

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA

Estudios en homenaje
a Manuel Aragón Reyes

Edición a cargo de

Francisco Rubio Llorente

Javier Jiménez Campo

Juan José Solozabal Echavarría

Paloma Biglino Campos

Ángel Gómez Monroro

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2016

Catálogo general de publicaciones oficiales

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático

De esta edición: 2016

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28071 Madrid

<http://www.cepcgob.es>

Twitter @cepcgob

Fotografía de cubierta: *la promulgación de la Constitución de 1812*, de Salvador Viniegra Lasso de la Vega, Museo de las Cortes de Cádiz. Agradecemos al Excmo. Ayuntamiento de Cádiz la autorización para la reproducción de esta imagen.

NIPO: 005-15-074-5

ISBN: 978-84-259-1697-7

Depósito legal: M. 35.878-2015

Impresión: Sclay Print, S.A.

Rayo s/n, nave 36

Poi. Ind. San José de Valderas 11

28918 Leganés (Madrid)

Impreso en España - *Printed in Spain*

ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA: ALGUNAS
CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUAL DESAFECCIÓN HACIA
LA CLASE POLÍTICA (ENSAYO)

Francisco Javier MATIA PORTILLA
Profesor (ApC) de Derecho Constitucional.
Universidad de Valladolid

SUMARIO

1. DELIMITACIÓN Y ENFOQUE. —2. EL PROBLEMA. —3. LA CULTURA CONSTITUCIONAL COMO UNA NECESIDAD INELUDIBLE PERO INSUFICIENTE A CORTO PLAZO. —4. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LIMITAR EL PODER DE LOS LÍDERES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (INTRODUCCIÓN). —5. EL LÍMITE FUNCIONAL: LAS RELACIONES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER DENTRO DEL PARTIDO POLÍTICO. 5.1. *La designación del líder y su eventual remoción.* 5.2. *La designación de otros candidatos.* 5.3. *La distribución del poder dentro del partido político.* —6. EL LÍMITE MATERIAL: LA POSICIÓN DEL MILITANTE Y EL CARGO PÚBLICO. —7. EL LÍMITE TEMPORAL: LA IMPOSICIÓN DE UNA DURACIÓN MÁXIMA AL MANDATO DE LOS LÍDERES. —8. OTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS. —9. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

1. DELIMITACIÓN Y ENFOQUE

Hay ocasiones en las que escribir supone una satisfacción por más de un motivo. Y esta es, indudablemente, una de ellas. Estas páginas sirven de homenaje al profesor Aragón Reyes, que es maestro, directo e indirecto, de muchos profesores de Derecho constitucional a los que nos ha imbuido una permanente inquietud intelectual. Son también una modesta forma de retribución del innegable privilegio del que disfrutamos en nuestros Seminarios y que consiste en que el profesor más joven pueda defender puntos de vista antagónicos a los mantenidos por nuestros mayores. Esa libertad, esa independencia de criterio, es un estandarte que dignifica la labor de las personas que han ocupado buena parte de su vida en tutelar, aconsejar y dirigir nuestros pasos, como son los profesores Rubio, Aragón, Solozabal y Biglino, mi maestra. Esto explica que en este caso haya optado por elaborar un conjunto de reflexiones personales sobre esta materia, más que pretender realizar un trabajo dogmático.

Otra característica de los Seminarios que tanto placer intelectual nos han proporcionado es ocuparse de temas novedosos y/o actuales, de tratar de afrontar racionalmente los constantes retos que se han ido planteando al Derecho constitucional español (extranjería, indultos, reformas constitucionales, recurso de amparo, distribución territorial del poder, Unión Europea, etc.). Es difícil pensar en un problema constitucional

serio que no haya sido tratado en dicho foro, que ya cuenta con más de un cuarto de siglo de vida. Por eso puede merecer la pena arriesgarse a realizar algunas reflexiones sobre el reto más importante al que se enfrenta hoy el Derecho Constitucional español, como es la desafección social hacia la clase política, porque la historia demuestra que estamos en la eventual antesala de una crisis constitucional.

Es muy probable que esta situación no se produjera si algunas obras del profesor Aragón Reyes hubieran sido tomadas en consideración por nuestros dirigentes políticos. Me refiero fundamentalmente a *Constitución y democracia* y *Constitución y control del poder*. Por eso me parecía que esta era también la oportunidad de incidir en alguno de sus contenidos y de establecer un nuevo diálogo con nuestro maestro. Intuyo, además, que en esta ocasión nuestras discrepancias serán menores a las hemos mantenido en otras ocasiones, porque creo que las propuestas que se realizan en las siguientes páginas parten del sentido común. Por eso, y por la muy limitada extensión que este trabajo debe tener, he optado por acompañar el título de este escrito de un subtítulo, ensayo, que alude a su naturaleza más reflexiva que dogmática.

2. EL PROBLEMA

Es tradicional afirmar que el Presidente del Gobierno suele ser, a la vez, el Jefe del Gobierno y el líder del partido político mayoritario. Sobre la primera cuestión, es sabido que nuestro modelo constitucional opta por reforzar la posición del Presidente sobre los restantes miembros del Gobierno, de tal forma que es a él a quien el Pleno del Congreso le otorga su confianza para formar Gobierno, siendo igualmente el único miembro de este al que podrá negársela en el futuro provocando su caída.

Este protagonismo ha ido mucho más allá de lo que la Constitución consagra. Por poner algunos ejemplos especialmente escandalosos, el presidente Aznar anunció que Esperanza Aguirre iba a presidir el Senado. El presidente Zapatero hizo lo propio con José Bono en el Congreso y, lo que es aún más grave, con el Presidente del Consejo General del Poder Judicial (Sr. Divar). Y, claro está, esto mismo ha ocurrido con el actual Presidente del Tribunal Supremo (Sr. García Lesmes).

Estos nombramientos resultan inaceptables desde una perspectiva constitucional, porque, como es bien sabido, son los parlamentarios quienes deben nombrar a los Presidentes de las Cámaras, y es el Consejo General del Poder Judicial el órgano encargado de elegir al Presidente del Tribunal Supremo. Si no han sido anulados dichos nombramientos es porque no se ha violentado ninguna norma, sino el espíritu que las alienta (que pretende, en uno y otro caso, asegurar la autonomía e independencia de los poderes legislativo y judicial) (ver AATS de 2 de abril y 27 de junio, y STS de 11 de diciembre de 2014). Es evidente que estas prácticas cuestionan el principio de separación de poderes, que ha servido en el pasado como un límite funcional frente al eventual abuso de poder.

¿Y cómo se ha justificado dicha injerencia del Presidente del Gobierno? En su papel de líder del partido político, que dirige la actuación de las personas que se integran

en su formación política y que forman parte de órganos políticos (Congreso, Senado), pero que también trata de influir en autoridades que deberían ejercer su mandato con independencia (Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Fiscal General del Estado, Consejeros del Tribunal de Cuentas, Magistrados del Tribunal Constitucional).

Este planteamiento debe complementarse con dos ideas añadidas.

La primera es introducir aquí la importancia y trascendencia de los partidos políticos en las democracias actuales. No descubriremos nada nuevo si aludimos al fenómeno del vaciamiento de poder efectivo de las instituciones públicas en favor de las formaciones políticas. Es sabido, por ejemplo, que las leyes ya no se negocian habitualmente en el Congreso y en el Senado, sino que, o bien provienen de un partido político que cuenta con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, o bien son fruto del acuerdo político alcanzado entre dos o más formaciones políticas que cuentan con mayoría suficiente en el Parlamento para aprobarlas. Esos pactos entre partidos políticos también se utilizan para alcanzar acuerdos en los nombramientos que precisan mayorías calificadas en las cámaras parlamentarias (Magistrados del Tribunal Constitucional, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo, etc.).

Este fenómeno resulta imparable en todo el mundo. Si uno examina otros ordenamientos constitucionales de nuestro entorno (Francia, Alemania, Italia) advertirá rápidamente que los partidos políticos son los protagonistas absolutos del juego democrático y que canalizan no solamente la representación, sino también el poder. Lo que sí resulta desigual es el efecto que el innegable peso adquirido por los partidos políticos ha tenido sobre las instituciones y sujetos públicos. Así, por ejemplo, los parlamentarios británicos y franceses, individualmente considerados, han mostrado una envidiable dosis de personalidad frente a sus partidos políticos. En otros países, marcadamente populistas, las instituciones parlamentarias y judiciales solamente conservan sus muros exteriores, pero han sucumbido a los designios del partido político dominante.

Lo que pretendemos significar es que nuestra democracia es, esencialmente, una democracia representativa y una democracia de partidos políticos (García Pelayo, Ignacio Gutiérrez). Y esto supone que cualquier propuesta que pretenda deslegitimar el sistema de partidos encierra un ataque, consciente o no, contra nuestro modelo democrático (Politikon). No se trata, por tanto, de acabar con los partidos políticos, sino de adoptar medidas que permitan su continuidad y reorienten su actuación interna y externa al relevante papel constitucional que deben jugar.

La segunda idea complementaria que me gustaría añadir, y que ya ha sido apuntada al comenzar este epígrafe y caracterizar al Presidente del Gobierno como líder del partido mayoritario, es que se ha consagrado entre nosotros un presidencialismo en el seno de los partidos políticos. Un presidencialismo que hace que cualquier cosa que diga el líder de un gran partido sea asumido inmediatamente por todos sus miembros, y eso con independencia de que afirme cosas contradictorias. En líneas anteriores se ha aludido a decisiones personales de los presidentes Aznar, Zapatero y Rajoy; y son, eso, personales.

Si entonces se vinculaban estas actuaciones con su condición de Presidente de Gobierno, debe indicarse ahora que el fenómeno se reproduce en todos y cada uno de los

partidos políticos de nuestro país. No solamente en los dos mayoritarios (PP y PSOE), sino también en los que han optado por una tercera vía (como acredita la reciente y polémica salida de Sosa Wagner de UPyD) y los que deslegitiman el actual sistema de partidos (Podemos).

Podría cuestionarse ese hiperliderazgo en el seno de los partidos políticos a la vista del artículo 6 de la Constitución, precepto que dispone que «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos» (artículo 6 *in fine* CE). Pero resulta evidente que estamos en presencia de una norma que no pasa de expresar, hoy por hoy, un desiderátum. No es que no haya una estructura formalmente democrática en los distintos partidos políticos, que la hay, es que cualquier militante sabe bien que vale más lo que diga el líder que lo que disponga cualquier precepto estatutario.

Los partidos políticos se han convertido, y acaso sea inevitable, en organizaciones oligárquicas (Michels), en las que las elites controlan a los afiliados y simpatizantes. Aunque no resulta preciso justificar esta afirmación quiero traer al recuerdo a doña María Cristina Castro, una militante de base del PP que en 2008 decidió presentar su candidatura para la Presidencia del partido frente a la de Rajoy, aunque finalmente no lo hiciera. O también el curioso diseño organizado por Podemos en el que, tras una intensa participación ciudadana, han sido finalmente designados como candidatos los promotores y sólo los promotores de la iniciativa y su programa. A este último proceso deberemos volver más adelante.

Si algún líder ha dado evidentes muestras de ese poder absoluto, de ese despotismo (poco) ilustrado, es el actual Presidente del Gobierno, en la designación de las cabezas de listas en distintos procesos electorales (muy especialmente en el referido a las elecciones europeas, y también a los candidatos autonómicos y locales).

No existe, en la práctica, nada parecido al principio de separación de poderes en el seno de los partidos políticos. El Presidente ni debe discutir sus posiciones iniciales con un consejo superior (asesor, político, etc.) ni se ve condicionado por lo que pueda determinar la organización del partido en el ámbito territorial que se verá afectado por su decisión. El presidente Zapatero, por ejemplo, ofreció el primer puesto de determinada candidatura al Congreso de los Diputados a una concreta persona sin contar previamente con el parecer ni del PSOE provincial ni del PSOE autonómico correspondiente. Y Rajoy ha deshojado su particular margarita para decidir, tardíamente, que Arias Cañete sería el candidato del PP a las elecciones europeas, y ya ha encargado otra encuesta para decidir, por sí mismo y únicamente ante la historia, quién deberá encabezar las listas de la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid.

Tampoco impera el principio democrático o, para ser exacto, únicamente aparece, y de forma matizada, en la designación del líder, puesto que aunque se prevé la existencia de órganos democráticos, su actuación viene condicionada por la influencia de sus elites. En efecto, el modelo reserva un destacado papel para una pequeña elite (barones territoriales, líderes políticos de primera línea), de la que surgen las candidaturas y un limitado papel para los restantes miembros de los órganos colegiados (Congreso) y militantes (primarias), que es la de elegir entre las propuestas presentadas. Esta actuación, y luego volveremos a esta idea, tiene un carácter nítidamente plebiscitario.

La mayor gloria del líder se consigue a costa de los restantes miembros de la formación política, ya que el futuro de estos está en sus manos. Eso hace que el político esté más ocupado en llevarse bien con su jefe que con los militantes y ciudadanos en general (ya que cualquier denuncia contra la actuación del partido y, en su caso, dimisión del escaño, como la relativamente reciente de María Teresa Gómez-Limón, diputada de la Asamblea de Madrid, supone, en la práctica, el abandono de la vida política y el ostracismo en dicha formación política). Esto supone que serán muy raros (afortunadamente, existir, existen) los diputados o senadores que decidan ser coherentes con lo que piensan y defenderlo ante sus votantes aunque ello suponga un enfrentamiento con el líder carismático (puede recordarse a Manuel Pimentel, por el PP y a Curiel, por el PSOE). Este fenómeno, de por sí grave, lo es mucho más cuando este comportamiento alcanza a representantes de instituciones (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etc.), cuya función es limitar al poder del Estado y no ponerse a sus pies.

Aunque resulta evidente que todos estos fenómenos que se acaban de describir no son modélicos, es de justicia señalar también que las causas de la profunda desafección de los ciudadanos hacia la clase política y hacia las instituciones democráticas son más complejas. Cualquier persona que se acerque con cierto sosiego a esta cuestión podrá comprobar que hay factores de muy distinta índole que justifican este creciente y muy preocupante fenómeno: desde la pésima gestión realizada con las cajas de ahorro hasta la injustificable corrupción política y la falta de posicionamiento y lucha efectiva contra esta lacra. Y en medio, muchísimos otros factores: falta de replanteamiento de algunos beneficios, hoy discutibles, de la clase política (aforamientos, pensiones, coches oficiales) y, a la vez y en paralelo, lo que no deja de ser sorprendente y paradójico, una falta también de dignificación de su trabajo a través de unas retribuciones más altas.

Resulta evidente que nuestra democracia presenta una situación muy delicada. Casi la mitad de los entrevistados en el último barómetro del CIS publicado (octubre 2014) considera que la situación política es muy mala (49,5%, al que debe sumarse un 31% que la califica de mala). Más de un 50% considera que era igual el pasado año (53,3%), y una mayoría cercana a ese mismo porcentaje considera que la situación no variará el próximo (48,1%). Aún más grave es que sólo el 8% de las personas encuestadas en nuestro país en el último eurobarómetro (primavera de 2014), confíe en el Parlamento nacional y el 10% lo hagan en el Gobierno español.

Expuesto el problema, nuestro propósito es avanzar algunas líneas de actuación que podrían permitir si no atajar, sí, al menos, reducir sus efectos. Todas estas soluciones parten de una premisa: si estamos de acuerdo en que existe un doble proceso de concentración de poder en los partidos políticos y, dentro de estos, en una oligarquía y en el líder, será preciso habilitar mecanismos que permitan romper ese poder omnímodo.

A mi juicio, no tiene sentido en una democracia desconfiar, en principio, del protagonismo de los partidos políticos. Ahí no está el problema. Y de hecho no parece que este protagonismo haya tenido efectos tan perniciosos en otros países de nuestro entorno. Si entre nosotros ha tenido efectos tan perturbadores es porque no se ha articulado seriamente ni la democracia interna ni sistemas que permitan contrarrestar el poder del líder.

Completaremos este ensayo enunciando algunas medidas complementarias, entre las que no se incluye ninguna propuesta de reforma del sistema electoral (más allá de la sugerida en el apartado 5.2), tema recurrente en nuestra doctrina. Y es que estamos persuadidos, como lo está la profesora Biglino Campos, de que los problemas que se evidencian hoy en el sistema representativo no guardan relación con la legitimidad de origen de nuestros representantes, sino con la que se refiere a su ejercicio, por lo que resulta conveniente fortalecer nuestro Estado de Derecho.

Pero antes de entrar en el examen de unas y otras medidas, debemos afirmar que estamos en presencia de carencias más profundas y que no se repararán únicamente con la adopción de medidas normativas.

3. LA CULTURA CONSTITUCIONAL COMO UNA NECESIDAD INELUDIBLE PERO INSUFICIENTE A CORTO PLAZO

No son pocas las voces que afirman que los problemas de nuestro modelo representativo no se encuentran en su configuración constitucional, que es parecida a la que se maneja en otros muchos países. Que no hace falta que se reitere, por ejemplo, que los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial o del Ministerio Fiscal deben actuar de forma independiente. Que si estos presupuestos no siempre se respetan es porque las personas que ocupan dichos cargos no se respetan ni a sí mismos ni a las funciones que les compete cumplir. Y esto valdría tanto para el Magistrado, o el Vocal, o el Fiscal General del Estado que coge el teléfono, cuando le llama el partido político que le ha promovido para el cargo, como para el político que, indebidamente, trata de presionar sobre su actuación.

Los que piensan así tienen indudablemente razón. ¿Alguien duda de que el presidente Zapatero era plenamente consciente de que estaba menoscabando la independencia del Consejo General del Poder Judicial al proponer al señor Divar para ocupar la presidencia del mismo? ¿O de que exactamente lo mismo puede decirse del, en estos momentos, Presidente del Tribunal Supremo, sugerida por el actual Presidente del Gobierno? Es difícil que un Presidente del Gobierno desconozca, en esta misma línea de argumentación, que la propuesta y elección del Presidente de una Cámara parlamentaria no debe ser promovida por un poder distinto del legislativo.

Cuando los Presidentes del Gobierno actúan con tal menosprecio al principio de separación de poderes pareciera que estuvieran abducidos y no fueran conscientes del daño que hacen a la institución que representan y a aquella que se deja interferir. Esta borrachera de poder, que ciega el más elemental sentido común y toda medida, solamente podría ser seriamente combatida a través de la existencia, en la sociedad, de una cultura constitucional.

Y, precisamente, esta es una de las carencias más evidentes en nuestro país. Pareciera que siguiéramos siendo el país del *Quijote* y del *Lazarillo de Tormes*, el país de las apariencias y de los ventajistas. Ha estado mejor visto en España el defraudador inteligente de impuestos que el *pringao* que los ha pagado (a veces, con alegría). Entre

nosotros resulta imposible comprender que ricos de otros países (Alemania o Estados Unidos) hayan solicitado una subida de impuestos para ellos. Esa picaresca, cómo no, ha afectado también a nuestra clase política. Aunque hemos contado con políticos de primera fila, pareciera que la virtud ha sido más excepción que regla general. Dicho en otras palabras, en nuestra sociedad no se ha asumido la responsabilidad social como imperativo moral.

Y estas ideas nos llevan otra vez a esa falta de cultura constitucional entre los españoles, de una moral pública que sirva para socializar las categorías constitucionales (con el *government by public opinion*) (Cruz Villalón). Cosa que habría podido evitarse con la introducción en el plan de estudios de una asignatura como es *Educación para la ciudadanía*, en la que se formara a los españoles como ciudadanos críticos y a sus futuros representantes como referentes éticos de nuestra sociedad.

Lamentablemente, y a pesar de que la instauración de esta asignatura había sido sugerida por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el Gobierno actual ha decidido suprimirla e introducir sus contenidos de manera transversal en todas las asignaturas durante la educación básica (Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa). Esta pretensión, vaga y genérica, es además poco prometedora porque se articula una asignatura optativa sobre *Valores sociales y cívicos*, que compite con *Religión* (art. 18 LO 2/2006). Y poco operativa, porque la incapacidad de los principales partidos políticos de ámbito nacional para alcanzar un acuerdo mínimo sobre la educación, asegura que esta Ley será derogada por otra tan pronto como cambie la actual mayoría parlamentaria en el Congreso.

En todo caso, y pese a que los partidos políticos no consideren prioritario introducir la cultura constitucional en su propia actuación y en el sistema de valores de la ciudadanía, resulta siempre preciso insistir en la importancia que una asignatura como esta tendría en la mejora de nuestra democracia. De hecho, el hartazgo actual de una buena parte de la sociedad española ha llevado a que algunas prácticas (indultos a políticos corruptos) hoy empiecen a parecer periclitadas. Ojalá que este control social no desfallezca cuando la economía remonte y se mantenga en el futuro.

Ahora bien, un cambio educativo solamente tendrá efectos visibles a medio plazo. Y esto con suerte, porque tampoco puede conferirse a los profesores una actuación demiúrgica que sirva, por sí sola, para que los parámetros sociales varíen significativamente a corto plazo.

A nuestro juicio, las principales lecciones que deberían integrar esa educación para la ciudadanía serían, de un lado, la reivindicación de la cultura del interés general y del servicio público de nuestros representantes, y, de otro, la afirmación de que las personas que se integran en una institución se deben a esta y no a quienes las propusieron o designaron.

Mientras el diputado no sea consciente de que representa al pueblo español, y hace efectivo el derecho de sus electores a su autogobierno; mientras un magistrado del Tribunal Constitucional dude de si se debe a la Constitución o a las tesis sustentadas por una determinada formación política; mientras un vocal del Consejo General del Poder

Judicial olvide que su principal misión es defender la independencia del Poder Judicial frente al poder político, poco podrá hacerse.

Sin embargo, aunque estoy de acuerdo con que el principal problema que hay entre nosotros no tiene un origen jurídico, me parece que el Derecho sí puede contribuir a su contención. Como el Derecho penal o la inspección fiscal sirven, en ocasiones, para que las personas que están pensando en cometer ilícitos tributarios se lo piensen dos veces. No estaremos en presencia de actuaciones guiadas por la virtud, pero sí, al menos, ante condicionamientos externos que tendrán por efecto mejorar un poco nuestro sistema representativo.

4. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LIMITAR EL PODER DE LOS LÍDERES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (INTRODUCCIÓN)

Si el principal problema que evidencia nuestro modelo representativo es la ausencia de controles en las decisiones de los líderes de las formaciones políticas, parece lógico buscar medidas que sirvan para limitar ese poder. Se trata de formular una nueva versión del principio de separación de poderes que pueda servir de contrapeso al poder del líder en el seno de las formaciones políticas.

Antes de comenzar a desarrollar esta idea, conviene señalar que somos conscientes de que estos controles no pueden anular (sería un contrasentido) el liderazgo político. Se trata, más bien, de conjugar este con otros intereses, en unos casos, y de imponer límites a la libre decisión del líder, en otros.

La doctrina tradicional viene estableciendo tres límites al poder del Estado (funcional, material y temporal), y el profesor Aragón ha establecido de forma nítida las diferencias entre control jurídico, político y social. Estas dos vías complementarias permiten plantearse algunas eventuales vías de limitación del poder del líder.

Aludiremos después a otras medidas, complementarias, que pueden servir para mejorar también nuestra sistema representativo y redimensionar el papel de los partidos políticos.

5. EL LÍMITE FUNCIONAL: LAS RELACIONES Y LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER DENTRO DEL PARTIDO POLÍTICO

5.1. La designación del líder y su eventual remoción

Dado que pretendemos restringir el poder del líder dentro de su formación política, puede ser conveniente comenzar nuestro examen por el proceso interno que conduce a su designación. Mientras que una buena parte de las formaciones políticas siguen con un modelo clásico (de designación del líder por parte de Congresos del Partido), en otros apuestan por las primarias (ya sean de afiliados, ya sean de simpatizantes). En uno y otro caso, importa, y mucho, la opinión del líder del partido.

Aunque se ha impuesto el tópico de que las primarias son más democráticas que la designación del líder por un órgano del partido político (el 81% de los encuestados por Metroscopia el pasado 29 de diciembre de 2014 impondría la elección de candidatos mediante primarias por ley), conviene advertir de algunos riesgos que presenta la opción de las primarias, y subrayar el innegable efecto perjudicial que encierra para minorar el poder del electo.

Desde una perspectiva general, desconfiamos de los procesos en los que se solicita la adhesión de los ciudadanos a una determinada opción (ya sea política o de elección de personas), porque se produce una inaceptable restricción del debate político. Lo es, intrínsecamente, por el tipo de pregunta que debe hacerse, pero también porque los defensores de una y otra postura simplificarán también el debate a una gama de blancos y negros para atraerse la adhesión de los llamados a participar en ese concreto proceso electoral. Desde esa perspectiva, creemos que debe hacerse un uso muy restrictivo del referéndum o de las primarias y rodearlo de una serie de garantías que no se han contemplado hasta el momento.

Es forzoso añadir que, por supuesto, las primarias nunca son puras. No hay equidistancia entre las personas que lideran el partido y los candidatos, sino una lucha soterrada por el poder. Lo hemos visto recientemente con la elección de Pedro Sánchez en el PSOE, cuyo éxito se ha atribuido, desde el primer momento, a la baronesa con más poder en la formación. Y más cruelmente en Podemos, donde se ha modificado el sistema de votación de las propuestas políticas a fin de que se votaran estas conjuntamente, lo que, por cierto, dice muy poco de su visión del principio integrador propio de las democracias actuales.

Somos conscientes de que estas críticas pueden ser sometidas, a su vez, a nuevos reproches. Sin embargo, resulta menos cuestionable que las primarias aportan una especial legitimidad para el líder, y que ésta puede ser utilizada como una justificación del liderazgo fuerte que estamos cuestionando. Podría afirmarse así que si los simpatizantes o afiliados me han elegido para liderar el partido, mi poder no puede verse condicionado por estructuras internas del mismo. Y aunque este discurso no ha sido explicitado por los líderes que se han sometido, hasta la fecha, a esta forma de designación (*rectius*: concluido este trabajo, se publica en *El País* de 27 de enero de 2015 que «Sánchez hace valer su elección como líder por los militantes»), es evidente que lo han asumido en la práctica. Solamente desde esa cuestionable *auctoritas* se pueden explicar decisiones tan discutibles como la del electo secretario general del PSOE, Pedro Sánchez, de incumplir los acuerdos suscritos por el PSOE con sus socios europeos para la elección del Presidente de la Comisión Europea, y que, por supuesto, nadie se atrevió a poner en tela de juicio seriamente (aunque Jáuregui dejó entrever su discrepancia). Por cierto, que el líder del PSOE (y muy recientemente el del PP) ya han dejado claras sus intenciones de ser candidatos a la Presidencia del Gobierno, aunque todavía no se hayan preocupado ni de resolver otras candidaturas locales y autonómicas más próximas (PP) ni de convocar el proceso de primarias, inicialmente comprometido para el pasado mes de noviembre (PSOE). Estas actitudes muestran a la clara cuáles son sus preferencias e intereses.

En definitiva, consideramos que el proceso de primarias es tóxico si con él se pretende debilitar parcialmente el poder del líder.

Una vez elegido el líder, ¿goza de libertad absoluta durante el período de su mandato o deben habilitarse procesos por los que pueda ser revocado su liderazgo? Como casi todas las preguntas que se realizan en estas páginas, la respuesta debe ser objeto de una seria reflexión. En primer lugar, porque una cosa es debilitar la posición del líder del partido y otra, bien distinta y contraproducente, fomentar un modelo partidista inestable. Por este motivo nos parece que la instauración de un procedimiento para la remoción del líder debería rodearse de garantías que lo avoquen a un uso restrictivo y, a la vez, plausible.

5.2. La designación de otros candidatos

Será muy difícil que el poder real del líder se vea efectivamente aminorado si la designación de candidatos a las distintas candidaturas que el partido presenta (y la propuesta de expertos para el desempeño de determinadas altas funciones) depende de su libre voluntad.

Aunque este fenómeno ocurre en todas las formaciones políticas, resulta especialmente evidente (y, por cierto, de escaso gusto) en el actual partido en el Gobierno de la nación. Hemos visto, en tiempos recientes, como el actual Presidente del Gobierno ha estado dejando para última hora la designación del candidato para las elecciones europeas, y estamos asistiendo, más recientemente, a la puesta a disposición de la Presidente del PP de Madrid para ser candidata a la Alcaldía de Madrid. El dato es bien revelador de la sumisión total que las formaciones autonómicas del partido tienen en relación con el líder carismático.

Es evidente que esta práctica debe ser conjurada. Y para ello existen dos vías, que pueden ser alternativas o complementarias.

La primera, y más evidente, es que la designación de los candidatos sea producto de decisiones colegiadas dentro del partido político. Esto no quiere decir que resulte aconsejable que los candidatos sean promovidos desde las organizaciones autonómicas de los partidos políticos (puesto que el esquema de liderazgo sin matices que criticamos en el plano estatal se ha reproducido, y de forma más sangrante si cabe, en las baronías territoriales). Resulta preciso apostar por fórmulas imaginativas que sean fruto de un consenso entre la estructura federal y la autonómica, la provincial y la local, y en el que se habiliten mecanismos para conocer la opinión, cuando menos, de los afiliados. Lo relevante es que estas discusiones se realicen en un plano de igualdad (cosa que hoy parece imposible) y que se produzcan estas deliberaciones tras tener claro cuál es la oferta electoral (el programa) de la formación política.

Otra posibilidad es apostar por un mayor protagonismo de los electores en este proceso. A tal fin se ha propuesto la reforma del sistema electoral para optar por un sistema mayoritario (César Molinas), y se podría multiplicar este efecto si la lista electoral fuera uninominal. En estos supuestos, se reforzaría, y mucho, la relación

elector-representante, y se debilitaría, correlativamente, la relación partido político-representante.

Como ya se ha adelantado, estas dos medidas no son incompatibles entre sí, por lo que pueden implantarse a la vez. Aunque las mismas encierran peligros que no deben ser ignorados (debilitar la propia estructura de los partidos políticos, hacer aún más frágiles las formaciones no mayoritarias cuyo voto se reparte en todo el país, y potenciar la representación obtenida por los partidos nacionalistas), tendrán también por efecto aminorar el peso de las elites partidistas (especialmente, del líder).

Más allá de la cuestión de la designación de los candidatos electorales, conviene también que el Presidente del Gobierno debata, cuando menos, en el seno de su partido las propuestas de candidatos para ocupar cargos públicos. Aunque en estos casos dichas propuestas se vinculan con el Gobierno como órgano constitucional del Estado y no con las formaciones políticas, nada impide que el líder contraste su opinión con la de otros órganos de su formación política. Aunque es legítimo que la última palabra la tenga, en estos casos, el Presidente del Gobierno (que ocupa una posición prevalente en dicho órgano), siempre será positivo generar cauces deliberativos dentro de su partido.

5.3. La distribución del poder dentro del partido político

El plus de legitimidad de unos representantes políticos cuya elección no depende de la libre voluntad del líder, y que, consiguientemente, nada le deben, servirá para enriquecer la estructura del poder dentro de los partidos políticos.

Ahondando en esta misma dirección, sería aconsejable el reconocimiento de las corrientes críticas dentro de las formaciones políticas. Se trataría de reconocer explícitamente las diferentes sensibilidades en ellas presentes. Sin embargo, pueden plantearse muchos interrogantes sobre el propio concepto de corriente crítica (que puede vincularse con una visión diferente de los grandes principios del partido político, o con una lucha por el poder interno entre distintas facciones del mismo), y sobre el consiguiente peligro que su reconocimiento y regulación puede provocar en la formación política.

Comenzando por la primera cuestión apuntada, relacionada con la ideología, puede traerse a colación la distinta visión que existe entre el socialismo catalán (partidario del reconocimiento de un modelo federal asimétrico) y la defensa de la igualdad que ha caracterizado históricamente al socialismo español. El empeño por parte de la formación federal de mantener los vínculos con el PSC le ha llevado a defender un discurso que, además de ser poco compatible con las ideas defendidas en el pasado, ha provocado el distanciamiento de muchos eventuales votantes de origen no catalán. Este es un buen ejemplo que nos permite advertir de que la ductilidad de los posicionamientos programáticos de un partido político es bastante limitada, y que no suele ser bien entendida por los ciudadanos la coexistencia de discursos antagónicos dentro de una misma formación política.

Por otra parte, y en este mismo punto, debe subrayarse que el perfil ideológico de los principales partidos ha perdido, en la práctica, gran parte de su importancia, ya que

actúan como formaciones *atrapalotado*, fenómeno este bien conocido pero que exigiría un serio replanteamiento (Wolinetz). Pese a todo, las grandes formaciones políticas existentes en nuestro país pueden presentar algunas diferencias ideológicas (especialmente visibles en derechos —aborto, educación, matrimonio homosexual— y en el nivel de protección constitucionalmente adecuado en el marco del Estado social). Sin embargo, casi todas sus actuaciones traen causa de realidades que les vienen impuestas por las circunstancias. La reforma del artículo 135 CE puede ser un buen ejemplo. Es verdad que la oposición puede permitirse hoy el lujo de cuestionar su necesidad, pero es muy probable que cualquier Gobierno democrático hubiera visto necesaria (o, al menos, conveniente), su aprobación. Si se acepta que la complejidad de nuestro modelo económico y social impone la continua adopción de decisiones, se comprenderá que la carga ideológica de los partidos políticos pierda buena parte de su importancia. Aunque la mayoría de los ciudadanos opinan, en la reciente encuesta de Metroscopia, que el programa electoral es un compromiso de actuación cuyo cumplimiento debería ser exigible (55% frente al 33% que lo concibe como una tarjeta de presentación), la experiencia demuestra que las circunstancias (fundamentalmente económicas) inciden decisivamente en las decisiones políticas que se deben adoptar en cada momento.

Como se indicaba antes, hay otro tipo de corriente de opinión dentro de los partidos políticos que más que guardar relación con la eventual presencia de discrepancias ideológicas están referidas a facciones o círculos del poder articulados en torno a personalidades relevantes en su interior. Esto ha ocurrido tanto en el PSOE (sector oficial y sector guerrista) como, actualmente, en el PP (sector marianista y sector aguirrista). En estos casos, lo que cada corriente busca es maximizar su poder o influencia y hacerse con el liderazgo del partido político. Lo que estas pugnas internas revelan es la existencia de oligarquías en los partidos políticos y una visión claramente de *lobby* que merece ser subrayada. Cuando uno de estos contendientes alcanza el poder, lo primero que hará será alejar de su entorno a los que se le han opuesto (traidores) y premiar a quienes apoyaron su ascenso (incluso cuando esto afecte a cargos políticos que no fueron promovidos por su rival, sino por líderes anteriores, como acredita el reciente cambio en la portavocía del Parlamento Europeo por parte del PSOE). Por supuesto, estos fenómenos no guardan relación alguna con la capacidad o el mérito de las personas afectadas, sino con su comportamiento durante la lucha por el poder.

Todas estas razones nos llevan a dudar de la conveniencia de reforzar las corrientes internas, y optar acaso por otros cauces que potencien el debate libre entre las personas que forman parte de los órganos colegiados de dirección de los partidos. Y es que resulta necesario conciliar la existencia de voces críticas y de debates internos en las formaciones políticas, con el posicionamiento claro de estos en aquellas cuestiones que sean esenciales para conformar su programa electoral.

Sí que resulta conveniente, en todo caso, que estos órganos no se hagan a la imagen del líder, y que en ellos tengan cabida distintos tipos de intereses (sectoriales, territoriales, ideológicos en su caso, etc.). En este sentido, el profesor Sánchez Muñoz sugiere, precisamente, que el mecanismo de primarias podría ser útil no tanto para designar al líder, sino a otros órganos colegiados de la formación política. De esta forma el poder

del líder tendría que convivir con otra legitimidad, también democrática, que le serviría de contrapeso.

Como se ve, todas las ideas que se proponen en el presente subapartado tendrían por finalidad la de propiciar la creación de legitimidades diversas que se proyectarán en los principales órganos del partido político, con el fin de romper el monolítico poder del líder.

Somos conscientes de que apostar por uno u otro modelo concreto exigirá analizar con mucha mayor profundidad su delimitación y sus efectos, pero aquí no se pretende llegar tan lejos. Nos limitamos a apuntar una línea de investigación cuyo desarrollo exigiría de un estudio muy profundo, que escapa a las modestas pretensiones de este trabajo.

6. EL LÍMITE MATERIAL: LA POSICIÓN DEL MILITANTE Y EL CARGO PÚBLICO

De poco vale la democracia si esta se limita al juego político existente entre los partidos políticos pero no cala en el interior de estos. La discrepancia ideológica (y esto es mucho más habitual) las diferencias referidas a la adopción de medidas concretas no solamente no debilitan necesariamente a un partido político, sino que pueden contribuir a fortalecerlo.

Por esta razón resulta necesario, en primer lugar, potenciar la protección del afiliado en relación con los dirigentes del partido político. Y esto pasa por reforzar el derecho de los militantes a recabar las informaciones que consideren pertinentes y, por supuesto, a poder someter a crítica interna las decisiones políticas de sus dirigentes, instando su eventual revisión por los órganos del partido. También pasa por rodear los expedientes disciplinarios que se abran contra sus militantes de elementales garantías jurídicas (audiencia del interesado, contradicción, etc.).

Es evidente que en esta materia queda muchísimo por hacer, como demuestra la reciente salida del eurodiputado Sosa Wagner de UPyD. Como se recordará, este insigne jurista escribió un artículo en *El Mundo* en el que apostaba por la conveniencia de coaligarse con Ciudadanos en los siguientes procesos electorales, permitiéndose criticar el autoritarismo existente, a su juicio, en el seno de su partido político: «UPyD debería liberarse de las prácticas autoritarias que anidan en su seno, prácticas que desembocan en la expulsión constante de afiliados o en su sepultura en vida cuando deciden permanecer en sus filas acogidos a un ominoso silencio» (19 de agosto de 2014). Dos días más tarde Irene Lozano le tildaba de mezquino por realizar tal crítica y, tras el cese de Sosa Wagner de la portavocía de la Eurocámara acordado por la dirección de la formación política —en flagrante contradicción con las primarias que lo habían elegido en primer lugar—, este optó por dimitir como parlamentario europeo, denunciando nuevamente la falta de democracia interna en su, ya, ex formación.

Pues bien, mientras el liderazgo del líder (o lideresa) de un partido político permita cuestionar el pensamiento, crítico o no, de cada afiliado, e imponer el suyo a cualquier otro, los partidos no serán otra cosa que empresas de adhesión y jerarquizadas.

El caso descrito nos sirve además para hacer una especial alusión no ya a los afiliados, sino a las personas que, designadas por influencia del partido político, ocupan cargos públicos.

Habría que comenzar por aquellos de los que se espera una marcada independencia en relación con el poder político: Magistrados del Tribunal Constitucional, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Fiscal General del Estado, amén de otros órganos unipersonales (Defensor del Pueblo) y colegiados (Tribunal de Cuentas, órganos y agencias de control). En todos estos casos, y con independencia de que las personas puedan tener (y tengan siempre, se encuentre formalizada o no, una concreta ideología —Matia—), resulta evidente que su obligación es actuar al servicio de los fines de la institución en la que prestan sus servicios, y que los poderes políticos (todos ellos, y especialmente sus máximos representantes) deberían abstenerse de cualquier intento de influir, directa o indirectamente, en sus decisiones. Como es bien sabido, no siempre ha sido así, lo que debilita el principio de separación de poderes y la propia esencia del Estado de Derecho.

Y, ¿qué ocurre con aquellos otros miembros del partido político que ocupan puestos políticos? Aludimos, especialmente, a los representantes parlamentarios y a los miembros de las corporaciones locales. Como es bien sabido, el Tribunal Constitucional ha recordado en diversas ocasiones que el escaño corresponde en uno y otro caso al representante (la más reciente es la STC 298/2006, de 23 de octubre), y no a los partidos políticos. Dicho con otras palabras, el partido político no puede forzar su cese.

Ahora bien, caben otros mecanismos de presión para condicionar su actuación. El más difundido es el de la imposición de una sanción económica por no votar en el sentido indicado por el portavoz del grupo parlamentario. ¿Es razonable que se imponga la disciplina del partido a la libérrima voluntad de cada representante político? Conviene comenzar señalando que en este caso, a diferencia de los cargos institucionales examinados en líneas anteriores, resulta evidente que estas personas han sido elegidas en el marco de un partido político y que deben favorecer los intereses de la formación política en cuyas candidaturas se presentaron y resultaron elegidos. Lo que resulta más complejo es determinar cómo se deben concretar tales intereses. En todo caso, no parece que el modelo actual, basado en la voluntad, más o menos acertada, del líder, sea el más razonable.

El sentido común requiere soluciones dúctiles, que establezcan más líneas de principio que un catálogo exhaustivo, rígido y cerrado de remedios. Por ejemplo, resulta conveniente que la disciplina de partido se imponga en la designación de cargos en el seno de la Cámara. Y, sin embargo, en muchas materias que son transversales o polémicas (aborto, matrimonio formado por personas del mismo sexo, decisiones trascendentes en política exterior, libertad religiosa) se debería permitir la libertad de voto para los parlamentarios. Es cierto que esta mayor libertad de criterio podrá generar cierta inestabilidad en el Gobierno (que acaso vea fracasar alguna de sus propuestas), pero, (a) esta situación podría ser evitada si la decisión de que se trate se consultara previamente con los diputados y senadores de la propia formación, que representan, no hay que olvidarlo, al conjunto del pueblo español, en vez de imponerles una concreta visión

en todas las cosas, y (b) se mostraría así, en todo caso, una complejidad social que no puede ser reducida a dos bloques cerrados y antagónicos.

Resulta preciso, pues, conjugar la disciplina de partido con un mayor margen de decisión propia para nuestros representantes parlamentarios. De esta forma el Parlamento conseguirá mejorar una imagen que se ha visto lógicamente deteriorada por su manifiesta instrumentalización por el poder Ejecutivo. Sería dignificante para nuestra democracia que ningún Presidente de Gobierno se atreva en el futuro a anunciar que tal o cual persona ocupará la presidencia de un órgano que encarna un poder del Estado distinto del poder Ejecutivo.

Debe hacerse notar que aunque hemos optado por examinar este fenómeno en el marco del límite material (vinculado con el lícito ejercicio de los derechos de los afiliados y el derecho al ejercicio del cargo público de las personas elegidas para ello), también se conecta con el principio de separación de poderes (límite funcional). Solamente si los diputados, senadores y vocales del Consejo General del Poder Judicial defienden las competencias propias de los poderes legislativo y judicial, respectivamente, harán honor a las altas funciones que desempeñan.

7. EL LÍMITE TEMPORAL: LA IMPOSICIÓN DE UNA DURACIÓN MÁXIMA AL MANDATO DE LOS LÍDERES

No hay Estado constitucional sin la existencia de elecciones periódicas y libres. Y esto permite cuestionarse si sería deseable el establecimiento de una duración máxima y tasada en el liderazgo de los partidos políticos.

En la práctica habitual, este liderazgo se suele vincular en nuestro país con el ascenso electoral y, en su caso, con la obtención de mayorías parlamentarias suficientes para hacerse con el Gobierno. Aznar y Zapatero se autoimpusieron una limitación de dos mandatos en la Presidencia del Gobierno, y parece que esta práctica seguirá operando en el futuro. Por el contrario, aquellos candidatos políticos que no han recibido un respaldo electoral suficiente para gobernar han sido sustituidos por otros líderes dentro de sus formaciones, como ha ocurrido con Fraga y Rubalcaba en el PP y en el PSOE, respectivamente.

Lo que resulta inédito en nuestro país es que pueda cuestionarse al líder de un partido político cuando este ocupa la Presidencia del Gobierno, como ocurriera en el Reino Unido con Margaret Thatcher. Esta hipótesis resulta prácticamente imposible en un modelo como el nuestro.

Podría plantearse el establecimiento de mecanismos que permitieran la eventual remoción de líderes políticos en el seno de sus propias organizaciones. Ello reforzaría la estructura democrática de los partidos, añadiendo a la legitimidad del procedimiento de designación del líder otra vinculada con su ejercicio del mandato. Sin embargo, no resulta impensable que estos mecanismos acaben siendo instrumentalizados por las oligarquías y los sectores o corrientes del partido, y sirvan más para promover el progreso de los próximos en las facciones del partido que para controlar la actuación del líder.

Por esta razón, antes de efectuar una propuesta sobre posibles instrumentos concretos que permitan esa remoción, conviene observar si los líderes de nuestras formaciones políticas se han enquistado en el poder. Y la verdad es que este fenómeno no se ha producido, al menos en el plano estatal, que es del que nos estamos ocupando en estas líneas. Cuestión distinta es la realidad autonómica y local, en la que sí se debería abrir este debate, porque en este contexto resulta bastante más sencillo conservar el poder gubernamental (como acreditan las experiencias del PP y del PSOE en Castilla y León y Andalucía, respectivamente, aunque la situación ha variado en esta última en las elecciones de 2012), lo que tiene por efecto que los liderazgos políticos también se eternicen mucho más de lo deseable. De hecho, estos liderazgos terminan cuando el líder y Presidente del Gobierno les *invita* a ocupar otras responsabilidades en el Estado (como ha ocurrido con Chaves o Lucas, entre otros muchos).

8. OTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

En líneas anteriores hemos señalado que el principal problema que existe en nuestro país en relación con el sistema de partidos y el principio representativo es el excesivo peso del líder en las formaciones políticas. Sería un error, sin embargo, suponer que atajada esa disfunción se habrán terminado los problemas.

A nuestro juicio, es conveniente adoptar una serie de medidas complementarias, que guardan relación con la resituación a la que los partidos políticos deben someterse. Una reubicación que trae causa, es justo decirlo, de los crasos errores mostrados en su gestión. Su eventual adopción no pretende, obviamente, poner en cuestión el sistema de partidos, sino reforzar el Estado de Derecho y asegurar la sumisión de estos a la Ley en un primer momento, y consolidar su relevante función constitucional, después.

Algunas de estas medidas no afectan ya a la regulación interna de los partidos políticos, pero su adopción puede contribuir a mejorar la actuación de nuestros representantes y de los dirigentes de los partidos políticos. Por su carácter disperso nos limitaremos a enunciar algunas propuestas. Es seguro que cada amable lector añadirá, matizará o suprimirá alguna de ellas. Más allá de esa mayor o menor discrepancia puntual, estaremos de acuerdo en que, al menos, las siguientes pueden contribuir a mejorar nuestro modelo representativo:

- a) Transparencia en la actuación de los poderes públicos y de los partidos políticos. Resulta imprescindible que, ante la desconfianza existente hacia los poderes públicos y las formaciones políticas, éstas expongan su actuación y comportamiento ante la sociedad. Nuestra concepción de la transparencia va mucho más lejos de la contemplada en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, porque supera con creces el derecho de acceso a expedientes administrativos (Sánchez de Diego). Con independencia de que los ciudadanos puedan solicitar una documentación puntual, parece razonable que haya transparencia en materias

tan evidentes como los sueldos y salarios públicos, el gasto público (en sentido amplio, concebido como el que tiene su origen en dinero público, y en el que destacarían las contrataciones y subvenciones) y en los expedientes urbanísticos, entre otras muchas que se puedan añadir.

El sentido común aconseja que la transparencia se centre en aquellas cuestiones que han sido objeto de crítica. Pondremos un ejemplo sobre una materia cercana a las aquí tratadas. Cuando en el año 2010 realicé un trabajo sobre la politización de las instituciones, me fue relativamente fácil determinar que había una evidente conexión entre las asociaciones judiciales y la provisión de altos cargos realizada por el Consejo General del Poder Judicial. Hoy, en el portal de esta institución, bajo el (irónico) título de *portal de transparencia* se da cuenta de «Procesos selectivos de nombramientos discrecionales en órganos judiciales», incluyéndose los currículos de los concursantes para cada plaza. Sin embargo, no se suministra el dato de la afiliación asociativa de los candidatos, lo que impide determinar si el reparto de dichas plazas guarda relación directa o no con esa cuestión. Cuestión que es, precisamente, la que ha sido subrayada durante años por nuestra prensa y criticada por nuestra doctrina.

Aunque no creo que vulnerara ningún derecho fundamental que este dato fuera conocido, dada la especial posición que ocupan los jueces y magistrados (que encarnan un poder del Estado), podría haberse optado, cuando menos, por realizar un cuadro en el que se recogiera la relación numérica entre candidatos, nombramientos y pertenencia, en su caso, a una determinada asociación judicial. En este ejemplo se evidencia como, al amparo de la transparencia, se puede desembocar en un auténtico apagón informativo. Curiosa forma de entender la transparencia. Lo que resulta más grave es que es muy probable que esta actuación sea un modelo para otras Administraciones.

Por otra parte, debería realizarse un esfuerzo para que la información suministrada sea dinámica, permitiendo su búsqueda, ordenación y comparación, no limitándose al mero volcado de millones de documentos. Esta última forma de proceder sería otra estrategia para dejar la transparencia en una mera palabra bonita.

Si los poderes del Estado fueran conscientes de que todas sus decisiones son de dominio público, son transparentes, es probable que fueran más meditadas, más comedidas y, quizá, más razonables.

- b) Revisión del modelo de retribuciones de nuestra clase política. Bajo este epígrafe se alude a la necesidad de clarificar el régimen de los sueldos y los salarios públicos. Resulta necesario, en primer lugar, aportar una cierta lógica al sistema (en el que, como se ha publicado recientemente, es posible tener un sueldo mayor siendo alcalde de Valladolid que Presidente del Gobierno, o que existan, dentro de la estructura del Estado central, doscientos cincuenta y nueve salarios superiores al del Presidente del Gobierno). Pese a que el Gobierno ha tratado de dotar de cierta coherencia al modelo de retribuciones establecidos en las corporaciones locales a través de la reforma local, es muy

probable que este extremo de la Ley 27/2013 haya sido tan ignorado como otros aspectos nucleares de la misma.

También resulta imprescindible simplificar el sistema retributivo y, en ocasiones, dignificarlo. La simplificación debe suponer la aminoración de complementos, dietas y partidas y pagos complementarios, de modo que los ciudadanos puedan saber el volumen del dinero que efectivamente perciben, debiendo ser públicos también los beneficios indirectos vinculados con el cargo público (coches oficiales, residencias oficiales, etc.). Por otra parte, muchos de esos altos cargos (comenzando por el sueldo del Presidente del Gobierno, que no llega a los ochenta mil euros anuales) merecen una retribución mucho más alta, que se encuentre a la altura de sus responsabilidades.

Estas medidas deben alcanzar a todo cargo público, y a las personas integradas en las altas instituciones del Estado, así como a todas las personas cuyas retribuciones estén sostenidas, entera o mayoritariamente, con fondos públicos (empresas públicas, fundaciones, partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.).

Finalmente, sería conveniente extender la prohibición de que no se pueden percibir dos sueldos públicos al ámbito de los partidos políticos y de otras entidades como las que, sin ánimo exhaustivo, se acaban de citar, de tal forma que no pueda recibirse una doble retribución por ser, por ejemplo, diputado y dirigente de un partido político (secretario general, etc.). Puede tener sentido que el partido asuma los gastos derivados del ejercicio de dichas funciones, pero no que una misma persona tenga una doble nómina con cargo, directo e indirecto, al presupuesto público.

- c) Reformas relacionadas con la exigencia de responsabilidades: aforamientos, Fiscalía General del Estado, acusación popular, prescripciones, y política de indultos.

Hoy los aforamientos se encuentran seriamente cuestionados. Más allá de que estos puedan tener sentido para casos muy concretos (Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno, etc.), pueden sugerirse algunas propuestas concretas. No puede ser que los partidos políticos traten de influir (a través del Consejo General del Poder Judicial o de los gobiernos autonómicos) en la composición de los órganos judiciales (Tribunal Supremo o Tribunal Superior de Justicia) que, en su caso, deben juzgarlos. O se mejora el sistema de designación de estos magistrados (por ejemplo, estableciendo criterios objetivos en su selección —antigüedad, por ejemplo—), o no deben ser estos tribunales los encargados de depurar la responsabilidad de quienes ocupan cargos políticos, lo que exigiría revisar esos aforamientos.

Por otra parte, el hecho de que la Fiscalía General del Estado dependa del Gobierno, aunque sea una institución independiente, puede generar espacios de impunidad. Para evitar este peligro debe seguirse apostando por la acusación pública, prevista en el artículo 125 CE y cuya importancia y suficiencia, a pesar de la discutible *doctrina Botín* (STS 1045/2007, de 17 de diciembre), ha

sido posteriormente confirmada de forma matizada por el Tribunal Supremo (SSTS 687/2008, de 8 de abril y 323/2013, de 23 de abril). Somos conscientes de que la acusación pública siempre puede ser utilizada indebidamente, pero también de que puede contribuir, en muchos casos, a suplir la inacción de los poderes públicos (especialmente, de la Fiscalía o de la Agencia Tributaria).

También podría ser interesante ampliar el período de prescripción de delitos cometidos por cargos y agentes públicos o en los que se vean afectados fondos públicos, para evitar que se descubran ilícitos de relevancia penal que ya no generen responsabilidades penales, lo que traslada una imagen de impunidad tan injusta como perturbadora.

Finalmente, resulta preciso, con carácter general, repensar no tanto la existencia como la regulación y la forma de concesión de los indultos, para adaptar esta institución a los nuevos tiempos. Aunque esta figura sigue teniendo sentido hoy, resulta evidente que su régimen jurídico debe ser modificado, al menos, en un doble aspecto. De un lado, para exigir que su otorgamiento sea motivado (siendo esta motivación fiscalizable en sede judicial, lógicamente). De otro, para excluir la posibilidad de que esta medida de gracia alcance a aquellos delitos que o bien hayan sido cometidos por cargos y agentes públicos, y personas que prestan sus servicios en asociaciones de relevancia pública (partidos, sindicatos, asociaciones profesionales, etc.) o bien se hayan visto afectados en el delito fondos públicos.

- d) Reformas relacionadas con la relación entre la política y la Administración. Finalmente, debe evitarse por todos los medios que los partidos políticos se conviertan en empresas de colocación de sus adeptos, fenómeno que ha sido posible a través de la multiplicación del personal eventual, y de la constante ampliación de los puestos de libre designación en la Administración pública, fenómenos estos que no han disminuido ni siquiera en unos tiempos como los actuales en los que se defiende la necesidad de reducir el número de empleados públicos.

En este sentido, es especialmente preocupante el excesivo peso de los cargos de confianza en las instituciones públicas, puesto que genera clientelismo y dificulta el control interno de la actuación de los poderes públicos. Para combatir este fenómeno podría explorarse la posibilidad de imponer que todos estos nombramientos deban recaer en funcionarios de carrera (lo que, al menos, y cuando menos, generaría, en algunos casos, un cierto ahorro en las cuentas públicas).

Debe quedar claro que todas las medidas propuestas en este apartado no pretenden lograr la ejemplaridad de nuestros representantes. Su pretensión es mucho más modesta: que los comportamientos irregulares puedan ser perseguidos y sancionados. Por eso se inscriben, como ya se ha dicho, en el propósito de mejorar nuestro Estado de Derecho.

Podría pensarse que todas estas reformas están condenadas a ser letra muerta, en la medida en que su implementación depende de la voluntad de los propios

partidos políticos. Es cierto que estos pueden optar, como están haciendo, por no afrontar el reto de su significativa pérdida de legitimidad social, por no atacar sus causas y poner remedios que permitan que su comportamiento e imagen mejoren. Es sorprendente que no sean conscientes de que esa inacción conducirá a su propia decadencia y, lo que resulta mucho más grave, a una desestabilización del propio sistema democrático. Si no reaccionan a tiempo y adoptan medidas que permitan recuperar parte de la confianza social que han dilapidado, serán también parcialmente responsables de esa decadencia de nuestra (hoy ya insuficiente) calidad democrática.

No debemos renunciar, sin embargo, a que en nuestra sociedad calen otros principios axiológicos, y que estos se proyecten, para las personas que asumen funciones públicas, en una especial exigencia de rectitud y de ejemplaridad. A introducir, entre nosotros, y para siempre, una cultura constitucional profunda, que nos enseñe a ser ciudadanos y a entender adecuadamente el sentido del servicio público. Cultura esta que se encuentra hoy más arraigada en el seno de la Función Pública, tan denostada últimamente, que en la clase política que debería liderarla.

9. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Lo que se ha pretendido en este ensayo es extender el enfoque de los estudios del profesor Aragón que vinculan democracia y control como elementos inescindibles (*Constitución y democracia*. Tecnos. Madrid, 1989 y, especialmente, *Constitución y control del poder*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1995).

En el texto se han citado diversos autores. En casi todos los casos en relación con determinados escritos que son los siguientes: Alguacil González-Auriolles, Jorge (con prólogo de Ignacio Gutiérrez): *Estado de partidos: participación y representación*. Marcial Pons. Madrid, 2013; Cruz Villalón, Pedro: «Constitución y cultura constitucional». En Cruz Villalón, Pedro; González Campos, Julio D. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel: *Tres lecciones sobre la Constitución*. Mergablu. Sevilla, 1998; García Pelayo, Manuel: *El Estado de partidos*. Alianza Editorial. Madrid, 1986; Matia Portilla, Francisco Javier: «La politización de las instituciones: mito y realidad». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 13 (mayo 2010) y «Sobre la adscripción partidaria de los Magistrados del Tribunal Constitucional y su invocación en el proceso». *Teoría y Realidad Constitucional* 34 (2014); Michels, Robert: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Vol. I., Amorrortu. Buenos Aires, 1979; Molinas, César: «Una teoría de la clase política española». *El País* de 8 de septiembre de 2012; Polítikon: *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*. Debate. Barcelona, 2014 (ver págs. 28 sigs. y 81 sigs.); Wolinetz, Steven B: «Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies». En Linz, Juan; Montero, José Ramón y Gunther, Richard (eds.): *The Future of Political Parties*. Oxford University

Press. Oxford, 2002. Las referencias realizadas a los profesores Biglino Campos y Sánchez Muñoz se vinculan con sus sugerentes conferencias sobre «Democracia directa y democracia representativa» y «La evolución de los partidos políticos y el alejamiento de los representados: la crisis del mandato representativo», respectivamente, impartidas en el marco del curso *La crisis de la legitimidad representativa: ¿un nuevo papel para los partidos políticos?* organizado por el autor de estas líneas en la Universidad de Valladolid (Valladolid, 27 de noviembre de 2014).

La selección del liderazgo interno en el seno de los partidos políticos ha sido objeto de muchísimos trabajos, entre los que destacan los de Hazan, Reuven Y. y Rahat, Gideon: *Democracy within parties: candidate selection methods and their political consequences*. Oxford University Press. Oxford, 2010, o Pilet, Jean-Benoit y Cross, William P.: *The selection of political party leaders in contemporary parliamentary democracies: a comparative study*. Routledge. Londres, 2013, y, en España, además del citado estudio de Jorge Alguacil González-Auriolles, Pérez-Moneo, Miguel: *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2012.

Se ha hecho referencia a algunas resoluciones del Tribunal Supremo relacionadas con la última renovación del Consejo General del Poder Judicial, que han sido dictadas por la Sección Primera de la Sala Tercera del Alto Tribunal. El ATS de 2 de abril de 2014 inadmite el recurso interpuesto por UPyD, el ATS de 27 de junio de 2014 hace lo mismo en relación con los nombramientos de los vocales del CGPJ impugnados por la Asociación Judicial Francisco de Vitoria y la STS de 11 de diciembre de 2014, que desestima la impugnación promovida por esa misma asociación contra el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo.

También ha resultado útil conocer la opinión expresada en determinadas encuestas, como son el barómetro del CIS de octubre de 2014, el eurobarómetro de primavera del mismo año y una encuesta de Metroscopia publicada el pasado 29 de diciembre, que pueden ser consultados en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14119, en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_fact_es_en.pdf, pág. 2, y en http://elpais.com/elpais/2014/12/28/media/1419786451_516452.html, respectivamente.

La alusión realizada al Comité de Ministros del Consejo de Europa trae causa de la relevante Recomendación (2002) relativa a la educación para la ciudadanía democrática.

Finalmente, se ha dado cuenta de algunas noticias de prensa, como son las referidas a la sustitución de la Portavoz socialista en el Parlamento Europeo por parte del nuevo líder de ese partido (<http://www.abc.es/espana/20140901/abci-pedro-sanchez-sustituye-elena-201409011952.html>), y a que el alcalde de Valladolid gana más que el Presidente del Gobierno (http://cadenaser.com/emisora/2014/12/12/radio_valladolid/1418391117_501792.html), al igual que otros doscientos cincuenta y nueve empleados estatales (*El Confidencial*, 10 de diciembre de 2014).

Solamente queda por reseñar que el presente trabajo se realiza en el marco del Proyecto de Investigación estatal I+D DER2013-40585-P, sobre *Crisis de la representa-*

ción y reforma de los partidos políticos, concedido por la Secretaria de Estado de investigación, desarrollo e innovación del Ministerio de Economía y Competitividad para el trienio 2014-2016.