

LOS PARTIDOS Y LA DESAFECCIÓN POLÍTICA: PROPUESTAS DESDE EL CAMPO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL¹

ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

- I. Introducción: ¿Crisis de la representación o crisis de representatividad?
- II. La relación entre los ciudadanos y los partidos: La necesaria democratización de los partidos.
- III. La relación entre los partidos y el Parlamento: La recuperación de la centralidad del Parlamento.
- VI. La relación entre los ciudadanos y el Parlamento: la creación de canales de conexión directa entre los representantes y los representados.
- V. Una reflexión final.

I. INTRODUCCIÓN: ¿CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN O CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD?

De todos los lemas coreados por el movimiento 15-M, probablemente, el que más ha removido la conciencia de los demócratas ha sido el célebre «no nos representan». Desde posiciones que podríamos llamar formalistas se ha acogido ese tipo de manifestaciones con cierto desprecio, limitándose a recordar que donde hay elección hay representación y señalando que no existen alternativas viables

¹ El presente trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación REPAR-DER2013-40585-P sobre «Crisis de la representación y reforma de los partidos políticos», concedido por el M^o de Economía y Competitividad, Gobierno de España.

a la democracia representativa. Pero, ese no es el problema: casi nadie discute la necesidad de la representación, lo que se discute es su calidad. Cuando los ciudadanos salen a la calle a decir «no nos representan», lo que quieren decir es «no nos representan bien». Se trata, por tanto, de un problema de representatividad.

No estamos hablando, pues, del debate sobre la *crisis del concepto de representación* y de su encaje con la democracia de partidos, el cual quedó ya solventado en el período de entreguerras con el certificado de defunción del concepto liberal de representación, sino de una *crisis de la representatividad de las instituciones democráticas*, en otras palabras, de un cuestionamiento de la calidad del funcionamiento de la democracia representativa aquí y ahora.

En la democracia actual, definida como democracia de partidos, la representación no puede concebirse únicamente como una relación puramente formal, sino que tiene un contenido. Ese contenido es la representatividad. Cuando la Constitución, en el artículo 23, reconoce el derecho «a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos» no está reconociendo simplemente el derecho a ser representado, lo que se verificaría únicamente con la elección, sino el derecho a participar en el ejercicio del poder político. Esto último sólo puede verificarse cuando los representantes, en el proceso de adopción de las decisiones, expresen la representatividad que portan².

Como ha explicado Bastida, desde esta perspectiva democrática, la representación se configura como un proceso durante el cual, aunque sigue rigiendo la presunción constitucional de que el representante representa a la colectividad, también rige el deseo constitucional de que el representante, a través de dicho proceso, haga efectivo el derecho de participación de los ciudadanos y de que, por tanto, la voluntad de los representantes responda, es decir, sea *representativa*, de la manifestada por los electores en el momento de la elección³.

Cuidado, esta referencia al contenido de la relación representativa no tiene nada que ver con la resurrección del mandato imperativo, tiene que ver con la existencia de canales de comunicación entre representantes y representados, tiene que ver, en definitiva, con las exigencias de receptividad (*responsiveness*) y rendición de cuentas (*accountability*) que integran un concepto democrático de representación. Y es precisamente en esta relación representativa enriquecida en la que los partidos políticos encuentran su razón de ser dentro del entramado de la democracia representativa, pues es a ellos a quienes les corresponde ser «instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6 CE) o, dicho de otra manera, es a ellos a quienes les corresponde asegurar la calidad representativa de las instituciones democráticas.

2 En este sentido, PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL, «¿Nos representan o no?», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 46, 2012, p. 94.

3 Cfr. BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO JOSÉ, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, p. 212.

Lo cierto es que los ciudadanos no se sienten adecuadamente representados. En un reciente sondeo⁴, tres de cada cuatro ciudadanos (74 %) manifestaban que el Congreso de los Diputados no representaba a la mayoría de los españoles y un porcentaje incluso mayor (80 %) declaraba que no se sentía personalmente representado por esta institución.

Por supuesto, no estamos ante un problema específicamente español, en el conjunto de los Estados democráticos se aprecian ciertos síntomas de distanciamiento, cansancio o hartazgo respecto a las instituciones democráticas, lo cual se reflejaría en fenómenos como la baja participación electoral, el incremento de votos blancos y nulos o el aumento del voto de protesta hacia opciones minoritarias o anti-*establishment*.

Un macroestudio comparativo sobre las actitudes de los ciudadanos en los Estados democráticos reflejó un incremento en las dos últimas décadas del siglo XX de actitudes críticas, de la desconfianza e incluso del cinismo en relación con las instituciones democráticas, aunque en el mismo se concluye que es exagerado hablar de crisis de la democracia⁵. Ciertamente, el distanciamiento crítico respecto a los gobiernos democráticos puede ser interpretado positivamente en la medida en que incite a transformar el funcionamiento de la democracia representativa, pero también negativamente, por el riesgo de desestabilización que comporta. La democracia necesita ciudadanos más exigentes y críticos, pero cuando esos ciudadanos críticos se convierten en cínicos, el terreno está abonado para soluciones no democráticas, ya sean de corte tecnocrático o de corte populista. Desde este punto de vista, el auge actual de las corrientes de opinión que identifican a las elites políticas con una casta corrupta, lejos de ser un ejemplo de una ciudadanía mejor informada y más exigente, es una muestra de la facilidad con la que puede producirse un peligroso deslizamiento hacia posiciones antidemocráticas.

Aunque, como hemos visto, esta actitud de distanciamiento no es un fenómeno reciente, es indudable que las actitudes que se observan en la ciudadanía en los últimos años guardan también una relación directa con las dramáticas consecuencias que la crisis económica está teniendo para una parte muy importante de la población en términos de pobreza, desigualdad y pérdida de derechos. Cuando un país se enfrenta a circunstancias extraordinarias es hasta cierto punto lógico que se produzca un cuestionamiento de los procedimientos, mecanismos o instituciones existentes⁶, pero, no por ello hay que confundir el comprensible descon-

4 Sondeo de Metroscopia para *El País* (2013). <http://blogs.elpais.com/metroscopia/2013/02/no-nos-representan.html>

5 Vid. NORRIS, PIPPA, *Critical citizen, global support for democratic governance*, Oxford, New York (NY): Oxford University Press, 1999.

6 Vid. TORREBLANCA, JOSÉ IGNACIO, «Preocupémonos de los procesos, no de los resultados», en VV.AA., *Desafección política y sociedad civil*. Madrid: Círculo Cívico de Opinión, 2012, p. 39. Disponible en www.circulocivicodeopinion.es

tento con una deslegitimación del sistema democrático en su conjunto⁷. Sin embargo, el peligro de que la desafección acabe profundizándose y llevando al deslizamiento del que hablábamos antes es un peligro real y es necesario afrontarlo.

Dejando de lado la coyuntura de la crisis económica, que evidentemente provoca un *descontento* en la ciudadanía, hablamos de *desafección*, como explican con claridad José Ramón Montero y Mariano Torcal, cuando se da «un cierto desapego o alejamiento de los ciudadanos con respecto al sistema político. 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»⁸.

Se trata, pues, de una insatisfacción hacia el rendimiento de las instituciones democráticas, sin tener en cuenta —o sin que ello sea el motivo principal—, el partido o las personas concretas que las ocupan. No es tampoco un cuestionamiento del *sistema* democrático, aunque a veces pueda derivar en episodios o movimientos anti-sistema, sino que es un cuestionamiento del funcionamiento de las instituciones y sobre todo un cuestionamiento de los actores principales del juego político, que son los partidos. A todo ello es a lo que me refiero cuando hablo de crisis de representatividad.

Ante este fenómeno, en las páginas que siguen voy a analizar las principales disfuncionalidades que se dan en la relación representativa y las posibles soluciones que desde el modesto campo del Derecho constitucional pueden contribuir a resolverlas. No entraré, pues, en terrenos como el de la cultura política que, sin duda, resultan cruciales para abordar esta problemática, pero que se escapan a las posibilidades, siempre limitadas, del Derecho.

Para abordar este análisis, trataré separadamente las dos partes en las que se divide la relación representativa en la democracia de partidos⁹: la relación entre los ciudadanos y los partidos y la relación entre estos últimos y el Parlamento. Finalmente, exploraré algunas posibilidades para llegar a completar el triángulo de la representación estableciendo una relación más directa entre ciudadanos y Parlamento, al margen de la mediación de los partidos, pero dejando claro que dicha mediación sigue siendo, en mi opinión, insustituible en la democracia representativa actual.

En correspondencia con ese enfoque triangular y como avance de lo que voy a desarrollar en las páginas que siguen, puedo adelantar que las tres grandes líneas de reforma que, a mi juicio, pueden contribuir con mayor eficacia a combatir la actual crisis de representatividad de las instituciones democráticas son las siguientes:

7 Vid. RUIZ SOROA, JOSÉ MARÍA, «La presunta desafección democrática», en VV.AA., *Desafección política y sociedad civil*, op. cit., p. 19.

8 Cfr. MONTERO, JOSÉ RAMÓN; TORCAL LORIENTE, MARIANO, «No es el descontento, es la desafección», *El País*, 14 de junio de 2013.

9 Sobre esta dicotomía, vid. GARRORENA MORALES, ÁNGEL, *Representación política y Constitución democrática*. Madrid: Civitas, 1991, p. 66.

1. Democratización de los partidos políticos.
2. Recuperación de la centralidad política del Parlamento.
3. Creación de canales de participación directa para los ciudadanos y la sociedad civil organizada.

II. LA RELACIÓN ENTRE LOS CIUDADANOS Y LOS PARTIDOS: LA NECESARIA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

Partamos de un dato incuestionable: en la España democrática, desde las primeras elecciones celebradas en junio de 1977, nadie, sin excepción, ha llegado a ser parlamentario nacional sin pasar por la lista de un partido o, lo que es lo mismo, sin aceptar el dominio o la disciplina de un partido. Dentro de los partidos, no hay prácticamente ninguna posibilidad de llegar a ser candidato a un cargo representativo sin el *placet* de la dirección. De hecho, puede decirse sin temor a faltar a la verdad que los parlamentarios no son realmente escogidos por los ciudadanos, sino por los partidos —a continuación veremos cómo—, los cuales posteriormente someten su decisión a la ratificación del electorado. El dominio de los partidos sobre el acceso a los cargos representativos es, pues, total y el mero reconocimiento legal de la posibilidad de presentación de candidaturas sin adscripción partidista (agrupaciones de electores) no desmiente la realidad de dicho dominio.

El protagonismo de los partidos no sólo se plasma en la composición de las instituciones representativas, sino también en su funcionamiento, como veremos más adelante en este mismo trabajo. Este protagonismo es tan notorio que hay que admitir, como ha hecho con gran realismo Garrorena, que, aunque los textos constitucionales no se atrevan a decirlo, la relación entre los ciudadanos y los partidos constituye la verdadera relación representativa¹⁰ Ello nos conduce a una primera reflexión: no es posible abordar la crisis de representatividad de las instituciones democráticas sin tener en cuenta la crisis de la representatividad de los propios partidos.

En este sentido podemos decir que, en los últimos tiempos, se está produciendo un distanciamiento creciente entre los ciudadanos y los partidos. Es un patrón común en las democracias occidentales observar una creciente abstención y volatilidad electoral, el debilitamiento de la identificación partidista, el descenso de la afiliación a los partidos, así como el hecho de que los partidos sean las instituciones peor valoradas. Sin embargo, los partidos siguen disponiendo de un monopolio absoluto e incuestionable sobre las funciones operativas o procedimentales que les atribuye el sistema político tales como la selección y reclutamiento de líderes, la formación de gobiernos y la formulación de políticas públicas¹¹.

10 Cfr. GARRORENA MORALES, ÁNGEL, *Representación política y Constitución democrática*. Madrid: Civitas, 1991, p. 67.

11 Así lo expone VERGE MESTRE, TANIA, «¿Crisis de los partidos en España?: una revisión crítica», *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, Vol. 5, núm. 1, 2006, p. 106.

Los partidos se han convertido en organizaciones autorreferenciales, incapaces de cumplir adecuadamente con las exigencias de receptividad y responsabilidad que derivan de su función mediadora entre la sociedad y el Estado. Las generaciones más jóvenes se distancian de los partidos porque rechazan su modo de funcionamiento altamente burocratizado y jerarquizado. La militancia tradicional, basada en la identificación sentimental y la lealtad acrítica a la organización, está en vías de desaparición. El análisis de la afiliación refleja no sólo un descenso acusado en toda Europa, sino también una distorsión de representatividad, pues se aprecia una significativa escasez de jóvenes y de mujeres.

Uno de los fenómenos que se observa en España y también en otros países es la crisis del sistema de partidos o de bloques de partidos preponderantes que responden a lo que podríamos llamar las «familias ideológicas tradicionales». Es posible que haya contribuido a ello la aproximación programática entre las fuerzas políticas moderadas en las últimas décadas, marcadas por el auge de las políticas de corte neoliberal. En el marco europeo, también es posible que haya contribuido a ello la existencia, desde los comienzos del proceso de integración, de una *gran coalición* entre socialdemócratas, democristianos y liberales que ha marcado el destino de Europa, de manera que los resultados electorales en cada país resultan casi intrascendentes a la hora de fijar la dirección política, sobre todo en materia económica. En cualquier caso, lo cierto es que los resultados electorales en diversos países muestran una caída del voto de los grandes partidos representantes de las familias ideológicas tradicionales y un crecimiento de opciones minoritarias, a veces de corte extremista y a veces no, pero que tienen en común que se presentan ante el electorado, de forma paradójica, como opciones «antipartidistas», a veces, incluso renegando de la propia denominación de partido, como ha sucedido en Italia con el «Movimiento 5 Estrellas» liderado por el cómico Beppe Grillo o en España con la irrupción de Podemos en la elecciones europeas de 2014.

Blanco Valdés llama la atención sobre un hecho que yo creo que es muy significativo: Los partidos no han cambiado sustancialmente sus modos de funcionamiento en los últimos 20 o 30 años, lo que ha ocurrido es que las sociedades contemporáneas cada vez toleran menos dichos modos de funcionamiento. Lo que antes se consideraba normal hoy resulta insoportable. La razón de que esto sea así puede residir, opina Blanco Valdés, en que la sociedad actual está mejor educada y mejor informada. Los ciudadanos son conscientes de que no pueden prescindir de los partidos, que siguen siendo indispensables para su participación política, pero sienten un profundo distanciamiento por su modo de funcionamiento oligárquico¹². Es posible que esto sea cierto, sin embargo, esta apreciación contrasta con el alto grado de desinterés por la política y la falta de información en materia política que se pone en evidencia en otros estudios.

12 Cfr. BLANCO VALDÉS, ROBERTO LUIS, *Las conexiones políticas: partidos, Estado, sociedad*, Madrid: Alianza Editorial, 2001, pp. 32-33.

En cualquier caso, lo que es indudable es que el vínculo de identificación entre los ciudadanos y los partidos se ha roto o, al menos, se ha deteriorado. ¿Cómo reconstruirlo? La respuesta a esta pregunta es de una gran complejidad, pero coincide con la mayoría de la doctrina en que la clave está en el proceso de selección de los candidatos a los cargos representativos y ejecutivos.

Ciertamente, desde ciertos sectores se ha insistido también en la oportunidad de reformas del sistema electoral para dar más poder de selección a los ciudadanos mediante listas abiertas o circunscripciones uninominales¹³. Sin embargo, a mi juicio, estas reformas electorales no tendrán prácticamente ninguna eficacia si no se cambia el modo de funcionamiento de los partidos a la hora de seleccionar sus candidatos¹⁴.

La clave es, pues, la selección de las candidaturas y, para llevar a cabo dicha selección, todos los partidos políticos, como ha explicado con precisión Vargas Machuca¹⁵, siguen, con diversos matices, un procedimiento de cooptación por parte de los líderes, un «sistema de patronazgo» como método que garantiza la estabilidad política y la propia supervivencia de la organización.

Las consecuencias de este método de selección, según explica el mismo autor, son diversas:

«La primera es la multiplicación de recompensas y pagos de carácter particular a la grupos de clientela en detrimento de las remuneraciones colectivas vinculadas a los compromisos ideológicos y programáticos del partido con sus seguidores y votantes en general. Esto desvitaliza la competición política y tiende a privatizar el consenso político, que resulta más bien de un trueque de preferencias particulares. En segundo lugar, el predominio de este tipo de intercambio va produciendo una sustitución casi total de la militancia voluntaria por la profesionalización en la política, lo cual induce a una progresiva patrimonialización de las organizaciones políticas por parte de los activistas políticos remunerados, proyectándose la imagen de que el partido es de quienes administran su poder y su capacidad de influencia y, en todo caso, de quienes se benefician de sus despojos (*spoils system*)»¹⁶.

Otra de las consecuencias de este método de selección de las candidaturas es la especial resistencia al control que muestran los partidos políticos. Para que este sistema clientelar funcione es necesario que se debiliten los controles políticos y jurídicos, tanto internos como externos. Los controles internos devienen impracticables pues es impensable que los *patronos* sean controlados por sus *clientes*. Por

13 Vid., entre otros, ARIÑO ORTIZ, GASPAR, «Partidos políticos y democracia en España. Así no podemos seguir», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 4, 2009, p. 62.

14 En el mismo sentido, BLANCO VALDÉS, ROBERTO LUIS, *Las conexiones políticas: partidos, Estado, sociedad*, op. cit., pp. 37-40.

15 Cfr. VARGAS-MACHUCA ORTEGA, RAMÓN, «Ideas de democracia y prácticas de partido: el futuro incierto de la representación política», *Revista internacional de filosofía política*, núm. 9, 1997, p. 99.

16 *Ibidem*, p. 100.

su parte, los controles externos, ya sean administrativos o judiciales, son considerados como una intromisión perturbadora en la autonomía de las organizaciones¹⁷. En última instancia, la resistencia a los controles se manifiesta mediante la colonización de los órganos de control a través del sistema de cuotas partidistas en la composición de estos órganos.

Es absolutamente imprescindible, por tanto, cambiar no solo el concreto modo de selección de las candidaturas electorales, sino, en general, las prácticas de socialización política existentes en los partidos. Mientras esto no se haga, resulta casi imposible que los partidos puedan asumir la representatividad que la sociedad les está demandando. Es cierto que muchos de los cambios requeridos son culturales y exceden de los límites que me he marcado en este trabajo —y a este respecto coincido con Blanco Valdés en que el éxito a la hora de sustituir la oferta oligárquica por una oferta democrática no dependerá exclusivamente de la existencia de una regulación legal¹⁸—, pero en lo que atañe en concreto a los procedimientos de selección de las candidaturas, estoy convencido de que el Derecho sí que puede y debe ofrecer algunas vías de solución.

Hasta ahora, sin embargo, la Ley ha ignorado casi por completo esta cuestión, a pesar de que el artículo 6 CE, *in fine*, exige que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos sean democráticos. Esta omisión consciente del legislador ya fue objeto de críticas con anterioridad a la aprobación de la actual ley de partidos. Así, Bilbao Ubillos¹⁹, entre otros, llamó la atención sobre la ausencia de regulación sobre todo teniendo en cuenta el carácter cerrado y bloqueado de las candidaturas en nuestro sistema electoral.

A la hora de colmar ese vacío legal, una primera pregunta que puede plantearse es, lógicamente, si existe base constitucional suficiente para justificar la introducción en la Ley de unos requisitos mínimos de democracia en la elaboración de las candidaturas.

La duda que surge tiene que ver con los límites del Derecho para disciplinar la vida interna de organizaciones que se definen como privadas, puesto que la exigencia de democracia interna entra en tensión con la libertad de elaboración de las candidaturas, una libertad que tiene su fundamento en los artículos 23.2 y 22 CE, pues la actuación del partido es una proyección de su derecho de acceso a la competición electoral y, al mismo tiempo, constituye también una manifestación de su libertad de autoorganización, protegida por el derecho de asociación. Pero el Derecho constitucional, al reconocer el papel de los partidos en el Estado,

17 *Ibidem*, pp. 100-101; en términos análogos, CASCAJO CASTRO, JOSÉ LUIS, «Controles sobre los partidos políticos», en GONZÁLEZ ENCINAR, JUAN JOSÉ, *Derecho de Partidos*, Madrid: Espasa Calpe, 1992, pp. 183-200.

18 Vid. BLANCO VALDÉS, ROBERTO LUIS, *Las conexiones políticas: partidos, Estado, sociedad*, Madrid: Alianza Editorial, 2001, p. 47.

19 Cfr. BILBAO UBILLOS, JUAN M^a, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Valladolid: Servicio de Publicaciones de la UVA, 1997, pp. 113-114.

ofrece una cobertura más que suficiente para esta intervención, como lo dejó claro ya en su momento el propio Hans Kelsen, quien llegó a afirmar que «la inserción constitucional de los partidos políticos hace también posible la democratización de la formación de la voluntad colectiva dentro de esa esfera»²⁰. En otras palabras, la regulación jurídica del partido es una garantía imprescindible para asegurar la participación popular en la actuación del Estado²¹. Entre las aportaciones más recientes, uno de los análisis más certeros sobre las posibilidades y las limitaciones de una regulación legal de la democracia interna en los partidos es la que ha hecho Pérez-Moneo²².

En mi opinión, el derecho de los partidos a la libre elaboración de sus candidaturas, en cuanto derecho de configuración legal, es susceptible de ser sometido a las condiciones que establezcan las leyes en función de determinados fines estatales, como sucede por ejemplo cuando el legislador opta por un sistema de listas cerradas y bloqueadas o por un sistema de listas abiertas. De la misma manera, dicho derecho podría verse sometido a determinados condicionamientos legales para garantizar una realización más plena de los derechos de participación política de los ciudadanos²³. Si, como hemos visto, el acceso a la competición electoral está vedado al ciudadano aisladamente considerado en la medida en que se encuentra condicionado por la inclusión en una lista partidista, entonces, para que el ciudadano pueda ejercer de manera real y efectiva sus derechos de participación democrática en la vertiente pasiva, es absolutamente imprescindible garantizar un cierto grado de democracia en las decisiones internas de las organizaciones que determinan la composición de las candidaturas electorales.

Esta es la línea de argumentación que sigue, por ejemplo, la doctrina alemana a la hora de abordar esta cuestión. En Alemania, el § 21 de la Ley electoral (*Bundeswahlgesetz*), concretando la previsión del § 17 de la Ley de Partidos (*Parteiengesetz*), exige que los candidatos sean elegidos mediante sufragio secreto en una asamblea formada por los militantes o por representantes de éstos, remitiendo la regulación de estas asambleas a los estatutos de los partidos, exigencia que ha posibilitado un control jurisdiccional de estas actuaciones. Como consecuencia de ello, la doctrina constitucionalista mayoritaria²⁴ y el propio Tribunal Constitucional Federal²⁵ han entendido que el principio de libertad de sufragio

20 Cfr. KELSEN, HANS, *Esencia y valor de la democracia* (Edición y traducción de Juan Luis Requejo Pagés), Oviedo: KRK Ediciones, 2006. p. 85.

21 Cfr. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN JOSÉ, «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento español», *Revista de Estudios Políticos*, 1985, núm. 45, p. 157.

22 PÉREZ-MONEO AGAPITO, MIGUEL, *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

23 Cfr. SÁNCHEZ MUÑOZ, ÓSCAR, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 133.

24 Por todos, SCHREIBER, W., *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, 6ª ed., Colonia-Berlín-Bonn-Munich: Carl Heymans, 1998, p. 89.

25 BVerfGE 47, 253 (282).

engloba también el derecho a presentar candidaturas libremente y que éste último derecho presupone la participación de los afiliados en la designación de los candidatos.

En nuestro país, el TC ha tenido ocasión de aproximarse a esta cuestión, aunque desde otro ángulo, al tratar de la expulsión de afiliados de los partidos políticos y de las asociaciones en general²⁶, manifestando que la exigencia constitucional de democracia interna constituye «una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende configurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado»²⁷. Pero, dado el carácter genérico del mandato constitucional, «la concreción del legislador resulta (...) absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza (...) de un amplio margen de libertad de configuración»²⁸.

Así pues, el legislador está perfectamente habilitado para establecer el grado de democracia interna exigible a los partidos que considere conveniente, aunque, desde luego, respetando siempre el contenido esencial de su libertad de organización interna, un derecho que, según el Tribunal, «tiende, precisamente, a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos»²⁹.

¿Respetaría ese límite del contenido esencial una regulación legal de la elaboración de las candidaturas? A mi juicio, indudablemente sí, y ello, no sólo por constituir un aspecto esencial del funcionamiento interno de los partidos, sino, sobre todo, porque los actos de elaboración de las candidaturas constituyen el presupuesto para el ejercicio del derecho de acceso a los cargos electivos del artículo 23.2 CE.

El propio Tribunal ha llagado a decir que los derechos de los afiliados recogidos en la legislación de partidos configuran «un derecho de participación democrática interna de los afiliados»³⁰ que se integra en el contenido del derecho de asociación a efectos de su protección jurisdiccional. Junto a ello, y esto es especialmente relevante para lo que nos ocupa, el Tribunal reconoce que este derecho de participación es un «derecho de configuración legal», lo que otorga al legislador una capacidad superior para definir su contenido normativo³¹.

Así pues, no hay ningún inconveniente para que el legislador amplíe el derecho de participación democrática interna a la elaboración de las candidaturas si entiende que ello es necesario para cumplir con la exigencia constitucional de funcionamiento

26 SSTC 218/1988, 185/1993, 96/1994 y 56/1995, y del ATC 213/1991.

27 STC 56/1995, FJ 3.a).

28 STC 56/1995, FJ 3.b).

29 STC 56/1995, FJ 3.b).

30 STC 56/1995, FJ 3.c).

31 Sobre este concepto, vid. REQUEJO PAGÉS, JUAN LUIS, «Derechos de configuración legal», en ARAGÓN REYES, M. (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Tomo 3, Madrid: Civitas, 2001, pp. 134-136.

democrático y para hacer real y efectivo el derecho de acceso a la competición electoral de los individuos que forman parte de las organizaciones partidistas.

En conclusión, la regulación legal de los procedimientos internos de elaboración de las candidaturas con el fin de introducir unos mínimos requisitos democráticos no sólo no resulta incompatible con nuestro orden constitucional, sino que puede entenderse que es una necesidad impuesta por la propia Constitución. En este sentido, hago mías las palabras de Flores Giménez cuando afirma que «la elección de aquellos que ejercerán la representación popular debe considerarse un elemento imprescindible del núcleo de la democracia, fuera y dentro del partido»³².

Una vez solventada la cuestión del fundamento constitucional de la regulación de los procesos internos de selección de las candidaturas en los partidos, una segunda pregunta que puede plantearse versaría sobre la intensidad de la intervención del legislador. A este respecto, aun reconociendo que es preciso ser muy prudentes y no caer en un exceso de reglamentismo, coincido plenamente con la reflexión de Cascajo Castro³³ cuando afirmaba que no basta con imponer obligaciones abstractas a los partidos para dejar luego su cumplimiento en manos de las normas estatutarias, difícilmente justiciables, pues ello acaba convirtiendo a los partidos en un «santuario» desde el punto de vista del control judicial. Por supuesto, cualquier regulación legal tendrá que tener en cuenta también el encaje de estas normas con la propia estructura organizativa de los partidos. En ese sentido, creo que son bastante atinadas las críticas de Bastida a la aplicación que se ha hecho del sistema de primarias en algunos partidos, superponiéndolo al sistema tradicional de organización interna de los partidos³⁴.

A mi juicio, la efectividad de este método para recuperar la representatividad perdida de los partidos depende de que se aplique no sólo a las candidaturas a cargos ejecutivos, como se ha hecho de forma voluntaria por algunos partidos, en particular por el PSOE, sino también a los cargos representativos. Soy consciente de que este tipo de primarias son especialmente arriesgadas porque debilitan la disciplina de voto³⁵, pero, por otra parte, pueden contribuir también a potenciar la propia representatividad de los parlamentarios electos y actuar de este modo como un contrapeso más serio para los aparatos partidistas en los distintos niveles.

Personalmente, entiendo que el establecimiento de un mandato legal imponiendo a los partidos que la selección de sus candidatos a cargos públicos

32 Cfr. FLORES GIMÉNEZ, FERNANDO, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, p. 226.

33 Cfr. CASCAJO CASTRO, JOSÉ LUIS, «Controles sobre los partidos políticos», en González Encinar, Juan José, *Derecho de Partidos*, Madrid: Espasa Calpe, 1992, p. 194.

34 Vid. BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO JOSÉ, «Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, 15-39. 27.

35 Vid. CRIADO OLMOS, HENAR, *Los partidos políticos como instrumentos de democracia*, Madrid: Fundación Alternativas, 2005, p. 6.

representativos se realice mediante sufragio directo y secreto de los afiliados del ámbito territorial correspondiente, sería una regulación equilibrada que garantizaría un mínimo de democracia interna, dejando al mismo tiempo un cierto margen para la auto-organización. En cumplimiento de dicho mandato legal, correspondería a los estatutos de los partidos regular el procedimiento concreto, pudiendo abrir incluso la participación a los no afiliados (primarias abiertas), si así se decidiese. Los estatutos serían también los encargados de garantizar que las candidaturas resultantes cumplen con los requisitos de la legislación electoral en materia de paridad. Podrían establecerse ciertas modulaciones al principio de la elección directa por los afiliados en relación con los candidatos a los cargos públicos representativos de corporaciones locales, en atención al doble carácter representativo y ejecutivo que pueden tener, con posibilidad de que las personas designadas como candidatos a alcaldes o a presidentes de diputación intervengan en la designación de una parte de la lista de candidatos.

No creo que corresponda a la ley determinar de manera concreta cuáles han de ser los requisitos para el acceso a la competición interna (número de avales) o las garantías relativas a la neutralidad de los órganos directivos o al desarrollo de las campañas electorales. A mi juicio, todas estas cuestiones relativas a la competitividad del proceso deberán ser objeto de regulación por los estatutos o las normas electorales internas de los partidos.

Sí sería absolutamente preciso, a mi juicio, incrementar los controles jurídicos externos sobre el cumplimiento de los requisitos de democracia interna, los cuales se podrían articular a través de diversos procedimientos, como, por ejemplo, la previsión de un recurso frente a los resultados de los procesos electorales internos e, incluso, de un recurso abstracto frente a los estatutos. Estos procedimientos se establecerían, por supuesto, sin perjuicio de los mecanismos de control interno establecidos por los propios estatutos de los partidos y se podrían residenciar en un primer momento, con el carácter de recursos administrativos, ante las Juntas Electorales, abriendo la posibilidad de ulterior recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, en su caso, del recurso de amparo ante el TC. Obviamente, esto sólo sería posible en el marco de una profunda remodelación de la administración electoral con potenciación de sus competencias y también de los medios al servicio de la misma y con una regulación que garantizase de manera aún más clara su independencia.

Además de los procedimientos de selección de los candidatos, cabe que nos preguntemos si la ley debe reforzar también los requisitos de democracia interna en cuanto a los procesos de designación de los órganos directivos de los partidos.

Ciertamente, la democratización de los procesos orgánicos es vista con bastante escepticismo por la doctrina. Para algunos autores, la falta de democracia interna no es un problema de normatividad, pues los estatutos de los partidos suelen cumplir, sobre el papel, con las exigencias mínimas (carácter electivo y periódicamente renovable de los órganos deliberantes y ejecutivos del partido),

sino un problema de concordancia entre la norma y la práctica política³⁶. Como ejemplo de la distancia entre la norma y la realidad, en el ámbito comparado se cita especialmente la escasa aplicación judicial de la *Parteiengesetz* en Alemania³⁷. En definitiva, los partidos serían, por su propia naturaleza, organizaciones resistentes a la democratización. Al ser organizaciones inmersas en una competición, tienden a reforzar su cohesión interna por encima de cualquier otro criterio.

De acuerdo con esta visión escéptica, la imposición de requisitos legales adicionales a los ya existentes (artículos 6 a 8 de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos) para disciplinar la democracia en el interior de las organizaciones partidistas tendría efectos muy limitados. Sin embargo, a mi juicio, aun habiendo motivos para el escepticismo, ello no debe suponer un freno a cualquier tipo de avance en esta materia, sobre todo si no se trata de medidas aisladas, sino integradas en una reforma global del régimen de los partidos. Creo, desde luego, que hay un terreno el que sí que es posible avanzar y es el terreno del perfeccionamiento del control jurídico externo sobre los procesos orgánicos haciendo que el Estado de Derecho no se quede a las puertas de las sedes de los partidos. En este sentido, el establecimiento de un recurso administrativo ante las Juntas Electorales sobre los resultados de los procesos congresuales de los partidos, con posibilidad de control jurisdiccional posterior, sería, a mi juicio, una medida a considerar, siempre en el marco de la profunda remodelación de la administración electoral de la que he hablado antes.

Para finalizar este apartado, cabe hacer una referencia a un último aspecto de la regulación de los partidos que, sin duda, también tiene una gran trascendencia de cara a la reconstrucción del vínculo de identificación y de confianza entre los ciudadanos y los partidos. Me estoy refiriendo a la financiación de los partidos. A este respecto, me remito a lo ya expuesto en un trabajo reciente³⁸ en el que partía del convencimiento de que el modelo de financiación de los partidos políticos recogido en su régimen legal debe estar en consonancia con el papel que queremos que jueguen los partidos dentro del sistema democrático y con el modelo de democracia en el que queremos vivir. Por ello, en dicho trabajo se proponía un modelo de financiación, que yo denominé «ciudadana», en el que, manteniéndose una sólida base de financiación pública, como garantía de suficiencia financiera y de igualdad de oportunidades, las aportaciones de pequeña cuantía provenientes de personas físicas tuvieran un protagonismo mayor en orden a fortalecer la conexión entre los partidos y los ciudadanos.

36 Así lo expresa GARCÍA COTARELO, RAMÓN, *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema, 1985, p. 158; en el mismo sentido, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO, «Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, p. 19.

37 Cfr. BLANCO VALDÉS, ROBERTO LUIS, *Las conexiones políticas: partidos, Estado, sociedad*, Madrid: Alianza Editorial, 2001, p. 43.

38 Vid. SÁNCHEZ MUÑOZ, ÓSCAR, «La financiación de los partidos políticos: Ideas para un debate», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 99, 2013, pp. 161-200.

III. LA RELACIÓN ENTRE LOS PARTIDOS Y EL PARLAMENTO: LA RECUPERACIÓN DE LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO

Cuando hablamos de la crisis de representatividad de las instituciones democráticas, una vez analizada la relación entre los ciudadanos y los partidos, es necesario que prestemos atención ahora a la relación entre los partidos y el Parlamento, una relación que ha provocado que se haya desdibujado el papel de éste último como institución central del sistema político y haya pasado a ser solamente uno de los escenarios, no el único, aunque quizás sí el más solemne, en el que se representa, en el sentido teatral del término, la confrontación entre los partidos.

Aragón resume bastante bien algunos de los fenómenos que vienen ocasionando esa pérdida de centralidad del Parlamento cuando habla del «exceso de rigidez y disciplina que los partidos han introducido en las Cámaras hasta el punto de que éstas hayan perdido su función central en el sistema, el alejamiento entre los representados y sus representantes, la atonía de la vida parlamentaria, sustituida por el protagonismo de los jueces y de los medios de comunicación, la absoluta prevalencia, en fin, de un poder del Estado (el Gobierno) sobre otro (el Parlamento)». Para este autor, estos fenómenos no constituyen «el fiel retrato del parlamentarismo de nuestro tiempo, sino la imagen de un tipo de parlamentarismo enfermizo que sólo se ha producido en algunos países (especialmente del sur de Europa) y que, por ello, más que al parlamentarismo lo que muestra es a su caricatura»³⁹.

Todos estos fenómenos se explican, en gran medida, por el enorme protagonismo que los partidos políticos han adquirido en el Parlamento. Este protagonismo se aprecia, de una parte, en el dominio de los partidos sobre los grupos parlamentarios y sobre los parlamentarios que forman parte de los mismos. En el seno del Parlamento se ha instaurado, pues, una férrea estructura jerárquica que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, en la de éste a su partido y en la del partido a su líder⁴⁰. De otra parte, el protagonismo de los partidos también ha alterado profundamente las relaciones internas en el seno de los Parlamentos entre la mayoría y las minorías, generando una situación de dominio total del bloque formado por el Gobierno y la mayoría que lo sustenta, la cual se exagera en las situaciones en las que un partido político goza de la mayoría absoluta. En las páginas que siguen analizaré ambos fenómenos por separado e intentaré hacer alguna propuesta para tratar de recuperar la centralidad política del Parlamento.

39 ARAGÓN REYES, MANUEL, «Democracia y Parlamento», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 37, 2008, p. 137.

40 *Ibidem*, p. 138.

1. ¿Un Parlamento sin parlamentarios?

El Parlamento actual es un «Parlamento grupocrático»⁴¹. La preponderancia de los grupos se manifiesta tanto en la constitución de los órganos parlamentarios (comisiones, ponencias, Diputación permanente, Junta de portavoces), como en el ejercicio de las iniciativas parlamentarias y esto, no solo por el gran número de iniciativas que corresponden a los grupos⁴², sino también porque el grupo ejerce un control total sobre las iniciativas individuales. En resumen, los grupos controlan quién actúa en el Parlamento y cuándo lo hace, controlan la atribución de medios personales y materiales y, por supuesto, controlan los resultados de las votaciones a través de la disciplina de voto.

Hay que señalar, por otra parte, que este control es una realidad fáctica, pero también normativa, pues los propios reglamentos de las Cámaras contribuyen a acentuar la dependencia de los parlamentarios respecto de sus correspondientes grupos, de tal manera que son los portavoces o presidentes de éstos los auténticos directores (o impulsores) de las actividades parlamentarias.

Entre las funciones de los grupos podemos distinguir, de una parte, aquellas que les son atribuidas por el ordenamiento (integración órganos de gobierno y órganos de trabajo de las cámaras, presentación de iniciativas) y, de otra, aquellas que llevan a cabo en la práctica, sin previsión normativa, como la función de coordinación, que podemos englobar en el término disciplina, el rol de asistencia y rol de filtro⁴³.

El debate en esta materia se centra en la cuestión de si la revitalización del Parlamento para recuperar su representatividad debe producirse a través de la potenciación del protagonismo del parlamentario individual o si la solución debe ir por adaptar de manera más completa el funcionamiento del Parlamento a su naturaleza como Parlamento de grupos.

Para algunos, el cambio en el Parlamento sólo puede venir de la mano de un diputado más activo, con un papel más singularizado y con mayor proyección y margen de maniobra propio⁴⁴. Evidentemente, quienes defienden esta posición no están abogando por recuperar una mítica «edad de oro» parlamentaria que en realidad nunca existió, sino que, partiendo de una concepción realista que tiene en cuenta los condicionamientos del juego de los partidos políticos en el sistema representativo, tratan de buscar un sentido a la existencia del propio Parlamento, pues se parte de la base de que, si aceptamos un sistema en el que se anula por

41 Cfr. HERNÁNDEZ OLIVER, BLANCA, «Parlamento y Estado de Partidos. La democracia contemporánea», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 60, 2003, p. 186.

42 Vid. una exhaustiva enumeración de las mismas, *ibidem*, pp. 189-190.

43 Vid. RAMÍREZ JIMÉNEZ, MANUEL, «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, 1979, p. 12.

44 Por todos, TUDELA ARANDA, JOSÉ, «La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los reglamentos internos de los Grupos Parlamentarios», *Asamblea*, núm. 20, 2009, p. 194.

completo la autonomía de los parlamentarios y de los grupos frente a los partidos políticos, la conclusión a la que se llega es que el sistema agoniza sin posibilidad de salvación⁴⁵. Dicho de manera mucho más descarnada: si los parlamentarios individuales están «desaparecidos en combate», ¿para qué necesitamos un Parlamento?, ¿no bastaría con la Junta de Portavoces?

Para conseguir este papel más activo del parlamentario individual se han propuesto diferentes medidas. Así, por ejemplo, se ha propuesto que en los debates de totalidad, o de carácter general sobre las propuestas legislativas y en los debates de actualidad sobre temas generales, los parlamentarios individuales puedan hacer uso de la palabra, previa inscripción en un registro de oradores⁴⁶. Sin embargo, este tipo de medidas plantea serias dudas sobre su efectividad, pues, mientras no cambie la esencia de la relación entre parlamentario y grupo, ningún parlamentario individual va a tomar la palabra para expresar una opinión distinta a la oficial de su grupo⁴⁷. En este mismo sentido, hay que recordar que el art. 203.3 del Reglamento del Congreso ya prevé en las comparecencias el turno de diputados individuales y el uso que se hace de esta posibilidad es limitado⁴⁸ y siempre inserto dentro de la estrategia de los grupos.

Este debate nos lleva irremisiblemente al debate sobre la disciplina, muchas veces denostada, pero respecto a la que hay que señalar que supone también importantes ventajas, tanto desde el punto de vista de la funcionalidad, como desde el punto de vista de la fidelidad al electorado⁴⁹. La disciplina contribuye a generar seguridad y confianza en el sistema. Cuando los diputados se guían por las orientaciones generales contenidas en su ideario político, en su programa de actuación, y votan en coherencia con los mismos, los electores se ven verdaderamente representados⁵⁰. Incluso para el parlamentario individual la disciplina puede llegar a ser tranquilizadora, en la medida en que diluye su responsabilidad.

Paradójicamente, como afirma Chueca, el único canal o procedimiento previsible para que los ciudadanos activos participen e influyan sobre sus representantes, es decir, para lograr que sean representativos, descansa en la relación de dependencia entre representante y partido, una relación que con mayor o menor energía se concibe en el fondo como nefanda⁵¹.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 193.

⁴⁶ Vid. GUERRERO SALOM, ENRIQUE, en VV.AA., *Reformas para revitalizar el Parlamento español*, Madrid: Fundación Alternativas, 2005, p. 17.

⁴⁷ En este sentido, GAREA, FERNANDO, en VV.AA., *Reformas para revitalizar el Parlamento español: Debate de expertos*, Madrid, Fundación alternativas, 2006, p. 25.

⁴⁸ Así lo recuerda RIPOLLÉS SERRANO, ROSA, en VV.AA., *Reformas para revitalizar el Parlamento español: Debate de expertos*, Madrid, Fundación alternativas, 2006, p. 27.

⁴⁹ Vid. RAMÍREZ JIMÉNEZ, MANUEL, «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, 1979, p. 20.

⁵⁰ Vid. HOLGADO GONZÁLEZ, MARÍA, «Qué y a quiénes representan hoy los partidos políticos», *Sistema*, núm. 188, 2005, p. 40.

⁵¹ Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ, RICARDO LUIS, «La representación como posibilidad en el Estado de partidos (Mandato libre vs. mandato de partido)», *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28, 1988, pp. 29-30.

Sin disciplina, puede decirse que no hay representatividad. Es necesario garantizar la lealtad del representante a la representatividad política que porta y es a los grupos a quienes compete, en primer término, actuar como garantes de la misma. Este argumento, llevado en su grado máximo, puede llegar a justificar la revocación del mandato en los casos de abandono del partido, e incluso en los casos de expulsión. En este sentido se ha expresado, por ejemplo, Bastida, pero con muchas cautelas, reclamando que este tipo de decisiones estén rodeadas de garantías procedimentales y sometidas a control jurisdiccional⁵².

Ciertamente, sin disciplina no hay representatividad, pero un exceso de disciplina puede llevar a cuestionar la existencia del parlamentario individual y, por ende, del propio Parlamento. A mi juicio, es irrealista intentar responder a los desafíos que tiene ante sí el Parlamento actual simplemente potenciando la figura del parlamentario individual. Creo, con Aragón, que es necesario un cierto equilibrio entre la disciplina de voto y la libertad de los parlamentarios, pero ese equilibrio no depende tanto del cambio de la normatividad reglamentaria, sino del debilitamiento de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos —lo cual nos lleva al apartado anterior de este trabajo— y ahí es donde reside precisamente la dificultad para lograr dicho objetivo⁵³.

Porque, lo que resulta evidente, es que la disciplina es un fenómeno que tiene mucho más que ver con la forma en la que se elaboran las candidaturas electorales que con las normas internas de los grupos. No sirve, pues, de nada cambiar dichas normas o incluso cambiar los propios reglamentos parlamentarios si no se produce ningún cambio en el procedimiento para la selección de los candidatos. Sólo en la medida en que los parlamentarios sean conscientes de que su continuidad en el cargo no depende sólo de la dirección de su partido, sino que depende también de su conexión con los afiliados, e incluso con los votantes de sus respectivas circunscripciones, estaremos en condiciones de poner en marcha con eficacia mecanismos que realcen la figura del parlamentario individual y, en ese supuesto, probablemente no sea ni siquiera necesario cambiar las normas, pues el Derecho parlamentario es lo suficientemente flexible para crear nuevas costumbres.

2. La asfixia del Parlamento bajo la mayoría

A mi juicio, una de las claves para comprender la crisis de representatividad del Parlamento está en su excesiva subordinación a la mayoría, especialmente

52 Cfr. BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO JOSÉ, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, p. 219; en el mismo sentido, HOLGADO GONZÁLEZ, MARÍA, «Qué y a quiénes representan hoy los partidos políticos», *Sistema*, núm. 188, 2005, p. 42.

53 Vid. ARAGÓN REYES, MANUEL, «Democracia y Parlamento», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 37, 2008, p. 151.

cuando esta mayoría es absoluta, llegando a impedir casi por completo el ejercicio por el Parlamento de las funciones que tiene encomendadas. Este excesivo dominio de la mayoría ha llegado en nuestra historia democrática reciente a momentos de asfixia, a momentos en los que ha habido incluso una «utilización «perversa de los dispositivos reglamentarios por parte de la mayoría»⁵⁴. Algún autor ha hablado de rendición del poder legislativo ante el poder ejecutivo⁵⁵, pero para ser más exactos se trata de una postración ante el partido político gobernante, en cuya dirección se concentra no solo el poder ejecutivo, sino también el legislativo, de forma omnímoda cuando dispone de mayoría absoluta parlamentaria o, compartido con otras fuerzas políticas, cuando su mayoría es relativa.

Para contrarrestar esta situación, se ha hablado, y no pocas veces, de la necesidad de un «estatuto de la oposición» que llegue a configurar a ésta como contrapoder⁵⁶. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ofrece un cierto apoyo a la configuración de este estatuto de la oposición o, más propiamente, estatuto de las minorías. Así, Bastida ha puesto de relieve que la STC 32/1985 es la que mejor elabora una concepción democrática de la institución representativa, entendida como instrumento de efectividad del derecho de los electores a participar en los asuntos públicos y como elemento funcional del sistema parlamentario en el Estado de partidos⁵⁷. En ella se alude con reiteración a la existencia de una representatividad homogénea de las minorías distinta de la de la mayoría y a la relación entre los representantes que conforman la mayoría y la minoría y *sus* electores: «Los representantes miembros de la minoría tienen derecho a que la opinión de ésta (que es el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron *sus electores*) sea oída sobre todos los asuntos que el órgano del que forman parte ha de conocer y resolver...»⁵⁸.

Este estatuto de la oposición se basaría principalmente en la reformulación de las figuras de control y, en términos más amplios, en el desplazamiento de ciertas decisiones a minorías cualificadas, de manera que las minorías tengan libre disposición sobre una parte de la programación de los trabajos parlamentarios.

Una de las situaciones disfuncionales que deben corregirse es la no disponibilidad de los instrumentos de control para las minorías, no disponibilidad que se manifiesta no sólo en relación con la capacidad para instar y para poner en

54 Cfr. PANIAGUA SOTO, JUAN LUIS, en VV.AA., *Reformas para revitalizar el Parlamento español: Debate de expertos*, Madrid, Fundación alternativas, 2006, p. 19.

55 Cfr. SORIANO DÍAZ, RAMÓN LUIS, «El Parlamento demediado: ¿controla, legisla y representa?», *Derecho y Conocimiento*, núm. 1, 2001, p. 177.

56 Destaca en la defensa de esta posición, GARRORENA MORALES, ÁNGEL, «Algunas sugerencias para renovar la función de control», en Pau i Vall, Francesc (coord.): *Parlamento y control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Aranzadi, 1998, p. 430.

57 Cfr. BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO JOSÉ, «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pp. 219-220.

58 STC 32/1985, FJ 3.

marcha los distintos instrumentos, sino también en relación con la organización y programación de los trabajos parlamentarios —convocatorias, fijación del orden del día, etc.

Siguiendo a Aragón, considero que ciertos medios de control deberían configurarse como derechos de las minorías, pudiendo ser ejercitados incluso contra la voluntad de la mayoría⁵⁹.

Los diversos intentos de reforma del Reglamento del Congreso desde finales de la década de los años 80 han puesto el acento en las disposiciones relativas al control, por la deficiente regulación de algunas figuras para cumplir la función que se les atribuye (preguntas en el Pleno), por la imposibilidad de poner en marcha otras, salvo con el beneplácito de la mayoría (comisiones de investigación), por la escasez de debates generales, o por la dificultad de obtener información del Gobierno con el objeto de controlarlo⁶⁰. Vamos a exponer muy brevemente algunas de estas propuestas.

En relación con las *comisiones de investigación*, lo que se propone esencialmente es que puedan ser puestas en marcha por una minoría cualificada como sucede en el *Bundestag* alemán. Igualmente sería necesario que la decisión sobre las comparecencias y las solicitudes de documentación no recayera en la mayoría. Si se optase por exigir, como en Alemania, una cuarta parte de los miembros de la Cámara para adoptar estas decisiones, en España ello equivaldría, en la práctica, a dejarlas en manos del principal partido de la oposición, pues, desde 1977 la suma de los diputados no pertenecientes a las dos primeras fuerzas hasta ahora nunca ha superado el 20%⁶¹. Otra propuesta es que se adopte el procedimiento de creación automática de tales comisiones a solicitud de un porcentaje de parlamentarios, o de un conjunto de grupos, salvo que en un plazo determinado no se opusiera ningún grupo y fuera rechazada por mayoría absoluta del Pleno. Sin embargo este procedimiento no resuelve el problema, como se ha visto en las CCAA en las que se ha adoptado (por ejemplo, en Castilla y León), pues no impide el veto sistemático de la sola mayoría, en el caso de ser absoluta. Una propuesta para evitar este veto sería exigir que el rechazo a la creación de la comisión tenga que ser apoyado por una mayoría cualificada, o por una mayoría absoluta compuesta por más de un grupo⁶².

Respecto a las *preguntas orales en el Pleno*, las propuestas han sido de distinto tipo. Se ha propuesto incorporar al Reglamento la práctica ya establecida de las preguntas al presidente del Gobierno; buscar fórmulas para reducir el cupo de preguntas que corresponde al grupo mayoritario; cambiar el formato, de manera que

59 Vid. ARAGÓN REYES, MANUEL, «Democracia y Parlamento», *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 37, 2008, p. 148.

60 Vid. GUERRERO SALOM, ENRIQUE, *Reformas para revitalizar el Parlamento español*, Madrid: Fundación Alternativas, 2005, p. 30.

61 *Ibíd.*, p. 30.

62 *Ibíd.*, p. 31.

la última intervención le corresponda al preguntante; e introducir preguntas inmediatas o con un plazo muy breve de presentación (similar al *question time* británico).

Se ha propuesto también introducir las *interpelaciones al Presidente del Gobierno*, previendo un número mínimo en cada período de sesiones. Cabe señalar que una proposición de reforma del reglamento del Congreso presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en esta legislatura ha sido rechazada.

Se ha propuesto también cambiar la regulación de las *mociones* consecuencia de las *interpelaciones*, permitiendo la presentación inmediata de las mismas y su debate entre 24 y 36 horas después del debate de la *interpelación*, es decir, dentro de la misma sesión plenaria, pudiendo ser presentadas por todos los grupos.

Se ha propuesto también la regulación de los *debates generales*, incorporando al reglamento la práctica del llamado Debate del Estado de la Nación, e introduciendo nuevos debates temáticos sobre cuestiones de actualidad que se celebrarían a iniciativa de dos grupos parlamentarios.

En materia de *comparecencias*, se ha propuesto que las comisiones celebren al menos una sesión mensual para que se produzcan comparecencias y se tramiten proposiciones no de ley, preguntas orales y otros asuntos pendientes.

En lo que se refiere a los *órganos de dirección de las Cámaras*, se ha propuesto la elaboración de un estatuto de neutralidad de la Presidencia, figura que dispone de competencias clave y que ha ido fortaleciendo su posición, pero que debería ejercerla no sólo con respeto objetivo a las normas, sino con la imparcialidad necesaria para contar con la confianza de toda la Cámara. En la legislatura 2000-2004 todos los grupos parlamentarios del Congreso, salvo el mayoritario, reclamaron esa imparcialidad que consideraban deteriorada, presentando una iniciativa para proceder a la regulación de tal estatuto⁶³. A mi juicio, resulta bastante difícil de traducir en normas jurídicas una cuestión que pertenece más bien al ámbito de la cultura política⁶⁴ y, en el caso de hacerlo, resulta más difícil aún hacer cumplir esas normas.

Más interesante puede ser que los reglamentos prevean mecanismos para evitar el bloqueo en la toma de decisiones en las situaciones de mayoría absoluta. Exigir que la mayoría de bloqueo esté compuesta por, al menos, dos grupos parlamentarios, puede ser una medida eficaz, aunque no en todas las situaciones.

En este sentido se puede citar, por ejemplo, la iniciativa planteada en esta legislatura por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) para reformar los artículos 67.1 y 68.1 del Reglamento del Congreso⁶⁵, relativos a la fijación del orden del día, estableciendo que «En ningún caso podrá ser rechazada la inclusión de una iniciativa en el orden del día con la negativa de un solo grupo parlamentario aunque éste disponga de la mayoría absoluta de la cámara siempre que el resto de los grupos

63 *Ibidem*, p. 18.

64 En el mismo sentido, PANIAGUA SOTO, JUAN LUIS, en VV.AA., *Reformas para revitalizar el Parlamento español: Debate de expertos*, Madrid, Fundación alternativas, 2006, p. 19.

65 BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-132-1 de 06/09/2013.

deseo incluirlo» y que «El orden del día del Pleno puede ser alterado por acuerdo de éste, a propuesta del Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara. Para que dicho acuerdo sea considerado válido la mayoría que lo apruebe ha de estar conformada por al menos dos grupos parlamentarios». Cabe señalar que la toma en consideración de esta proposición fue rechazada en la sesión plenaria del 24 de septiembre de 2013.

También va en esta línea la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso presentada por el Grupo Socialista en esta última legislatura (y también rechazada) en el sentido de exigir la comparecencia del Presidente del Gobierno en la cámara en un plazo máximo de 10 días, «Cuando la iniciativa para la comparecencia del Presidente del Gobierno haya sido formulada conjuntamente por todos los grupos parlamentarios con excepción del que apoye el Gobierno»⁶⁶.

No podemos terminar este apartado sin hacer referencia a las dificultades prácticas para que pueda producirse un acuerdo entre los grupos parlamentarios para llevar a cabo las reformas que se precisan. El áspero clima de confrontación que ha caracterizado a la política española ha impedido que fructificaran los sucesivos intentos reformistas, de tal manera que la reforma del reglamento se ha convertido en una moderna recreación del mito de Sísifo. De hecho, ya desde 1986 se está tratando de reformar el Reglamento actual, aprobado en 1982. La Comisión de Reglamento llegó a dictaminar un nuevo texto en 1993, que decayó al disolverse la Cámara⁶⁷. Un nuevo proceso entre 1994 y 1995 resultó en un nuevo borrador que no llegó a ser tramitado formalmente. La historia se repitió, primero a lo largo de 1996, y los dos años siguientes, concluyendo en un nuevo texto que fue de nuevo paralizado, y un nuevo intento volvió a fracasar en la VII Legislatura, a pesar de haberse comprometido su aprobación para 2001. Las dos legislaturas de mayoría del PSOE (2004-2008 y 2008-2011) supusieron la apertura de nuevas expectativas, pero que fueron finalmente frustradas, aun existiendo un acuerdo sobre un texto entre PP y PSOE, por falta de acuerdo en relación con el uso de las lenguas cooficiales. En definitiva, todos estos desacuerdos lo que demuestran es la falta de voluntad política⁶⁸.

IV. LA RELACIÓN ENTRE LOS CIUDADANOS Y EL PARLAMENTO: LA CREACIÓN DE CANALES DE CONEXIÓN DIRECTA ENTRE LOS REPRESENTANTES Y LOS REPRESENTADOS

El tercer lado del triángulo representativo es que tiene que ver con la relación entre el Parlamento y los ciudadanos, una relación hasta ahora prácticamen-

66 BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-129-1 de 29/07/2013.

67 Se puede consultar el dictamen en BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-140-10 de 30/04/1993.

68 Sobre estos intentos, vid. ARANDA, ELVIRO, en VV.AA., *Reformas para revitalizar el Parlamento español: Debate de expertos*, Madrid, Fundación alternativas, 2006, p. 30.

te inexistente sin la mediación de los partidos y que es necesario restablecer para conseguir un mayor equilibrio y mejorar la representatividad de la institución parlamentaria, recuperando su centralidad política, no para prescindir de dicha mediación la cual sigue siendo, en mi opinión, insustituible en la democracia representativa actual.

En este último apartado, voy a tratar de explorar algunas posibilidades para establecer canales de conexión directa entre ciudadanos y Parlamento. A mi juicio, la vía para hacerlo es, siguiendo a Presno, la de reivindicar la participación ciudadano en las distintas fases del procedimiento legislativo como concreción de la democracia deliberativa y como medio para combatir la fatiga del parlamentarismo de la que hablara en su día Kelsen⁶⁹. Esta participación se articularía en la fase de iniciativa y en la fase central (mediante el sistema de audiencias públicas o comparecencias —*bearings*—). Se citan así los ejemplos de Alemania, Portugal y otros países europeos como Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica e Italia⁷⁰. En cuanto a la fase final, la participación de los ciudadanos podría articularse mediante una ampliación de las posibilidades del referéndum, por ejemplo, introduciendo el referéndum abrogativo a la italiana. No me referiré más a ello, pues excede del ámbito de este trabajo, centrado en el Parlamento.

A este respecto, Presno critica la regulación actual de las comparecencias en el Reglamento del Congreso que las contempla como un medio de información de los diputados, no como una forma de participación. Lo mismo sucede en la mayoría de las CCAA, con la excepción de algunas de las que han reformado sus estatutos recientemente (Cataluña, Andalucía, Baleares y Aragón) y otras que contemplan este tipo de comparecencias con un carácter participativo en los reglamentos de sus respectivas asambleas legislativas (Asturias, Extremadura, Comunidad de Madrid y Región de Murcia)⁷¹. En términos generales, salvo en Asturias, la decisión sobre estas comparecencias está en manos de la mayoría y en ningún caso se contempla como un derecho de las organizaciones, sino como una concesión graciosa de los Parlamentos.

En el caso concreto de las Cortes Generales, se ha considerado la conveniencia de que en la tramitación de los proyectos y proposiciones, una vez superado el primer debate general, pudieran abrirse algunas vías de asesoramiento, expresión o contraste de posiciones, por parte de particulares con un interés legítimo en la cuestión por regular. Esta propuesta, formulada igualmente para la fase gubernamental de elaboración de los proyectos de ley, promueve la democracia participativa, pero, al tiempo, contiene riesgos ciertos de corporatismo, y no está exenta de

69 Vid. PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL, «La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia», *Asamblea*, núm. 27, 2012, p. 86; La expresión «fatiga del parlamentarismo» aparece en KELSEN, HANS, *Esencia y valor de la democracia* (Edición y traducción de Juan Luis Requejo Pagés), Oviedo: KRK Ediciones, 2006, p. 90.

70 Vid. PRESNO LINERA, MIGUEL ÁNGEL, «La participación ciudadana...», op. cit., pp. 104-105.

71 *Ibíd.*, pp. 105-111.

las llamadas «paradojas de la participación», es decir, que quienes tienen oportunidad de participar desisten de hacerlo, favoreciendo con ello la definición del interés general por parte de actores hipermotivados⁷².

Una segunda cuestión que debe tratarse al hablar de la relación entre los ciudadanos y el Parlamento es la relativa a la mediación que realizan los medios de comunicación a la hora de facilitar a los ciudadanos la información sobre las actividades del Parlamento. Probablemente, uno de los mayores retos que en la actualidad confrontan los Parlamentos es el de su relación con los medios de comunicación. Los ciudadanos conocen su actividad a través de esa intermediación, y ello es crucial para mantener el vínculo entre representantes y representados. En relación con esta labor de mediación o mediatización el principal problema, a mi juicio, tiene que ver con la falta de acoplamiento entre el Parlamento y los medios de comunicación.

Este problema podría resumirse diciendo que el Parlamento no está hecho para los medios y los medios de hoy tampoco están hechos para el Parlamento. El Parlamento no está hecho para los medios por su lentitud, por su tecnicismo, por el exceso de información irrelevante que genera, en parte motivado por la proliferación incontrolada de iniciativas de control sin objetivos claros, primando la cantidad por encima de la calidad. Y los medios no están hechos para el Parlamento porque privilegian lo sensacional, lo anecdótico o lo espectacular, frente a las cuestiones de fondo, porque carecen de periodistas especializados —la figura del cronista parlamentario está en peligro de extinción—, o porque dependen demasiado del poder o de los poderes.

V. UNA REFLEXIÓN FINAL

A la hora de analizar la crisis de representatividad de las instituciones parlamentarias en la actualidad hemos prestado atención a los partidos políticos y al propio funcionamiento de las cámaras. Sin embargo, sin negar la responsabilidad de los políticos, hay que considerar también, como recuerda lúcidamente Ruiz Soroa, el *lado oculto* del fenómeno de la desafección. Ese lado oculto, del que apenas se habla en los medios de comunicación porque no resulta agradable al público lector o televidente, es el lado de la ciudadanía⁷³.

En efecto, parece que hablar de las carencias y defectos de la sociedad española es un tabú. Yo me voy a limitar solo a recordar unos datos: La sociedad española es la que posee el índice más bajo de interés por la política de toda Europa, y cuyo grado de incompetencia y desorientación en cuanto a la comprensión de

72 Cfr. GUERRERO SALOM, ENRIQUE, *Reformas para revitalizar el Parlamento español*, Madrid: Fundación Alternativas, 2005, pp. 22-23.

73 RUIZ SOROÁ, JOSÉ MARÍA, «La presunta desafección democrática», en VV.AA., *Desafección política y sociedad civil*, Madrid: Círculo Cívico de Opinión, 2012, p. 19. Disponible en www.circulocivicodeopinion.es

su propio sistema institucional es de los más elevados en ese mismo ámbito. Como se extrae de un estudio de Gómez Fortes y otros, de 2010, citado por el propio Ruiz Soroa, «la falta de fortaleza y dinamismo de la sociedad civil española constituye una de las dimensiones básicas para entender el mediocre grado de calidad de nuestra democracia»⁷⁴. No es necesario decir que la solución a este problema excede con mucho de las limitaciones de este trabajo.

TITLE: *Political Parties and Political Disaffection: Proposals from the field of Constitutional Law*

ABSTRACT: *The phenomenon of political disaffection reflects the crisis of representativeness that democratic institutions are going through. Faced with this phenomenon, in this article we analyze the main dysfunctions that occur in the representative relationship and suggest possible solutions from the field of constitutional law. Major objectives of the proposed reforms are democratization of political parties, recovery of Parliament's political centrality, and creation of new direct participation channels for citizens and organized civil society.*

RESUMEN: *El fenómeno de la desafección política refleja la existencia de una crisis de representatividad de las instituciones democráticas. Ante este fenómeno, en el presente trabajo se analizan las principales disfuncionalidades que se dan en la relación representativa y las posibles soluciones que desde el campo del Derecho constitucional pueden contribuir a resolverlas. Las reformas que se proponen plantean como grandes objetivos la democratización de los partidos políticos, la recuperación de la centralidad política del Parlamento y la creación de nuevos canales de participación directa para los ciudadanos y la sociedad civil organizada.*

KEY WORDS: *Political parties, Parliament, representation, political disaffection.*

PALABRAS CLAVE: *Partidos políticos, Parlamento, representación, desafección política.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 15.11.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015

74 *Ibidem*, p. 19.