

DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Fernando Suárez González*

Transcurridos más de treinta años desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, resultaría de extraordinario interés encargar a una institución independiente la elaboración de un exhaustivo y detallado estudio acerca de su práctica aplicación y de la correspondencia entre sus formulaciones y la realidad de nuestra vida política democrática. Si la Real Academia Española no redujera la “auditoría” a su versión contable, me atrevería a proponer la necesidad de una buena “auditoria constitucional”.

Ya he utilizado en alguna otra ocasión¹ el esquema intelectual del Estado liberal-demócrata, tal como lo aprendí de mi maestro Fernández-Miranda² y a partir del cual se podría llevar a cabo el estudio que propongo, pasando revista a los cinco principios cuya vigencia simultánea configura una democracia verdadera.

LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO LIBERAL-DEMÓCRATA

Es el primero *el principio individualista*, por virtud del cual “el individuo tiene derechos que no debe al Estado, sino que le son inherentes como expresión de su misma naturaleza”³. Es obvio que son miles los que han especulado en torno a este principio, cuya sola formulación ahorra muchos comentarios. Citaré solo a un

* Sesión del día 15 de diciembre de 2009.

¹ En *Altar Mayor*, nº 111, enero 2007, tomo I, p. 55 y ss.

² *El problema político de nuestro tiempo*, Alférez, Madrid, 1950.

³ Battaglia, *Estudios de Teoría del Estado*. Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Madrid, 1966, p. 162. Vid. también las pp. 175 a 195 y la bibliografía sobre el tema que recoge el autor.

clásico y a un contemporáneo. El clásico es Benjamín Constant: “Los ciudadanos poseen derechos individuales independientes de toda autoridad social o política y toda autoridad que viola esos derechos se convierte en ilegítima” ... “Ninguna autoridad puede atentar contra esos derechos sin desgarrar su propio título” ... “Yo sostengo que los individuos tienen derechos y que esos derechos son independientes de la autoridad social, que no puede atentar contra ellos sin hacerse culpable de usurpación”⁴.

Con el reconocimiento de estos derechos —ha venido a subrayar el Cardenal Herranz— se ha contribuido “a poner en el centro de la realidad jurídica a su verdadero protagonista, que no es el Estado sino el hombre, con su inalienable dignidad y libertad”. Cuando, por el contrario, se acepta que la racionalidad de las leyes depende únicamente de la decisión de la mayoría estamos frente a la que ha sido justamente llamada “una deriva totalitaria de la democracia”⁵.

Es claro que el Título I de la Constitución consagra con suficiente amplitud este principio, pero no es menos cierto que su aplicación ha suscitado grandes perplejidades.

Por citar las mayores de las mías, cuando voté la Constitución entendí que en el “todos” del artículo 15 estaba incluido el “*nasciturus*”, de quien pensaba yo que se tenía por nacido para todos los efectos que le fueran favorables⁶; cuando leí en el artículo 32 que “el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio *con plena igualdad jurídica*” no se me ocurrió que fuera necesario predicar la plena igualdad jurídica de dos hombres o de dos mujeres; y cuando respaldé que nadie pudiera ser privado de sus bienes sino de conformidad con lo dispuesto por las Leyes, no imaginé que se pudieran dictar decretos-leyes particulares para expropiar a nadie.

El segundo es *el principio nomocrático*, el imperio de la ley, el saber a qué atenerse, que podría explicarse con una antología de Aristóteles: “Es preciso preferir la soberanía de la ley a la de uno de los ciudadanos”; “las leyes ... son la regla a que ha de atenerse el magistrado —que es para Aristóteles el poder ejecutivo— en el ejercicio del poder y en la represión de los delitos que se cometan atentando a estas leyes”; “no hay, pues, buen gobierno, sino donde en primer lugar se obedece a la ley”⁷.

⁴ Constant, *Principes de politique (1815), Ecrits politiques*, Gallimard, 1997, pp. 317-318 y 514.

⁵ *La democracia totalitaria*, Discurso al recibir el Premio Bonifacio VIII en *L'Observatore Romano*, en Alfa y Omega, 5 noviembre 2009, p. 9.

⁶ No se ignora que el Código Civil exige que viva veinticuatro horas enteramente desprendido del seno materno, pero ello es “para los efectos civiles”, no para que tenga derecho a la vida.

⁷ *Política. Puesta en lengua castellana* por Patricio de Azcárate, Medina y Navarro editores, Madrid, s.f., pp. 119, 185 y 199.

Por supuesto que en el principio nomocrático hay que considerar incluidas las exigencias formales y materiales que deben revestir las leyes, que no pueden ser inestables, ni confusas, ni ambiguas, como las que se nos ofrecen con más frecuencia de la deseable, y mucho menos suspendidas de hecho para negociar con terroristas. El Parlamento no cumple su función cuando se limita a sancionar literalmente y sin debate alguno acuerdos adoptados fuera de su seno y se deteriora y empobrece cuando el Gobierno abusa de los decretos-leyes. Me remito en este punto al libro *Crisis económica y transformación del Estado* que acaba de publicar Luis María Cazorla⁸ y en el que se alerta sobre la aprobación del ingente gasto público anticrisis mediante reales decretos-leyes que considera de dudosa constitucionalidad y sobre el debilitamiento de las Cortes Generales que ello supone, en perjuicio de la calidad del sistema democrático español.

El tercero es *el principio de equilibrio de poderes* que arranca de Locke y Montesquieu⁹ y que han revisado con agudeza Loewenstein¹⁰ y Pedro Schwartz¹¹. Aquí habría que examinar las interferencias gubernamentales en la designación y en la actuación de los jueces o la muy comentada politización del Consejo General del Poder Judicial, al que se refirió en la última sesión D. Alejandro Nieto y del que ha llegado a decir uno de sus vocales que se hizo para garantizar la independencia y ha terminado por convertirse en una especie de “miniparlamento controlado por los partidos políticos”¹², pero me bastan los muy esclarecedores párrafos que ha escrito Schwartz sobre la confusión de poderes¹³.

El cuarto es *el principio democrático*, por virtud del cual toda norma y todo poder emanan de la voluntad de los ciudadanos, de modo que, si bien el ciudadano se encuentra sometido al poder, como el poder está subordinado a la ley y la ley es creación de la voluntad del ciudadano, resulta que ese ciudadano, al obedecer a un poder que solo manda lo que la ley permite, se está obedeciendo a sí mismo, respondiendo así a la dificultad formulada por Rousseau que consistía en “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado y por la cual cada uno, uniéndose a los demás, sólo se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior”¹⁴.

⁸ Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona 2009.

⁹ Cfr. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, 2ª edición, Revista de Occidente, Madrid, 1951, pp. 141-143.

¹⁰ *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1964, p. 54 y ss.

¹¹ *En busca de Montesquieu. La democracia en peligro*, Ediciones Encuentro, 2006, p. 26.

¹² Azparren Lucas, en *La Nueva España*, Gijón, 27 de julio de 2007, p. 17.

¹³ *Loc. cit.* p. 28 y ss.

¹⁴ *Du contrat social ou Principes du droit politique*, libro I, c. VI, en *Oeuvres complètes*, Senil, 1971, vol. 2, p. 522.

Al examinar la vigencia del principio democrático habría que entrar a fondo en la trascendental cuestión de si la mayoría parlamentaria influye decisivamente en las acciones del gobierno o si es más bien el gobierno quien impone sus decisiones a la mayoría parlamentaria y excuso decir que estoy enteramente de acuerdo con Jiménez de Parga, que ya en 1993 publicó su libro “La ilusión política”¹⁵ en el que contestaba afirmativamente a su pregunta “¿Hay que reinventar la democracia en España?”.

Por fin, el quinto principio, al que me propongo dedicar mis reflexiones es *el principio representativo-voluntarista*, por virtud del cual, al no ser posible que todos los ciudadanos adopten directa y constantemente las decisiones, delegan esa función en representantes, libre y periódicamente elegidos. La forma más elemental de participación en la vida política es la de que los hombres libres elijan a quienes les dirijan. De ahí el sufragio universal para la elección de los representantes del pueblo.

Si he escogido este último principio, a riesgo de abordarlo ante Académicos que saben del tema mucho más que yo, es porque le concedo la máxima importancia para conservar y perfeccionar la vigencia de todos los demás.

EL ESQUEMA CONSTITUCIONAL Y SU REALIZACIÓN

El esquema representativo está perfectamente claro en la Constitución: Las Cortes Generales representan al pueblo español, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución (artículo 66).

Tanto los diputados como la mayoría de los senadores son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y son electores y *elegibles* todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos (artículos 68 y 69).

Las Cámaras eligen sus respectivos presidentes (artículo 72.2) y el Congreso otorga su confianza al candidato a Presidente del Gobierno (artículo 99.2), pudiendo retirársela aprobando por mayoría absoluta la moción de censura (artículo 113.1).

Resulta pues, absolutamente clave la elección de los representantes del pueblo, *instrumentada* a través de los partidos políticos que “expresan el pluralismo

¹⁵Alianza Editorial, Madrid. El autor declara abiertamente en esa importante obra que “varios años después de la entrada en vigor de la Norma Suprema de 1978, la gran ilusión de la tarde del sábado se ha convertido en desilusión durante la jornada del domingo”.

político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son *instrumento* fundamental para la participación política”.

Este carácter *instrumental* de los partidos quiere decir que *sirven* al objeto de que los ciudadanos participen en la vida pública, pero en modo alguno que sean ellos los que tienen el derecho a esa participación. Son los ciudadanos —a tenor del artículo 23— los que “tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” y el “derecho a acceder *en condiciones de igualdad* a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

En la práctica española, sin embargo, las cosas funcionan de muy distinta manera.

Sin que ningún precepto de la Constitución lo contemple, las elecciones generales legislativas se han convertido en un duelo entre los candidatos a la Presidencia del Gobierno que, hasta la fecha, han encabezado siempre la lista de su partido por la circunscripción provincial de Madrid. Como él es, precisamente, el líder del partido que ha intervenido decisivamente en la confección de las listas presentadas en toda la Nación, el mecanismo aparece invertido y no son los diputados de su grupo los que le otorgan la confianza sino los que tienen que procurarse la suya para participar en la investidura.

De ahí la gravísima crisis que sufre la representación política en España.

“Existe desde hace muchos años —ha escrito Peces Barba—¹⁶ una política de instrumentación de todas las instituciones, al servicio del Poder Ejecutivo, sin respeto y con malos modos. Se estima que todos los organismos y quienes los dirigen se subordinan a las directrices que manda el Presidente del Gobierno de turno, sea cual sea su color político. Estamos ante una patología preocupante y contraria a los principios de un sistema democrático parlamentario, con separación de poderes y de funciones, donde se tergiversan los contenidos de la Constitución y todo se coloca *contra legem al* servicio del jefe”.

A veces da la impresión de que habiendo sido tantos los estudios sobre la conversión de la democracia de partidos en “partitocracia”, no merece la pena insistir en el asunto que es ya un lugar común y acerca del cual es arriesgado intentar aportación original alguna. Si me he decidido a volver sobre el asunto, no es para visitar a Pareto, a Michels, a Schumpeter, a Dahls o, entre nosotros, a Fernández de la Mora que tan lúcidamente sintetizó a los anteriores¹⁷ y que llegó a la conclu-

¹⁶ “Las malas formas”, en *El País*, 13 julio 2007, p. 13.

¹⁷ *La partitocracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977.

sión —que de ninguna manera comparto— de que “la partidocracia no es ni una forma degenerativa, ni patológica, como pretenden los penúltimos apologistas del esquema rousseauiano, sino “la desembocadura lógica del Estado demoliberal de partidos”, “el espontáneo producto final del sufragio universal inorgánico”¹⁸.

Precisamente porque me parece de la máxima urgencia e importancia impedir que el desencanto definitivo de los ciudadanos pueda llevar al fracaso democrático que tiene en España tan amplios precedentes, rehuyo integrarme en la cultura política de resignación que denunció Jiménez de Parga¹⁹, una resignación que empieza ya a ser tópica en amplios sectores de nuestra sociedad, y me atrevo a replantear el problema clave de la representación política, que es para Fraga Iribarne una “idea básica de la cultura política occidental” y “el tema quizá más difícil, por ser el más importante, de la teoría política”²⁰.

CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Desde que se aceptó que “en un Estado libre... es necesario que el pueblo haga por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo”²¹, o —lo que es igual— que como todos los ciudadanos no pueden participar en el proceso de toma de decisiones, es esencial que puedan elegir a los decisores, la literatura sobre la representación política es tan extraordinariamente abundante que resulta audaz sugerir siquiera que se conoce.

Alvaro D’Ors, partiendo de que las nociones de Derecho Público se aclaran mejor teniendo en cuenta su origen en el Derecho Privado, distinguió en un sintético artículo hasta cinco sentidos distintos de la palabra representación²² —jurídico, abreviativo, estético, simbólico y conceptual— y era inequívoco el sostener que, según el sentido estrictamente jurídico, la representación consiste en “la sustitución de una persona, física o jurídica, por otra persona *necesariamente física* capaz de actuar en Derecho: *Homo pro persona*. Esta necesidad de un representante físico —de un *homo*— quiere decir que no hay verdadera representación jurídica cuando el representante es una persona colectiva, pues esta necesita, a su vez, una persona física que la represente... Sólo puede ser representante quien pueda “personarse” en Derecho”²³.

¹⁸ *Op. cit.* p. 205.

¹⁹ *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Ariel 1993, p. 13.

²⁰ *Legitimidad y representación*, Grijalbo, Barcelona, 1973, p. 163.

²¹ *Montesquieu, Esprit des lois*, libro XI, 6.

²² “El problema de la representación política”, en *Rev. de Derecho Público*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, n.º 28, julio-diciembre 1980, p. 11 y ss.

²³ *Loc. cit.* p. 12. Es de advertir que la tesis de D’Ors es la de que “el haber entrometido la idea de representación en la teoría política democrática no pasa de haber sido un recurso de seducción, que perturba profundamente una comprensión de la realidad política a la vez que la idea de la verdadera representación.

Al trasladar ese concepto a la representación política en la que el representado no es nunca una persona singular, como es en cambio frecuente en las relaciones jurídicas privadas, la exigencia del representante persona física se mantiene invariable.

Ya había explicado Constant²⁴ que “el sistema representativo es un encargo dado a un cierto número de hombres por la masa del pueblo, que quiere que sus intereses sean defendidos y que, sin embargo, no tiene tiempo para defenderlos siempre por sí mismo. Es lo que hacen los hombres ricos cuando toman intendentes. Pero —salvo que sean insensatos— los hombres ricos que tiene intendentes examinan, con atención y severidad, si esos intendentes cumplen con su deber, si no son negligentes, ni corruptibles, ni incapaces; y para juzgar la gestión de esos mandatarios los comitentes con prudencia se ponen bien en antecedentes de los asuntos cuya negociación les confían. Los pueblos que para gozar de la libertad que les conviene recurren al sistema representativo deben ejercer igualmente una vigilancia activa y constante sobre sus representantes y reservarse momentos, no separados por intervalos demasiados grandes, para ejercer el derecho a separarlos si han burulado sus promesas y el de revocar los poderes de los que habrían abusado”.

Ahora bien: Si es a los electores a quienes corresponde el derecho de prescindir de sus representantes en elecciones periódicas, es porque éstos son responsables personales²⁵ hasta el punto de que “si no hay responsabilidad, no hay representación propiamente dicha”²⁶.

En su famoso discurso a sus electores de Bristol, el 3 de noviembre de 1774, sintetizó Burke su función de representante: “Mis electores tienen sobre mí el derecho a que no defraude las esperanzas que en mí han depositado... Deseaban que los diputados de Bristol fueran escogidos para representar a la ciudad y al país y no para representarlos a ellos exclusivamente... La gloria de un representante debe consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y la comunicación sin reservas con sus electores. Sus deseos deben tener para el un gran peso, su opinión máximo respeto, sus asuntos una atención constante. Es su deber sacrificar su reposo, sus placeres y sus satisfacciones a las de aquellos y, sobre todo, preferir, siempre y en todas las ocasiones, el interés de ellos al suyo propio. Pero su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia de hombre ilustrado, sacrificará a vosotros y no a ningún hombre ni grupo de hombres”²⁷.

²⁴ Constant, “De la liberté des anciens comparée a celle des modernes (1819)”, en *Écrits politiques*, Gallimard, 1997, pp. 615-616.

²⁵ Para Friedrich, “la representación va estrechamente ligada a la conducta responsable” y “la responsabilidad política secularizada se concibe en términos de una relación *entre seres humanos*”. Gobierno constitucional y democracia, II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, p. 23.

²⁶ Fraga, *Legitimidad y representación*, cit. p. 175, n.º. 26.

²⁷ Cit. por Fayt, “Representación política”, en *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989, p. 602.

La democracia exige que sólo se pueda otorgar representación a personas que inspiren *confianza*, base psicológica de la representación y ello exige un proceso de selección que no se consigue con listas cerradas y bloqueadas, porque no es posible tener confianza en una lista. Desde esta lógica, la democracia es también el método de elección de los representantes que adquieren una responsabilidad ante los electores, responsabilidad exigible en el momento de la reelección²⁸. De ahí la necesidad de elecciones periódicas.

Son numerosos los que subrayan el carácter de rendición de cuentas que tienen las elecciones periódicas, es decir, el juicio retrospectivo sobre lo que han hecho los representantes²⁹, pero es evidente que en el sistema de listas cerradas, quien toma cuentas al representante es el partido y al ciudadano se las rinde, si acaso, el partido.

Al final, si los representados no pueden enjuiciar la conducta de todos y cada uno de sus representantes, el único que lo puede hacer es el líder del partido que los incluyó en la lista y esto sólo lo hace cuando le han desobedecido a él o cuando su actuación afecta a las *perspectivas electorales* del partido. De ahí la observación de Porras Nadales de que “no se cesa a un político corrupto por el hecho de ser responsable de la corrupción, sino por atentar a la “imagen” y por tanto a las perspectivas electorales de la fuerza política a la que pertenece”³⁰. No está de más observar que si la selección de nombres corresponde exclusivamente a un líder y a los ciudadanos no se les pide sino el respaldo a dicha selección, deberían ser los líderes quienes respondieran de sus errores, al menos en los casos más graves, y no se limitarían a eliminar de su entorno a quienes ellos mismos promocionaron.

Es un hecho que los partidos políticos han convertido su carácter *instrumental* en un papel *esencial* de manera que la representación política se ha deslizado desde los ciudadanos protagonistas a los partidos intermediarios que han suplantado a aquellos. Ya en 1958 utilizó Basso la expresión “príncipes sin cetro” para referirse a los titulares de los derechos políticos, teóricos depositarios de los valores de la soberanía popular³¹.

La personalización del proceso representativo que pretendemos los defensores de la elección de personas y no de listas cerradas se considera por algunos

²⁸ Cfr. Martínez Rodríguez, *Calidad de la democracia y representación política*, Jurado Nacional de Elecciones, Lima, 2006, p. 9.

²⁹ Vid. los autores citados por Martínez Rodríguez, en *loc. cit.* p. 26, y sobre todo Sartori, “En defensa de la representación política”, en *Claves de la Razón Práctica*, nº 91, 1999, p. 235.

³⁰ *El orden comunicativo*, en Merlini, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli Editori, Firenze, 2009, p. 167.

³¹ *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, 1958.

producto de una *visión relativamente elemental* del problema y se dice que “proyecta el ideal implícito de un representantes político polifacético y multifuncional, auténtico *superman* de la política, capaz de otorgar coherencia programática y solvencia ideológica a sus propuestas, de atender instantáneamente al conjunto de necesidades y demandas emergentes presentadas por los ciudadanos y grupos sociales, de conformar constructivamente mayorías gubernamentales estables y de reproducir simbólicamente el pluralismo subyacente a lo largo del tiempo”³².

No todo ello es verdad. El Parlamento no es ni tiene por qué ser una reunión de expertos en las innumerables cuestiones que aborda, sino una asamblea de ciudadanos libres y responsables que, con los asesoramientos e informes que juzguen precisos, deciden con sentido común lo que estiman más conveniente para la comunidad.

Sé bien que estos puntos de vista no son compartidos por estudiosos eminentes que observando la realidad de los hechos aceptan que las relaciones entre representantes y representados estén mediatizadas por el poderoso intermediario que es el partido político. García Pelayo ha llegado a escribir que el diputado tiene que ser libre, pero que “siendo elegido por su inclusión en las listas electorales y no por sus condiciones personales carece de legitimidad última para seguir líneas divergentes de los partidos”³³. Su fiel discípulo Rubio Llorente, llevando el razonamiento hasta sus últimas consecuencias, no encuentra inconveniente en entender que la representación política la ostentan efectivamente los grupos parlamentarios, no lo individuos que los componen, y que son estos grupos y no sus miembros los que actúan como representantes libres y no vinculados al mandato de sus electores³⁴. También Sánchez Ferriz se inclina por no seguir manteniendo la ficción y por reconocer que en un Estado de partidos, “éstos son el mejor reflejo que aquella puede hallar en los órganos de decisión”³⁵.

Para mí se trata de seleccionar *personas* y tal selección corresponde, de manera inequívoca, a los ciudadanos, no a los partidos políticos. No deja de ser sintomático que en algunas de las exhortaciones que la Conferencia Episcopal Española ha dirigido a los ciudadanos con motivo de las convocatorias electorales, ha pedido que se tenga en cuenta “*sobre todo la honradez y la capacidad de las personas* y la acreditada solvencia de ellas y de los grupos para servir al bien común, respetar la dignidad inviolable de la persona humana y garantizar los derechos fun-

³² Porras Nadales. “El orden comunicativo de la representación política”, en su obra *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 173.

³³ *El Estado de los Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 98.

³⁴ “El Parlamento y la representación política”, *Congreso de los Diputados*, Madrid, 1985, p. 162 y ss. Rubio Llorente, a mi juicio, se equivoca al afirmar que, “en definitiva, así es como el ciudadano lo entiende a la hora de emitir su voto”.

³⁵ “Representación política”, en *Diccionario Electoral*, cit. pp. 623-624.

damentales de todos. *Por ello no es indiferente la conducta personal del candidato, pues la vida personal es muy difícilmente separable del comportamiento público*³⁶. Es evidente que tan prudente y justificado consejo a los votantes resulta imposible de seguir en el sistema de listas cerradas y bloqueadas, pero no anticipemos los razonamientos. Lo importante, por ahora, es tener presente que para que los ciudadanos seleccionen —o lo que es lo mismo, elijan— a sus representantes, resulta de capital importancia el sistema electoral.

LOS SISTEMAS ELECTORALES

No es posible reproducir aquí el interminable debate entre las ventajas o inconvenientes del sistema mayoritario (que potencia la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, porque puede no asegurar la representación de muy amplias minorías) o del sistema proporcional (que asegurando la representatividad de las diferentes sensibilidades —lo que es importantísimo en situaciones multiregionales o multilingües— puede conducir a la inestabilidad de los gobiernos).

De lo que yo sé, en los países de colegios uninominales, las propuestas de reforma del sistema electoral no encuentran demasiado eco. Por el contrario, en los países de sistema proporcional la insatisfacción se traduce en polémicas interminables y las propuestas van desde la implantación del uninominalismo al proporcionalismo puro, sin correctivo alguno, o a fórmulas de votos preferentes o transferibles, de utilización de los restos o de premios a la lista más votada.

Ya en 1958 escribía Pergolesi que a la pasión de los debates contribuyen orientaciones teóricas y valoraciones históricas y sociológicas, “pero sobre todo, en la concreción de la lucha, cálculos de los partidos para poner en práctica el sistema que, en la contingencia de la situación, prevén que pueda ser para cada uno el más útil o el menos arriesgado”³⁷.

Entre nosotros, el más caracterizado defensor del sistema mayoritario ha sido, sin duda, Manuel Fraga Iribarne.

Durante los debates sobre la Constitución, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, en mayo y junio de 1978, Fraga —que no deseaba que el procedimiento electoral figurara en

³⁶ Así, literalmente, en la que se hizo pública el 12 de mayo de 1995 ante las elecciones municipales y autonómicas del 28 de mayo de aquel año. En la Doctrina de la Iglesia Católica es patente que las asambleas legislativas democráticas son una “selección de hombres” que sea la imagen de la múltiple vida de todo el pueblo. Vid. el *Radio-mensaje de Navidad* de Pío XII en 1944, que es un verdadero discurso sobre la democracia.

³⁷ *Diritto Costituzionale*, 12ª edic., CEDAM, Padova, 1958, pp. 293-294.

la Constitución, porque prefería que la Ley electoral tuviera amplia flexibilidad para elegir un modelo u otro— declaró su preferencia por el sistema mayoritario, aún reconociendo que perjudicaría a su grupo.

Para Fraga, “el sistema de representación proporcional... no es un buen sistema, porque tiene que realizarse por listas”. Si estas tienen numerosos miembros, los electores no conocen, ni vagamente, más que a los tres o cuatro primeros. Los representantes no son designados por los representados que delegan esa designación en las maquinarias de los partidos. El sistema de listas es el paraíso de los “cuneros”, que es el nombre que se dió en nuestro país justamente a los que no debían llegar a las Cortes. El sistema lleva, en definitiva, según Fraga, a la “partitocracia”, es decir al predominio de los partidos que monopolizan el proceso político, pero también a la fragmentación de los partidos mismos, lo que dificulta la formación de gobiernos estables.

De ahí que Fraga prefiera el sistema mayoritario, en el que el candidato tiene que aparecer en su distrito, tiene que contestar a preguntas y tiene que responsabilizarse³⁸.

“No tengo duda alguna —insistía Fraga en 1987³⁹— en la superioridad del sistema electoral mayoritario sobre los diversos sistemas de representación proporcional”. Aducía el autor seis razones:

1. La experiencia, siempre capital en política. Los países que lo han mantenido se han defendido mejor, lo mismo en tiempos normales que en épocas de crisis.
2. La clara diferencia entre la representación directa de un distrito por una persona concreta y la vaga relación de los miembros de una lista con una provincia entera. “En el primer caso —escribe Fraga— no hay más remedio que ocuparse y pasar allí los fines de semana; en el segundo, la responsabilidad y el concepto mismo de representación se diluyen”.
3. En el sistema mayoritario, la relación del partido con los representantes y con los representados es más correcta: “La burocracia del partido no impone, sin más, sus listas; un diálogo triangular da lugar a una dialéctica más auténtica”.

³⁸ La actitud de Fraga en los debates constitucionales se puede comprobar en su libro *Razón y pasión de Estado*, Planeta, 1985, pp. 41, 122 a 124 y 157.

³⁹ “Sociedad abierta y sistema democrático”, en *El País*, 5 septiembre 1987, p. 9.

4. Se limita el margen de las aventuras personales y de la intrigas caciquiles. “El que se descuide no sale y hay que reunirse en pocas formaciones, grandes, estables y responsables”. Lo que equivale a decir —el comentario es mío— que al disputarse un solo escaño no pueden aspirar a él más de dos o tres partidos, lo que evita la proliferación de éstos.
5. “Se clarifican las relaciones entre Gobierno y oposición; el pueblo sabe lo que vota; no hay funambulescos cambios de pareja; la vida política se vuelve más estable, más segura y más digna”.
6. “Así como es más fácil hacer una mayoría y, en base a ella, un Gobierno firme, es también más fácil cambiarla y poner otro Gobierno, si las cosas no van bien. Por otra parte, un Gobierno firme y una oposición responsable tienen menores tentaciones de demagogia y manipulación”.

También el magistrado y ex-diputado independiente en la lista del PSOE Ventura Pérez Mariño⁴⁰ ha sostenido que los políticos “no representan en su conjunto los intereses de los ciudadanos” y ha apostado por un sistema electoral basado en la creación de distritos “unipersonales”. Pérez Mariño, que eludió hacer declaraciones sobre su etapa como diputado del PSOE, explicó que estos distritos deberían elegir a un representante por cada 50.000 habitantes, aludiendo al sistema británico de representación. Para el magistrado de la Audiencia Nacional, en el año 2000 “no existirán diferencias ideológicas entre los representantes políticos”, por lo que, a su juicio, los electores deberán optar entre los políticos que “les ofrezcan más confianza y una mayor capacidad de gestión”.

Cuando Indro Montanelli propuso en un resonante artículo cambiar la ley electoral italiana y sustituir el criterio proporcional por el uninominal o mayoritario⁴¹ su fundamental argumento fue el de conseguir la independencia de los diputados: “Cada partido debe presentarse en cada colegio con el nombre y con el rostro de algún personaje que disfrute de amplio crédito entre los electores. Este, una vez elegido, sabrá muy bien que debe el éxito a su propio atractivo, no al partido, y ello lo hará mucho más independiente de él que los subalternos del secretario que hace las listas, respecto de los cuales tiene también la ventaja de que está mucho menos apegado al escaño, porque incluso perdiéndolo conserva el rango que ya antes le había hecho eminente”.

⁴⁰ Declaraciones en Salamanca el 13 de marzo de 1995, según la Agencia EFE. Vid también García Trevijano, *Frente a la gran mentira*, Espasa, Madrid, 1996, p. 37.

⁴¹ *La soluzione ci sarebbe: Cambiare sistema elettorale*, en OGGI, 15 mayo 1987.

Aunque yo no creo que sólo con un sistema mayoritario se puedan elegir diputados independientes, me parece indispensable garantizar esa condición a todos cuantos figuran en listas de partido.

También Popper, en un conocido artículo⁴², demostró su preferencia por el sistema británico en el que si el representante de un distrito electoral cree que el interés de su distrito (quizá incluso el de todo el pueblo) exige votar contra su partido o incluso romper con él está obligado a hacerlo. Recordaba Popper que Winston Churchill, el más grande estadista del siglo según él, no fue nunca un acólito secuz y cambió dos veces de partido. Por el contrario, en el sistema proporcional, el diputado individual es elegido oficialmente como representante de su partido, está atado moralmente a él y para votar en contra tendría la obligación moral de dimitir.

Por el lado contrario, y sin salir de nuestra Academia, ha subrayado Pedro Schwartz, comentando a Stuart Mill que “el sistema uninominal a una sola vuelta —se refiere también al utilizado en el Reino Unido— tiende a dar al ganador una proporción de escaños mucho mayor que la de votos, lo que lleva a que el gobierno que goza de mayoría absoluta en la Cámara haya resultado elegido por una minoría de los votantes y no digamos de los ciudadanos”⁴³.

LA OPCIÓN DE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA

Desde los momentos germinales de la actual democracia española se discutió apasionadamente la oportunidad y conveniencia de implantar uno u otro sistema. Muchos recordarán aún que, durante los debates de la Ley para la Reforma Política, en noviembre de 1976, cuando se abrían las puertas a la sucesiva Constitución, el procurador Martínez Esteruelas realizó una defensa brillantísima del sistema mayoritario, pensando en la estabilidad política de la Nación, en la conveniencia de crear fuerzas políticas sólidas ajenas al fraccionamiento multipartidista, y con advertencias tan fundamentadas como las siguientes:

“Los problemas de designación de candidatos por el sistema de las listas en la representación proporcional —dijo entonces Martínez Esteruelas— que propician hasta el abuso el caciquismo de los prohombres de los partidos y el carácter burocrático y oligárquico de éstos; el autoritarismo en que se inspiran las relaciones entre diputados y líderes políticos, ya que a los afiliados a un partido les

⁴² “Apuntes a la teoría de la democracia”, en *El País*, 8 de agosto 1987. Digo que fue resonante porque provocó la réplica de Morodo (“Karl Popper y la democracia reducida”, en *El País* 13 de agosto de 1987) y los comentarios de Colomer (“La democracia bipartidista de Karl Popper”, en *El País*, 25 de agosto de 1987), Álvarez (“El poder de los partidos”, en *ABC*, 25 de agosto de 1987) y el ya citado de Fraga.

⁴³ *En busca de Montesquieu*, cit. p. 94.

resulta casi imposible desalojar de sus puestos a unos líderes bien atrincherados en los artificios del sistema electoral; la capacidad decisoria y de maniobra que se otorga a los pequeños partidos, que pueden por sí solos adular con sus compromisos el resultado de las elecciones... son no pequeños inconvenientes de la representación proporcional que por imperativos del tiempo me limito a enunciar. Y no olvidemos —terminaba Martínez Esteruelas— que, una vez instaurado, el sistema proporcional es de difícil sustitución, dado que sus beneficiarios cuentan definitivamente con los resortes de poder precisos para impedirlo⁴⁴.

Estas importantes palabras, que hoy resultan en buena medida proféticas, no podían bastar, sin embargo, para ignorar que la proporcionalidad resultaba indispensable para descubrir la realidad de nuestro pluralismo político y de medir en las urnas la implantación de cada cual. Que las Cortes reflejaran ese pluralismo en proporción a su verdadero alcance era, por así decir, una cuestión previa y las fuerzas políticas que estaban al margen del sistema no hubieran aceptado una solución distinta.

La ponencia que defendió el Proyecto sugirió algo de ésto cuando —contestando a Martínez Esteruelas— dijo terminantemente lo que sigue: “La colaboración de todos los grupos políticos —una idea en la que estamos también mayoritariamente de acuerdo— nos parece absolutamente indispensable y la única vía para llegar a ello es la de propiciar la implicación de los representantes de las distintas fuerzas sociales y políticas en la tarea constitucional. La participación en el juego político determina por sí misma un compromiso fáctico que reduce las marginaciones voluntarias; y es absolutamente necesario que las decisiones de las Cortes Españolas (que, no nos engañemos, van a tratar de acometer tareas constitucionales) sean aceptadas por todos los españoles. Esto, naturalmente se logrará si en ellas se siente representado, a través de la posibilidad, al menos, de haber tenido acceso a esta Cámara, todo el pueblo español⁴⁵”.

La oposición de Alianza Popular se superó con una fórmula que matizaba el sistema proporcional con dos afirmaciones. 1^a.- “Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragio para acceder al Congreso”, y 2^a.- “La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número inicial de diputados para cada una de ellas”.

Esa es, aproximadamente, la misma fórmula que se pactó con la oposición para redactar el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, por el que se rigieron

⁴⁴ También en la Constituyente italiana Luigi Einaudi había defendido el sistema uninominal y prevalentemente mayoritario que, según él, constituía el único antídoto válido contra la “dictadura de los partidos”.

⁴⁵ Olarte Cullén, en *Cortes Españolas*, Diario de las Sesiones del Pleno, X Legislatura, nº 29, p. 160.

las primeras elecciones y que básicamente se inscribió después en el artículo 68 de la Constitución.

El citado Real Decreto-ley permaneció en vigor después de aprobada la Constitución sólo para el supuesto de disolución de las Cámaras sin que se hubiera aprobado la indispensable Ley orgánica electoral. Ocurrió precisamente así y las elecciones del 1 de marzo de 1979 se celebraron con arreglo al mismo. Tampoco en la legislatura de 1979 se aprobó la Ley, de modo que las elecciones de 1982 se celebraron también por el Real Decreto-ley, que era ya —según Jorge de Esteban⁴⁶— “de dudosa constitucionalidad”. Sólo en 1985 se aprobó la Ley orgánica del Régimen electoral general, que mantuvo idéntico criterio. Como ha subrayado Trías Bes⁴⁷, que formó parte de la comisión que alcanzó el pacto inicial aludido, la fórmula se redactó con carácter provisional y de urgencia y —como sucede con frecuencia en España— lo provisional se ha convertido en regular.

Ahora bien: El artículo 96.2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, a cuyo tenor “en el caso de elecciones al Congreso de los Diputados serán también nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubiera modificado, añadido, señalado o tachado nombres de los candidatos comprendidos en ella o alterado su orden de colocación, así como aquellas en que se hubiera producido cualquier otro tipo de alteración”, no procede de la Ley para la Reforma Política ni de la Constitución, sino de ese pacto entre los partidos, cuyas cúpulas estuvieron de acuerdo en atribuirse el monopolio de la confección de las candidaturas. El resultado es el siguiente panorama, que refleja la insatisfactoria realidad actual, sólo en parte coincidente con las formulaciones constitucionales:

LA REALIDAD ACTUAL

1. Listas cerradas y bloqueadas. El problema de elaborarlas

Es muy difícil de entender que los electores tengan que votar en bloque a todos los componentes de una lista en cuya confección no han participado, lo que supone una desnaturalización de la democracia. “Muchos electores —escribió hace ya años López de Pablo⁴⁸— tienen la sensación de que no eligen a sus parlamentarios o ediles, sino que entregan su confianza, sin condiciones, a los conductores his-

⁴⁶ “Un anteproyecto de Ley electoral para España”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, número monográfico 15, Madrid 1989, p. 759. El autor había recibido del Ministro del Interior de la UCD, Juan José Rosón, el encargo de redactarlo pero no lo vió tramitado.

⁴⁷ “Ley electoral general”, en *ABC*, 5 julio 2007, p. 26.

⁴⁸ “Cercos a la dictadura dedocrática”, en *YA*, 23 de enero de 1986, p. 9. El periodista comentaba la introducción de la elección en listas abiertas del comité ejecutivo de Alianza Popular.

tóricos de los distintos partidos, que son los auténticos “grandes electores” con poder para hacer y deshacer en las listas”.

Meses antes de las primeras elecciones generales del 15 de junio de 1977 planteó José Bugada que la polémica sobre el sistema electoral, es decir, sobre la opción entre sistema proporcional o mayoritario, había eludido otros problemas que podrían afectar decisivamente a nuestra naciente democracia, uno de los cuales era el de las listas abiertas o cerradas⁴⁹. “Parece una cuestión de detalle, pero no lo es ni mucho menos”, decía el escritor. “Estamos en España en una coyuntura muy especial, que supone normalmente la sustitución de una clase política por otra nueva. Pienso que no se le puede hurtar al cuerpo electoral el derecho de que sea él quien decida sin cortapisas qué nombres van a componer esa clase política. Con la candidatura cerrada quien lo decide en realidad son las burocracias de los respectivos partidos, que presentan una opción que no se puede modificar”. Para Bugada, elegir el partido y aceptar a los hombres que el partido imponga es “un torpedeo en la misma santabarbara de la democracia”.

Los partidos más fuertes prefieren las listas cerradas porque es la mejor forma “de imponer la oligarquía de sus élites”, pero de lo que se trata es de todo lo contrario. “En realidad —concluía Bugada— el sistema de lista cerrada tiene profundas afinidades con la designación a dedo”.

La antología de opiniones contrarias a las listas cerradas y bloqueadas empieza a ser inabarcable. De Castellanos a Martínez Rodríguez, de González Ballesteros a Isabel San Sebastián, del Obispo de Gerona Monseñor Caprodón a Prados de la Plaza, de José Luis Álvarez a González Seara, de Ramírez a Sainz de Robles, de Ariño Ortiz a Herrero de Miñón o de Martín Ferrand a mí mismo, somos muchos los que pedimos abiertamente la posibilidad de pronunciarnos sobre cada uno de los candidatos de la lista de nuestra preferencia, en lugar de hacerlo sobre una lista completa en la que a veces se incluyen nombres que oímos o leemos por primera vez.

Merece la pena detenerse expresamente en el pensamiento de Julián Marías. Ya en 1976, cuando advirtió que se iba a votar según listas de partidos o coaliciones electorales, es decir, que el voto iba a ir primariamente a organizaciones políticas y solo secundariamente “a hombres individuales, con nombre y apellido, con historia, proyectos y fisonomía moral”, escribió que eso imponía a los partidos una pesada obligación: “La exigencia moral, intelectual y política al seleccionar sus candidatos. Sería deseable que esas listas fuesen “abiertas”, es decir, que se pudiesen sustituir en ellas nombres. Es esencial que, por lo menos, se puedan *tachar*, que no se obligue al que tiene una preferencia política a elegir candidatos que le parezcan indeseables.

⁴⁹ “Lista cerrada”, en *Pueblo*, 14 de enero de 1977.

Es la única manera, —escribe Julián Marías—, de que el pueblo —y no sólo los que pretenden dirigirlo— ejercite su imperativo de selección”.

Al año siguiente, en 1977, después del referéndum sobre la Ley para la Reforma Política pero antes de las elecciones del 15 de junio, insistió en ese punto: “El sistema electoral, con listas “cerradas y bloqueadas”, da una importancia decisiva a los partidos, una importancia que no tienen, porque son ellos los que van a *recibir* los votos. Se entiende *los votos de los demás*, porque los de sus afiliados van a ser muy poca cosa”.

Poco antes de esas elecciones de 1977 volvió a referirse Marías a listas completas e inmodificables: “Los nombres que componen cada lista son más o menos conocidos; probablemente cada elector conoce solamente unos pocos; por ellos tiene que juzgar el conjunto. Es probable que tenga objeciones a alguno de ellos, que no sienta admiración, tal vez ni siquiera estimación. Pero puede ocurrir algo más grave: Que algunos nombres le parezcan *inaceptables*, que no pueda soportar la idea de haberlos llevado al poder, de haber sancionado con su voto su figura, su conducta, sus proyectos”.

Una década después, cuando ya según el autor se empezaba a expresar un malestar ante el procedimiento de las elecciones en España recordó sus anteriores comentarios e insistió en que sus temores se habían confirmado de modo superabundante. “Se ha producido una desvirtuación de la democracia. Nadie tiene un “representante” parlamentario; a nadie se puede recurrir, como se hace en otros países”. “Es evidente —concluía Julián Marías— que todos los sistemas electorales tienen inconvenientes, pero no parece dudoso que el vigente en España es uno de los peores posibles”⁵⁰.

“Ha sido el sistema de listas cerradas y bloqueadas —escriben Porras Nadas y De Vega García⁵¹— el factor desencadenante de un fenómeno de progresiva opacidad en el proceso de la representación, hasta el punto de degenerar en un auténtico “autismo” de la esfera política, de tal modo que la propuesta alternativa de introducir el sistema de listas abiertas operaría como un mecanismo “mágico” de apertura del circuito político al control permanente e interactivo de la sociedad civil. Por desgracia —añaden— los datos comparados disponibles no permiten compartir semejante optimismo, al menos en lo que se refiere a esa visión idílica de un representante político permanentemente controlado por sus electores. No obstante, el debate sobre el sistema de listas parece señalar con bastante claridad la dirección en que se mueve el proceso histórico global. La tendencia a reducir el papel con-

⁵⁰ “La Ley electoral”, en *ABC*, 10 de abril de 1987, p. 3.

⁵¹ *Introducción a El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 22.

dicionante de los partidos sobre las decisiones de los electores, incrementando en consecuencia el grado de dependencia y responsabilidad de la clase política”. Es obligado rechazar que la soberanía popular se ejerza “optando entre oligarquías”, como denunció Fernández de la Mora⁵².

El juicio de Jiménez de Parga es, quizá, el más duro y terminante: Refiriéndose a las “maléficas listas” que considera una de las notables imperfecciones de nuestro sistema electoral, el ex-Presidente del Tribunal Constitucional ha escrito lo siguiente: “Las listas cerradas y bloqueadas ya no son sólo una enfermedad crónica, más o menos soportable sino que se han convertido, con tanto tráfuga, tanta metamorfosis política y tanta metempsicosis, en el cáncer a extirpar”⁵³.

Todos los críticos citados y los muchos más que se podrían citar están respaldados por el artículo 23 de la Constitución Española según el cual las elecciones periódicas tienen por objeto elegir *libremente* a los representantes de los ciudadanos. Para el concreto caso de los concejales, el artículo 14^º dispone que serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio *libre*.

El salto de la Constitución a la Ley Electoral y el sistema de listas cerradas y bloqueadas que ésta consagra restringen de manera inaceptable aquella proclamada libertad, reducida de hecho a la posibilidad de elegir siglas, partidos, elencos, pero no personas. Las personas que van a asumir la representación de los ciudadanos son seleccionadas por los partidos, que piden a sus seguidores el respaldo sin matices de su propuesta, con fórmula que recuerda la muy famosa opción de las lentejas.

Por otra parte, el juicio sobre la actuación política de un representante del pueblo tiene que corresponder al pueblo mismo y no hay pensador, escritor, tratadista o profesor que haya contribuido mínimamente a la elaboración de un pensamiento democrático que haya sostenido alguna vez que la sustitución o la prórroga de un representante del pueblo que desee seguir siéndolo no dependa de la voluntad del pueblo que lo eligió.

Así las cosas, resulta de capital importancia el mecanismo a través del cual los partidos políticos elaboran esas relaciones de candidatos ordenados numéricamente.

Partiendo de que no hay participación ciudadana que pueda decidir la inclusión o exclusión de algunos y el orden de todos, debería existir, al menos,

⁵² *La partitocracia*, cit. p. 49.

⁵³ *La ilusión política*, cit. p. 65.

transparencia en cuanto a los criterios utilizados por cada partido, claridad total sobre la razón de las inclusiones y de las exclusiones y respecto del orden de los candidatos propuestos y —sobre todo— notoriedad absoluta de los miembros del órgano que adopta la decisión y que deben aceptar la consiguiente responsabilidad de la futura conducta del político así investido de su confianza.

El sistema de confección de listas constituye una auténtica parodia de lo que debiera ser uno de los ritos esenciales de las elecciones democráticas.

Fraga Iribarne —que tiene en la materia amplísima experiencia— ha reflejado en sus “Memorias” que hacer listas electorales es “un trabajo frustrador e incluso sobrehumano”, que lo más difícil de unas elecciones es la confección de las listas, que “la política sería mucho más habitable si no hubiera que hacer listas”, que “no hay tema más horroroso en la actividad política” y que “en los últimos momentos siempre surgen problemas y tensiones en nuestro mal vertebrado e indisciplinado país”⁵⁴.

Es, sin embargo, un hecho que las jerarquías no renuncian a esa desmesurada atribución, en la que en ocasiones fundan incluso su insegura autoridad. No de otra manera puede interpretarse el aviso a los díscolos que deslizó Rajoy en su discurso del 3 de noviembre de 2009 cuando recordó que las listas electorales no se elaboran sin su “plácet”.

2. Los partidos sin democracia interna

Su discípulo Ramos Fernández-Torrecilla atribuye a Carlos Ollero la afirmación de que “si todos los partidos se vuelven oligárquicos, en España nacieron ya con ese defecto”⁵⁵.

El artículo 6 de la Constitución dispone taxativamente en su inciso final que “su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”, pero lo dispone en vano.

No hemos tenido aquí un debate parecido al que se produjo en la Asamblea Constituyente italiana cuando en defensa de una enmienda de Mortati y Ruggiero que solicitaban que los estatutos de los sindicatos sancionaran un régimen interior *fundado en los principios democráticos* dijo Moro que “si no hay una base de democracia interna, los partidos no podrán transfundir una dirección democrá-

⁵⁴ *En busca del tiempo servido*, Planeta, Barcelona, 1987, pp. 76, 142, 293-294 y 431-432.

⁵⁵ “Partidos y sistema electoral”, en *Covarrubias*, nº 3, febrero 1998, p. 5.

tica a la vida política del país”. Las reservas de Togliatti, que temía que la fórmula pudiera servir para situar a su partido fuera de la Ley y la dura reacción de los diputados del Partido Comunista inclinó a la retirada de la enmienda y en la Constitución quedó únicamente que “todos los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a la determinación de la política nacional” (artículo 49)⁵⁶.

Nuestra realidad, sin embargo, es la misma que en Italia: Parece como si existiera una especie de pacto en base al cual los partidos están de acuerdo en la necesidad de ser democráticos, pero se comprometen recíprocamente a no poner en marcha en el futuro ningún control en orden a su democracia interna⁵⁷.

Stefano Merlíní, de la Universidad de Florencia, ha publicado este mismo año un libro en el que sostiene que la necesidad de una ley de partidos es en Italia “urgente y casi dramática”⁵⁸.

En España la tenemos. Es la Ley Orgánica 6/2002, que sustituyó a la que se aprobó antes de la Constitución para regular en cinco artículos la creación de los partidos. La nueva es algo más amplia, pero —como ha explicado Ariño Ortiz— ni la Ley ni los Tribunales han entrado nunca en la democracia interna de los partidos, que son “organizaciones piramidales, jerárquicas y disciplinadas”⁵⁹ cuando la democracia interna exigiría que fueran los asociados quienes definan los criterios políticos del partido mismo, quienes elijan y releven a sus dirigentes, quienes designen los candidatos a las elecciones y quienes controlen la gestión de las finanzaciones públicas y privadas.

Cuanto escribió Loewenstein sobre el carácter demoníaco del poder y sobre la necesidad de control y de limitación para evitar los abusos y garantizar la libertad de los sometidos a ese poder⁶⁰, no tiene por qué reducirse al poder del Estado y podemos y debemos aplicarlo probablemente a toda institución social en la que manden unos sobre otros, pero desde luego y en todo caso a los partidos políticos, indispensables en la configuración del Estado democrático.

⁵⁶ Falzone, Palermo y Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Colombo, Roma, 1954.

⁵⁷ Merlíní, “I partiti politici e la Costituzione”, en *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Pasigli Editore, Firenze, 2009, p. 8.

⁵⁸ *Op. cit.* p. 50.

⁵⁹ *Partidos políticos*, cit. p. 60.

⁶⁰ *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1964, pp. 28-29.

3. La financiación

La estructura oligárgica así consolidada, se ha reforzado con el beneficio de la financiación garantizada por el Estado que, con cargo a todos los contribuyentes, coloca sumas cuantiosas de dinero en manos de quienes controlan el partido. La Ley de financiación se aprobó así con la misma “conmovedora concordia” que Tarli Barbieri subrayó respecto de la Ley italiana semejante⁶¹.

También Jiménez de Parga⁶² y Ariño Ortiz han abordado este importante asunto, el segundo de ellos en un interesante informe presentado hace unos días⁶³. No puedo ni resumirlo, pero basta recordar que, dentro de la opacidad que el autor denuncia y de la que se ha llegado a quejar el Tribunal de Cuentas, su conclusión es que entre las subvenciones para el funcionamiento ordinario, las electorales, y las que reciben las fundaciones vinculadas a ellos, la financiación de los partidos supone un gasto público anual de 190 a 200 millones de euros (entre 30.000 y 35.000 millones de las antiguas pesetas), de los que el 80 o el 82% se lo reparten en proporción diversa los dos partidos más grandes, lo que Ariño califica de “verdadero saqueo” a los ciudadanos. Añade a eso el habitual impago de las deudas a los bancos y las *con-donaciones* que sitúa en una media de 400 millones de ptas. al año.

Como es natural, la financiación de los partidos políticos ha suscitado polémicas⁶⁴, pero es difícilmente discutible que las subvenciones calculadas sobre los resultados electorales anteriores imposibilitan o dificultan extraordinariamente, de hecho, el alumbramiento de una organización política nueva.

A los efectos que aquí importan, hay que subrayar que la financiación pública robustece a los aparatos de los partidos, porque pone en sus manos “el dinero para la subsistencia del partido y la facultad de repartirlo, premiando a los dóciles, castigando a los posibles críticos, personas u organizaciones provinciales, y haciendo dependientes del aparato a cuantos ocupen puestos, de designación o de representación. El aparato del partido se hace así independiente, no sólo de las bases, sino también de los deseos de la sociedad y de los votantes”⁶⁵ con el riesgo de hacer a sus responsables caer en la tentación de garantizar por todos los medios

⁶¹ *Il finanziamento dei partiti e il costo de la política in Italia: Esiste una anomalia italiana?*, en Merlín, *La democrazia dei partiti*, cit. p. 94.

⁶² *La ilusión*, cit. pp. 67 y ss.

⁶³ *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, junio 2009.

⁶⁴ Vid. por todos “La financiación de los partidos políticos”, en el nº 47 de *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. Pilar del Castillo, y Zalbidegoitia Garay se pronuncian abiertamente por la financiación privada mientras Satrústegui Gil-Delgado critica las donaciones de las empresas a los partidos políticos. Javier Franzé, en *El discurso del malestar civil: La crisis de la política como crisis de lo político*, en Porrás Nadales, *El debate sobre la crisis*, cit. pp. 119 a 125 sostiene que la financiación privada no sólo no es mejor que la pública sino que agrava sus vicios.

⁶⁵ José Luis Álvarez, “El poder de los partidos”, en *ABC*, 25 de agosto de 1987, p. 22.

su propia subsistencia en ese poder interno y de que no les resulte interesante promover nuevas vocaciones de servicio limpio y esforzado a la sociedad civil.

4. La cuestión del mandato imperativo

El artículo 67.2 de la Constitución Española es terminante: “Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”.

El mandato imperativo impone al representante unos límites en su actuación, como ocurre normalmente en el mandato de derecho privado, en el que el mandatario debe ajustarse a las instrucciones recibidas del mandante: Así sucedía efectivamente —nos recuerda D’Ors⁶⁶— cuando se trataba, por ejemplo, de conceder un presupuesto al rey para poder hacer la guerra y el representante de una ciudad recibía órdenes de no superar una determinada cifra”.

Por eso se prohíbe en las constituciones actuales, porque los electores pueden elegir a sus mandatarios, pero no tienen la posibilidad de fijar el contenido del mandato, frente a los muchos y complejísima problemas que se abordan en los parlamentos contemporáneos. Por lo demás, en la representación política hay pluralidad de mandatarios y cuando éstos discrepan deben deliberar en las asambleas antes de adoptar decisiones de alcance común. En rigor, en las cámaras legislativas, los diputados o representantes lo son de todos los electores, no sólo de los que les han votado, y por eso no están vinculados por las opiniones o instrucciones de ninguno.

La prohibición del mandato imperativo significa que el parlamentario forma *libremente* su voluntad y la manifiesta *libremente* con su voto, es decir, que no es el estricto portavoz de la voluntad de sus electores. Estos eligen a quien consideran más idóneo para tomar las decisiones, pero no se las condicionan de ninguna manera.

Las listas de partido cerradas y bloqueadas confeccionadas por los órganos dirigentes de partidos sin democracia interna reafirman la hegemonía de tales órganos, no sólo sobre el cuerpo electoral sino sobre todo sobre los candidatos al Parlamento, que se convierten en números en las manos de las clases dirigentes de los partidos y son separados del todo de cualquier vínculo y de toda responsabilidad individual con los electores, cuyo poder se reduce a la simple aprobación o no aprobación de la lista única de partido presentada en los colegios electorales. Ello conduce directamente —como ha dicho Lanchester— a la “banalización” del artículo 67 de la Constitución Italiana⁶⁷, que coincide curiosamente con el artículo 67.2 de la Constitución Española.

⁶⁶ *Loc. cit.* p. 18.

⁶⁷ Merlini, *loc. cit.* p. 41-42.

A veces para asegurar el dominio del partido sobre los parlamentarios se ha recurrido a hacerles firmar la renuncia anticipada a su escaño o la entrega de sus emolumentos para convertirlos en asalariados del partido, lo que resulta especialmente intolerable.

Así se produce el contrasentido de que los partidos impongan una suerte de mandato imperativo que no se consiente a los ciudadanos⁶⁸. De ahí que Porras Nadales, refiriéndose a la vinculación del diputado elegido con el grupo político que lo incluyó en su lista, haya escrito que “la intensificación de los mecanismos de *disciplina interna* impuestos por los partidos parece haber derivado hacia un original modelo de “mandato imperativo” a favor del propio partido, que cuenta con elementos de control suficientes sobre el diputado de a pie como para llegar a su cuasi-revocación”⁶⁹.

En el supuesto del transfuguismo aparece con toda claridad la contradicción. Con independencia de las muy diversas valoraciones que merece cada caso, la lógica impondría que quien abandona el partido abandonara también el escaño o el puesto representativo alcanzado en la lista cerrada, pero eso equivaldría a formalizar jurídicamente lo que es, sin embargo, un hecho, es decir, el sometimiento al mandato imperativo del partido, expresamente excluido por la Constitución.

Por eso el Tribunal Constitucional es inequívoco al afirmar que “el derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos; que los representantes lo son de los ciudadanos y no de los partidos y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas”.

Como se recordará, el artículo 11.7 de la Ley de elecciones locales de 17 de julio de 1978 disponía que “tratándose de listas que representan a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior” (es decir, al siguiente de la lista, que ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato), pero cuando se aplicó el precepto el Tribunal Constitucional lo dejó sin efecto⁷⁰.

⁶⁸ Cfr. González Ballesteros, *La falacia de las listas*, cit.

⁶⁹ “El orden comunicativo de la representación política”, en *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 161. El propio autor indica que el concepto aparece como tal por primera vez en Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 1977.

⁷⁰ Vid. SsTC. 5/1983, de 4 de febrero y 10/1983, de 21 de febrero.

5. Grupos parlamentario sin democracia interna

Una definición bien expresiva de lo que iba a ser la democracia interna de los grupos parlamentarios en la naciente democracia española se produjo en la primera reunión del grupo parlamentario socialista, cuando Alfonso Guerra, entonces hombre fuerte del partido, afirmó explícitamente y con gran claridad: “El que se mueve no sale en la foto”. La famosa expresión ha sido recogida por Pasquino, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Bolonia, que la glosa en uno de sus ensayos explicando su verdadero significado: “Si no os comportáis como os diré que es preciso comportarse, debéis saber que no volveréis a ser candidatos. Punto y aparte”⁷¹.

También Santos Juliá aludió alguna vez a la famosa frase que consideró gratuitamente despectiva para los propios conmlitones del autor y a quien sorprendió que nadie se moviera para protestar “por haber sido destinatario de uno de los más soeces insultos de nuestra historia política”⁷².

Episodios especialmente expresivos de la docilidad de los grupos parlamentarios fueron los nombramientos de Luisa Fernanda Rudi o de Manuel Marín como presidentes del Congreso, anunciados a la prensa por los candidatos a jefes del Gobierno y respaldados después por el grupo. La fórmula de que el Jefe del Ejecutivo sea elegido por el legislativo quedó abiertamente sustituida por la realidad de que la Presidencia del legislativo fuera designada por quien formalmente era sólo candidato a presidir el Gobierno.

La naturalidad con que se aceptaron esos desmanes llevó al insólito acontecimiento de que se anunciara, antes de convocar las elecciones de 2007, que, si las ganaba el Partido Socialista, presidiría el Congreso de los Diputados José Bono. Reaccionó inmediatamente Gregorio Peces-Barba⁷³ calificando el anuncio de “prematuro” y censurando —sobre todo— la desconsideración hacia Manuel Marín que ocupaba el cargo. La diatriba del ex-Presidente era implacable: “La noticia se agrava —escribía el catedrático de Filosofía del Derecho— porque procede de las filas socialistas, de Ferraz o quizás de la misma Moncloa. Por una vez, la malicia y la mala intención no proceden de la oposición, sino que se han generado en los entresijos del poder, que, teóricamente al menos, tiene como función primordial preservar y defender a las instituciones. No parece que haya, ese poder ejecutivo, cumplido con su deber para con el Congreso de los Diputados ni para la dignidad de su presidente”... “Esta forma de actuar parte de una desconsideración a la autonomía ins-

⁷¹ “I partiti e la formazione della classe dirigente parlamentare”, en *La democrazia dei partiti*, cit. p. 67.

⁷² “Lugar inhóspito”, en *El País*, 8 de septiembre de 1996, p. 14.

⁷³ “Las malas formas”, en *El País*, 13 de julio de 2007, p. 13.

titucional del Parlamento, a la autonomía de su presidente, y expresa una voluntad de mandar pasando por encima de las reglas y de los procedimientos, con un personalismo autoritario que no se para ante nada”.

Peces Barba, sin embargo, no se refería a otra dimensión nada pequeña del problema, cual es la desconsideración, no ya hacia el ocupante del cargo, sino a cuantos aceptaran figurar en las listas socialistas a aquellas elecciones, que debían aceptar anticipadamente la renuncia al derecho reconocido a los electos por el artículo 72.2 de la Constitución, esto es, el de elegir a su vez al Presidente de la Cámara. Mal inicio es éste de comprometerse con una decisión en la que no han tomado parte de ninguna manera.

Paraphraseando una cita del Obispo de Vic Torras y Bagés, que conozco a través de un interesantísimo ensayo de Vallet de Goytisoló⁷⁴, podría hoy decirse que “para ser candidato y así elegido, la mejor cualidad es pertenecer a la cofradía de quienes gobiernan los partidos y avenirse a entrar dócilmente en el *servum pecus* del jefe del grupo parlamentario”.

6. El Parlamento mediatizado y sin deliberación

La función esencial del Parlamento es la de discutir, intercambiar argumentos para convencer a los demás o hacerles cambiar de opinión. Cuando se conoce de antemano, sistemáticamente y siempre, el resultado de cualquier deliberación, el Parlamento se convierte en una institución ficticia, que cubre las apariencias y que respalda decisiones que han sido adoptadas fuera de él. El Gobierno se convierte así en el “comité directivo del Parlamento”⁷⁵.

Hace casi doscientos años que Benjamín Constant hizo un retrato especialmente anticipatorio de nuestra situación: “Cuando los oradores se limitan a leer lo que han escrito en el silencio de su despacho, no discuten, amplifican; no escuchan nada, pues lo que oirían no debe cambiar nada de lo que van a decir; esperan que haya acabado aquel a quien deben reemplazar; no examinan la opinión que defiende, cuentan el tiempo que emplea y que les parece un retraso. Entonces, no hay más discusión; cada uno reproduce objeciones ya refutadas y deja de lado lo que no ha previsto, todo lo que disturbaría a su alegato, terminado de antemano. Los oradores se suceden sin encontrarse; si se refutan es por azar; parecen

⁷⁴ *Tres ensayos*, Speiro, Madrid, 1981.

⁷⁵ Gabriel Jackson ha denunciado “la constante tendencia del ejecutivo a dominar al legislativo y, más recientemente, también al poder judicial”. “Consideraciones sobre el déficit democrático”, en *El País*, 2 de febrero de 2001, p. 11.

dos ejércitos desfilando en dirección contraria, uno al lado de otro, percibiéndose apenas, evitando incluso mirarse, por miedo a salir del camino irrevocablemente trazado⁷⁶.

Son algo más que gacetillas periodísticas o que anécdotas triviales las tomas de posición de Peces Barba, cuando era ya ex-Presidente de las Cortes o de José Bono, en pleno ejercicio de ese mismo cargo.

En el acto académico que con motivo de la festividad de Santo Tomás de Aquino se celebró en la Universidad Carlos III de Madrid el 27 de enero de 1995, su Rector Peces Barba aludió a los “momentos de tribulación y de perplejidad” que vivíamos y dijo expresamente que la falta de participación del Parlamento en la solución de la crisis era “inexplicable en un sistema parlamentario”. “No puede ser —añadió— que quede sólo la dura realidad de la lucha por mantenerse en el poder de unos y por alcanzarla de otros, junto con un protagonismo patológico de jueces y medios de comunicación”.

El 3 de diciembre de 2009 se produjo en el congreso de los Diputados un singular incidente. La descripción de la escena es la siguiente: “El orador en la tribuna del Congreso parece a menudo que habla solo. Los diputados, o muchos de ellos, charlan ente sí, forman corrillos, leen el periódico, hablan por el móvil, se levantan, se detienen en los pasillos para echarse una risa con un compañero... En el momento previo a las votaciones, cuando los ausentes acuden al hemiciclo desde todos los rincones del Congreso, el caos es total⁷⁷”. El diputado Juan Moscoso terminó su intervención en medio de un alboroto general y el Presidente de la Cámara pronunció las siguientes palabras, que constan en el *Diario de Sesiones*⁷⁸: “Señor Moscoso, y Señorías que han hablado con anterioridad: En nombre de quienes tenían interés en escucharles, les pido excusas. Es difícil encontrar un grupo humano que falte tan gravemente al respeto de quien está en la tribuna”.

Por ese camino —el comentario es mío—, el Parlamento acaba convertido en una junta de portavoces, en la que el resto de los diputados funciona como comparsa y acompañamiento.

Rosa Díez —a quien, por otra parte, se le van afiliados alegando que su gestión es totalitaria y que en su partido no hay separación de poderes— ha subrayado incisivamente que “el Congreso en su funcionamiento es el antiparlamentarismo, las cosas van decididas y allí no se cambia nada. Con que fueran ocho per-

⁷⁶ “Principes de politique (1815)”, en *Écrits*, cit., p. 379.

⁷⁷ Mariano Calleja en *ABC*, 4 de diciembre de 2009.

⁷⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 130, Sesión celebrada el 3 de diciembre de 2009, p. 38.

sonas y votaran al final de las sesiones sería suficiente, porque nadie escucha a nadie ni le importa lo que diga el otro”⁷⁹.

Con el sentido del humor que le caracterizaba, comentó García Añoveros⁸⁰ el mecanismo utilizado para proceder a los nombramientos de las personas llamadas a asumir responsabilidades en importantes órganos del Estado y cuya selección está atribuida al Congreso de los Diputados: El Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Consejo de Universidades, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo... Dos mandatarios —o dos mandados— de los que mandan en los dos grandes partidos se ponen de acuerdo en unos nombres que los partidos luego transmiten a sus respectivos diputados en el Congreso, con la instrucción vehemente de que los escriban en una papeleta el día en que sean convocados para votar. La competencia de esas designaciones corresponde al Congreso de los Diputados y en ningún lugar está dicho que los partidos políticos tengan esas facultades, pero “los diputados —escribía García Añoveros—, si son buenos diputados, confían en la sagacidad de sus jefes, demostrada precisamente cuando a ellos los hicieron diputados. Sus jefes, así, elegirán a los mejores: ¿Qué otra cosa podía ser”. La tesis del ex-Ministro de Hacienda era la de que los diputados ni siquiera revestían el acto de cierta apariencia investigadora ni sometían las propuestas de sus jefes a un análisis público y contradictorio porque, siendo difícil ponerse de acuerdo, lo importante es el acuerdo mismo y el contenido, es decir, la idoneidad de los candidatos, es cuestión menor.

Se ha preguntado ya alguna vez, pero conviene repetirlo para que la insistencia acabe por abrir el camino de las reformas: ¿Tienen sentido los debates parlamentarios cuyo resultado, expresado en votos, se puede predecir con exactitud de matemático? ¿Se puede considerar normal que si, en alguna ocasión, la predicción no se materializa, ello constituya un escándalo porque pone en cuestión la llamada “disciplina de partido”?... La mansa docilidad con que diputados y senadores debe obedecer la señal digital de quienes se sientan en la contrabarrera ¿responde a los derechos del pueblo español o a la conveniencia de las jerarquías partidistas, a quienes la disciplina así entendida hace más fácil su labor de pastoreo?

7. El sobredimensionamiento de los partidos minoritarios

La conjunción de la disciplina de voto y la ausencia de deliberaciones que puedan contribuir al convencimiento de nadie provoca que los resultados de las votaciones, cuando ningún partido tiene mayoría absoluta, tengan que negociarse

⁷⁹ Entrevista de Mariano Calleja, en *ABC*, 21 de noviembre de 2009.

⁸⁰ “Soberanía parlamentaria”, en *El País*, 13 de octubre de 1994, p. 18.

en escenarios distintos de los salones de sesiones y ahí es donde se produce el sobredimensionamiento de los partidos minoritarios.

Una de las más sorprendentes paradojas de nuestra vida democrática es la que las fuerzas políticas minoritarias de ámbito nacional están claramente perjudicadas respecto de las que se mantienen en los espacios autonómicos, pero por el contrario unas y otras disponen de una capacidad de condicionar la entera política nacional muy superior a la realidad de sus efectivos electorales.

La necesidad de que el 15 de junio de 1977 no quedara nadie excluido del Parlamento que debía elaborar la Constitución y la precaución de evitar la excesiva fragmentación de la Cámara se concretó en el establecimiento de un mínimo del 3% de los votos válidos emitidos en el distrito para que las listas electorales pudieran ser tenidas en cuenta⁸¹ y al imponer un mínimo inicial de dos diputados por provincia y distribuir el resto en función de la población, se produjo el efecto de que en Soria elijan a un diputado por cada 34.000 habitantes y en Palencia por cada 57.000, mientras en Madrid son necesarios 170.000 votos. Más de treinta años después carece de sentido que la prudencia de los primeros momentos se haya consolidado hasta ese extremo.

No es, efectivamente, razonable —en términos de voto igual— que 963.040 votos le den dos diputados a Izquierda Unida y que 774.317 le den once diputados a Convergencia y Unió. El siguiente cuadro resulta suficientemente elocuente para demostrar lo que digo:

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Diputados</i>
IU	963.040	3,80	2
CiU	774.317	3,05	11
UP y D	303.535	1,20	1
PNV	303.246	1,20	6
CC	164.255	0,65	2

En la actualidad, por otra parte, cualquier partido nacional sabe que le resulta muy difícil alcanzar la mayoría absoluta y sabe, por consiguiente, que si es el que más votos tiene va a tener que contar con alguna de las minorías regionales, que son conscientes de que, a pocos diputados que tengan, van a ser terminantemente condicionantes para los mayoritarios que quieran formar gobierno. Como

⁸¹ Artículo 20.4.b del RDL 20/1977, de 18 marzo (BOE del 23).

diría algún autor italiano, la utilidad marginal de los partidos más pequeños está maximizada⁸².

Cuando Jiménez de Parga denunciaba esta anomalía en el año 2006, no se había producido el esperpéntico suceso de que los Presupuestos de toda España se aprueben con el voto de dos diputados representantes de un territorio al que tales Presupuestos no le afectan.

LOS DIVERSOS REMEDIOS POSIBLES

La conclusión del análisis de Ariño Ortiz es la de que así no podemos seguir. Ligeramente más pesimista, pienso que podemos seguir así bastantes años, porque cualquier solución pasa por algunas renunciaciones y sacrificios de quienes tienen que adoptarla y de los que no parece que se pueda esperar la actitud de las Cortes Orgánicas de 1976, pero lo que sí resulta necesario es insistir *oportune et inoportune* en los diversos remedios posibles, por si la presión ciudadana obliga alguna vez a sus representantes a comportarse como si verdaderamente lo fueran.

No cabe, por supuesto, en este espacio profundizar en las muchas propuestas que se han formulado ya, la mayor parte de las cuales se concretan en la reforma del sistema electoral, necesidad tan generalizada que en los últimos días la ha propugnado con reiteración el propio Presidente del Congreso, con objeto de que “a cualquier diputado que aspire a continuar, le sea más rentable ganar el favor de los electores que el del jefe de filas que hace las candidaturas”⁸³.

En el camino hacia la reforma, se atreven algunos a defender la modificación constitucional para sustituir la representación proporcional por la mayoritaria, modificación que no requiere la disolución de las Cámaras, sino la mayoría de tres quintos de cada una de ellas⁸⁴.

Otros defienden sin abandonar el sistema proporcional y, por tanto, sin modificación constitucional alguna, revisar el mecanismo de las listas cerradas y bloqueadas, supuesto en el cual se ofrecen multitud de iniciativas y de variantes.

Basta asomarse a la bibliografía sobre el particular para contemplar el panorama riquísimo de las ofertas teóricas y prácticas, nacionales y extranjeras, históricas y actuales que se presentan ante el estudioso. En España, desde las obras ya clásicas

⁸² Merlini, *La democrazia dei partiti*, cit.

⁸³ *El País*, 27 de noviembre de 2009 e intervenciones televisivas el 6 de diciembre siguiente.

⁸⁴ Y el referéndum para su ratificación si lo solicita una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras dentro de los quince días siguientes a su aprobación (artículo 167 CE).

cas de Ortiz de Burgos⁸⁵ y de Jiménez Fernández⁸⁶, disponemos de un repertorio riquísimo, a pesar de los muchos años en que el asunto no estuvo sobre el tapete.

Es curioso comprobar que en el programa electoral que presentó el Partido Popular en las elecciones generales del 29 de octubre de 1989 se incluía la modificación de la Ley electoral para introducir listas abiertas en nuestro sistema y para acabar con el “transfuguismo político”, También Izquierda Unida proponía la eliminación de listas bloqueadas⁸⁷.

No se puede ignorar que la reforma que se concreta en el eslogan “listas abiertas” requiere numerosas precisiones y que la mayor parte de sus objetores utilizan el argumento de que el Senado se elige en España por un sistema de lista abierta y los electores no ejercitan su derecho, argumento que no resulta convincente. El hecho de que seamos pocos o muchos los que ejerzamos un derecho no cuestiona la necesidad de reconocer el mismo. Me parece poco discutible que si el Senado tuviera competencias más interesantes, los ciudadanos se interesarían también por la selección de los senadores y que si el mecanismo se introdujera en las elecciones al Congreso, en muy pocas convocatorias adquirirían conciencia los ciudadanos de la responsabilidad que hoy depositan irreflexivamente en los partidos.

Por otra parte, son los propios partidos los que muestran su irrefrenable tendencia a impedir la competencia entre los candidatos a senador. Los partidos sancionan a quienes reparten papeletas con una sola cruz, en una especie de campaña particular que contrasta con la lista que el partido pretende cerrada⁸⁸. No solo cerrada, sino ordenada jerárquicamente. Como en el actual sistema es prácticamente seguro que en todo caso triunfa un candidato a senador de uno de los partidos mayoritarios en cada circunscripción, resulta pintoresco que en el orden alfabético no se incluya a nadie cuya inicial sea posterior a la del “favorito”.

También hay quien propone la elección de los candidatos por todos los afiliados al partido en una especie de primarias que —naturalmente— deberían afectar a todos los incluidos en la lista y de ninguna manera reforzar los poderes del primero.

El ideal sería, por supuesto, que el elector pudiera hacer uso del *voto gradual* que permite colocar a todos los candidatos por orden de preferencia y adju-

⁸⁵ La representación proporcional, Madrid, 1923.

⁸⁶ *Estudios de Derecho electoral contemporáneo*, Mejías y Susillo, Sevilla, 1925.

⁸⁷ Vid. Pedro José González Trevijano, Las elecciones generales del 29 de octubre de 1989: “Principales programas electorales”, en *Diez años de desarrollo constitucional*, número monográfico 15 de la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 1989, p. 836.

⁸⁸ Después de las elecciones de 1993, el PSOE expedientó a un candidato al Senado por Valladolid, al que se le imputaba esa conducta.

dicar a cada uno un voto de valor decreciente, de manera que en el escrutinio queden jerarquizados en función de las preferencias de los electores.

De no llegarse a la perfección del voto gradual, habría que introducir al menos el *voto de preferencia* que permite distinguir al candidato predilecto de cada elector y, en línea de retirada, habría que postular el derecho a tachar que propugnaba Julián Marías.

Dice Loewenstein que “la ley electoral perfecta que daría a todos los candidatos las mismas *chances* sin ningún tipo de discriminación todavía está por descubrir”⁸⁹, pero sin pretender esa inalcanzable perfección, es difícil aceptar que el número uno y el número diez o el número veinte de una lista electoral cerrada y bloqueada estén en las condiciones de igualdad que les garantiza el artículo 23 de la Constitución para el acceso al escaño.

Algún autor que sostiene que no se pueden imputar a las listas cerradas y bloqueadas las deficiencias de la democracia española no llega, sin embargo, a la conclusión de que sean la solución ideal. Lo que quiere poner de relieve es que “la ingeniería electoral no es el instrumento apropiado para hacer frente a ese descontento generalizado y difuso que se viene manifestando en el mundo occidental” y lo que necesita revisión es la organización de los partidos, cuyo grado de burocratización y oligarquización ha llegado a alcanzar “dimensiones infrecuentes y preocupantes”⁹⁰.

Los políticos responsables no debieran olvidar las advertencias de Galdós, de Lucas Mallada, de Joaquín Costa, de Gumersindo de Azcárate, de Ramón y Cajal, de Rafael Gasset, del Conde de Bugallal, de Maura y de tantos otros sobre la falsedad de la representación en sus respectivas épocas, y los partidos políticos, además de dedicarse a luchar por el poder, tienen que organizar la libertad si quieren espantar el fantasma del antipartidismo que vuelve a recorrer Europa⁹¹.

⁸⁹ *Teoría de la Constitución*, cit. p. 334.

⁹⁰ Santamaría Ossorio, “El debate sobre las listas electorales”, en *Porras Nadales, El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 243 a 262.

⁹¹ Blanco Valdés, “El nuevo fantasma europeo”, en *Sistema*, nº 118-119, Madrid, 1994.

