

EL ESTADO ESPAÑOL DE PARTIDOS

Antonio Torres del Moral

Catedrático de Derecho Político

U.N.E.D.

S U M A R I O

1.— Sistemas electorales y sistemas de partidos. 2.— Sistema electoral español. 3.— Elecciones y partidos en España entre 1977 y 1990: 3.1 Elecciones generales de 1977 y gestación del sistema de partidos. 3.2 Constitucionalización del sistema electoral y elecciones de 1979 y 1980. 3.3 Elecciones generales de 1982 y autonómicas y municipales de 1983. 3.4 Ley Orgánica Electoral de 1985 y elecciones generales de 1986. 3.5 Elecciones y partidos entre 1987 y 1990. 3.6 La correlación de fuerzas políticas en la actualidad. 4.— Una democracia de partidos sin partidos. 5.— La representación como reflejo y como identificación. 6.— Propuesta de reforma electoral. 7.— Constitucionalización y constitucionalidad de los partidos políticos: 7.1 Funciones de los partidos políticos. 7.2 Principios fundamentales del régimen jurídico de los partidos. 8.— Financiación de los partidos políticos. 9.— Mandato representativo y transfuguismo político: 9.1 Estado de partidos y Parlamento grupal. 9.2 Los grupos parlamentarios y su disciplina interna. 9.3 La proyectada reforma de los estatutos parlamentarios contra el transfuguismo político. 10.— Estado de partidos y función de control: 10.1 Control gubernamental del Parlamento. 10.2 Concentración de poder en el Presidente del Gobierno. 10.3 La función de control y la opinión pública, o la política como "representación". 11.— Conclusión: el Estado español de partidos como autoinstauración, o una visión conspirativa de la historia.

1. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS ¹

La idoneidad de uno u otro sistema electoral en relación con la representatividad de un órgano colegiado y, de un modo mediato, con el sistema político es un problema recurrente en la Teoría Política. No podía ser de otra manera: en el mundo euroatlántico vivimos una democracia representativa y se trata de que haga honor a su nombre.

No es hora ahora de reproducir las polémicas que desde hace más de un siglo han dado color y calor a tratados y manuales. Poco nuevo puede decirse acerca de los pros y los contras de los sistemas de mayoría y de proporción.

Aun así, el hecho de que siga la discusión en torno a todo ello es expone de que el problema no está resuelto, de que siempre hace falta matizar algo, reconsiderar algo. Dicho de otra manera: todo esto demuestra a las claras que el problema no está teóricamente resuelto, acaso porque tampoco lo está en la práctica. También es indicio de que el problema seguirá existiendo cualquiera que sea el sistema electoral por el que se opte; al final hay siempre un margen de decisión en el que se pone buena dosis de creencia, de fe: creemos, o creen los poderes públicos que articulan un sistema electoral, que éste va a ser mejor o más conveniente que aquél. Pero siempre habrá quien discrepe.

En favor de las fórmulas de mayoría se suelen emplear argumentos de eficacia. En favor de las fórmulas proporcionales, argumentos de justicia electoral. Así, por ejemplo, se dice que las fórmulas de mayoría, si no logran reflejar fielmente al electorado, sí posibilitan la formación de Gobiernos estables y homogéneos. Y respecto de las fórmulas de proporción se aduce que reflejan mejor al electorado, que no desperdician votos porque casi no hay votos sobrantes en cada circunscripción y que, por eso mismo, estimulan la participación electoral.

Sin embargo, la investigación histórica y comparatista no nos depara resultados consolidados. No es cierto que con sistemas de mayoría se consigan gobiernos estables de forma automática, como tampoco lo es que las fórmulas de proporción provoquen inestabilidad gubernamental. Piénsese, por ejemplo, en la alta estabilidad gubernamental alemana, e incluso española actual, con sistema proporcional, frente a la inestabilidad de nuestra II República, con sistema de mayoría.

De otro lado, no debemos dejarnos llevar de diagnósticos fáciles. No es correcto identificar, sin más, inestabilidad gubernamental con inestabilidad política o del sistema político. En Italia, por ejemplo, se da la primera. Lo normal ha sido una duración media de un año o algo menos por Gobierno. No se me negará, sin embargo, que la clase política italiana es muy estable, demasiado estable incluso, con personajes incombustibles que llevan el poder, o en sus aledaños, cuatro décadas, y que la Democracia Cristiana ha

¹ Sigo en este epígrafe, con retoques y resumidamente, mi trabajo «Representación y sistemas electorales», en A. Garrarena (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, págs. 64-65.

gobernado, sola o en coalición, durante todo este tiempo. Podríamos decir que, frente a la inestabilidad gubernamental, la estabilidad política italiana es casi, casi desesperante. Todavía más: puede decirse, arriesgando mucho en la afirmación, que la inestabilidad gubernamental es una pieza fundamental de la quietud política del país transalpino.

A los efectos de la fragmentación política en muchos partidos o su concentración en unos pocos, con su resultado de Gobiernos de coalición o Gobiernos homogéneos más estables, el tamaño de las circunscripciones electorales tiene una gran influencia una vez que se opta por el sistema proporcional, como es el caso de España.

En efecto, es evidente que cuanto mayor sea una circunscripción electoral, tantas mayores probabilidades tienen de alcanzar algún escaño los partidos pequeños porque son muchos los escaños a repartir. En cambio, las circunscripciones pequeñas lo impiden sencillamente porque no hay escaños más que para un par de partidos; y todavía más si el voto es cerrado y bloqueado, como ocurre en nuestras elecciones al Congreso de los Diputados.

2. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL ²

Traigamos ya el problema a España y hagamos, en primer lugar, un poco de historia.

En el mes de noviembre del año 1976 el Gobierno de Adolfo Suárez presentó a las Cortes franquistas el proyecto de Ley para la Reforma Política. Las dichas Cortes estaban conmovidas: en el referido proyecto se hablaba de voluntad popular y se diseñaban unas Cortes bicamerales elegidas por sufragio universal; más aún: se establecía el escrutinio proporcional para el Congreso de los Diputados. Demasiado para digerirlo de una sola vez.

El Gobierno quería el sistema proporcional para el Congreso de los Diputados a fin de evitar el bipartidismo y la división, una vez más, de las dos Españas. La clase política franquista prefería un sistema mayoritario, pues entendía que de esta forma tenían mejores posibilidades los notables de cada distrito, cuya influencia económica, social y política se dejaría sentir en las urnas.

El Gobierno logró sacar adelante la Ley para la Reforma Política aun al precio de incluir una disposición adicional que decía: «Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso». O, lo que es lo mismo, se preveía el establecimiento de una barrera electoral que impidiera el acceso al Congreso al partido que no la superara en cada circunscripción. El Decreto Ley Electoral de 18 de marzo de 1977 la fijó en el 3% de los votos de la circunscripción; y aludía en la Exposición de Motivos a que la variante de Hondt, dentro de la fórmula

² *Ibidem*, págs. 65-66, Cfr. A. Torres del Moral: «Composición del Congreso de los Diputados», *RFDUC* n.º. 58, Madrid, 1980.

proporcional, contribuiría igualmente a corregir esos efectos de fragmentación política.

Nada menos cierto. la fórmula de Hondt sólo opera así en circunscripciones pequeñas, como está suficientemente probado. Y la barrera electoral de 3% es absolutamente irrelevante en todas las circunscripciones, excepto Madrid y Barcelona. En las circunscripciones pequeñas, no basta un 3% de votos, sino que se precisa un 15% y hasta 20% de sufragios para asegurar el escaño.

El problema reside en otro sitio. La Ley para la Reforma Política estableció otros tres elementos del sistema electoral que sí influyen en la concentración de partidos presentes en el Congreso de los Diputados. Son los siguientes:

- a) La circunscripción provincial.
- b) La asignación de cada provincia de un número mínimo inicial de diputados además de los que le correspondan por su población.
- c) El número total de diputados de trescientos cincuenta.

Con estos mimbres tenía que hacer el Decreto-Ley Electoral el cesto.

El sistema proporcional en general, y la variante de Hondt en particular, funcionan bien en circunscripciones grandes, esto es: de once escaños en adelante; y cuantos más escaños a repartir, mejor y más probable es que los partidos pequeños logren uno.

En circunscripciones medianas, que son las dotadas de seis o siete a diez escaños, se producen distorsiones de la proporcionalidad: como hay poco a repartir sólo tres o cuatro partidos tienen posibilidades; los partidos pequeños pierden sus votos.

En las circunscripciones pequeñas (de cinco escaños o menos), los resultados son muy poco proporcionales y apenas dos partidos participan en el reparto de escaños. En estas circunscripciones, por consiguiente, se favorece el bipartidismo.

Pues bien, si repasamos el mapa electoral español de 1977, que ha sufrido muy pocas variaciones en la actualidad, observaremos que había:

- a) Siete provincias con tres escaños.
- b) Ocho, con cuatro escaños.
- c) Trece, con cinco escaños.

Es decir: de cincuenta provincias, veintiocho constituyen circunscripciones electorales muy pequeñas, en las que la proporcionalidad es escasa y se favorece el bipartidismo.

- d) dieciocho provincias conforman circunscripciones medianas, en las que el sistema proporcional funciona sólo regular y únicamente tres o cuatro partidos tienen posibilidades.

e) Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla son circunscripciones grandes.

Eso es lo que se llama diseñar un sistema proporcional para que no funciones como tal.

3. ELECCIONES Y PARTIDOS EN ESPAÑA ENTRE 1977 y 1990 ³

3.1 *Elecciones generales de 1977 y gestación del sistema de partidos.*

No voy a decir ahora que los resultados electorales de 1977 fueron los previstos. Ello equivaldría a la torpeza de querer predecir el pasado. Pero sí diré que la legislación electoral puso las condiciones, según ha quedado expuesto anteriormente, para que hubiera cuatro grandes partidos de ámbito nacional, de los cuales dos (los más centrados) seguramente aventajarían a los otros dos, y que habría además sendos partidos nacionalistas en Cataluña y el País Vasco con bastante entidad. Lo que estaba por ver era las diferencias entre unos y otros, la suerte de los partidos nacionales en Cataluña y en el País Vasco y los escaños que pudieron alcanzar algunos partidos pequeños.

Pues bien, las diferencias entre los dos grandes partidos nacionales y los otros dos fueron notables. UCD logró una prima de escaños considerable. Una sobrerrepresentación importante, pero menor, obtuvo el PSOE. En cambio, los dos partidos nacionales menores fueron «penalizados», si puede hablarse así. Sobre ello volveremos en seguida.

En cuanto a la segunda incógnita, tanto UCD como el PSOE obtuvieron resultados aceptables en Cataluña y el País Vasco (mejores en el caso del PSOE), lo que permitía afrontar la política autonómica con relativo desahogo. Tanto en una como en otra había sendos interlocutores nacionalistas fuertes: PNV y CIU.

Y, en fin, los partidos pequeños de ámbito nacional que lograron hacerse un hueco en el Congreso fueron Esquerra Republicana de Cataluña, Euskadiko Ezquerria, el Partido Independiente de Castellón, otro homónimo de Zaragoza (todos ellos con un escaño) y el PSP de Tierno Galván, que obtuvo cinco escaños.

Como se puede apreciar, un sistema de partidos parecido al de Francia, que tenía por aquel entonces —y ha vuelto a tener después— un sistema electoral de mayoría. El caso español, es verdad, se complica algo más, pero ya es por causas no estrictamente electorales. Me refiero a la existencia de nacionalismos en Cataluña y País Vasco, donde se reproduce, mudando lo mudable, lo que hemos dicho para el resto de España, sólo que el reparto de escaños se ventila entre un conjunto de partidos parcialmente diferente: AP (hoy PP) y PCE (en Cataluña, por aquel entonces, PSUC) obtuvieron escasas rentas y, en cambio, PNV y CIU se mostraron formaciones políticas de

³ Cfr. M. Ramírez: «El sistema de partidos en España: 1977-1987 (Un intento de recapitulación sobre diez años de partidos)», *REP*, nº. 59 (N.E.), Madrid, 1988.

considerable consistencia. Sólo en Barcelona, por ser una circunscripción grande, lograron hacerse notar PSUC y AP.

Como hemos anticipado, los resultados de 1977 ofrecieron una sobrerrepresentación de los partidos de fuerte implantación nacional, UCD y PSOE, que, en el caso del primero, fue de trece puntos sobre treinta y cinco, es decir una sobrerrepresentación del 37%. Con esta abultada prima electoral anduvo cerca de la mayoría absoluta de escaños con sólo el 34,72% de sufragios.

Por el contrario, los dos partidos de ámbito nacional pero de menor electorado sufrieron una «penalización» notable:

- a) La del PCE fue de 3,5 sobre 9; es decir una subrepresentación del 37%, el mismo porcentaje que el de UCD, pero de signo contrario.
- b) AP padeció una subrepresentación de más del 45%: 3,81 sobre 8,34.
- c) Nada digamos del PSP, que fue «penalizado» en un 61%.
- d) Con todo, la más sobresaliente fue la de la Federación Demócrata Cristiana, que, con casi tantos votos como el PNV y más que otros partidos que lograron presencia parlamentaria, no obtuvo ningún escaño por tener su electorado disperso por todo el territorio nacional, de manera que no logró entrar en el reparto electoral de ninguna provincia; todo lo contrario de algunos pequeños partidos provinciales y de las formaciones nacionalistas fuertes.

Ahora, a la vista de aquellos resultados, se nos aparece más clara la intención del Gobierno a la hora de redactar del Decreto-Ley Electoral y, también, cuando hizo el proyecto de Ley para la Reforma Política.

En efecto, de las cincuenta provincias españolas, había treinta y dos sobrerrepresentadas, es decir con más escaños de los que le habrían correspondido por su población. Son las veintiocho circunscripciones pequeñas y cuatro de las que llamábamos medianas.

De las treinta y dos, ni una sólo votó a la izquierda tres meses más tarde. Se trata de provincias de escasa industrialización y baja renta, salvo Alava, provincias de las que podía esperarse, desde luego, un voto conservador.

En ellas se reflejó la mayoría relativa de UCD en sufragios y, como consecuencia de la sobrerrepresentación, la casi mayoría absoluta en escaños. Como es manifiesto, *el sistema electoral favoreció indisimulablemente a quién lo redactó.*

Frente a esos resultados, el PSOE obtuvo sus votos en provincias industrializadas, en grandes capitales y núcleos urbanos y en Andalucía, en la que se aprecia desde entonces una adicción al PSOE similar a la de Galicia primero a la UCD y después a AP o PP, tan preocupantes las dos como toda adicción.

Si los elementos del sistema electoral, dentro siempre de la fórmula proporcional, hubieran sido distintos, los resultados lo habrían acusado. Por

ejemplo, cambiando tan sólo la circunscripción electoral y pasándola de la provincia a la región (las que entonces se entendían como regiones, que no equivalen exactamente a las actuales Comunidades Autónomas), los resultados habrían sido mucho más proporcionales.

Podemos hacer este ejercicio académico cambiando otro de los elementos del sistema electoral: la regla de Hondt por la del resto mayor. Entonces las variaciones habrían sido menores porque los partidos pequeños habrían seguido quedando fuera del reparto, dado el escaso botín de escaños que ofrecen muchas circunscripciones provinciales. Así y todo, habría habido mayor proporcionalidad.

Y combinando estas dos variaciones (circunscripción regional y escrutinio de resto mayor) la proporcionalidad habría sido ya bastante aceptable.

Salvo error de cálculo,

- a) UCD se habría quedado en 139 escaños.
- b) PSOE no habría superado los 115.
- c) PCE habría alcanzado los 31.
- d) AP habría obtenido 28.
- e) CIU y PNV habrían perdido un escaño.
- f) PSP habría conseguido 15.
- g) La Federación Demócrata Cristiana habría sumado tres escaños.
- h) Y los demás partidos habrían quedado igual.

Esto significa que UCD + AP no habrían tenido la mayoría absoluta en el Congreso, lo que entonces se llamó *mayoría mecánica*. Bien es verdad que esa mayoría mecánica fue abandonada pronto en favor del consenso UCD-PSOE, al que se sumó frecuentemente el PCE, pero, sin duda, la posición negociadora de UCD habría sido más débil y, por lo tanto, más fuerte la de los demás partidos.

El PSP no se había visto tan forzado a dejarse absorber por el PSOE y, en conjunto, el Congreso de los Diputados habría reflejado mejor las opciones políticas de la ciudadanía española. Pero, ¡ay!, entonces el proceso constituyente quizá hubiera sido distinto. A la altura de nuestro actual momento histórico, más vale no pensarlo. Bien está lo que bien acaba.

3.2 Constitucionalización del sistema electoral y elecciones de 1979 y 1980

Lo difícil de una ley electoral es cambiarla, pues, por hipótesis, deben hacerlo el partido o los partidos en el poder y éstos son precisamente los

menos dispuestos a ello porque se han beneficiado de aquella ley. Así, pues, cuando las Cortes constituyentes abordaron la tarea de delinear los elementos del sistema electoral para el Congreso de los Diputados, no podía esperarse gran cosa.

De nuevo se percibieron algunas posturas nítidas de las diferentes fuerzas políticas:

- a) Toda la izquierda abogaba por el escrutinio proporcional.
- b) AP siguió defendiendo el sistema de mayoría con los argumentos de Duverger de 1950, ampliamente rebatidos por la literatura científica posterior.
- c) UCD se inclinaba por no constitucionalizar la fórmula electoral y dejar su regulación a una ley posterior.
- d) PSOE insistía en que el sistema electoral fuese plasmado en la Constitución como garantía frente a la mayoría en el poder: temía que, en otro caso, UCD terminara haciendo aprobar una ley electoral que le fuese todavía más favorable.
- e) Finalmente, UCD cedió a ello para alcanzar el consenso, pero obtuvo a cambio la plasmación en la norma suprema del mismo sistema del Decreto-Ley Electoral de 1977, con el agravante, ahora, de elevarlo a rango constitucional, con lo que se dificultaba aún más su eventual modificación.

Una vez promulgada la Constitución, fueron disueltas las Cortes y convocadas elecciones bajo el mismo régimen del Decreto-Ley de 1977. Los resultados fueron sustancialmente iguales. O, por decirlo más cabalmente, los cambios fueron mínimos. Acaso el más significativo fue el hundimiento de AP, que corría peligro de desaparecer.

No faltaron entonces analistas que dieron por definitivamente asentado el sistema español de partidos. Y, en efecto, éste se había mostrado bastante firme:

- 1) Un partido de centro-derecha (UCD) muy fuerte, que ganaba algunos escaños y casi expulsaba a AP del Congreso de los Diputados.
- 2) Un partido de centro-izquierda que mantenía posiciones (PSOE) y que también ganaba escaños, pero que, no obstante, no capitalizaba el electorado del PSP de 1977.
- 3) Un PCE que se afianzaba e incluso crecía algo.
- 4) Unas formaciones nacionalistas conservadoras (PNV y CIU) igualmente firmes, aunque con un ligero descenso.

- 5) Emergencia del Partido Socialista de Andalucía (cinco escaños) y consecución de dos escaños por parte de Herri Batasuna.
- 6) UCD, PSOE y PCE repetían su nivel de sufragios en Cataluña y en el País Vasco, lo que confirmaba su buena posición negociadora con vistas a la redacción de los estatutos de autonomía.

No obstante, tan sólo un mes más tarde, las elecciones municipales ofrecieron otros datos de interés:

De una parte, mostraron —lo que no ha dejado de reiterarse hasta ahora— que el pueblo español se comporta de modo diferente según sea el carácter (municipal, autonómico o nacional) de las elecciones.

De otra, aunque los resultados, medidos en votos, no variaron demasiado respecto de las elecciones generales de un mes antes (aunque sí algo), el funcionamiento del sistema electoral fue más correcto, quiero decir más proporcional. Por una sola razón: la circunscripción municipal es más grande, aunque suene paradójico; es decir: hay más escaños a repartir y, por eso, hay más proporcionalidad, con menos primas y menos penalizaciones.

En tercer lugar, el pacto entre el PSOE y el PCE permitió a la izquierda alcanzar muchas alcaldías, las principales, entre ellas casi todas las de las capitales de provincia.

Un año después, las elecciones autonómicas del País Vasco y Cataluña arrojaron un triunfo neto de los partidos nacionalistas conservadores frente a los de ámbito nacional y seguía creciendo HB.

De pronto, el sistema de partidos se mostró bastante más complejo. En realidad, era un sistema con tres subsistemas: el vasco, el catalán y el resto de España. Y aún éste podría subdividirse en otros dos según miráramos la política general o la municipal. El poder, en conclusión, se hallaba mucho más repartido.

De nuevo el sistema electoral arrojó una proporcionalidad ajustada, a despecho de tantos denigradores de Hondt. Y si no lo fue (y no lo es) mayor en las elecciones autonómicas vascas se debe a que las tres provincias, como territorios históricos de Euskadi, tienen asignados los mismos escaños, en pie de igualdad, con lo que las poblaciones de Alava y Guipúzcoa están sobrerrepresentadas a costa de la de Vizcaya.

3.3 Elecciones generales de 1982 y autonómicas y municipales de 1983

Sin cambiar una coma de la legislación electoral, por lo que a sus elementos principales se refiere, las elecciones generales de octubre de 1982 dieron un vuelco al sistema de partidos ⁴:

⁴ Cfr. M. Ramírez: «Modelo de sociedad y estructura de partidos en España», en la obra colectiva *Estructura social y cambio político en España*, Universidad de Granada, 1982. Del mismo autor: «El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1982», *REP* n.º. 30 (N.E.), Madrid, 1983.

- 1) Por una parte, casi desapareció el partido gobernante, UCD, desaparición que se hizo efectiva unos meses más tarde.
- 2) De otro lado, el PSOE experimentó un ascenso cualificado hasta alcanzar muy holgadamente la mayoría absoluta en el Congreso, aunque no la de sufragios.
- 3) En tercer lugar, se produjo un hundimiento del PCE, que ni siquiera pudo formar un grupo parlamentario.
- 4) AP se vio relanzada, bajo la forma de Coalición Popular, que recogió los votos conservadores de UCD, lo mismo que el PSOE se benefició de los demás.
- 5) El PNV y CIU experimentaron un ligero crecimiento.
- 6) HB mantuvo posiciones, aunque perdió un escaño. EE y ERC también se mantuvieron.
- 7) Apareció tímidamente el CDS, con dos escaños.
- 8) Todos los demás partidos pequeños desaparecieron del hemicycle del Congreso.

El subsistema nacional de partidos parecía aclararse por la disminución de su número con presencia parlamentaria y su perfil más bipartidista, aunque bastante desequilibrado a favor del partido gobernante, que además tenía también las riendas del poder municipal. Los interesados —distintos ahora, lógicamente, de los de 1979— hablaron una vez más, y en seguida, del definitivo asentamiento del sistema español de partidos. Y hay que admitir que, a pesar de diversos vaivenes a lo largo de ocho años, la actual relación de fuerzas se parece bastante a la de 1982. Todo ello, sin embargo, necesita explicación.

El sistema electoral se comportó de la forma ya acostumbrada puesto que sus elementos no pueden dar más de sí. Veamos:

- a) El partido vencedor, el PSOE, obtuvo una sobrerrepresentación de 11 puntos sobre 46, esto es del 24%, menor, desde luego, que las primas obtenidas por UCD en las anteriores elecciones generales. Y fue menor por las mismas razones arriba apuntadas de la distorsión que crea en el sistema la sobrerrepresentación de treinta y dos provincias de voto, por aquel entonces, más conservador que la media nacional.
- b) AP obtuvo una prima de 5 puntos sobre 25.
- c) El PCE fue «penalizado» en un 71%: en vez de once escaños obtuvo cuatro.

- d). CDS lo fue aún más, en un 75%: ganó dos escaños en lugar de ocho.
- e). El PNV se vió ligeramente beneficiado; CIU quedó prácticamente a la par, y HB, que perdió un escaño con similiares sufragios, se vio perjudicada.

Las elecciones municipales y autonómicas de 1983, en plena euforia socialista, confirmaron la hegemonía del partido gobernante, pero no dejaron de apuntar lo ya dicho: un comportamiento algo distinto del electorado, con cierta recuperación del PCE y algunos votos menos del PSOE.

Y de nuevo la proporcionalidad funcionó mejor en estas elecciones que en las generales.

3.4 Ley Orgánica Electoral de 1985 y elecciones generales de 1986

He escrito en otro lugar del artículo 68 de la Constitución lo peor que se puede decir de un precepto: que es de imposible cumplimiento; ni garantiza la igualdad de sufragio ni la proporcionalidad. Pero la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 1985, acabó con las esperanzas de mejorar algo la representatividad del Congreso de los Diputados. Para ello debía haber aumentado el número de diputados a *cuatrocientos*, máximo permitido por la Constitución, para poder aumentar el tamaño de las circunscripciones y mejorar la proporcionalidad y la igualdad de sufragio. Y con igual fin debía haber establecido la cuota fija de escaños por provincia en *uno solo*, con el objeto de que quedaran cincuenta más para repartir con criterios demográficos. No hizo ni lo uno ni lo otro. Mantuvo las cosas como en el Decreto-Ley Electoral de 1977.

Son interesantes, con todo, dos circunstancias. La primera es que el PSOE, con mayoría absoluta, no quisiera corregir la sobrerrepresentación de las provincias de voto conservador reduciendo a un escaño la cuota provincial fija. Como las opciones políticas nunca son inocentes, cabe pensar que no fue ajeno a tal decisión el hecho de que en 1982 el voto de esas provincias no le resultó adverso. No obstante, la apuesta fue arriesgada: en 1986 ese electorado comenzó a mostrarse indeciso y en las elecciones municipales y autonómicas de 1987 castigó al partido en el poder; pero volvió a votarlo en las generales de 1989.

La segunda circunstancia destacable es que la Ley Orgánica Electoral fue aprobada por la casi unanimidad del Congreso de los Diputados en la votación final sobre el conjunto del texto. Tan sólo se produjeron dos votos en contra y dos abstenciones.

Cuando en 1986 el PSOE repitió una holgada mayoría absoluta de escaños con el 44% de los sufragios, voces se oyeron reclamando reformas de la Ley Electoral. Se trataba de los mismos que votaron a favor de ella un año antes. Tampoco tiene nada de extraño.

Estas elecciones de 1986 depararon algunas, pero escasas, variaciones respecto de 1982.

- 1) El PSOE, como queda dicho, bajó en votos y en escaños, pero conservó la mayoría absoluta con un fuerte prima electoral del 19%.
- 2) AP permanecía estancada en el 26% de los sufragios y el 30% de los escaños.
- 3) Izquierda Unida, coalición electoral integrada por el PCE, el PASOC (partido escindido del PSOE) y personalidades y grupos independientes, mejoró un tanto respecto de los resultados del PCE de 1982.
- 4) Bajó algo el PNV y mejoró ostensiblemente CIU; todo ello, aunque en las reducidas dimensiones en las que se mueven los partidos nacionalistas, con un alto significado.
- 5) Del resto, lo más significativo fue el crecimiento exponencial del Centro Democrático y Social (CDS), liderado por Adolfo Suárez, que pasó de dos escaños a diecinueve.

El sistema de partidos parecía estabilizado pero apuntando a un mayor pluralismo, con una IU que comenzaba a recuperar el antiguo electorado del PCE y un CDS que buscaba erigirse en árbitro de la situación si seguía restándole votos al PSOE por su derecha y le hacía perder la mayoría absoluta.

3.5 Elecciones y partidos entre 1987 y 1990

La evolución entre 1987 y 1990 ha deparado algún extremo digno de comentario.

Resulta lógico esperar que la acción de gobierno desgaste y que la de oposición rinda frutos, al menos a medio plazo. Sin embargo, las elecciones al Parlamento Europeo de 1987 mostraron un PSOE bastante firme y unos partidos de oposición que no crecían: AP tenía un techo de votos evidente; el CDS se estancaba.

Las divisiones de la derecha desgastaban tanto como la acción de gobierno. Con absoluta claridad se percibió que no había alternativa de gobierno a corto plazo. Este ha sido el rasgo más significativo del sistema español de partidos en los últimos años, junto al hecho de su división en varios subsistemas, como antes indiqué.

Todo lo cual ha tenido mucho que ver con el desencanto del electorado y el desentusiasmo ciudadano en relación a la cosa pública. Un sistema de partidos sin alternativa de gobierno enfría al electorado más encendido.

Bien es verdad que comenzaron a salir a la luz ciertas grietas en el PSOE, el cual, sin embargo, era una balsa de aceite en comparación con el hervidero de la derecha. Dejando a un lado PNV y CIU, el PSOE se mostraba como el único partido digno de ese nombre. Por decirlo en pocas palabras, la derecha ha carecido de ideología, de nombre y de líder fijos, que ya es carecer.

El año electoral de 1989 tuvo dos fases: elecciones europeas en junio y legislativas en octubre.

Las europeas de junio, con un nuevo ensayo de la derecha, significaron un nuevo fracaso de la misma, un retroceso muy serio del CDS y un declive comparativamente más suave del PSOE, el cual, pese a que mostraba alguna debilidad mayor que dos años antes, se beneficiaba del marasmo de la derecha.

El ascenso de IU era el esperado; fue la única formación que ganó en porcentaje y en número absoluto de votos; pero partía de tan bajo que tal subida no llegaba a ser significativa en el sistema de partidos.

Así las cosas, las elecciones legislativas de 1989 reflejaron a mi juicio algo sólo aparentemente contradictorio: *estabilidad y cambio*.

- 1) El PSOE siguió perdiendo votos absoluta y relativamente, pero a un ritmo lento, lo que le hace mantener el 50% justo de diputados.
- 2) El PP (antes de AP), con líder más que nuevo improvisado, conservó su cuota electoral.
- 3) IU subió hasta convertirse, con diecinueve escaños, en la tercera fuerza política nacional.
- 4) El CDS continuó el declive iniciado meses antes y se ha colocado en condiciones difíciles de supervivencia.
- 5) CIU mantuvo su solidez en la política nacional al tiempo que su supremacía en la catalana.
- 6) PNV sufrió las consecuencias de la escisión de Eusko Alkartasuna (EA), repartiéndose con esta formación —pero con ventaja— su electorado anterior.
- 7) Creció algo HB, que ha decidido participar, a veces al menos, en las Cortes Generales.
- 8) Y reapareció con dos escaños el Partido Andalucista (que hacía ya unos años dejó de denominarse socialista), como ya había acontecido en las anteriores elecciones al Parlamento Europeo.

Como vemos y hemos ya anticipado, las elecciones legislativas de 1989 ofrecieron la doble faz de la estabilidad y el cambio.

De una parte, *estabilidad*. Los votos de derecha e izquierda son porcentualmente casi los mismos que en 1986. Pero el reparto se ha movido en la *izquierda*, apropiándose IU los escaños que pierde el PSOE. En el *centro*, CDS confirma el retroceso de las europeas, lo que ha originado tensiones en su seno: no ha podido ganar escaños ni a su derecha ni a su izquierda, perdiendo algunos a manos de partidos regionalistas.

Vista desde otro ángulo, la estabilidad del voto del PP significa la firmeza de ese voto ciudadano más allá de su líder histórico, lo que acaso le haga abrigar esperanzas de crecimiento en siguientes elecciones camino de la alternativa de gobierno.

El partido del Gobierno podrá llevar adelante normalmente su programa. No han de faltarle para ello algunos apoyos cuando los hubiere menester. Sin embargo, su situación en el límite de la mayoría absoluta tiene consecuencias:

a) De un lado, se traduce una mayor presencia del Gobierno en el Parlamento y en más parlamentarismo. El PSOE, por sí solo, no domina tan fácilmente la Junta de Portavoces (o lo que es igual, el *orden del día*), con lo que las iniciativas parlamentarias de la Oposición tienen más posibilidades de ser defendidas en Pleno y en Comisión.

b) De otro lado, el partido en el Gobierno anunció que extremaría la disciplina sobre los diputados para evitar las fugas de votos y de escaños. Y eso lo dice el partido español más disciplinado.

En fin, el sistema español de partidos ha experimentado unos débiles brotes regionalistas sobre cuyo mantenimiento es muy aventurado pronunciarse. Estos partidos aparecen y desaparecen del Congreso con relativa facilidad.

Algo, pues, parece haberse movido dentro de la estabilidad del sistema español de partidos. Y, dentro de ese algo, merece comentario aparte el caso de Izquierda Unida.

El crecimiento de IU se produjo precisamente cuando el comunismo estaba en liquidación en el Este europeo. No es contradictorio: al desmoronamiento del comunismo en el Este le corresponde su reconversión en la Europa occidental, principalmente en Italia, cuyo Partido Comunista ha iniciado una nueva época totalmente alineado con el socialismo europeo (en la actualidad incluso ha cambiado de nombre, pasando a denominarse Partido Demócrata de la Izquierda); en Grecia, donde ya tuvo lugar una coalición de gobierno de la izquierda en 1989, y en España, donde dicha reconversión fraguó (anótese que ello tuvo lugar hace varios años, adelantándose incluso a los acontecimientos del Este europeo) en Izquierda Unida, que, si bien se nutría sustancialmente del PCE en su comienzo, no podía entonces y menos aún puede ahora ser identificada sin más con este partido, el cual, por lo demás, no pasa de ser hoy un partido socialista o, más precisamente aún, socialdemócrata.

A mi entender, hoy es irreversible en España el abandono de los dogmas comunistas y la suerte de IU pasa por el entierro del PCE como fuerza política autónoma.

Creció, pues, IU en 1989, mas no tanto, ni en las elecciones europeas de junio ni en las legislativas de octubre. La huelga general de diciembre de 1988 no se tradujo en la emergencia de una alternativa a la izquierda del PSOE. No la hay. Tampoco la hay en el centro. He ahí por qué, aun dentro

de los cambios observados en estas elecciones, puede hablarse de estabilidad.

Las subsiguientes elecciones —autonómicas gallegas de diciembre de 1989 y andaluzas de junio de 1990— no han ofrecido apenas variaciones en el electorado pero sí en las consecuencias poselectorales.

En efecto, el electorado se ha mostrado firme en el apoyo al PP y al PSOE respectivamente. Ambos han podido formar un Gobierno respaldado por la mayoría absoluta de la Cámara. Se esperaba que el PSOE sufriera en Andalucía las dificultades por las que ha atravesado su Vicesecretario General y Vicepresidente del Gobierno. No ha sido así. Se conoce que la fidelidad del electorado andaluz está por encima de tropiezos y de episodios indecentes.

Han sido las consecuencias laterales las más destacables:

- a) Nada de extraño tiene que el CDS no haya alcanzado ningún escaño en Andalucía. Nunca lo tuvo. Pero, si se suma a su pésimo resultado en Galicia, se puede concluir que este partido quizá ha iniciado el camino hacia su reducción a mínimos.
- b) IU, como también es tradicional, no obtuvo un buen resultado en Galicia. Pero se esperaba su crecimiento en Andalucía, donde se presentaba como la única formación política de «manos limpias», no implicada en ningún incidente oscuro de autofinanciación. Sin embargo, ha quebrado su línea ascendente de 1989 y ha bajado en votos y escaños. Los analistas lo atribuyeron a la demolición del comunismo en el mundo, si bien esto ya era ostensible un año antes, precisamente cuando IU creció.
- c) El PP ha obtenido mayoría absoluta en Galicia y no ha salido malparado en Andalucía, una región no precisamente adicta y en una coyuntura desfavorable por cuestiones de autofinanciación dudosamente legal.
- d) Finalmente, el PA ha crecido: pasa de dos a diez diputados, capitalizando las pérdidas de IU, que no las del PSOE.

3.6 La correlación de fuerzas políticas en la actualidad

En las elecciones de 1989 el PSOE se ha beneficiado de una sobrerrepresentación del 25%, lo que le facilita su posición hegemónica. Su potencial electoral se va pareciendo al de la UCD de 1977 y 1979. Sólo la supera en un 6% de votos y, excluyendo Andalucía y Galicia, el voto PSOE se va afianzando en las zonas donde lo obtuvo UCD en los primeros años de la transición.

En segundo término, un socialismo y un conservadurismo cada vez más «centrados» pueden ahogar al CDS, que actualmente tiene serias dificultades de supervivencia.

En tercer lugar, la demolición del comunismo en el mundo ha liquidado las expectativas de que IU capitalizara el enfrentamiento que durante varios años han mantenido los sindicatos con el Gobierno del PSOE.

Por tanto, el subsistema nacional de partidos tiende a un bipartidismo como relación básica, con una formación centrista mínima y otra a la izquierda del PSOE fluctuante pero de no gran entidad. La fórmula de gobierno pasa, seguramente, por la colaboración desde dentro, o el apoyo desde fuera, de uno o varios grupos políticos menores.

No obstante, la relación actual de la fuerzas políticas da motivos para un comentario algo más promenorizado. El descenso del PSOE en las legislativas de 1989 no ha significado su debilidad sino su refuerzo y apuntalamiento, pues, efectivamente, ha recibido ofertas de apoyos desde todos los ángulos del mapa político.

— El PNV ya venía gobernando en el País Vasco en coalición con el PSOE desde hacía años, lo que se traducía en una oposición blanda en el Congreso de los Diputados y, en ocasiones, en un apoyo. Desde las últimas elecciones hasta el momento de escribir estas páginas esa situación no ha variado.

— CIU también hizo una oposición dosificada en la segunda mitad de la legislatura anterior, similar a la que el PSOE-PSC le hace a ella en Cataluña. Ahora los puntos de entendimiento han aumentado.

— El CDS, en su último Congreso, celebrado a principios de 1990, se decantó por la colaboración con el poder, lo que significa con el PSOE en la política nacional y en la mayoría de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

— El PCE, tras el negativo resultado electoral de IU en Andalucía, tomó la iniciativa de proponer al PSOE un diálogo —al que pretende llevar a toda IU— en busca de acuerdos políticos. Sin duda se trata del primer paso para la reconversión oficial del PCE y de IU en una formación socialdemócrata que colabore parcial u ocasionalmente con el PSOE en la presente legislatura y que acaso en el futuro se integre con él en una única formación política de izquierda.

He ahí cómo, casi mágicamente, la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PSOE se ha traducido, más que en dificultades para gobernar, en el ensanchamiento de su margen de maniobra hacia el centro y hacia la izquierda, al tiempo que en la consolidación de su buena relación con los partidos nacionalistas más importantes. Nunca como ahora, cuando el Gobierno no tiene mayoría absoluta, ha sido más evidente la ausencia de alternativa en la política española, aunque para ello el PSOE deba pagar el precio de contemporizar algo en el diálogo con los sindicatos, de dejar acaso algunas migajas de poder a derecha (CDS) e izquierda (IU) y ceder el protagonismo político en el País Vasco al PNV y en Cataluña a CIU.

Porque en política no hay magia: tal entendimiento se produce porque interesa a dichos partidos, no por casualidad ni por benevolencia. Añadamos que, junto al interés coyuntural, PNV y CIV encuentran en su aproximación

al PSOE un interlocutor mucho más receptivo de las exigencias nacionalistas que lo que sospechan, por motivos históricos bien conocidos, que hallarían en el PP.

Todo ello, además se ha visto robustecido por el buen resultado electoral del PSOE en Andalucía. De manera que, contra lo que pudiera haber parecido al día siguiente de las elecciones legislativas de 1989, no es el PSOE sino el PP el que se encuentra aislado y con serios escollos para definir su estrategia política.

Es cierto que también en el PSOE producen tensiones y grietas. las últimas han sido la escisión de Democracia Socialista como partido político y la división de la Federación Socialista Madrileña en dos bloques mal avenidos. Pero su más grave problema ha residido en la confrontación, que ha durado varios años, con el sindicato socialista UGT y en la política de unidad de acción sindical acordada entre éste y Comisiones Obreras. Ha bastado, sin embargo, un gesto del Gobierno para que la tensión sindical baje, se inicie la política de concertación social e incluso UGT enfrie su relación con CC.OO. y se muestre menos distante y crítica con el Gobierno y el PSOE. En esto, en la madurez con que el PSOE soluciona sus problemas internos, es donde se marca la diferencia con el magma de la derecha.

4. UNA DEMOCRACIA DE PARTIDOS SIN PARTIDOS

Como hemos podido observar, el sistema de partidos ha sido durante trece años de democracia más estable que los partidos mismos. Algunos de éstos (UCD, PSP) han desaparecido. La Democracia Cristiana fue expulsada del sistema tras el fracaso de la primera elección, vivió agazapada en UCD, renació aparentemente de la mano de AP, y finalmente, cuando quiso volar por su cuenta, se volatilizó. La propia Alianza Popular ha tenido que refundarse —o refundirse— como Partido Popular. Sólo el PSOE, fuertemente disciplinado, ha ofrecido la consistencia de un verdadero partido político ⁵.

Por otra parte, los partidos españoles no son lo que dicen ser. El PSOE dice ser socialista y es liberal populista. Las definiciones ideológicas del PP casi se cuentan por congresos celebrados. El CDS no ha sabido hasta hace poco —y con razón— que era liberal progresista. El PCE ha estado largos años buscando su identidad y no parece haberla encontrado todavía. En punto a la coherencia ideológica, sólo es reseñable la de los partidos y coaliciones nacionalistas. Si bien es hoy general el fenómeno de la desideologización de los partidos, correlativo a la progresiva desaparición de los partidos de clase y su sustitución por partidos de electores, en España se manifiesta de manera acentuada.

⁵ Sobre la crisis intrapartidista de UCD y las consiguientes crisis gubernamentales, así como, por contra, la cohesión interna del PSOE, hace unas interesantes consideraciones M. Revenga en *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1988, págs. 251, 256 y 260.

Puede decirse, pues, buscando de propósito la hipérbole, que el régimen español es una democracia de partidos sin partidos, de puro débiles, faltos de militancia e inconsistentes que éstos son. Y, sin hipérbole ninguna, puede afirmarse que es más sólida la democracia de partidos, incluso el sistema de partidos, que los partidos mismos. Ello ha sido obra, como diría Condorcet, de un «sabia legislación combinada».

Más aún: el electorado español ha venido siendo más estable que los partidos. En términos generales el electorado español se ha situado siempre a los electores en el centro, en una franja ancha que abarca desde el centro-derecha al centro-izquierda. Lo que ha sucedido no es que los partidos busquen atraerse a los electores hacia sus respectivas posiciones sino que, cada vez más, se adaptan ellos al electorado. Las elecciones siempre se han dirimido en el voto de centro.

Es cierto que las actuales sociedades industriales y posindustriales están menos polarizadas ideológicamente y es difícil que se den en ellas las identificaciones partidarias de clases y sectores sociales que han sido habituales en el pasado. De ahí los fenómenos correlativos de la escasa militancia y la desideologización de los partidos.

España ha alcanzado la democracia de partidos justo en el momento en que éstos han cambiado su significación social y política:

- a) Están más cerca del aparato estatal que de la sociedad civil y apenas buscan otra cosa que el éxito electoral.
- b) Su militancia es una de las más bajas de los regímenes demoliberales.
- c) Han conseguido su apuntalamiento de la mano de Ordenamiento jurídico, que ha reforzado la prevalencia de los partidos sobre los electores y de los dirigentes sobre los militantes en el modeo de papeleta electoral.
- d) La pródiga financiación pública de los partidos ha hecho el resto.

Sobre todo ello volveremos reiteradamente.

5. LA REPRESENTACION COMO REFLEJO Y COMO IDENTIFICACION. ⁶

En la circunstancia política española de 1978 quizá era importante la constitucionalización del sistema electoral al Congreso. La izquierda hizo bandera de ello sin poner en cuestión en ningún momento que ese sistema debía ser el proporcional. La derecha defendió durante el proceso constituyente el sistema de mayoría, como antes, con ocasión de la Ley para la Reforma Política, lo había hecho lo más granado del franquismo.

Con el sistema proporcional al Congreso se habían celebrado las elecciones de 1977, con resultados globalmente satisfactorios, aun con los reparos

⁶ Sigo en este epígrafe los trabajos citados en las notas 1 y 2.

expresados en páginas precedentes, y parecía ineludible poder contar con la garantía de un sistema electoral que había permitido la conformación plural del Congreso. Los fantasmas de la democracia eran muchos y de cierta entidad, de manera que todo lo que pudiera asegurar un pluralismo limitado debía ser incluido en la Constitución.

Que las cosas no son hoy tan así es evidente. A los doce años de régimen constitucional, la democracia no parece peligrar. Este podría ser un buen momento para replantearse la cuestión del sistema electoral al Congreso. Pero ya, inevitablemente, con el pie forzado del artículo 68 de la Constitución, que consagró una buena porción de elementos del sistema entonces vigente. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 1985, terminó de consolidar lo existente con el apoyo casi unánime de las fuerzas políticas, según hemos explicado anteriormente.

Comprendo que el argumento que he esgrimado es quizás mejor para persuadirnos de no mover nada. Mal que bien, el sistema electoral ha funcionado, aunque podía haberlo hecho mejor, ha deparado un Congreso cuya representatividad apenas nadie discute y, por lo tanto, no hay motivo para buscar problemas donde no existen.

Quienes idearon el sistema, con su prima fuerte al partido ganador, cantaban este rasgo como una de sus virtudes, pues ello favorecía la formación de un Gobierno. Que algunos, en ocasiones los mismos, protesten ahora por ello no debe hacernos perder el norte. Ni es una virtud tan estimable y ni un vicio tan horrendo. En política todo es relativo, salvo que las personas necesitan respirar y comer de cuando en cuando.

A nadie se le oculta, sin embargo, que, aunque la representatividad y la legitimidad democrática del Congreso —y, por iguales motivos, de los Parlamentos regionales y de los Ayuntamientos— no está en discusión, hay un cierto desapego un desentendimiento, alguna lejanía del ciudadano respecto de la cosa pública⁷, y que buena parte de la responsabilidad es atribuida al sistema electoral, al menos a alguno de sus elementos, cual es el modelo de la papeleta electoral.

Los males, según creo, son algo mayores y aquejan a otras zonas del Ordenamiento jurídico y no sólo a la señalada. Pero, en cualquier caso, tampoco parece que debamos evitar toda discusión sobre el sistema electoral, que no es intangible.

Si el problema de optar por un sistema electoral u otro consistiera en encontrar la fórmula de traducción de votos en escaños, de tal modo que el Parlamento fuera, como se ha dicho, un reflejo a escala de la voluntad general, estaría resuelto desde el principio. Con la aritmética en la mano, la cuestión está zanjada. El único sistema electoral admisible sería el que uniera estos elementos:

- 1) Una Cámara numéricamente amplia.
- 2) La fórmula proporcional.

⁷ Cfr. J. Sinova y J. Tusell: *El secuestro de la democracia*, Madrid, 1990 págs. 85, 127, 129, 131, 148-166 y 169, entre otras.

- 3) La variante del resto mayor.
- 4) El colegio nacional único.

Ahora bien, si se sigue discutiendo en torno a esta cuestión y sigue habiendo países que permanecen fieles al sistema de mayoría y otros que incluso regresan a él, es porque hay algo más.

También hay motivaciones espurias, de las que los cambios de sistema electoral en Francia en 1983 y 1986 son paradigmáticos. Pero como estas motivaciones no faltan en ninguna parte ni en ningún sistema, debemos prescindir de ellas en nuestra reflexión.

Así, pues, hemos de preguntarnos por ese algo más que hay en las cuestiones electorales.

a) En primer lugar, lo que hay de más es la aparición del Gobierno en la escena y su actual prevalencia sobre el Parlamento en el funcionamiento del sistema político. Hago gracia de la teoría. Únicamente añadiré que hoy una elección parlamentaria no es sólo parlamentaria, sino también, y muy principalmente, gubernamental. El hecho de que la savia representativa le llegue al Gobierno de modo formalmente indirecto en nada empalidece el hecho, no menos inconcuso, de que, salvo en ciertos países multipartidistas en los que ningún partido consigue mayoría absoluta, como sucede en Italia durante los últimos treinta años, el resultado electoral puede y debe interpretarse como el mandato que hace el electorado de una determinada conformación del Gobierno.

Al sistema electoral se le puede demandar, por tanto, no sólo que facilite la formación de un Parlamento deliberante y controlador sino también la de un Gobierno que dirija la política y desarrolle un programa que haya recibido un consistente respaldo popular. Desde esta perspectiva, no son repudiables ciertos elementos correctores del sistema electoral que pretenden evitar un excesivo fraccionamiento de la Cámara y facilitar la formación del Gobierno y su función de dirección política durante una legislatura. Cosa distinta es que eso se haga bien o mal. (Puede discreparse abiertamente, en efecto, de la traducción que de dicho principio hizo el Decreto-Ley Electoral de 18 de marzo de 1977, que se ha mantenido en la Ley Orgánica Electoral y que ha recibido, en una sentencia científicamente insostenible, el respaldo del Tribunal Constitucional ⁸: la barrera electoral del 3%.)

b) En segundo término, en cuanto las elecciones crean la ilusión de que gobierna quien el pueblo quiere, desempeñan la misma función —con su coloración casi religiosa incluso— que en otro tiempo cumpliera la creencia en el origen divino del poder y su transmisión hereditaria. El rito formal y solemne de la elección y la proclamación del elegido viene a significar, para éste, su unción sagrada para el cargo que va a ejercer.

Cumplen, pues, las elecciones una importante función ideológica: la de la

⁸ STC 75/1985, de 21 de junio.

integración del ciudadano y de los grupos en la democracia representativa, con la correspondiente aceptación de las reglas del juego y la renuncia a otros procedimientos menos civilizados de hacer política. Establecen, además, una cierta comunicación entre gobernantes y gobernados, entre los partidos políticos y sus votantes. Incluso parece —sólo parece— que somete los programas, los candidatos y los partidos al juicio de los electores, provocando en ellos la evanescente sensación de superioridad, esto es de soberanía.

Que la incidencia de los electores en la marcha del país es mucho más modesta no se ignora por nadie. Pero que la democracia electoral y representativa se ha revelado hasta ahora como la más viable, tampoco, toda vez que las formas de democracia directa sufren de una generalizada animadversión.

c) En tercer lugar, no podemos desconocer que hoy el diálogo que en esta democracia se establece entre el Parlamento y el Gobierno está mediatizada, articulada, por los partidos políticos. Hoy la democracia es democracia de partidos. Hoy el Estado demoliberal es un Estado de partidos. Estos, los partidos, reciben los votos, los interpretan, los negocian y acuerdan la formación de un Gobierno que después recibe, eso sí, la investidura del Parlamento.

Todo esto complica, tecnicifica el funcionamiento del sistema político, lo aleja un tanto del ciudadano. Por eso, a mi modo de ver, la representación, el correcto funcionamiento del sistema representativo, requiere del Parlamento, sí, que refleje a escala la opinión pública, la voluntad general; pero también debe aspirar a que esta opinión pública se reconozca en ese espejo. Dicho de otra manera: que a la pura objetividad aritmética de los escrutinios electorales hay que añadirle un elemento subjetivo consistente en la apreciación, en la íntima convicción, por parte del electorado, de que la Cámara es emanación suya. Se trata de que el ciudadano se vea en la Cámara, se reconozca a sí mismo a ella. Esto es más decisivo para la democracia representativa que el ajuste decimal de la razón votos/escaños.

Dicho sentimiento de identificación —relativo, si se quiere, como todo en política— da cercanía a la Cámara y facilita la aceptación del producto de su trabajo político, sea legislativo o de control. Pero esta subjetividad, estos sentimientos emocionales son muy escurridizos para poder extraer de ellos una teoría.

De manera que, junto a la pregunta inicial sobre qué sistema electoral arroja una representatividad más exquisita, entendida en términos aritméticos, cabe hacer esta otra: ¿qué sistema electoral (o, dentro de un sistema, cuáles de sus elementos) facilita la emergencia de esa representatividad subjetiva, de ese sentimiento de identificación con la Cámara, de ese efecto integrador del ciudadano en el sistema político?

Esta es una primera pregunta decisiva. La segunda consiste en cuestionarse el propio diseño funcional del Parlamento, de las instituciones representativas.

1) A la primera pregunta hay que responder con cautela. De un lado pa-

rece evidente que el sistema de mayoría, con distrito uninominal, en el que elector vota personas y conoce a *su* diputado, facilita la representación subjetiva de la que hemos hablado, la identificación, la integración del ciudadano en el sistema político. Pero, de otro lado, la pregunta resulta demasiado esquemática, pues se hace suponiendo invariables los demás elementos del sistema político, lo cual no puede permitirse nunca un análisis serio. No puede afirmarse sin necesidad de matiz alguno que si en Inglaterra es mayor o menor la identificación del ciudadano con la Cámara de los Comunes de la que pueda darse en Italia respecto de su Parlamento, es debido únicamente al sistema electoral y no también a otros elementos del sistema político, desde la Corona hasta el régimen de libertades, incluso del propio sistema social.

Por consiguiente, aunque las virtudes que a este respecto ofrece el sistema electoral de mayoría son tangibles, tampoco está ayuno de ellas el sistema proporcional (contienda entre equipos de gobierno y programas políticos definidos y defendidos con disciplina). De manera que, establecido entre nosotros el sistema proporcional para la generalidad de las elecciones, salvo para el Senado, vale más operar dentro de él alguna reforma para obtener resultados parecidos de integración política.

2) En este orden de ideas, enlazando esa primera cuestión con la segunda arriba formulada, merece la pena traer a colación al Senado español. ¿Acaso alguien piensa que el problema del Senado, su desdibujamiento en el funcionamiento estatal y en la opinión pública es debido al sistema de mayoría por el que se elige a sus miembros? ¿Acaso alguien pone en entredicho este sistema electoral, que evidentemente sobrerrepresenta a unos españoles y subrepresenta a otros según la provincia en que estén censados y que, en términos generales, da una prima al voto conservador y al voto al poder, si es que son cosas diferentes?

El problema del Senado es otro, como se sabe. Reside en su propia configuración constitucional, que no logró hacer de él una Cámara de representación territorial, a pesar de lo dicho en el artículo 69 de la norma suprema, y que tampoco lo dotó de protagonismo suficiente para haber conseguido un bicameralismo funcional.

Pero ¿niega alguien el carácter democrático de la elección al Senado? Si éste tuviera funciones incisivas en nuestro sistema parlamentario, ¿sería su fórmula de elección mácula alguna para la legitimidad de sus iniciativas y decisiones? ¿No cumple este sistema de mayoría los mínimos democráticos exigibles en un régimen representativo? ¿No los cumple incluso mejor, más ajustadamente, por ese elemento de ponderación, de limitación del voto a menos candidatos que el número de escaños en liza? ¿No ofrece este sistema en muchas provincias resultados similares a los obtenidos para el Congreso con el sistema proporcional? ¿No es esto muestra de que el sistema electoral, siempre que cubra los mínimos democráticos, no es el metro exclusivo para evaluar la bondad de un sistema político? ¿Y no es prueba igualmente de que no basta una reforma electoral para conseguir un buen funcionamiento de las instituciones y, a su través, la integración de los ciudadanos en el sistema político?

Lo mismo puede decirse del funcionamiento del Congreso de los Diputados. El escaso interés que despierta en la opinión pública se debe principalmente a la torpe regulación que su Reglamento hace de su funcionamiento. De nuevo aquí el alguacil resultó alguacilado. El Reglamento vigente fue redactado con vistas a fortalecer la posición del Gobierno de UCD, que era minoritario, en el seno de la Cámara; de ahí las restricciones a las iniciativas de la Oposición. Después ha habido dos legislaturas con un Gobierno cómodamente respaldado con mayoría absoluta, el cual ha bloqueado toda propuesta que pudiera resultarle incómoda.

La conclusión de esta reflexión no puede ser más relativista: si bien, en el terreno de la abstracta teoría, es indisimulable la superioridad del sistema proporcional desde el punto de vista de la pureza representativa, cuando se desciende a la realidad de los sistemas políticos existentes en cada país hay que dar entrada a factores muy varios, desde la estructura social a la cultura política.

Pero contra lo que pudiera parecer a primera vista, este relativismo abona la inercia. En este punto, las leyes electorales autonómicas españolas han sido consecuentes hasta el aburrimiento. Todas —recordemos que aún no existe una ley electoral catalana, lo cual también tiene su explicación— todas han optado por el mismo sistema vigente para las elecciones al Congreso y para las municipales. Las exposiciones de motivos lo han justificado de la manera más simple y elocuente: no convenía introducir modificaciones para no perturbar el acomodamiento de unas fuerzas políticas y la comprensión de un electorado habituados ya a un sistema electoral determinado.

Por aquí podemos avanzar hacia una segunda conclusión: lo importante, lo decisivo, es que el sistema electoral cumpla los mínimos democráticos y mejor si es algo más que mínimos. Conseguido esto, un punto arriba o abajo de justeza aritmética en el reflejo de la voluntad general es secundario y no suele despertar rechazos ni especiales adhesiones en la opinión pública.

La clave del arraigo de las instituciones representativas, por consiguiente, reside más, mucho más, en el diseño de sus funciones y, posteriormente, en su funcionamiento. Si se quiere mejorar la representación-integración de dichas instituciones en España (Congreso, Parlamentos autonómicos, Ayuntamientos; el caso del Senado exigiría una reforma constitucional, a la que parecen no estar favorablemente dispuestas las fuerzas políticas, ni siquiera aquellas que desde el principio la enarbolaron como bandera), si se quiere mejorar la representación-integración, hay que incidir en todas esas otras cuestiones no electorales, pero absolutamente básicas, sobre las que habremos de volver.

Sin embargo, como hemos dicho, tampoco el sistema electoral es intangible.

6. PROPUESTA DE REFORMA ELECTORAL

En páginas posteriores reflexiono sobre la financiación de los partidos y el funcionamiento del sistema parlamentario en España. En cada apunte crítico debe apreciarse una invitación a la reforma de las leyes y de los reglamentos o estatutos parlamentarios. Con igual talante, abordo en este epígrafe una muy concreta propuesta de reforma electoral ⁹.

Tengo escrito y ha venido siendo un lugar común de la doctrina durante doce años que, aun aceptando intacto el artículo 68 de la Constitución, se debería potenciar al máximo la proporcionalidad del sistema. No voy a decir lo contrario ahora, pero sí que con sólo eso no se consigue gran cosa. Si se busca, al mismo tiempo que justeza aritmética, integración del ciudadano, entiendo que es aconsejable introducir en el sistema electoral elementos de sencillez y de participación activa del elector. Actualmente, con las listas cerradas y bloqueadas, hay lo primero pero no lo segundo; se cultiva con ello un electorado pasivo, que se orienta mayormente por siglas y por el cabeza de lista de Madrid, es decir por el candidato a la Presidencia del Gobierno.

Por el contrario, mucha participación del elector en la confección de la papeleta electoral no creo que consiga un elector activo e interesado sino un porcentaje elevado de votos nulos entre los pocos electores que se decidieran a ejercer esa facultad. Introducir algo de participación compatible con la sencillez del acto electoral, e incluso del escrutinio, puede conseguirse con el sistema A.B.W.R., llamado así en honor de A. Bracke y Weil-Raynar, dos de sus mejores estudiosos franceses, pero ideado en 1924 por el socialista austriaco Frederic Adler. Consiste en combinar el sistema proporcional con el voto personal de un cierto número de escaños en cada distrito. De esta manera hay justicia electoral, facilitada por el sistema proporcional, y cierta vinculación elector-diputado, favorecida por la papeleta nominal.

Su expresión más acabada tiene lugar en la República Federal de Alemania, aunque, a mi juicio, debe ser desprendido de una adherencia indeseable que presenta en dicho país: la muy alta barrera electoral del 5% de los sufragios emitidos en el conjunto de la elección.

La propuesta que hago pasa, pues, por la acentuación de la proporcionalidad del sistema al tiempo que se introduce en él una cierta personalización de la representación mediante el voto personal.

1) Lo primero se consigue a través de dos reformas de la Ley Electoral tantas veces comentadas por la doctrina:

a) Aumento de los escaños del Congreso a 400.

⁹ Expuse públicamente esta propuesta en abril de 1988, en las Jornadas sobre *El Parlamento y sus transformaciones actuales* organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, que ha publicado los textos en junio de 1990, ob. cit; Cfr. págs. 73-74. Entre ambas fechas se han escuchado otras voces que sugieren algo parecido, con más autoridad que la mía, seguramente, pero no de modo tan concreto.

- b) Reducción de la representación fija por provincia a un solo escaño.

Aunque ello depararía algunas circunscripciones con dos escaños, en las que minimiza la proporcionalidad, no haría de ellos meros distritos mayoritarios, a pesar de la mucha tinta inútilmente vertida sobre el particular. Sus efectos no serían mayoritarios sino, poco proporcionales, lo que es manifiestamente distinto. Pero este inconveniente es un coste pequeño en relación al beneficio que reporta: la mejora de la proporcionalidad en el conjunto del sistema electoral.

2) En cuanto a la introducción del voto nominal, debe acomodarse al tamaño de las circunscripciones españolas, que es muy dispar, si se quiere que dicho voto tenga alguna significación:

- a) En circunscripciones de entre dos y siete escaños, basta con un voto nominal.
- b) En circunscripciones de entre siete y doce escaños, deberían adjudicarse dos por este procedimiento.
- c) En circunscripciones mayores, a excepción de Madrid y Barcelona, deberían introducirse tres votos personales.
- d) Y en Madrid y Barcelona, por iguales razones, debería haber cuatro o cinco votos nominales, que no parecen demasiados en relación a los más de cuarenta escaños que le corresponderían, ni siquiera en relación a los treinta y tres actuales.

Las leyes electorales autonómicas habrían sido una buena ocasión para esta variación. Pero el mimetismo y la inercia han prevalecido. Por mi parte, perdida de momento esa oportunidad, creo que las elecciones más idóneas para introducir este elemento de voto personal dentro del sistema proporcional son las municipales, en las que la personalidad de los candidatos a la Alcaldía es a veces para el elector tan significativa o más que la sigla del partido. A la vista de la experiencia, se podría pensar en su extensión a las elecciones autonómicas y generales.

7. CONSTITUCIONALIZACION Y CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS

El reconocimiento constitucional de los partidos es un fenómeno reciente, de apenas medio siglo atrás. Antes los partidos eran meras asociaciones de hecho.

En España no se produce dicha constitucionalización hasta la vigente norma suprema. La Constitución de la II República y los reglamentos parlamentarios de 1932 y 1934 sólo hacían referencia a los grupos parlamentarios.

rios. Como he escrito en otro lugar ¹⁰, la Constitución vigente se instala en la corriente del constitucionalismo actual y reconoce a los partidos en su artículo 6º y a los sindicatos y a las organizaciones empresariales en el 7º como instrumentos fundamentales de funcionamiento del régimen que instaura. La generalidad de la doctrina ha comentado favorablemente el rasgo de realismo que esto significa por tratarse de tres de las fuerzas sociopolíticas más importantes.

Concretamente sobre el artículo 6º hubo consenso en la Ponencia constituyente desde el primer momento. En el Congreso sólo se le opuso un diputado de Alianza Popular, que hablaba a título personal, siendo aprobado en el Pleno por 317 votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones.

7.1 Funciones de los partidos políticos

Tres son las funciones que el artículo 6º de nuestra Constitución atribuye o reconoce a los partidos políticos: la expresión del pluralismo político, su concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política.

De una parte, por consiguiente, aunque otras asociaciones y grupos (por ejemplo los grupos parlamentarios, los clubes políticos) expresan también el pluralismo político, parece evidente que la Constitución ha puesto especial énfasis en centrar —aunque no clausurar— el pluralismo político en los partidos.

J. Jiménez Campo, a quien sigo en estas líneas, extrae la conclusión de que nuestra norma suprema constitucionaliza los partidos políticos pero no parece que haga lo mismo con el Estado de partidos. Es decir: no eleva los partidos políticos a elemento definidor del Estado español sino solamente en la medida en que su actividad se despliega en el seno de instituciones representativas y con arreglo a los procedimientos propios de un Estado social y democrático de Derecho.

Quiérese decir que, aunque los partidos políticos no expresan el pluralismo político únicamente dentro de tales instituciones representativas (Ayuntamientos, Diputaciones, Parlamentos autonómicos, Cortes Generales) es en ellas, como dice el autor citado, donde expresan un pluralismo político diferenciable del que manifiestan otras asociaciones ¹¹.

Así, pues, el artículo 6º de la Constitución reconoce el pluralismo político en las instituciones representativas, especialmente en las parlamentarias. En ellas, son los grupos (llámese grupos políticos o parlamentarios) sus actores principales. Y estos grupos están normalmente alineados con partidos políticos.

Por eso, como ha dicho el Tribunal Constitucional ¹², no basta con la formación inicial y registro de los grupos políticos en dichas instituciones.

¹⁰ A. Torres del Moral: *Principios de Derecho Constitucional Español*, Madrid, 2ª. ed., 1988, vol. I, pág. 182.

¹¹ J. Jiménez Campo: «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», *RDP*, n.º. 26, Madrid, 1988, págs. 19-20.

¹² STC 32/1985, de 6 de marzo.

sino que la organización y el funcionamiento de éstas debe tener forzosa-mente en cuenta la existencia de tales grupos, reconocerlos y facilitarles su participación en el trabajo institucional, en sus comisiones, en todas sus tareas y funciones.

Por otra parte, los partidos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental de participación política, funciones que, aunque constitucionalmente aludidas por separado, son en buena medida coincidentes porque la participación política se traduce en manifestaciones de la voluntad popular. La Constitución parece señalar con ello que los partidos políticos son el vehículo más idóneo —aunque no exclusivo— de canalización del derecho de sufragio.

En la realidad política efectiva, que no siempre coincide con el tenor literal de los preceptos, los partidos políticos, más que contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular, la forman y manifiestan. Esta afirmación es particularmente cierta en relación con el partido o partidos en el poder, sea éste municipal, provincial, autonómico o nacional.

La Constitución, ciertamente, se fija con preferencia en las instituciones de participación ciudadana, y, de entre éstas, en las elecciones. En ellas se pronuncia la voluntad popular, ejerciendo los partidos de instrumentos o agentes animadores del proceso. Contribuyen, pues, a la formación y manifestación de aquella.

Pero los partidos no hibernan en los períodos interelectorales sino que prolongan su vida y actividad permanentemente en varios frentes:

a) Continúan cerca de la sociedad civil (unos más que otros, y todos menos de lo necesario o conveniente en una democracia de partidos) articulando demandas, integrando intereses, proyectando, programando, formando líderes, captando militantes... Son, pues, agentes socializadores que vertebran políticamente al país, que sirven de conexión entre la sociedad y el Estado y nutren, de esa manera, la voluntad popular. Si bien no tienen monopolio alguno al respecto, son, por una u otra vía, los únicos que pueden ejercer dichas funciones. Por ello y para ello los ordenamientos jurídicos —y el español de manera decidida— les confieren prerrogativas que les facilitan el desempeño de tales cometidos.

b) Extienden su presencia —no formalizada como tal, pero afectiva— a órganos no directamente electivos pero cuya conformación personal depende del órgano emergente de las elecciones: Gobiernos central, autonómicos, provinciales y municipales, Fiscal General del Estado, Defensor del Pueblo...; incluso al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial. La elección de vocales y Presidente de este último órgano en octubre-noviembre de 1990 ha sido una muestra manifiesta de intervención partidista en un ámbito que le debería ser ajeno.

c) Tanto en los órganos electivos (a través de los grupos parlamentarios o políticos, según se llamen en cada Asamblea; a través de las Mesas, Juntas de Portavoces, etc.) como en los de representatividad mediata actúan orien-

tando, condicionando o imponiendo decisiones políticas. O lo que es lo mismo: formando la voluntad estatal, que en una democracia representativa vale como voluntad del pueblo ¹³.

Por eso, a los efectos del Ordenamiento jurídico español son partidos aquellas asociaciones constituidas y registradas como tales para participar en las instituciones de manifestación de la voluntad popular y concurren efectivamente a ellas. No se les niega el nombre de partido a las asociaciones que se abstienen sistemáticamente en toda ocasión de participación política, aunque habría apoyo constitucional para ello. Y no se hace así porque seguramente se crearían inútilmente problemas, toda vez que tales pseudopartidos no se benefician de ninguna de las prerrogativas que disfrutaban los partidos que lo son, además de por su nombre, por su actuación política ¹⁴.

7.2 Principios fundamentales del régimen jurídico de los partidos

Dentro del derecho de asociación los partidos tienen un régimen especial, que puede cifrarse en tres principios: libertad, sujeción al Ordenamiento jurídico y democracia interna.

a) Rige el principio de libertad para la creación y disolución de partidos, para la afiliación o no a ellos (también para la admisión o inadmisión de nuevos miembros), para la adopción de sus estatutos y para la determinación de sus propias actividades.

b) El problema de la sujeción a la Constitución y a la ley (acaso sería mejor decir, más genéricamente, sujeción al Ordenamiento jurídico) no se presentará previsiblemente a la hora de la inscripción de los partidos en su Registro sino como ocasión de actuaciones concretas de los partidos ya constituidos.

c) Lo mismo puede colegirse del requisito de dotarse de estructura interna y adoptar un funcionamiento democráticos. El Estado no puede permanecer indiferente a que tan importantes funciones políticas estén desempeñadas por unos partidos escasamente atraídos por los principios democráticos; no hay ninguna garantía de que, alcanzando el poder, vayan a tratar a los ciudadanos de modo diferente que a sus afiliados. Como dijo en sede constituyente Tierno Galván: «Se trata de que resulte coherente lo que haya de pedirse a los partidos con la ideología general democrática que sostiene la Constitución».

De ahí las exigencias de democracia interna que, con una dicción literal u otra, se insertan en las Constituciones italiana, alemana, francesa, portu-

¹³ Cfr. J. J. González Encinar: «Representación y partidos políticos», en A. Garrarena (ed.): *El Parlamento...*, ob. cit., págs. 75 ss.

¹⁴ A. Torres del Moral: *Principios...*, ob. cit., pág. 184.

guesa y española. Con esta apoyatura constitucional, en todos los regímenes demoliberales se da un sistema de control más o menos intenso y riguroso tendente a asegurar la democracia interna de los partidos, que es, a la postre, el problema que se trata de resolver.

El artículo 4º de nuestra Ley de Partidos, de 4-XII-1978, fija unos criterios de estructura democrática interna que deben tener reflejo en los estatutos de los partidos; son, a saber:

1. El órgano supremo de partido será la Asamblea General del conjunto de sus miembros, los cuales podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.
2. Electividad de los cargos:
 - 2.1 Los órganos directores se proveerán siempre mediante sufragio libre y secreto.
 - 2.2 Serán electores y elegibles todos los miembros del partido.
3. Los militantes, además del derecho de sufragio activo y pasivo, tendrán acceso a la información sobre las actividades y la situación económica del partido.

A mi juicio, estas pautas componen un estatuto modelo mínimo, cuyos extremos no pueden ser silenciados por los estatutos que adopten los partidos. Pero, a partir de él, caben opciones muy diversas que se dejan a la autonomía estatutaria de cada formación política:

- a) Sistema electoral interno.
- b) Existencia o no de elecciones primarias.
- c) Procedimiento para la expresión del disenso por parte de la minoría (en el seno del partido).
- d) Aceptación o rechazo del pluralismo interno y, en caso de aceptación, dotación de un estatuto a las corrientes o grupos internos.
- e) Garantías de los derechos de los militantes; esto es: la formalización de la justicia interna del partido, con procedimientos establecidos para la admisión, sanciones y expulsión de militantes.
- f) Democracia interna en la selección de candidatos y en la elaboración de los programas electorales. Son muy poco ejercidos los

controles que eventualmente pudieran corresponder a los militantes sobre sus partidos en el ámbito electoral ¹⁵.

Concretamente, la confección de las candidaturas electorales por el partido tiene una importancia decisiva en el sistema político porque ello equivale a hacer de segundo grado o indirecto todo proceso electoral celebrado en las democracias de partidos: la primera vuelta tiene lugar en el seno de cada partido; sólo la segunda se abre a la ciudadanía. Pues bien, el silencio de la Ley en relación a este punto ha propiciado el más puro arbitramento de las cúpulas de los partidos a la hora de confeccionar las listas de candidatos en las elecciones españolas.

En fin, como dice A. Rodríguez Díaz ¹⁶, todo el entramado de controles del proceso electoral que dibuja la Ley Orgánica descansa en el protagonismo de los propios partidos, tanto en el nivel administrativo (son copartícipes de la Administración Electoral) como en el judicial (son sujetos legitimados para interponer recursos electorales y, de hecho, son casi los únicos que lo hacen).

Resumiendo, hay en el artículo 6º de la Constitución dos preceptos: uno que constitucionaliza los partidos políticos, los incorpora a las funciones públicas, les da carta de naturaleza jurídico-constitucional; otro que les exige respeto a la Constitución y a la ley. Lo que se trata de saber es si la regulación infraconstitucional de los partidos (Ley de Partidos Políticos, Ley Orgánica Electoral, Ley Orgánica de Referendo, Ley de Financiación de los Partidos Políticos y también, en cierto modo, los reglamentos o estatutos de las Cámaras —no sólo parlamentarias— en cuanto disciplinan a los grupos políticos que operan en su seno) guarda un cierto equilibrio entre las exigencias de su constitucionalización, preferentemente su incorporación plena a las funciones públicas que la Constitución les reconoce, y las exigencias de su constitucionalidad y legalidad, que residen fundamentalmente en su estructura interna y funcionamiento democráticos.

Pues bien, como observa el autor citado, hay un evidente desequilibrio en la regulación infraconstitucional de los partidos entre las exigencias de su constitucionalización, generosamente desarrolladas, y las relativas a su constitucionalidad y legalidad, parcamente recogidas e incluso parcialmente silenciadas.

8. FINANCIACION DE LOS PARTIDOS

La Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos se instala en la moderna corriente de las democracias: el Estado contribuye a la financia-

¹⁵ Cfr. J. de Esteban y L. López Guerra: *Los partidos políticos en la España actual*. Barcelona, 1982 pág. 53; R. García Cotarelo: *Los partidos políticos*, Madrid, 1985, págs. 245 ss; I. de Oto: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, 1985, págs. 61-63.

¹⁶ A. Rodríguez Díaz: «El Estado de partidos y algunas cuestiones de Derecho electoral». *RDP*, nº. 31, Madrid, 1990. Del mismo autor y con una perspectiva no exclusivamente electoral: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos*. Madrid, 1989.

ción de los partidos como reconocimiento de su colaboración en el funcionamiento del sistema político.

Distingue la ley entre financiación privada y pública de los partidos.

La financiación pública está integrada por los siguientes conceptos:

1. Subvenciones por gastos electorales, que se rigen por la Ley Electoral, la cual las condiciona a que hayan obtenido algún escaño y las concede proporción a éstos y a los votos alcanzados.

2. Subvenciones estatales anuales para los gastos de funcionamiento ordinario del partido. Estas subvenciones no se hacen extensivas a otras formaciones políticas y se distribuyen también con arreglo a criterios electorales, según el número de escaños y de votos obtenidos en la más reciente elección al Congreso de los Diputados. Un tercio de esa partida presupuestaria se distribuye en proporción a los escaños; los dos tercios restantes, en proporción a los votos. No participan de esta subvención los partidos que no hayan obtenido ningún escaño. Tampoco se computan los votos de un partido en una circunscripción si no superan el 3% de los válidamente emitidos.

3. La ley añade las subvenciones estatales a los grupos parlamentarios de las Cortes y de los Parlamentos autonómicos, lo cual es incorrecto, pero dice bien a las claras el talante del legislador: son los partidos los que, para él, operan realmente en las Cámaras; los grupos parlamentarios son únicamente la envoltura parlamentaria de los partidos.

También suelen contarse (de modo igualmente incorrecto a mi juicio), los sueldos de los parlamentarios, concejales, etc. Aunque éstos los entreguen a los partidos, es bien evidente que no están jurídicamente obligados a ello, aunque con toda seguridad lo hacen porque les conviene políticamente.

Los partidos deben llevar registros contables que permitan conocer su situación financiera y su cumplimiento de la Ley de Financiación. Corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas la fiscalización estatal de su actividad económica-financiera. Hasta ahora este control se ha manifestado muy insuficiente. Peor aún: las Cortes Generales han desasistido al Tribunal de Cuentas a la hora de exigir a los partidos políticos la aportación de los documentos contables necesarios para posibilitar dicha fiscalización. Finalmente, el propio Congreso de los Diputados ha validado las cuentas de los partidos correspondientes al año 1987, con lo que, de una parte, ejerce una competencia del Tribunal de Cuentas y éste queda desautorizado, y, de otra, son los partidos políticos, a través de «sus» grupos parlamentarios, los que, contra todo sentido jurídico común, se han fiscalizado a sí mismos.

Los estudiosos del problema coinciden en señalar que la financiación de los partidos españoles ha llegado a ser predominantemente pública, alcanzando casi el 100% en el PSOE y el 90% en el Partido Popular. Según el informe del Tribunal de Cuentas, las aportaciones de los militantes no llegan al uno por mil en el primero ni al 1,5% en el segundo.

Con tales datos, P. del Castillo concluye ¹⁷ que la dependencia de los partidos españoles respecto del dinero público es la más alta que se registra en todos los países demoliberales. Sin embargo, recientes acontecimientos, cuya responsabilidad aún no se ha despejado ante los tribunales, obligan a suspender las afirmaciones categóricas sobre este punto. Todo hace pensar que los partidos, cada uno en la medida de su poder, han buscado canales menos nítidos de financiación con los que nutrir sus siempre exangües arcas.

Pero, centrándonos en la financiación pública, con todo la más importante, destaca el hecho de que, como hemos anotado, se establezca con criterios electorales. Ello beneficia obviamente a los partidos ya instalados —en proporción, además, a su fuerza en cada momento— y contribuye, no menos obviamente, a la estabilización del sistema de partidos existente, obstaculizando, de modo poco acorde con el valor superior del pluralismo político, el nacimiento de partidos nuevos.

De manera que el excesivo partidismo existente en el aparato estatal se corresponde con un evidente raquitismo de los partidos, fenómeno que sólo resulta paradójico en la superficie. Unos partidos (los españoles, desde luego) desideologizados, que ya no ostentan —ni lo pretenden— la representación de clases sociales, no pueden tener nutrida militancia ni generosa financiación privada (al menos, ortodoxa). La pérdida de su posición en la sociedad civil es compensada con su decisiva presencia en el aparato estatal, y su falta de financiación privada, con financiación pública, principalmente electoral y/o con criterios electorales, ya que se trata de partidos de electores.

Es explicable, ciertamente, que los poderes públicos, que el Ordenamiento jurídico, se preocupen de apuntalar los partidos existentes pues en ello puede estar en juego la suerte democrática. Ya es más dudoso que el camino escogido (el de su abrumadora financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado) sea el mejor. A mi juicio, eso equivale a la funcionarización de los partidos, a hacer de ellos partidos orgánicos, tan negativos como los intelectuales orgánicos. Los partidos son, así, más Estado que sociedad civil; están incardinados en el aparato estatal y apenas articulan demandas sociales; son más maquinaria de poder que ideología; son más celosos guardianes de la razón de Estado que escuelas de ciudadanía y de libertad política.

9. MANDATO REPRESENTATIVO Y TRANSFUGUISMO POLITICO

8.1 *Estado de partidos y Parlamento grupal*

Es un lugar común entre politólogos y constitucionalistas la afirmación

¹⁷ P. del Castillo: *Financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, 1985. De la misma autora: «Financiación de las elecciones generales de 1986», *RDP*, n.º. 25, Madrid, 1987, y «La financiación de los partidos políticos ante la opinión pública», *RDP*, n.º. 31, Madrid, 1990.

de que, orillando las normas constitucionales, ha emergido en los Estados demoliberales una especie de mandato imperativo de los partidos políticos sobre «sus» parlamentarios. Así, al menos, sucede de hecho, que no de Derecho. Los propios ordenamientos jurídicos han facilitado, a pesar suyo, este resultado al organizar todo el funcionamiento del aparato estatal sobre los partidos; esto es: al institucionalizar el Estado de partidos, la democracia de partidos.

En los anteriores epígrafes hemos delineado sucintamente una primera faceta de este fenómeno: la Constitución incorpora los partidos al sistema político, les reconoce unas funciones públicas de primer orden y, como contrapartida, les concede, para el cumplimiento de esas funciones, unas prerrogativas que niega a otras organizaciones políticas (presentación de candidaturas, recursos electorales) y unos medios de financiación a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, bien directa, bien por modo indirecto (acceso a los medios de comunicación de titularidad pública, franquicia postal, etc.). De esta manera, aunque dichas funciones no les están atribuidas a los partidos en exclusiva, son ellos, casi exclusivamente, quienes las desempeñan.

Ahora bien, a un sistema electoral que funciona en torno a los partidos le corresponde un aparato estatal que funcione también sobre ellos, o sobre organizaciones políticas que se correspondan bastante de cerca con ellos. Se trata de los grupos parlamentarios. Hoy, y acaso irreversiblemente, el Parlamento es grupal. Los grupos parlamentarios constituyen la pieza clave de los sistemas parlamentarios. Así sucede, de modo especialmente acentuado, todas las Cámaras representativas españolas: ¹⁸ Cortes Generales, Parlamentos autonómicos, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. (Por economía, aludiremos preferentemente a las primeras y, por razones obvias, más al Congreso de los Diputados que al Senado).

Los reglamentos o estatutos parlamentarios españoles se han decidido abiertamente por un funcionamiento grupal. Apenas si hay un aspecto de la vida parlamentaria española que escape a esa «grupalización», fenómeno que tiene gran alcance porque los grupos parlamentarios, como también los partidos, se organizan y funcionan, a su vez, con una férrea disciplina interna.

Veamos algunos aspectos de la consagración reglamentaria de parlamentarismo grupal:

- a) Los miembros parlamentarios españoles han de contar con el acuerdo de su grupo para todas o casi todas sus actuaciones.
- b) Algunas iniciativas están vedadas al parlamentario individual y reconocidas sólo al grupo.
- c) El grupo decide la adscripción de «sus» parlamentarios a las distintas comisiones de la Cámara.

¹⁸ Cfr. mi trabajo «Los grupos parlamentarios», *RDP*, n.º. 9, Madrid, 1981; y A. Sáiz Arnaiz: *Los grupos parlamentarios*, Madrid, 1989.

d) Conservan los parlamentarios individuales ciertas competencias en orden a la actividad rogatoria de control. Pero los dispositivos estatutarios asignan cupos de interpelaciones por grupos parlamentarios en el Congreso y canalizan toda esa actividad a través de éstos, los cuales distribuyen dicho ejercicio entre sus efectivos numéricos.

e) La Junta de Portavoces del Congreso adopta sus decisiones mediante voto ponderado, según el artículo 39.4 del Reglamento. Este precepto es inconstitucional porque viola el artículo 79.3 de nuestra norma suprema, el cual ordena el voto personal de diputados y senadores y prohíbe su delegación, mientras que, conforme al precepto reglamentario citado, el portavoz vota por todos los miembros de su grupo ¹⁹. Ciertamente que el voto ponderado puede resultar funcional contra el filibusterismo. La solución, empero, debe buscarse en la reforma de la composición de la Junta de Portavoces, o en la de sus competencias, pero no es una solución jurídicamente válida suplir el voto de un parlamentario o presumir su sentido obligatorio.

9.2 Los grupos parlamentarios y su disciplina interna

Son los grupos parlamentarios en Europa muy disciplinados, por lo general. No es así los estadounidenses.

Es proverbial la disciplina que los *whips* imponen en sus respectivos partidos parlamentarios —que así se llaman— en la Cámara de los Comunes; J. Y. Cherot valora casi en un 100% dicha disciplina o cohesión interna. Muy parecida es la de los grupos parlamentarios de la izquierda en la Asamblea Nacional francesa, bajando un tanto en los de la derecha. Por su parte, el grado de cohesión y disciplina de los grupos parlamentarios del Bundestag alemán puede ser cifrada en el 80% ²⁰. En cambio, son frecuentes las indisciplinas en el Parlamento italiano.

Pero hay que aclarar de inmediato que el parlamentario independiente apenas ha existido nunca; es un ente de razón; un modelo ideal confeccionado a partir del principio del mandato representativo, pero que no resiste su contraste con la vida parlamentaria bisecular. Ha habido —y hay; antes más que ahora, eso sí— parlamentarios disidentes, pero no independientes; lo que hacen, por lo común, es cambiar una disciplina por otra.

Aunque no hay estudios empíricos de la disciplina grupal en las Cámaras españolas, puede afirmarse que es muy elevada. Únicamente entre 1980 y

¹⁹ Menos terminante es la opinión de A. Manzella: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A. Predieri y E. García de Enterría (dir.): *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, pág. 469, donde califica dicho precepto estatutario como poco conciliable con el principio constitucional de la personalidad y no delegabilidad del voto de diputados y senadores.

²⁰ Cit. por A. Sáiz Arnáiz: ob. cit., pág. 213, nota 206.

1982 bajó considerablemente en el Grupo Parlamentario de UCD, como expresión de la descomposición del partido sustante. Pero, fuera de este episodio y de fenómenos aislados de transfuguismo, el parlamentario español actúa y vota en las Cámaras alineado con su grupo y comandado por el portavoz.

Los parlamentarios socialistas, según los Estatutos del PSOE y el Reglamento del Grupo Parlamentario, se obligan a:

- a) Acatar el programa, las resoluciones y las directrices del partido.
- b) Abandonar el escaño si causan baja en el partido cualquier circunstancia» (exigencia desaparecida a partir del XXX Congreso).
- c) Acatar la unidad de actuación y la disciplina de voto so pena de expediente; por lo tanto, deben asistir a las reuniones del Grupo, obedecer los acuerdos que éste adopte y someter a la autorización del Grupo sus iniciativas, instaurándose, al efecto, un Comité de Disciplina del Grupo Parlamentario.

A la letra de los Estatutos del Partido Popular y de los Reglamentos de los correspondientes grupos parlamentarios, parece menos estricta la exigencia de la disciplina a sus miembros: no existe Comité de Disciplina y se admite la libertad de voto en ciertas circunstancias. A pesar de que el Partido y el Grupo Parlamentario ejercen un control estrecho sobre sus miembros y la disciplina interna es alta, resulta menor que en el socialista; hay, además, mayor absentismo.

Igual o similar disciplina se exige en otros partidos y grupos parlamentarios (por ejemplo el CDS exige el *contrato de deposición del mandato* que ya no requiere el PSOE) tanto en las Cortes Generales como en los Parlamentos autonómicos ²¹.

Un breve comentario requieren, finalmente, ciertas prácticas, como la exigencia de dimisión sin fecha y las sanciones económicas por indisciplina. La primera ha caído en desuso por su irrelevancia jurídica, puesto que tal dimisión queda sin efecto ante una declaración expresa en contrario del diputado o senador. Las sanciones económicas, por su parte, no tienen otra cobertura jurídica que el vínculo asociativo entre partido y militante; no son, no pueden ser, a miembros de órganos estatales, que eso son los diputados y senadores.

En síntesis, como ya hemos recordado, ha emergido en el parlamentarismo actual un pseudomandato imperativo de partidos, no jurídico, pero sí fáctico y muy efectivo. Los programas, directrices y consignas del partido y del grupo parlamentario constituyen verdaderas instrucciones o mandatos para los parlamentarios individuales. Y la indisciplina se paga con la exclusión de las candidaturas en las siguientes elecciones, lo cual no es, en el terreno de los hechos, sino una revocación aplazada.

Esta supremacía de partidos y grupos (que se ve consagrada en determi-

²¹ Cfr. *Ibidem*, págs. 218-227.

nados aspectos por el propio Ordenamiento jurídico, como hemos visto) ha llevado a muchos autores a criticar la partidocracia como síntesis de todos los males de la democracia actual. La partidocracia, se dice, significa la expropiación del poder institucional (al menos, de su ejercicio) por los partidos políticos.

No debemos, empero, cargar las tintas únicamente en el lado negativo de fenómeno. La solidez de los partidos y de los grupos parlamentarios aporta a la democracia representativa programas y equipos de gobierno definidos, y contribuye a mermar el excesivo personalismo de la política de otras épocas así como lo que los italianos llaman «alquimia parlamentaria», a la que dan lugar los diputados demasiado inquietos y los francotiradores ²².

9.3 La proyectada reforma de los estatutos parlamentarios contra el transfuguismo político

Después de muchas vacilaciones teóricas y prácticas, parece ya pacíficamente aceptado que los partidos no son órganos del Estado y que el hecho de que el representante (diputado, senador, parlamentario autónomo, diputado provincial, concejal) se someta a la disciplina partidaria, gustosamente o por conveniencia, es algo en lo que el Ordenamiento jurídico tiene difícil entrada ²³. Viceversa, la ruptura de la relación asociativa entre partido y militante no puede ser impedida por el partido, el cual no puede retener el escaño cuando expulsa, como militante, al parlamentario o concejal.

El Tribunal Constitucional, tras unas muy erróneas sentencias del Tribunal Supremo, así lo ha establecido en 1983, declarando la inconstitucionalidad del artículo 11.7 de la entonces vigente Ley de Elecciones Locales, que hacía depender la conservación del cargo de concejal o de diputado provincial del mantenimiento de su vínculo con el partido en cuya candidatura fue elegido ²⁴. Son interesantes tres extremos:

a) El Tribunal Constitucional fundamenta su doctrina no tanto en el derecho del representante a permanecer en su cargo cuanto en el derecho de los ciudadanos de que sus representantes no puedan ser cesados por una voluntad distinta que la del propio electorado (aparte del derecho de dimisión que naturalmente tiene el titular de todo cargo).

b) Conforme a los artículos 6º, 23, 68, 69, 70 y 140 de la Constitu-

²² Cfr. F. Leoni: «Partidos políticos y grupos parlamentarios», *REP*, n.º. 186, Madrid, 1982, pág. 246.

²³ Cfr. A. Torres del Moral: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *RDP*, n.º. 14, Madrid, 1982, y «Los grupos parlamentarios», ob. cit. R. Chueca: «Sobre la irresistible dificultad de la representación política», *REDC*, n.º. 21, Madrid, 1987; «La representación como posibilidad en el Estado de partidos», *RDP*, n.º. 27-28, Madrid, 1988.

²⁴ SSTC 5, 10, 16, 20, 28, 29 y 30/1983, de 4 y 21 de febrero, 10 y 15 de marzo, 21 y 26 de abril; y 28/1984, de 28 de febrero.

ción, los ciudadanos eligen personas, no partidos políticos ni asociaciones, aunque en la elección pese una motivación compleja en la que influyen no sólo la personalidad del candidato sino también su presentación por un partido político.

c) Advierte el Tribunal que no ha resuelto el problema —por no corresponder a los casos que estaba conociendo— de la titularidad del escaño cuando es el representante el que abandona voluntariamente el partido político.

Dicha advertencia parece dar a entender que, en tal hipótesis, se resiente el vínculo representativo con el elector y podría perder el escaño en beneficio del candidato siguiente en la lista electoral. Ahora bien, si esto resultara así, toda la construcción teórica del Tribunal Constitucional se vendría abajo pues no sería cierto que el ciudadano sólo elige personas.

Otras sentencias posteriores muestran ciertos titubeos del Tribunal respecto a su propia doctrina:

1) Los diputados representan al pueblo español en cuanto *intergrantes* de las Cortes Generales ²⁵.

2) Los electores votan listas de candidatos ²⁶.

3) La relación representativa se establece en el momento electoral a los efectos de computar la fuerza parlamentaria de cada grupo y asignar, en función de ella, espacios de propaganda en la campaña del referendo sobre la OTAN, careciendo, por tanto, de significación política (al menos, a estos efectos) los movimientos de parlamentarios de un grupo a otro ²⁷.

Estas sentencias aportan a la relación representativa un nuevo perfil que habrá que estudiar con detenimiento. De un lado, se da a entender que la representación del pueblo recae sobre las compras y no —o no tanto— sobre sus miembros individuales. De otro, se yerra a todas luces desde el punto de vista jurídico al afirmar que los ciudadanos votan listas de candidatos. Conforme al artículo 23 de la Constitución no son los partidos —menos aún una *cosa* llamada *lista electoral*— sino los ciudadanos los sujetos del derecho fundamental de participación política (en este caso, del derecho de sufragio pasivo).

Sorprende, por eso, que este nuevo perfil haya pasado desapercibido a políticos y constitucionales. Más sorprendente aún es que ningún partido político haya aprovechado aquella distinción, establecida por el Tribunal

²⁵ STC 101/1983, de 18 de noviembre.

²⁶ STC 75/1985, de 21 de junio.

²⁷ STC 63/1987, de 20 de mayo.

Constitucional, según que la ruptura de la relación representativa entre partido y militante-representante haya acaecido por expulsión o por abandono voluntario; ahí tienen los partidos una vía para reivindicar el escaño cuando el parlamentario, en este segundo caso, intenta llevárselo consigo y entregarlo a una formación política adversaria.

En vez de hacerlo así, se va a proceder a una reforma de los estatutos parlamentarios para dificultar el transfuguismo de los diputados y senadores (igual puede hacerse en otros niveles representativos), bien impidiendo el abandono del grupo parlamentario durante toda la legislatura o parte de ella, bien imponiendo la integración forzosa en el grupo mixto en el momento en que se autoricen los cambios.

Será en vano o poco menos. Mucho aparato jurídico para tan magros e inseguros resultados.

Con la regulación actual, el grupo parlamentario puede relegar al diputado discolo a la Comisión más inocua, no autorizar sus acciones (preguntas, enmiendas, etc.) y no asumir sus eventuales iniciativas legislativas. Es decir: puede reducir a su miembro disidente casi a la condición de mero votante. Pero ni con la regulación vigente ni con la proyectada puede impedirse que el parlamentario vote como crea conveniente. ¿Qué se obtiene entonces? Algo sí, pero poca cosa y con algunos inconvenientes:

1) La fuerza numérica inicial del grupo parlamentario no se verá mermada. Por consiguiente, su presencia proporcional en comisiones y el voto ponderado en la Junta de Portavoces del Congreso no sufrirá restricciones. Pero, como todo parlamentario debe pertenecer al menos a una Comisión, el grupo parlamentario estará «regalando» en la misma un voto a un grupo adversario. El hecho se agrava para los grupos parlamentarios con tan escasos efectivos que sólo tienen derecho a un puesto en las diferentes comisiones. Y esa ha venido siendo, desde la legislatura constituyente hasta hoy, la situación de todos los grupos parlamentarios menos dos.

2) El grupo parlamentario no verá menguada su subvención anual con cargo al Presupuesto de la respectiva Cámara, subvención que es parcialmente proporcional a sus efectivos numéricos. Sospecho, sin embargo, que con tan epidérmico logro no mejorará sustancialmente el parlamentarismo español.

No parece que se proyecte el establecimiento del voto público ²⁸. En esto las posiciones están encontradas: el voto público puede constituir un eficaz medio para evitar indisciplinas de francotiradores y diputados de ideología sospechosamente inestable; en cambio, frente a la excesiva rigidez disciplinaria de los grupos, el voto secreto es el último resquicio de libertad del parlamentario individual. Como se ve, a males contrapuestos les corresponden remedios mutuamente excluyentes, que, por tanto, no pueden sanar al enfermo.

²⁸ Cfr. M. Revenga: *La formación...*, ob. cit., págs. 211-214.

A la postre, con o sin reforma legislativa y/o reglamentaria, los partidos no tienen otra opción mejor que la de seleccionar los candidatos electorales entre sus afiliados más dóciles, casi inevitablemente los más mediocres, cuya dependencia de aquéllos para hacer carrera política sea acentuada. Ya se está haciendo: en las elecciones legislativas de 1989 ni un solo disidente o miembro destacado de corrientes críticas internas ha logrado hacerse un hueco en la listas de los dos principales partidos españoles.

Habrà, pues, en el futuro más disciplina, más profesionalización política, lo que no es malo; pero menos parlamentarismo, o, por mejor decir, un parlamentarismo más gris y monótono, con pocos solistas y mucho coro.

10. ESTADO DE PARTIDOS Y FUNCION DE CONTROL

10.1 Control gubernamental del Parlamento

Se leen con frecuencia lamentaciones por la pérdida definitiva del parlamentarismo. Se trata de un evidente desenfoque. Cualquier parlamentarismo pasado no fue mejor, y menos en España. El Parlamento decimonónico no era elegido por sufragio universal, apenas legislaba, no aprobaba los Presupuestos (en España éstos eran prorrogados año tras año, evitándose así la intervención parlamentaria) y controlaba al Gobierno menos aún: las instituciones de la disolución y de la suspensión de sesiones eran profusamente utilizadas por el Gobierno para someter al Parlamento. De manera que esa añoranza lo es de un Parlamento maquillado por la infiel memoria, de un Parlamento que nunca existió ²⁹.

El cuadro que presenta el parlamentarismo actual es diferente, pero no peor:

- el Parlamento es elegido por sufragio universal;
- las elecciones están menos viciadas por el caciquismo o la excesiva influencia del Gobierno;
- el Parlamento se reúne durante dos períodos de sesiones al año, de varios meses cada uno;
- hay reservadas ciertas materias al procedimiento legislativo, reserva habitualmente respetada;
- el Gobierno no es del Rey sino que debe su mandato a la confianza del Parlamento; es, por lo tanto, un Gobierno legitimado democráticamente a través de esa confianza, de manera que las elecciones al Parlamento lo son también, de hecho y de forma mediata, al Gobierno.

²⁹ Intervenciones de J. Solé Tura y F. Rubio Llorente en la Mesa Redonda «El futuro de la institución parlamentaria», A. Garrarena (ed.): *El Parlamento...*, ob. cit., págs. 380-381 y 384.

Todo esto es un claro avance democrático. El reverso de la medalla reside en la tecnificación y opacidad del proceso político. El resultado, un parlamentarismo disciplinado por los grupos políticos, como acabamos de estudiar, y la consiguiente transformación de los procedimientos de control.

Hoy la confrontación, el debate político, no se produce realmente entre el Parlamento y el Gobierno sino entre la mayoría, que ocupa el poder en ambos, y la minoría, que queda en la Oposición. Es lógico, por consiguiente, que, aunque jurídicamente tienen facultades de control todos los grupos parlamentarios e incluso todos los miembros individuales de las Cámaras, el control político sea ejercido, en términos propios, por la Oposición.

La Oposición está interesada en poner al Gobierno en dificultades, pero apenas puede conseguirlo si la mayoría es disciplinada. Además los ordenamientos jurídicos en general, y el español en particular, procuran regular las facultades parlamentarias de control del modo más favorable para el Gobierno, restándole a las instituciones de control ordinario, y concretamente a la actividad rogatoria, toda posible coerción sobre éste.

El Gobierno, de hecho, puede demorarse en la respuesta a una pregunta, puede no responderla y, con ciertas condiciones, puede jurídicamente negarse a darle contestación. Así ha ocurrido en la pasada legislatura: el Gobierno se negó a contestar unas preguntas relativas a Defensa aduciendo razones de Estado. Como si el Parlamento no fuera Estado. Como si el Estado se redujera al Gobierno. Bien sabemos que, de hecho, es así y que el Parlamento no es más que una institución colaboradora y a veces meramente tolerada. Bodino decía que el Parlamento no era un órgano de poder sino sólo la solemnidad del Príncipe. Hoy, en el terreno de los hechos, en la realidad política vivida de los regímenes demoliberales, sigue siendo igual si traducimos Príncipe por Gobierno, o, más al gusto gramsciano, por partido (o coalición) de la mayoría. Pero jurídicamente, constitucionalmente, el Gobierno no puede monopolizar la razón de Estado.

En otra ocasión, el Gobierno se ha negado a contestar una pregunta acerca de las personas a las que se ha aplicado la Ley Antiterrorista aduciendo, increíblemente, que no debía hacerlo para no vulnerar el honor de esas personas. Ahí es nada: ahora el Estado social de partidos se dedica a defender nuestro honor sin contar con nosotros y entendiéndolo por tal lo que le parezca oportuno en cada instante.

Igualmente, en el caso de las interpelaciones, el Gobierno, conforme al Reglamento del Senado, puede solicitar un aplazamiento; pero, lo que es más grave, puede, de hecho, no atender la interpelación. En ninguno de estos casos confiere el Ordenamiento jurídico a la Cámaras facultades para garantizar el sometimiento del Gobierno a esta potestad controladora y para sancionar dicha postura gubernamental.

Únicamente la moción a la que puede dar lugar toda interpelación, y en la cual fija la Cámara su posición, puede tener cierta eficacia en tal sentido. La práctica parlamentaria española ha colmado en parte la laguna estatutaria mediante las mociones de reprobación contra uno o varios ministros.

Por lo que se refiere a las comisiones de investigación o encuesta, el panorama no mejora. sólo se crean las que el Gobierno —o la mayoría, da

igual— quiere. Y no quiere más que las inocuas. Cuando por la presión de la opinión pública se ha creado una incómoda, se ha torpedeado después su funcionamiento.

Hoy estas comisiones, como dice García Morillo, han dejado de ser instituciones de control propiamente dicho y han devenido instrumentos de la mayoría parlamentaria ³⁰. Incluso puede decirse que son instrumentos de control de la mayoría sobre la minoría, dada su composición proporcional a las fuerzas del Pleno, lo que se compadece mal con la naturaleza no decisoria del resultado de su trabajo. Por ahí podría acometerse otra reforma estatutaria.

De esta manera se invierte realmente la naturaleza de las instituciones que estamos mencionando, que de ser modos de control parlamentario del Gobierno, devienen, como dice J. A. Portero, un mero ejercicio de tolerancia gubernamental respecto del Parlamento ³¹. Más aún: es realmente el Gobierno el que controla al Parlamento. La mayoría no sólo gobierna sino que controla la potestad controladora de la minoría.

Si antes exagerábamos la nota crítica para decir que el régimen español es una democracia de partidos sin partidos, ahora hemos de llevar al límite la hipérbole —pero hay base para ello— y decir que es una Monarquía parlamentaria sin Parlamento. Pues no es un sistema parlamentario, en el sentido pleno de la expresión, aquel en el que, como ha sucedido en España, el Gobierno anuncia a fines de 1988 que durante el siguiente semestre los ministros no acudirían a las Cámaras a responder la preguntas de diputados y senadores porque estarían ocupados en la CEE, cuando, que sepamos, el sistema parlamentario no ha sido suspendido en ninguno de los países que, por turno, han ido ocupando la presidencia de la Comunidad. Ni es plenamente un sistema parlamentario aquel en el que, como también ha ocurrido entre nosotros, la mayoría advierte que no aceptará ninguna enmienda de la Oposición, sea buena, mala o regular, a un determinado proyecto de ley. Ni lo es aquel en el que se repite una votación cuando inopinadamente la ha perdido la mayoría. Ni aquél en el que el Gobierno se acoge setenta veces en ocho años (en asuntos frecuentemente peregrinos) al dudoso privilegio del secreto de Estado ³². Ni aquél en que, como es notorio en nuestro país y con la excepción del mandato del Pfr. Peces Barba, los presidentes de las Cámaras son meros apéndices del Gobierno, desde 1977 hasta la fecha.

Esta preocupante mengua del control parlamentario del Gobierno, su descrita transformación, la desideologización de los partidos y la constante aproximación de sus programas y estrategias al centro político han determinado, además, que la función de oposición se circunscriba casi siempre a problemas de procedimiento más que de fondo. Durante varios años la verdadera oposición política al Gobierno ha sido ejercida, valga la paradoja, por las dos principales centrales sindicales.

³⁰ J. García Morillo: *El control parlamentario del Gobierno en el Ordenamiento español*, Madrid, 1981, pág. 178.

³¹ J. A. Portero: «La actividad rogatoria en el Congreso, 1979-1981», *REP*, n°. 24 (N.E.), Madrid, 1981.

³² Cfr. J. Sinova y J. Tussell: *El secuestro...*, ob. cit., págs. 92 y 216-217.

Este otro rasgo —no exclusivo, pero sí muy acusado— de la democracia española trastoca los roles que partidos y sindicatos ejercen. No obstante, la acentuación de la función política opositora de las centrales sindicales acaece en momentos en que éstas padecen la misma debilidad social antes mencionada de los partidos: escasa afiliación, insuficiente autofinanciación y dependencia económica de los Presupuestos Generales del Estado, creciente desbordamiento por parte de sindicatos espontáneo-corporativistas en sectores estratégicos... Las centrales sindicales tratan de superar tales dificultades con una estrategia de continua confrontación con el Gobierno.

10.2 *Concentración de poder en el Presidente del Gobierno*

La opinión mayoritaria se va decantando en favor de la tesis de que el Gobierno español responde más al principio de liderazgo que al de colegialidad. El liderazgo está destacado en el artículo 98.2 de la Constitución, conforme al cual el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo. Esta dirección se plasma en facultades de índole discrecional difícilmente catalogables.

Es el Presidente quien recibe la investidura y fija el programa del Gobierno; es quien puede plantearse la cuestión de confianza, proponer (decidir) la disolución de las Cámaras y convocar nuevas elecciones; y es, finalmente, quien propone (decide) el nombramiento y el cese de los demás miembros del Gobierno. Resulta, pues, evidente que éstos dependen de la confianza de aquél. Esto supuesto, lo demás se da por añadidura: los ministros han de cumplir el programa del Presidente; han de seguir sus instrucciones e informarlo de la gestión de su respectivo Departamento, pudiendo el Presidente intervenir en ella. En síntesis, el Presidente del Gobierno no es un primero entre iguales sino un verdadero Jefe del Gobierno, uno de los de más poder entre sus homólogos europeos.

Ciertamente, el Gobierno delibera, toma acuerdos y ejerce funciones colegialmente. Ocurre, sin embargo, que, aunque estas funciones correspondan al Gobierno como colegio, el programa del Gobierno es único, el del Presidente; los demás miembros deben su cargo y permanencia en él a la discrecionalidad y confianza de aquél. De manera que, incluso en sus competencias colegiales, el Gobierno está dirigido por su Presidente.

A mi juicio, por tanto, tiene más fuerza el principio de liderazgo que el de colegialidad. Pero esta tesis ha de sufrir el contraste con la realidad política en una democracia de partidos como la española. Y la experiencia habida hasta ahora abona la tesis de que la posición del Presidente respecto del Gobierno está muy afectada por los demás datos de esa realidad política.

El liderazgo se ve notablemente reforzado cuando el Presidente es líder no discutido de su partido, éste no presenta fisuras importantes y cuenta con la mayoría absoluta en las Cámaras; así ha ocurrido en la segunda y tercera legislaturas, con Gobierno socialista. Pero esa posición predominante cede enteros según le van faltando algunos de los referidos elementos. Y, cuando faltan todos, el Presidente no puede ni siquiera asegurarse su propia elección

al Congreso de los Diputados, puesto que es desplazado del primer lugar de la candidatura; así ocurrió en el tramo final de la primera legislatura, con, Gobierno de UCD. En cambio, en su primera mitad, con el mismo partido en el poder pero con la presidencia de Adolfo Suárez, se dió una situación intermediaria: predominio del liderazgo sobre la colegialidad, pero no tan pleno como con el Gobierno socialista sino matizado, mediatizado por la propia estructura un tanto dispersa del partido de UCD.

Así, pues, en el Estado español se ha ido dando un desplazamiento del poder, de su ejercicio real, desde los órganos constitucionales a los partidos, fundamentalmente al partido en el poder; y desde éste a su líder, que ocupa la Presidencia del Gobierno. Exagerando la nota, podemos decir que hoy, en España, la función ejecutiva y de gobierno la ejerce el Presidente, el cual confía competencias a los ministros; la función legislativa está iniciada en el Gobierno y, por lo tanto, bajo la dirección del Presidente; y la función de control de la minoría, de la Oposición, es controlada y con frecuencia bloqueada por la mayoría, o, lo que es igual, por el Gobierno, lo que quiere decir por su Presidente en última instancia.

En España, ni el Gobierno ni el Parlamento toman una decisión política importante si el Presidente del Gobierno se halla de viaje en el extranjero. Es el árbitro de todo el juego político. El problema de la democracia española de partidos reside en conseguir que el árbitro no se conduzca arbitrariamente. A nadie se le oculta lo difícil del empeño. Porque se comienza porque no hay un verdadero empeño en ello. Y no lo hay porque el principal partido de la Oposición ha respondido al mismo principio de liderazgo carismático e indiscutido de su fundador y primer presidente y el comportamiento de sus sucesores, dotados de menor personalidad, ha sido, sin embargo, igualmente personalista.

10.3 La función de control y la opinión pública, o la política como «representación»

Entonces, ¿qué sentido tiene la actividad de control? En la democracia de partidos, de modo acusado en la española, la actividad de control se dirige al electorado. Pretende captar la atención de la opinión pública con vistas a las siguientes elecciones.

Vale aquí el símil de las Olimpiadas. Distinguen los eruditos entre Olimpiada y Juegos Olímpicos. Los Juegos Olímpicos se celebran cada cierto tiempo y durante unos días. Olimpiada es el período que transcurre de unos Juegos Olímpicos a otros. Durante estos años, los atletas se entrenan, se drogan, hacen competiciones locales, hacen declaraciones contra el adversario, se lesionan, se recuperan o los recuperan, afinan su puesta a punto. Todo está en función de la medalla y del record en los Juegos Olímpicos. Esa es la hora de la verdad.

Igual sucede en la democracia de partidos. Una legislatura es el tiempo que media entre dos Juegos Electorales. Durante ella, los partidos, los polí-

ticos individuales, los grupos parlamentarios, la mayoría, la minoría, todos se entrenan, amagan, pleitean, hacen declaraciones contra el adversario, preguntan, interpelan, critican, denuncian, preparan un programa (esto muy poco, porque no es rentable), gobiernan y controlan, cada cual en lo suyo, con la mirada puesta en los Juegos Electorales, que es la hora de la verdad en la democracia de partidos. Todo está en función de las elecciones. Todo es electoralismo.

Para ello es indispensable la publicidad. Como se ha dicho con razón, la sola utilización de los mecanismos de control (aunque la Oposición sea sistemáticamente derrotada) cumple sus objetivos si está aireada por los medios de comunicación, de suerte que la respuesta gubernamental es realmente algo secundario.

Y lo que ocurre con la actividad rogatoria y con las comisiones de investigación, sucede igualmente con la moción de censura. Esta será normalmente derrotada. No importa. Lo que se pretende no es derribar al Gobierno sino llamar la atención del electorado con vistas a la confrontación siguiente. Una moción de censura es también electoralismo.

Plantear hoy el problema del control y de la responsabilidad política en términos académicos de relación entre Gobierno y Parlamento es cerrar los ojos al real funcionamiento del Estado de partidos. Es ya un lugar común en la bibliografía sobre la materia que el funcionamiento del sistema parlamentario depende más del sistema de partidos que de los mecanismos constitucionales. El grado de consolidación de dicho sistema de partidos, la mayor o menor cohesión interna de éstos y la disciplina de su comportamiento son determinantes del proceso dialéctico entre Gobierno y Oposición. Como Colliard y von Beyme han estudiado empíricamente, la inmensa mayoría de las crisis ministeriales en el constitucionalismo europeo desde la Segunda Guerra Mundial para acá son de gestación extraparlamentaria.

No comparto la tesis de que el modelo de censura, malamente llamada constructiva, adoptado en España siguiendo el ejemplo de la Constitución alemana convierta al Gobierno en un órgano políticamente irresponsable ante las Cortes. Pero sí se puede decir que esta responsabilidad política sufre una importante transformación. Dada su regulación constitucional, la utilización de la moción de censura, más que el cese de un Gobierno, buscará su desgaste político ante la opinión pública y el lanzamiento de una alternativa de Gobierno con un candidato de la Oposición, todos ello con vistas a las siguientes elecciones. Propiamente, la responsabilidad política del Gobierno se "representa" ante el Congreso de los Diputados, pero se ventila ante el electorado.

Como dice F. Rubio Llorente, el Parlamento es hoy el lugar de la función de control más que su agente³³. La vida política tiene mucho de representación; no ya porque se trata de una democracia representativa, sino en el sentido teatral del término *representación*. Aranguren ha escrito páginas penetrantes sobre el particular. Pues bien, una moción de censura y lo mismo podríamos decir de todo el funcionamiento parlamentario, es una

³³ F. Rubio Llorente: ob. cit. en nota 29, pág. 387.

función de teatro político, una representación, en la que el público es el electorado y el Parlamento es meramente el escenario; el director es el Presidente del Gobierno; los Presidentes de las Cámaras, meros regidores de escena; los dos primeros actores, el propio Presidente del Gobierno y, dándole la réplica, el líder del primer partido de la Oposición; los portavoces de los grupos parlamentarios, actores de carácter; hay alguna dama joven; y todos los demás son únicamente el coro. Lástima que la representación sea casi siempre tan mala y aburrida, con lo caras que cuestan las entradas a los obligados espectadores-contribuyentes.

11. CONCLUSION: EL ESTADO ESPAÑOL DE PARTIDOS COMO AUTOINSTAURACION, O UNA VISION CONSPIRATIVA DE LA HISTORIA

Si yo sustentara una concepción conspirativa de la historia, explicaría la instauración del Estado español de partidos como una trama inteligentemente urdida e implacablemente aplicada a lo largo catorce años. Todo parece, ciertamente, *como si*, dado un momento inicial, un punto cero en el que fue arrumbado el régimen franquista, el Estado español de partidos inició su aparición y ya no ha hecho sino crecer hasta hoy.

Ese punto cero es, como hemos expuesto anteriormente, la Ley para la Reforma Política. En ella se hace una opción política decisiva: un sistema electoral modo: se opta por un pluralismo parlamentario limitado ³⁴.

Los siguientes pasos fueron, de un lado, el Decreto de 8-II-1977, que legalizaba los partidos políticos (el cual se vió complementado con la posterior legalización del Partido Comunista), y, de otro, el Decreto-Ley Electoral de 17-III-1977. Si el primero fue la puerta abierta para el registro de casi medio millar de partidos, el segundo desarrollaba y acentuaba los rasgos restrictivos del pluralismo parlamentario contenidos en la Ley para la Reforma Política, principalmente la determinación de dos escaños fijos por provincia antes de proceder a su asignación proporcional a la población, y establecía un sistema de votación por medio de listas cerradas y bloqueadas que aseguraba la dependencia partidaria de los representantes políticos.

Los resultados verificaron la hipótesis de partida: muchos partidos inscritos, pero pocos con escaño parlamentario. Pues bien, esas Cortes Constituyentes moderadamente pluralistas y protagonizadas, a través de los grupos parlamentarios, por las cúpulas dirigentes de los pocos partidos con escaños, plasmaron en la norma suprema un sistema político que venía a confirmar y profundizar el que incipientemente se estaba viviendo. Los elementos del mismo son:

- 1) Democracia representativa como sistema idóneo para el protagonismo de los partidos políticos, con reducción drástica de las instituciones de participación directa, en las que se veía —así se dijo— un claro factor antipartidista.

³⁴ Cfr. M. Ramírez: *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, 1989, págs. 29-34 y 38-39.

2) Elevación del pluralismo político a valor superior del Ordenamiento jurídico e identificación preferente del mismo con los partidos políticos.

3) Reconocimiento de destacadas funciones políticas a los partidos, a los que también se exige, eso sí, democracia interna y respeto a la Constitución y a la ley

4) Mantenimiento de los elementos fundamentales del sistema electoral que había proporcionado ese pluralismo parlamentario limitado.

Asentada de tal manera la democracia de partidos, éstos, como ejercientes efectivos (aunque no titulares jurídicos) de los poderes estatales, culminaron la empresa:

5) Las mismas Cortes Constituyentes, en función legislativa ordinaria, establecieron en la Ley de Partidos Políticos unos requisitos de democracia interna mínimos y un sistema de control de los mismos destinado a la inoperancia.

6) La legislación electoral ha mantenido los mismos elementos del sistema establecidos en 1977 y proporciona ventajas considerables para los partidos que hurta a las agrupaciones de electores.

7) La Ley de Financiación de Partidos Políticos y la Ley Orgánica Electoral cargan a los Presupuestos Generales del Estado la casi total financiación de aquéllos, junto, una vez más, a su inoperante control, que han terminado ejerciendo los propios partidos sobre sí mismos en el Congreso de los Diputados (a través de los grupos parlamentarios) dejando maltrecho al Tribunal de Cuentas.

8) Al mismo tiempo, dicha financiación pública —directa e indirecta— es generosa con los partidos fuertes, cicatera con los débiles e inalcanzable para los de nueva creación, con lo que propicia el mantenimiento del sistema de partidos existentes.

9) Los estatutos o reglamentos parlamentarios confieren casi todo el protagonismo en la Cámara a los grupos frente al parlamentario individual.

10) El sistema de gobierno esbozado por la Constitución y perfilado por el Estatuto del Congreso permiten la supremacía del Gobierno, la concentración de poder en su Presidente y la transformación de la función de control, reduciendo la dialéctica Gobierno-Oposición a un continuo ejercicio electoralista.

11) Este electoralismo y aquel protagonismo de los grupos parlamentarios encuentran su aliado más idóneo en el arma poderosa de las listas electorales —cerradas y bloqueadas— en manos de los partidos políticos.

Con ello se cierra el círculo de la autoinstauración de una democracia de partidos. Sólo que yo no profeso una tal concepción conspirativa de la historia.

S I G L A S

RDP: Revista de Derecho Político.

REDC: Revista Española de Derecho Constitucional.

REP: Revista de Estudios Políticos.

REP (N.E.): Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca).

RFDUC: Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

