propuestas de reforma normativa. En relación con el Tribunal Constitucional, y para fortalecer la independencia de los magistrados⁹⁸ algunos autores han propuesto sustituir los actuales e insuficientes quince años de experiencia por al menos veinticinco; y, para evitar que los partidos políticos apliquen el sistema de cuotas establecer un sistema de nombramientos individuales y no por bloques⁹⁹. Pues, en efecto, no parece demasiado efectiva la propuesta de elevar la mayoría exigida para que puedan prosperar los nombramientos de cada Cámara, ya que la razón de ser del sistema de cupos está en la propia estructura de éstas¹⁰⁰. Pero también por la convicción de que sería una ingenuidad seráfica pensar que la independencia debe fundarse exclusivamente en fórmulas ajenas a los acuerdos de los partidos políticos.

Por lo que se refiere al CGPJ, después de la poco pacífica reforma de del sistema de designación de los vocales judiciales (2013)¹⁰¹, el texto sometido a información pública del Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (abril 2014)¹⁰² no contempla cambios significativos, por lo que parece que el sistema que se planteó entonces, de designación parlamentaria con «filtro corporativo»

97 Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm [consulta: 14 de octubre de 2014]. En este texto, se requería a las autoridades españolas para que presentaran un informe antes del 30 de junio de 2015 con las medidas adoptadas relativas a las recomendaciones realizadas.

98 Un conjunto amplio de medidas en relación al TC se contiene en TAJADURA, JAVIER (COORD.): *Diez propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España*, op. cit., pp. 40-42.

99 Vid. sobre este particular GARCIA COUSO, S.: «Cómo superar la lógica del Estado de partidos en el Tribunal Constitucional: la reforma del artículo 159 CE», op. cit., pp. 442-447, propone incluir una reforma constitucional.

100 Vid. SANTAOLALLA, F. «Problemas de las designaciones parlamentarias en nuestro derecho», en SANTAOLALLA, F. - PAUNER CHULVI, C.: *Procedimientos de designación parlamentarios de cargos públicos*, CEPC, Madrid, 2010, pp. 103-104.

101 LO 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

102 Disponible en http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198252237/ALegislativa_P/1288774452773/Detalle.html [Consultado el 7.12.2014]

de candidatos, mediante un proceso de concurrencia, puede tener todavía una cierta virtualidad¹⁰³. No obstante una configuración óptima del Consejo debería contemplar a este órgano como un ente de gobierno no sólo de y para los jueces, sino para todos los actores e interesados por el servicio de la Justicia. Para ello, no parece descabellada la posibilidad de avocar en él competencias que actualmente detenta el Ministerio de Justicia, forjando así una independencia orgánica todavía más inmune a las intromisiones del Ejecutivo.

V. CONCLUSIONES

Las opciones que adoptó en su momento el constituyente al diseñar la arquitectura básica del sistema político español han contribuido a la consolidación del régimen democrático y de un sólido sistema de partidos sin el que dicha democracia sería impensable. No obstante, treinta y cinco años después de aquellas decisiones fundacionales, la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, provocada por graves y reiterados episodios de corrupción, el alejamiento de los ciudadanos de los ámbitos de decisión política por el efecto de unas estructuras esclerotizadas de representación y la exacerbación de los vicios inherentes a la partidocracia, parecen augurar un real e inminente cambio de era política. Consagrar en este contexto, como dogma, la intangibilidad de la arquitectura constituyente se nos antoja un síntoma preocupante de miopía o, peor, de acusada torpeza política.

Porque, ciertamente, más allá de los previsibles efectos catárticos de este tipo de procesos, la experiencia de otros sistemas demuestra que se trata de un terreno abonado para que se desaten dinámicas populistas o nihilistas. Y ello no nos parece que contribuiría en ningún caso a la regeneración de las instituciones democráticas ni del sistema político en general. Es por ello que, sin afán de exhaustividad, en el presente trabajo se presentan tres aspectos considerados esenciales dentro de la multidimensional crisis política e institucional descrita anteriormente: el necesario refuerzo de los mecanismos de democracia participativa, en equilibrio con la vocación representativa del sistema constitucional; la mejora del sistema electoral; y, finalmente, la corrección de las prácticas oligárquicas y opacas en el funcionamiento de los partidos y, en particular, la politización de la justicia ordinaria y constitucional.

Como es sobradamente conocido, la categórica opción de configurar la incipiente democracia española como un sistema eminentemente representativo, y la renuencia a incorporar instrumentos de democracia directa o semi-directa coli-

103 *Vid.* SERRA CRISTÓBAL, R.: «La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una propuesta de Consejo más integrador e independiente», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 277-322.

siona de forma cada vez más intensa con la creciente demanda social de disponer de instrumentos de democracia participativa efectivos y decisorios, más allá de los procesos electorales. En ese sentido, cabe superar el reduccionismo normativo que ha impuesto la cautelosa recepción contitucional tanto de la institución referendaria como de la iniciativa legislativa popular. Son necesarias, pues, medidas que normalicen el uso de ambos instrumentos, ya sea facilitando su tramitación, ya sea removiendo los obstáculos que dificultan su puesta en práctica.

Por lo que respecta al sistema electoral, no parece factible que, al menos a corto plazo, los grandes partidos españoles aborden una reforma del sistema electoral estatal que corrija sus dos grandes déficits democráticos: la elevada desproporcionalidad y la débil vinculación entre electores y representantes. Por otro lado, tampoco está claro desde el punto de vista técnico que las modificaciones posibles, sin entrar en reformas constitucionales (ampliación del número de diputados, reparto de los nuevos representantes por circunscripciones más grandes que la provincia, cambio en la regla de reparto...), pudieran operar las correcciones deseadas ni con la significación esperada. En este aspecto, solo el cambio hacia un distrito electoral autonómico y la introducción, con el grado que fuese, del voto preferencial, podrían suponer un cambio sustantivo en relación con la situación actual.

Por último, es necesario reconducir en lo posible la tendencia a la oligarquización de las estructuras partidistas, puesto que ello las hace menos permeables a las aspiraciones y preferencias sociales. Es en ese sentido que resulta necesario introducir reformas en la legislación sobre partidos que garanticen el cumplimiento efectivo de la exigencia constitucional de democracia en su funcionamiento orgánico, especialmente en las materias relativas a la designación de candidatos, las garantías de los militantes y la actividad de los órganos colegiados. Y, en conexión con todo ello, plantearse reformas que aseguren la independencia de las más altas instituciones del Estado, particularmente en el ámbito de la justicia ordinaria (y del gobierno del Poder Judicial) y constitucional, evitando así que la intervención política en dichas instancias no se corrompa mediante designaciones de signo estrictamente partidario, con desprecio de otros principios como los de mérito y capacidad.

TITLE: *The crisis of the state of parties. «yes now comes the wolf»*

ABSTRACT: *In recent times, the disaffection with the political system has grown exponentially mainly due to unrest sparked by both the management of economic and institutional crisis as the reiteration of different episodes of public corruption. No doubt this has intensified the crisis of representation, as old as the representation itself, and exacerbated the critical role they play in today's political parties. Not surprisingly, these dysfunctions observed bring not only because of varying expertise at managing the public interest but also more structural reasons such as the fact that the weak institutionalization of democratic participation mechanisms has led to the State parties exhibits an extremely opaque and operating oligarchic, in turn, is the source of all kinds of excesses, including corruption or «colonization» of most institutions. In short, the so pervasive*

power of the parties has undermined the rule of law and substantially limited the effective exercise of democracy to leave little room for citizens to decide on the progress of society. This situation calls for a greater balance of power between it and the political parties.

RESUMEN: *En los últimos tiempos, la desafección hacia el sistema político ha crecido exponencialmente debido sobre todo al malestar suscitado tanto por la gestión de la crisis económica e institucional como por la reiteración de distintos episodios de corrupción pública. Sin duda, ello ha intensificado la crisis de la representación, tan antigua como la representación misma, y exacerbado la crítica al rol que ejercen hoy en día los partidos políticos. No en vano, estas disfunciones observadas traen causa no sólo de la mayor o menor pericia a la hora de gestionar los intereses públicos sino también de razones más estructurales como el hecho de que la débil institucionalización de mecanismos de participación democrática ha dado pie a que el Estado de partidos exhiba un funcionamiento extremadamente opaco y de signo oligárquico que, a su vez, es fuente de todo tipo de excesos, entre ellos la corrupción o la «colonización» de la mayoría de instituciones. En suma, el poder tan generalizado de los partidos ha mermado el Estado de Derecho y limitado sustancialmente el ejercicio real de la democracia al dejar escaso margen para que los ciudadanos decidan sobre la marcha de la sociedad. Y esta situación reclama un mayor equilibrio de poder entre ésta y los partidos políticos.*

KEY WORDS: *Representative democracy, political parties, democratic participation, election system.*

PALABRAS CLAVE: *Democracia representativa, partidos políticos, participación democrática, sistema electoral.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.10.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015