

Crisis de la representación y democracia directa en España

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO A TRAVÉS DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA.—III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis económica desatada a partir de mediados de 2008 ha tenido entre sus consecuencias en España un importante distanciamiento entre la clase política y los ciudadanos, muchos de los cuales no ven que sus reclamaciones encuentren eco en las Cortes Generales o en los Parlamentos autonómicos. A ello se añaden las importantes deficiencias que tiene el sistema político español, tanto en el plano institucional como en el de la práctica política. Un diseño constitucional dirigido a la potenciación hasta el extremo de los aparatos de los partidos políticos y a la marginación del ciudadano de las decisiones políticas, consecuencia de la situación que se vivió en España en el período de la transición democrática. Esa situación pudo justificar en su momento algunas, no todas, de las decisiones constitucionales, pero, desde luego, treinta y cinco años después son inaceptables desde el punto de vista de una democracia desarrollada y son percibidas de manera extraordinariamente negativa por la ciudadanía. En la práctica política se ha producido la transformación de los grandes partidos nacionales en maquinarias dirigidas a obtener y mantenerse en el poder, pero con una militancia reducida en número y con unos procesos internos de escasa democracia, a la vez que se convierten en los canales prácticamente exclusivos de participación institucional de los ciudadanos.

* Catedrático de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco.

La desconfianza hacia las formas de participación política de los ciudadanos va creciendo en los últimos años y así lo revelan todas las encuestas. En el caso europeo, «la satisfacción con la democracia ha caído considerablemente en los últimos años. Índices comparativos de la democracia, como el *Democracy Index* (Economist Intelligence Unit, 2011), han rebajado la calificación de la calidad de la democracia a países como Francia, Italia o Grecia en el último año. En Francia, el apoyo a la democracia es el más bajo de Europa. La falta de respeto a las minorías, sobre todo a las de origen árabe o el hiperpresidencialismo desarrollado por Sarkozy, podrían haber originado este descenso en la calificación. Por su lado, Italia y Grecia se perciben como países con un alto grado de corrupción»².

En el caso español, la encuesta de Metroscopia de 11 de octubre de 2012 mostraba que una abrumadora mayoría de los ciudadanos deseaba reformas en profundidad de nuestro sistema político, de forma que el 84% quería un sistema electoral «que permita a los electores cambiar el orden de los candidatos o tachar algunos de ellos» (aunque la encuesta denomine a eso listas abiertas, cuando éstas son otra cosa), o que el 83% deseaba que los cargos directivos de los partidos tuvieran una duración máxima de 8 años, o que el 79% de los candidatos electorales de los partidos fueran elegidos en primarias abiertas³.

Si acudimos a la opinión de los expertos consultados en el Informe sobre la democracia en España de 2012 de la Fundación Alternativas, se comprueba que «otorgan a la democracia española un 6,1 [sobre 10]; los que consideran que la democracia tiene que garantizar unas mínimas condiciones económicas al individuo dan a la democracia española un aprobado raspado (5,1). De ahí que no resulte sorprendente que las percepciones ciudadanas sobre la democracia española suelen ser más pesimistas que las que emiten los expertos»⁴. En ese sentido, «las esferas peor valoradas continúan siendo las que miden, por una parte, la capacidad y las garantías que tiene la sociedad civil para participar y controlar la acción de los políticos (4,8) y, por otra, la esfera que mide la rendición de cuentas por parte de los gobernantes (5,0), que incluye la falta de transparencia y la corrupción política (...); por otro lado, la dimensión que mide la calidad de los partidos políticos como los principales instrumentos en torno a los cuales se articula la representación política. Esta segunda dimensión recibe puntuaciones muy bajas»⁵.

En este contexto, me voy a limitar a exponer algunas de las preocupaciones que, como constitucionalista y ciudadano, he tenido en los últimos años. Estas preocupaciones giran en torno a la marginación que sufre el ciudadano en la toma de decisiones en el Estado constitucional democrático y que no se han

² Fundación Alternativas, *Informe sobre la democracia en España, 2012*, Fundación Alternativas, Madrid, 2012, p. 152.

³ *El País*, 14 de octubre de 2012, p. 20.

⁴ Fundación Alternativas, *Informe sobre la democracia en España, 2012*, Fundación Alternativas, Madrid, 2012, p. 153.

⁵ Fundación Alternativas, *Informe sobre la democracia en España, 2012*, Fundación Alternativas, Madrid, 2012, p. 155.

corregido desde la aparición del Estado liberal. En el caso español, el ciudadano sigue siendo sujeto de la acción política colectiva una vez cada cuatro años cuando ejerce su voto, para, inmediatamente de producidas las elecciones, desaparecer de la vida política. Es más, su participación en el proceso electoral es la mínima posible, la emisión del sufragio. No participa, salvo en el caso de alguna formación minoritaria, en la confección de las candidaturas electorales de los partidos. La oferta electoral que recibe excluye su participación al existir un sistema de listas cerradas y bloqueadas, decidiendo los partidos quiénes van en las listas y el orden vinculante de los candidatos.

Fuera de los mecanismos de la democracia representativa el panorama es igual de oscuro. El ciudadano español no tiene ninguna intervención en el proceso de designación del titular del poder del Estado más importante en la actualidad como es el Poder Ejecutivo. No elige directamente al Presidente del Gobierno, a pesar de que muchos ciudadanos así lo crean, y aunque en casi la mitad de los años de democracia constitucional hemos tenido un modelo de democracia inmediata⁶, ésta no está asegurada ni jurídica ni fácticamente. Jurídicamente, ya que nos encontramos en una forma de gobierno parlamentaria con sistema electoral proporcional. Fácticamente, como las encuestas en la actualidad indican, todo apunta a que caminamos hacia una democracia mediata en la que se está produciendo un retroceso importante de los que, hasta el momento, han sido los dos grandes partidos (PP, PSOE) y un aumento significativo de los colocados en tercer (IU) y cuarto (UPyD) lugar, por lo que serán necesarios los Gobiernos de coalición, sin que el ciudadano sepa previamente qué hará el partido al que otorga su sufragio.

En lo que se han denominado mecanismos de democracia directa, pero que, por su configuración, entiendo mejor de democracia participativa fuerte, tenemos en la Constitución la iniciativa legislativa popular y el referéndum, pero la primera está sujeta a tales trabas y disfuncionalidades que, prácticamente, es irrelevante, con una sola ley surgida en parte de una iniciativa legislativa popular en 35 años y el referéndum a nivel nacional, salvo el obligatorio del artículo 168 CE (inédito), está en manos de la mayoría parlamentaria a propuesta del Presidente del Gobierno, sin que los ciudadanos puedan accionar el mecanismo.

II. LA PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO A TRAVÉS DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

No voy a hacer una reconstrucción minuciosa del mandato representativo en los Estados de tradición liberal⁷, ya que lo que aquí me interesa es poner

⁶ En la terminología utilizada por M. DUVERGER como equivalente a las formas de gobierno parlamentario en las que el resultado electoral proporciona la mayoría a un partido y garantiza la estabilidad gubernamental.

⁷ Siguiendo en este punto los magistrales trabajos de C. DE CABO MARTÍN, «Algunos aspectos de la problemática “representación-partidos políticos”», de 1977, y «El Parlamento en el Estado del

de manifiesto cómo la representación parlamentaria ha servido para apartar al ciudadano de la toma de decisiones políticas.

La burguesía, clase social que realiza el paso del Estado absolutista al Estado liberal, establece el concepto moderno de representación política. Frente a la soberanía «por la gracia de Dios» se va a propugnar la soberanía nacional, pero, como se quiere evitar a toda costa que el pueblo ejerza directamente el poder, se establece un correctivo y es el de la teoría de la representación y del mandato representativo⁸, ejemplificado, inmediatamente de producida la revolución francesa, en el artículo 1.8 de la Ley de 22 de diciembre de 1789 relativo a la formación de las Asambleas primarias y de las Asambleas administrativas: «Les représentants nommés à l'Assemblée nationale par les départements ne pourront être regardés comme les représentants d'un département particulier, mais comme les représentants de la totalité des départements, c'est-à-dire, de la nation entière». Sin embargo, la burguesía no quiere instaurar un sistema en el que todos los ciudadanos puedan designar a los representantes, sino que diseña un sistema en el que sólo intervengan los miembros de la nueva clase ascendente.

Para ello, utiliza el concepto de nación como entidad que representa al conjunto de ciudadanos como unidad indivisible y transforman el Parlamento en órgano capaz de expresar la voluntad de la Nación. La burguesía quiere, con ello, desembarazarse de sus dos enemigos: la nobleza y el absolutismo monárquico, por una parte, y las masas populares y trabajadoras, de otra. El poder proviene del pueblo, pero se delega en una Asamblea con el filtro de la representación. Como decía la citada Ley de diciembre de 1789, los representantes lo son del conjunto de los ciudadanos y no de cada elector concreto y la Constitución de 1791 consagra la soberanía «nacional». La nación no puede actuar por sí misma, sino a través de sus representantes, que han de decidir con total libertad, excluyéndose, por ello, el mandato imperativo y la revocación.

Esta consagración de la soberanía nacional va a significar que los ciudadanos no tienen «ningún derecho a la representación sino en cuanto miembros de la nación, es decir, se abría la posibilidad a la limitación del sufragio; de otra los representantes lo eran de la nación, con lo que se eludía el mandato imperativo»⁹. El resultado es que sólo la burguesía está representada en el Parlamento y, por lo tanto, sus intereses son los únicos que se defienden y obtienen el respaldo del aparato del Estado, no necesitándose en esa situación partidos políticos como organizaciones de confrontación sino meros grupos de intereses que visualizan las distintas facciones de la burguesía. Por otro lado,

capitalismo avanzado: situación y perspectivas», reproducidos en el libro *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, UNAM, México, 1997, pp. 127-136 y 136-172, respectivamente.

⁸ C. DE CABO, «El Parlamento en el Estado del capitalismo avanzado: situación y perspectivas», de 1982, reproducido en el libro *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, UNAM, México, 1997, p. 128.

⁹ C. DE CABO MARTÍN, «Algunos aspectos de la problemática “representación-partidos políticos”», de 1977, reproducido en el libro *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, UNAM, México, 1997, pp. 130-131.

con la teoría de la soberanía nacional se hace creer al conjunto de los ciudadanos que el Parlamento representa la voluntad de todos, sin la existencia de una clase dirigente¹⁰.

En razón de lo anterior, en los Estados liberales del siglo XIX el derecho de sufragio no es universalmente reconocido a todos los ciudadanos, sino que es o bien un sufragio censitario o bien uno capacitario. En virtud del primero, sólo los ciudadanos con determinados bienes propios gozarían del derecho de sufragio (los incluidos en un censo de ciudadanos que superaran una determinada cantidad de contribución directa: la burguesía). Por su parte, el sufragio capacitario, normalmente asociado al censitario, se concedía en los primeros tiempos del Estado liberal a las personas con determinado nivel de instrucción, aunque no reunieran el dinero suficiente para utilizar el sufragio censitario, siendo también miembros de la burguesía los que se incluían en este tipo de sufragio ya que eran también los que podían haber tenido medios económicos para estudiar. Por todo ello, las clases populares y, especialmente, la clase obrera quedan fuera del proceso de representación política. Como con acierto ha señalado A. Torres del Moral, «en el nacimiento del Estado representativo persiste el mismo fundamento de participación política que en el antiguo régimen, tanto en su etapa feudal cuanto en la absolutista: el poder económico. (...) La propiedad es la que hace al ciudadano; sus posesiones son su razón y título para hablar y elegir representantes. Dicho de otro modo: se reduce a los propietarios no sólo el derecho de sufragio pasivo, sino también el activo»¹¹

Cuando los obreros consiguen organizarse eficazmente y forman las primeras organizaciones de defensa de sus intereses (sindicatos y partidos obreros), el ejercicio de la política para tales organizaciones sólo puede ser a través de métodos revolucionarios y violentos al impedirles la burguesía la participación en los órganos del poder político del Estado. La presión de la clase obrera organizada hace que finalmente la burguesía tenga que abrir el derecho de sufragio, ya que se da cuenta que la mera represión no va a desalentar a los nuevos partidos socialistas formados en todo el Continente europeo. Finalmente, al terminar el siglo XIX comienzan a desaparecer las restricciones al derecho de sufragio hasta permitir que el Parlamento sea elegido sin restricciones y con la presencia de partidos de todas las clases sociales.

La marginación política de las clases populares, mediante la teoría de la soberanía nacional y del mandato representativo, no sólo se refleja en la limitación del sufragio, sino que va unida a la participación exclusiva en las elecciones parlamentarias. Como pronto advirtió Rousseau a partir del ejemplo de gobierno representativo existente en su época, el inglés, el pueblo se cree libre, pero sólo lo es en el momento de las elecciones, de forma que tras la elección,

¹⁰ C. DE CABO, «El Parlamento en el Estado del capitalismo avanzado: situación y perspectivas», de 1982, reproducido en el libro *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, UNAM, México, 1997, p. 158.

¹¹ A. TORRES DEL MORAL, «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 249, 1975, p. 162.

el pueblo se esclaviza y anula¹². El ciudadano durante cuatro o cinco años no tiene ninguna voz en el proceso de decisión de los órganos estatales. Es más, queda absolutamente apartado de la determinación directa del Poder Ejecutivo, lo que es lógico en los comienzos del Estado liberal por el pacto entre la nobleza y la burguesía para repartirse los órganos políticos del Estado. El Poder Ejecutivo queda en manos de la Corona, mientras el Legislativo pertenece a la burguesía, y en ese esquema no tiene sentido la participación directa en el Poder Ejecutivo, pero es un aspecto que refuerza el alejamiento del ciudadano del poder del Estado. Tampoco se deja participar al ciudadano a través de mecanismos de participación directa como la iniciativa popular o el referéndum¹³, ya que el objetivo es que la clase ascendente que es la burguesía controle el poder y para ello no necesita de esos instrumentos. Sólo en el primer impulso inicial de la revolución francesa, y antes de la consolidación del poder burgués, se establece en la Constitución del año I (1793) de la República, basándose en el Contrato de Rousseau, el referéndum, la iniciativa legislativa popular, las Asambleas primarias, y el mandato imperativo así como el escrutinio uninominal directo y esa misma Constitución, aprobada en referéndum por sufragio universal masculino¹⁴, determina que las leyes sean ratificadas por todas las comunas de la República mediante referéndum de las Asambleas primarias.

Lo pernicioso de esta situación es que el mecanismo fundamental de exclusión del ciudadano sigue funcionando perfectamente también en el posterior Estado democrático. El ciudadano, al margen de su capacidad económica, elige a sus representantes, pero éstos se desentienden inmediatamente de la voluntad de aquél al persistir el mandato representativo, aislar al Poder ejecutivo de la elección popular y excluirse los mecanismos de democracia participativa. El sufragio universal permite a los sectores sociales hasta ese momento marginados de la sociedad política tener presencia en la misma, pero, por otro lado, supone el apartamiento de la potestad de decisión y de intervención directa del cuerpo electoral.

Aunque parece que a partir de mediados del siglo xx el partido político moderno puede llegar a ser una forma de superación entre democracia representativa y democracia directa, en palabras de C. Mortati¹⁵, de manera que la participación continuada del militante en la vida del partido puede determinar la dirección política del mismo y, a través de su presencia parlamentaria, la del Estado, la realidad termina yendo por otro lado. Se han confirmado más las

¹² A. BARBERA, «Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese», en *Politica del Diritto*, n.º 4, 1989, p. 543.

¹³ Salvo en casos muy particulares como el de Suiza.

¹⁴ A. BARBERA, «Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese», en *Politica del Diritto*, n.º 4, 1989, p. 543. Aunque, como A. GARRORENA («Teoría y práctica española del referéndum», en *Anales de la Universidad de Murcia*, n.º 21, 1977, 87), puntualiza, lo fue en escrutinio oral y público y con un número de abstenciones, 4.300.000, superior al de votos.

¹⁵ «Costituzione (dottrina generale)», en *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 195 y ss.

tesis oligárquicas y antidemocráticas en los partidos de Michels¹⁶ y Weber¹⁷ a principios de siglo. El resultado es que los partidos distorsionan la voluntad de los ciudadanos, y, como señala A. Barbera, no son factores de democracia sino de partidocracia, invirtiendo el flujo de comunicación política desde abajo hacia arriba pasando del Estado de partidos a los Partidos de Estado. A ello se añade que a partir de los años setenta se agudiza la crisis de los partidos, con la caída de las ideologías unificantes, la progresiva laicización de la política, el surgimiento de *cleavages* variados, la influencia de los medios de comunicación de masas, y la importancia de las encuestas electorales¹⁸.

En este sentido, no hay que olvidar que los mecanismos de participación popular en la toma de decisiones políticas del Estado no son, en puridad, propios de la democracia directa, en la que el ciudadano gestiona el poder sin intermediarios, sino, al contrario, propios de la democracia representativa. Como con gran acierto ha señalado Luciani, «no sólo el referéndum no es una institución de democracia directa, sino que parece históricamente y lógicamente discordante con esta forma de gobierno. Históricamente, porque la institución referendaria nace y se desarrolla cuando se consolidan asambleas representativas cuyos miembros, como máximo, se tienen que dirigir a los representados para informar sobre las determinaciones asamblearias (y se dirigen *ad referendum*, justamente). Lógicamente, porque una comunidad de ciudadanos que puede decidir *en la plaza pública* no necesita una modalidad de decisión alternativa bastante menos eficaz (aunque sólo sea porque no consiente la discusión durante la decisión y no permite el uso de la facultad de enmienda). Para repetir lo que dijo Sieyès en una memorable intervención pronunciada a la Constituyente revolucionaria el día 7 de septiembre de 1789, sólo el “*concours immédiat*” de los ciudadanos “caractérise la *véritable démocratie*” y este “*concours immédiat*” se hace únicamente con la reunión en la plaza pública, por lo tanto el referéndum, que prevé un procedimiento completamente diferente como el voto secreto de los ciudadanos separados entre sí, según un método que “no es democrático, sino que es una expresión del individualismo liberal”, es un caso completamente diferente»¹⁹.

¹⁶ *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

¹⁷ *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

¹⁸ A. BARBERA, «Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese», en *Politica del Diritto*, n.º 4, 1989, pp. 546-548.

¹⁹ M. LUCIANI, «El referéndum. Cuestiones teóricas y de la experiencia italiana», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, p. 3.

III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Si nos centramos en nuestro actual Ordenamiento constitucional, vemos, como ya adelantaba al principio, que se acentúan los rasgos comentados de apartamiento del ciudadano de la toma de decisiones políticas. El Estado democrático español de 1978 ha sido configurado claramente, como tantas veces se ha dicho, como una democracia representativa en el marco de un Estado de partidos, es decir, intentando canalizar la representación política institucional de los ciudadanos prácticamente en exclusiva a través de la elección de los representantes en el Parlamento dentro de un sistema claramente dominado por los partidos y sus aparatos internos de poder (sistema electoral D'Hondt, listas cerradas y bloqueadas, escasa regulación del funcionamiento interno de los partidos).

De ahí, que en la Constitución de 1978, a pesar de lo que señalan los artículos 9.2 («corresponde a los poderes públicos... facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política...») y 23.1 («los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes...»), las instituciones de democracia directa prácticamente son inexistentes. En sentido estricto, la única que se adopta, el Concejo abierto, es absolutamente marginal al limitarse a los municipios de menos de 100 habitantes. Esto último es lógico, en tanto en cuanto su expansión supondría la adopción de un modelo inviable en un territorio extenso y en un Estado complejo de finales del siglo xx. Sin embargo, son mirados con extraordinario recelo también los mecanismos de participación popular, en los que el ciudadano no gestiona la cosa pública directamente, pero sí tiene la posibilidad de pronunciarse sobre determinadas decisiones. El referéndum, como máximo exponente de ese tipo de mecanismos, es excluido del plano legislativo y limitado a decisiones políticas, con carácter no vinculante. No se acepta que el referéndum surja de la iniciativa de los ciudadanos sino que es controlado en todo su proceso por los órganos constitucionales, lo que ha conducido a la convocatoria de sólo dos referenda consultivos en 35 años de vigencia de la Constitución (1983: salida de la OTAN; 2004: Tratado constitucional europeo). En cuanto a los mecanismos de lo que puede denominarse como democracia participativa, singularmente la iniciativa legislativa popular, su regulación en el complejo compuesto por la Constitución, la LO 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa legislatura popular²⁰, los Estatutos de autonomía y las leyes autonómicas conduce a su práctica anulación, de forma que sirve escasamente para canalizar la participación ciudadana y cuando lo hace es para morir en el intento, al no conseguir que la iniciativa popular llegue a buen término con la aprobación de una ley que refleje los posicionamientos de los promotores iniciales.

²⁰ Modificada por LO 4/2006, de 26 de mayo.

La exclusión o extrema limitación de los mecanismos de democracia directa, semidirecta y participativa se argumentan en 1978 fundamentalmente por la opción que se hace por la democracia representativa y por el recuerdo de las experiencias pasadas de utilización plebiscitaria de tales instrumentos en épocas autoritarias. Sin embargo, hay que decir que la existencia de una democracia representativa no impide un uso adecuado y continuado de mecanismos de democracia semidirecta y participativa como lo demuestran algunos países como Suiza, Italia o determinados Estados de la federación norteamericana. Por otra parte, el argumento del uso autoritario, sobre todo del referéndum, habría que ponerlo en interrogantes. Ni su utilización fue lo que mantuvo al régimen franquista en el poder ni tampoco fue un mecanismo utilizado de forma continuada (hay que recordar que Franco sólo convocó dos referenda: 1947 Ley de sucesión; 1966 LOE).

En cuanto a la forma de gobierno, la establecida en España en 1978 ha resultado ser, en líneas generales, de las denominadas de democracia inmediata, lo que ha permitido hasta ahora que el ciudadano pueda elegir la fórmula de gobierno directamente al producir el sistema electoral mayorías absolutas (1982, 1986, 1989, 1993 casi, 2000, 2011), pero que no impide teóricamente que llegue un momento, y así sucede en algunas Comunidades Autónomas (como, entre otras, en Cataluña o en Euskadi), en que el Ejecutivo surja de acuerdos postelectorales en los que el ciudadano no interviene para nada.

Como ya he indicado antes, esto es una rémora de la configuración de los sistemas parlamentarios europeos a partir de la situación creada por las Monarquías constitucionales en el siglo XIX, en las que, a pesar de los vaivenes revolucionarios, se produce una continuidad institucional en la que el Rey pierde sus poderes pero no desaparece, impidiendo la participación popular en el poder ejecutivo. Esta situación ha perdurado hasta la actualidad en todos los países con forma de gobierno parlamentaria, creando la idea de que los ciudadanos deben elegir sólo al Parlamento y que éste debe ser el que, a su vez, determine la elección del Gobierno, lo que se traslada también a otros ámbitos organizativos como pueden ser los partidos.

Si nos desplazamos a las elecciones parlamentarias, el ciudadano español se encuentra con un sistema electoral de listas bloqueadas en las que nada tiene que decir, ya que son los aparatos de los partidos los que todo lo deciden, con circunscripciones reducidas territorialmente que convierten al sistema de proporcional en casi mayoritario sin las ventajas de éste (cercanía, identificación del elector con su parlamentario) y con la distorsión de que sólo los dos grandes partidos nacionales (PSOE, PP) obtienen un superávit del sistema mientras que el déficit va a parar a los minoritarios (IU, UPyD), siendo neutro para los nacionalistas (PNV, CiU, ERC, CC, etc.), pero que hasta ahora, ante el déficit de representación de los partidos nacionales minoritarios, ocupan el papel de partidos bisagra en cualquier fórmula de estabilidad gubernamental si ninguno de los grandes partidos alcanza la mayoría absoluta.

A lo anterior ha de añadirse la falta de democracia interna de los partidos, instrumento fundamental para canalizar la acción política e institucional de los

ciudadanos, porque, en caso contrario, se corre el riesgo de que el ciudadano se desencante definitivamente del instrumento «partido» y no tengamos modelos alternativos, al menos, en sentido democrático²¹. A pesar del recurrente comentario sobre la crisis de los partidos, siguen constituyendo el mecanismo asociativo más adecuado para canalizar la pluralidad política de la sociedad y para estructurar democráticamente los órganos de poder político del Estado. De aquí la necesidad de seguir profundizando en la democratización interna de los partidos y en la plena vigencia en el interior de los mismos de los derechos constitucionales de sus afiliados, ya que constituyen el momento inicial del proceso de participación política democrática. Esta necesidad de democracia interna ha estado presente desde la aparición de los partidos de masas. Como ya he apuntado con anterioridad, sin necesidad de recurrir a los clásicos (Michels, Ostrogorsky), por un lado, la burocratización en los partidos se ha ido consolidando durante el siglo xx, y, por otro, en la actualidad el mero afiliado ha pasado a un segundo plano frente a los cargos públicos (muy numerosos en los grandes partidos) y a la actividad mediática de los dirigentes frente a la antigua militancia basada en el compromiso cotidiano²².

Lo anterior está corroborado por las encuestas en las que, como antes ya apunté, los partidos «suspenden en su funcionamiento; son los actores públicos peor valorados, los que generan mayor desconfianza y, junto con la clase política, son percibidos como uno de los principales problemas del país»²³. A ello contribuye que «el modelo organizativo de los partidos ha cambiado poco. Estos siguen caracterizándose por su baja permeabilidad hacia la sociedad civil y por la permanencia en sus cuadros medios de oligarquías que han hecho de los cargos del partido y de los puestos institucionales su modo de vida. La profesionalización en la política explica que, en algunos casos, quienes ostentan los cargos en la organización no siempre sean los más valiosos, sino los que tienen un coste de oportunidad más bajo de mantenerse en ellos porque carecen de alternativas profesionales fuera del partido»²⁴.

Probablemente los partidos no lleguen nunca a una democratización completa, pero siempre hay que propugnar esa meta y garantizar en su interior el ejercicio de derechos constitucionales por sus afiliados. Es por ello que la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos supone un avance mínimo con respecto a la Ley 54/1978 y un desarrollo muy limitado de lo

²¹ Las encuestas muestran una muy mala imagen de los partidos entre los españoles, con cerca del 70% creyendo que sólo se interesan por sus propios intereses y con un suspenso claro en todos los indicadores con la excepción de la legitimidad de los partidos. También muestran una valoración negativa sobre la influencia de las opiniones de los ciudadanos en las decisiones políticas de sus gobernantes: B. GÓMEZ FORTES y otros, *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona, Ariel, 2010, pp. 73 y ss.

²² F. DE CARRERAS, «Los partidos en nuestra democracia de partidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70, 2004, p. 94.

²³ Fundación Alternativas, *Informe sobre la democracia en España, 2012*, Fundación Alternativas, Madrid, 2012, p. 105.

²⁴ Fundación Alternativas, *Informe sobre la democracia en España, 2012*, Fundación Alternativas, Madrid, 2012, pp. 106-107.

dispuesto en el artículo 6 CE. El motivo, como es evidente y conocido, fue la premura con la que se elaboró la Ley, dirigida a introducir en su artículo 9 las causas de ilegalización de partidos que podían conducir a la disolución legal de *Batasuna* como brazo político de la banda terrorista ETA²⁵.

En este sentido, supondría una mejora fundamental la elección directa de los máximos dirigentes del partido mediante primarias al ser «una medida de funcionamiento interno partidista susceptible de favorecer la democratización del proceso de selección de la oferta electoral»²⁶, ya que o se elegiría al candidato a la presidencia del gobierno o al líder del partido que actuaría de candidato a la presidencia. En ambos supuestos, las primarias pueden quebrar las prácticas oligárquicas y, con ello, hacer más transparentes a los partidos²⁷. Es cierto que las primarias pueden estimular el fraccionalismo, al favorecer y publicitar las divisiones internas²⁸, pero creo que ese riesgo se produce siempre en el momento en que en un partido, normalmente revelando una crisis, surgen diferentes candidatos a la máxima responsabilidad, dando igual que la elección se resuelva en un Congreso o en unas primarias. En definitiva, pienso que las primarias son más coherentes con la llamada a la democracia interna del artículo 6 CE y, por otra parte, los medios tecnológicos actuales las hacen más factibles que antiguamente. Coincido, además, con R. Blanco en que las primarias serían un elemento más efectivo de democratización del proceso electoral general que el establecimiento de listas abiertas (de escasa eficacia en las elecciones al Senado)²⁹ o el desbloqueo de las listas cerradas, como la experiencia italiana demuestra³⁰.

A pesar de lo anterior, hay que señalar que la experiencia española hasta el momento no ha sido alentadora³¹. Esa experiencia refuerza la lógica de la

²⁵ Me permito la remisión a E. VÍRGALA FORURIA, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11, 2002-2003, pp. 203-262; «Los límites constitucionales a los partidos políticos en la LO 6/2002», en J. A. MONTILLA MARTOS (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Almería, Universidad de Almería, 2004, pp. 45-98; «El recorrido jurisprudencial de la suspensión y disolución de *Batasuna*: agosto de 2002 a mayo de 2007», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 81, 2007, pp. 243-305.

²⁶ R. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 154.

²⁷ C. BOIX, «Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 83, 1998, citado por su versión en <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (última visita 22 de octubre de 2013), pp. 1-3.

²⁸ Como señala R. VARGAS MACHUCA citado por R. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 171. También, I. URQUIZU, «Dedo, congreso o primarias», en *El País*, 9 de mayo de 2008, p. 37.

²⁹ Una crítica razonada al fetichismo de las listas abiertas, puede verse en: PABLO SIMÓN, «Menos listas abiertas», en el blog *Politikon (grupo de análisis sobre política, ciencias sociales y actualidad)* <http://politikon.es/2013/01/24/menos-listas-abiertas/> (visita 7 de octubre de 2013).

³⁰ R. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 155.

³¹ Sobre la experiencia práctica de las primarias en los partidos españoles me remito a E. VÍRGALA FORURIA, «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 37, 2008, pp. 21-73. Un ejemplo paradigmático de la resistencia de los partidos españoles a adoptar un método democrático de elección de líderes lo constituye el

elección del líder del partido por primarias y su conversión automática en candidato a la presidencia del gobierno, ya que, en caso contrario, nos podemos encontrar con una representación mediática del partido bicéfala con continuas fricciones entre ambos ámbitos³². También sería conveniente incluir a los simpatizantes censados como tales³³, entre otras cosas porque la experiencia socialista en las primarias demuestra que con el bajo nivel de afiliación y de participación de afiliados en las primarias «resulta muy difícil evitar el voto sindicado y garantizar, en consecuencia, la plena libertad de voto de los llamados a intervenir en el proceso, tan pocos que su voto es fácilmente controlable por los aparatos partidistas, que serían así capaces de traducir a las bases del partido la situación de bloqueo que pudiese existir, en su caso, en el seno de los mismos»³⁴.

En este sentido, y como forma de recuperar al partido como puente entre la democracia directa y la representativa, las primarias tendrían que ser abiertas, ya que «los líderes seleccionados mediante primarias abiertas cuentan con una base de legitimidad más amplia y, por lo tanto, pueden adquirir más autonomía respecto a los sectores del aparato (cuadros medios) más críticos»³⁵.

Descartados los mecanismos de participación popular, bien por su inexistencia bien por su regulación rígida y limitativa, excluido el ciudadano de la decisión política fundamental en un Estado democrático como es la designación directa del Presidente del Ejecutivo, faltos los partidos de democracia interna que permitan un ejercicio efectivo de los poderes, ¿qué futuro le queda al ciudadano para participar activamente en la vida política democrática³⁶? No es éste el momento de formular en detalle un programa de actuaciones de profundización democrática, pero sí parece necesaria una regulación mucho menos rígida de los mecanismos previstos en la Constitución (referéndum, iniciativa legislación popular). Pasados más de treinta años desde la aprobación

proceso de primarias para la candidatura a la presidencia de la Junta de Andalucía, en julio de 2013. En un proceso convocado a toda prisa, en julio y con unas exigencias draconianas, como la del 15% de avales de militantes, sólo Susana Díaz, consejera de Presidencia apoyada por el aparato del partido, consiguió ese número hasta sobrepasar en avales a más de la mitad de la militancia del partido. Ni Luis Planas, consejero de Presidencia, ni José Antonio Rodríguez Salas, alcalde de Jun, pudieron obtener suficientes avales. El resultado final fue la no celebración de primarias y la proclamación directa de Susana Díaz para sustituir a José Antonio Griñán en la Presidencia de la Junta de Andalucía. Puede verse el desarrollo de estas primarias en la prensa española de julio de 2013, como ejemplo: «Susana Díaz se proclama candidata única a las primarias del PSOE», *El País*, 17 de julio de 2013.

³² I. URQUIZU, «Dedo, congreso o primarias», en *El País*, 9 de mayo de 2008, p. 37.

³³ R. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, pp. 172-173.

³⁴ R. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 174.

³⁵ Fundación Alternativas, *Informe sobre la democracia en España, 2012*, Fundación Alternativas, Madrid, 2012, p. 109.

³⁶ La sociedad española presenta un bajo nivel de participación política extra electoral, con un escaso 36% de españoles participativos, siendo precisamente la firma de peticiones el modo más común aunque sólo lo realiza un 20% en los últimos doce meses: B. GÓMEZ FORTES y otros, *Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana*, Barcelona, Ariel, 2010, p. 129.

de la Constitución y estabilizado el Estado democrático en España, no hay peligro en una mayor utilización de estos instrumentos³⁷. Podría establecerse la iniciativa popular para la convocatoria de referéndum y que la iniciativa legislativa popular desembocara también en un referéndum si el Parlamento rechazaba o modificaba la proposición de ley popular³⁸. Lo anterior tendría que ir acompañado de una apuesta mucho más decidida por la adopción de las nuevas tecnologías para permitir la expresión de la voluntad de los ciudadanos tanto en las decisiones del Estado³⁹ (referenda cibernéticos sobre cuestiones de calado social⁴⁰) como en el interior de los partidos (primarias electrónicas).

³⁷ Interesantes propuestas en este sentido en el excelente trabajo de E. GRECIET GARCÍA, «La participación ciudadana en el derecho parlamentario español: realidades y propuestas», documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 23 y 24 de septiembre 2013 http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/G08-GRECIET_GARCIA-2013.pdf (visita 7 de octubre de 2013).

³⁸ Es loable en este sentido, la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum (recurrida por el Presidente del Gobierno al TC en diciembre de 2010). Esta ley, además de otros supuestos de consulta, permite a ciudadanos que representen al menos el 3% de la población de Cataluña «promover la convocatoria de una consulta popular» (art. 21), con la exclusión de las materias tributarias o presupuestarias (art. 22), aunque exige que la convocatoria sea aprobada por mayoría absoluta del Parlamento (art. 29) y tiene mero carácter consultivo (art. 12.1). La convocatoria en todo caso la realiza el Gobierno de la Generalidad, pero previa autorización del Estado (art. 43.2).

El problema es que Cataluña no tiene competencia para regular consultas por vía de referéndum, ya que, de acuerdo, a la STC 31/2010, de 28 de junio, la competencia autonómica sobre consultas puede incluir «encuestas, audiencias públicas y foros de participación», «en el bien entendido de que en la expresión «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se comprende el referéndum», y «esa excepción (del art. 149.1.32 CE) no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de esa institución, esto es, a su establecimiento y regulación» (FJ 69).

³⁹ También en este aspecto destaca la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum (recurrida por el Presidente del Gobierno al TC en diciembre de 2010), al establecer la previsión de utilizar medios electrónicos en las consultas populares por vía de referéndum tanto para la recogida de firmas como para la emisión del voto (arts. 56 y ss.). No obstante, sobre la inconstitucionalidad de esa Ley por motivos competenciales me remito a lo dicho en la nota anterior.

⁴⁰ Algunos autores hablan de *instant-referéndum*, permanentemente abierto al plebiscito o al sondeo. Véanse los citados por A. E. PÉREZ LUÑO, «Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, n.º 20, 2003, p. 71.