

# LA DEMOCRACIA NO REPRESENTATIVA: SISTEMA ELECTORAL, PARTIDOS Y ELITES POLÍTICAS EN ESPAÑA

MANUEL CARRASCO DURÁN \*

## I. INTRODUCCIÓN

No es ningún secreto que el sistema político español sufre una gran crisis de confianza por parte de la sociedad. Se ha generalizado la sensación de que la clase política y, por extensión, las instituciones políticas, no representan a la ciudadanía<sup>1</sup>. De hecho, no es aventurado afirmar que esta percepción sobre la falta de representatividad está en la base de la desfavorable opinión que la ciudadanía viene expresando hacia los políticos en las encuestas en los últimos tiempos<sup>2</sup>. La irrupción de Podemos en

el panorama político en las recientes elecciones al Parlamento Europeo, basada en una imagen, mitad fuera del sistema, mitad contra el sistema, es otra muestra de la desconfianza hacia los políticos y las instituciones situados “dentro” del sistema político.

En el presente trabajo pretendemos desentrañar por qué el sistema electoral se ha convertido en una de las principales causas de esta falta de identificación de la ciudadanía con quienes, según la Constitución, son sus representantes políticos (arts. 23.1 y 66 CE, el último de ellos relativo a las Cortes Generales como órgano).

## II. UN SISTEMA ELECTORAL EN EL QUE LOS CIUDADANOS NO ELIGEN A SUS REPRESENTANTES

El sistema electoral vigente tiene su origen en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, que reguló la celebración de las primeras elecciones democráticas de la historia reciente<sup>3</sup>. Posteriormente, la regulación del sistema electoral fue incorporada a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), pero esta disposición se limitó a recoger el mismo sistema del Real Decreto-ley 20/1977, con solo algunas modificaciones de índole procedimental o técnico. Después se han llevado a cabo varias reformas en la LOREG, pero, al igual

\* Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

<sup>1</sup> Es significativo el eslogan “no nos representan”, que surgió en 2011 en las acampadas y manifestaciones del movimiento 15-M, y que ha aparecido reiteradamente desde entonces en manifestaciones, concentraciones y otros actos de protesta.

<sup>2</sup> Según el avance de resultados del Barómetro de mayo de 2014 del Centro de Investigaciones Sociológicas, los/las políticos/as en general, los partidos y la política sería el cuarto problema de los que más preocupan a los españoles, ya que es nombrado por un 25,6% de los encuestados como uno de los tres principales problemas que existen actualmente en España. Debe tenerse en cuenta, además, que la corrupción y el fraude sería el segundo problema, solo por detrás del paro, ya que es nombrado entre los tres primeros problemas por el 35,7% de los encuestados. Es evidente que tras esta preocupación por la corrupción y el fraude se encuentra también un elevado grado de desconfianza hacia la clase política. Vid. [http://datos.cis.es/pdf/Es3024mar\\_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es3024mar_A.pdf). Según el Barómetro de abril de 2014, las cuatro instituciones del sistema político que menor confianza merecen a los encuestados, sobre un total de dieciséis, son, por este orden, el Parlamento, los sindicatos, el Gobierno y los partidos políticos, que obtienen índices de confianza, respectivamente, del 2,63, 2,51, 2,45 y 1,89. Vid. [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3020\\_3039/3021/es3021mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3020_3039/3021/es3021mar.pdf) Eran también las cuatro instituciones menos valoradas en el Barómetro de 2013, si bien hay que señalar que en el Barómetro de 2014 registran leves incrementos en su estimación. Vid. [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2980\\_2999/2984/Es2984.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2980_2999/2984/Es2984.pdf)

<sup>3</sup> Boletín Oficial del Estado núm. 70, de 23 de marzo de 1977, págs. 6.584-6.600.



que ocurriera en el año 1985, han afectado, primordialmente, a aspectos de naturaleza procedimental o técnica<sup>4</sup>. Puede decirse, de hecho, que el sistema electoral vigente es el mismo que se aprobó mediante el Real Decreto-ley 20/1977. Algo que resulta paradójico, ya que dicho sistema electoral estaba previsto solamente para las primeras elecciones, como se deduce del artículo 1 del Real Decreto-ley 20/1977<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Algunas reformas han supuesto un cambio sustantivo en la regulación y en los límites del derecho de sufragio pasivo, comprendido en el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del artículo 23.2 de la Constitución, pero no han llegado a modificar las líneas generales del sistema electoral. Entre dichas reformas, destacaremos las llevadas a cabo por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, que introdujo en el artículo 44.bis de la LOREG el requisito de que las listas electorales tengan una composición equilibrada de mujeres y hombres; por las Leyes Orgánicas 6/2002, de 27 de junio, y 3/2011, de 28 de enero, que introdujeron normas para impedir la presentación de candidaturas que vinieran a continuar o suceder la actividad de un partido declarado ilegal y disuelto, o suspendido, y para regular los recursos en materia de proclamación de candidaturas y para suspender la proclamación de candidatos electos en dichas circunstancias en los artículos 6.4, 44.4, 49.5 y 108.4.bis de la LOREG, entre otros, y la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que modificó el artículo 169.3 de la LOREG, al prever que “los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura.”

<sup>5</sup> Art. 1 del Real Decreto-ley 20/1977: “El presente Real Decreto-ley, en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política, tiene por objeto regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas, de conformidad con lo previsto en la citada Ley.”

El Real Decreto-ley 20/1977 intentó, simultáneamente, encauzar y controlar la expresión de la voluntad política del cuerpo electoral, con la finalidad de proporcionar al resultado electoral la mayor dosis posible de previsibilidad. En otras palabras, pretendió *vallar el campo* en el que debía expresarse la voluntad política de la sociedad española con ocasión de las elecciones.

El propósito anterior explica elementos tales como la circunscripción provincial, el bajo número de diputados asignado a la mayoría de las provincias y la elección del sistema d'Hondt. La acción conjunta de estos elementos aboca, en circunstancias normales, a un resultado electoral caracterizado, en primer lugar, por identificar claramente dos fuerzas políticas dominantes, una ejerciendo efectivamente el gobierno y la otra ejerciendo como principal fuerza de oposición y candidata a ocupar el gobierno en una elección posterior; y, en segundo lugar, por reducir a las demás fuerzas políticas a una condición claramente minoritaria, de forma que desempeñan la función de dar cierta visibilidad al pluralismo político de la sociedad española, pero, al mismo tiempo, sus posibilidades de influir en la acción de la mayoría de gobierno resultan muy limitadas, incluso en el caso de que aquella no obtenga mayoría absoluta.

Además, el Real Decreto-ley 20/1977 pretendió fortalecer la posición de los cuadros dirigentes de los partidos políticos estableciendo un sistema de listas cerradas y bloqueadas. A ello se añade que el sistema impide presentar candidaturas fuera de las pertenecientes a partidos, federaciones de partidos o coaliciones, salvo en la fórmula de unas agrupaciones de electores a las

que se exige un número de firmas que, en la práctica, bloquea esta alternativa<sup>6</sup>.

Según demostramos en la tabla que incluimos a continuación, el resultado de los elementos descritos es un sistema electoral en el que los ciudadanos, como regla general, no eligen a sus representantes, sino en el que son los órganos dirigentes de los partidos políticos los entes encargados de designar los representantes políticos de los ciudadanos. Ello se debe al alto grado de predictibilidad de la elección que se deriva de las reglas del sistema.

Para elaborar la tabla hemos tomado como base los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados celebradas en 2004, 2008 y 2011. Se trata de un número de elecciones suficientemente significativo por ser las más recientes y porque proporcionan una muestra de la alternancia política que puede darse dentro del sistema. En la tabla señalamos, para cada provincia, cuál ha sido el peor resultado obtenido por las fuerzas políticas con representación en el Congreso en alguna de dichas tres elecciones. Este dato refleja el número de escaños que los partidos políticos han tenido asegurado en el Congreso en dicho período, incluso en el peor de los escenarios políticos vivido por cada partido. Expresamos también el número de escaños en los que ha sido factible, en cada provincia, alguna variación en la asignación a fuerzas políticas concretas.

La tabla muestra que, en las últimas tres elecciones generales, 288 escaños tenían determinada la fuerza política de los diputados que los iban a ocupar con anterioridad a la celebración de las elecciones. Dicho de otra forma, esto significa que los partidos políticos pudieron decidir, con un razonable grado de seguridad, previamente a la celebración de las elecciones, cuáles de sus militantes o independientes adscritos al partido ocuparían 288 escaños del Congreso de los Diputados.

En el 20% de las circunscripciones provinciales (Ávila, Cáceres, Castellón, Cuenca, Guadalajara, Palencia, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora), la competencia electoral, sencillamente, no existe. A ellas se pueden añadir las circunscripciones del País Vasco y Navarra, si bien en estas últimas la aparición de una nueva fuerza en las últimas elecciones, como es Amaiur, impide dar los resultados por consolidados<sup>7</sup>. En la mayoría de las de-

más circunscripciones, la competencia electoral se reduce a la determinación de la adscripción política de uno o dos escaños. Además, las encuestas electorales permitan a los partidos políticos afinar aún más en la predictibilidad del resultado electoral.

La doctrina ha puesto de relieve que, en el sistema electoral español, el elector no elige representantes singularizados, sino listas de partidos<sup>8</sup>. El estudio realizado va un paso más allá, puesto que demuestra que los partidos no solo seleccionan a los candidatos, sino que, además, han tenido la posibilidad de designar directamente a la mayor parte de los diputados. En efecto, los partidos mayoritarios, y algunos de los partidos minoritarios, cuentan con un importante margen para asignar escaños a militantes o independientes afines con la seguridad prácticamente total de que serán elegidos diputados. En este contexto, la intervención del elector se limita, en líneas generales, a confirmar la designación de sus representantes llevada a cabo por los partidos y la elección tiene la función de legitimar dicha designación mediante un llamamiento simbólico o ritual a la soberanía popular.

Como excepción, ha habido 64 escaños (un 18,28% del total) que han sido objeto de competencia electoral en el período 2004-2011, pero, incluso en relación con estos, la competencia se ha reducido habitualmente a candidatos que ocupan puestos secundarios en las listas electorales. En definitiva, la competencia se limita a candidatos desconocidos para la mayor parte del electorado de la provincia y cuya presencia en las listas pasa desapercibida por el elector.

Además, el elector tampoco puede exigir responsabilidades políticas a sus representantes, dado que los partidos pueden asegurar la elección de cualquier candidato, colocándolo en las listas electorales en un puesto en el que dicha elección se dé por el mero juego de las reglas del sistema.

las circunscripciones en que los confirmara, los datos que constan en la tabla marcarían el "suelo" electoral de esta formación. De todas formas, la fragmentación política que se refleja en dichas circunscripciones y el reducido número de escaños que se elige en ellas permite predecir una escasa movilidad del resultado electoral en próximas elecciones

<sup>6</sup> P. DE VEGA; "Significado constitucional de la representación política", *REP*, 44 (1985), 39, y Á. GARRORENA MORALES; "Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación", en Á. GARRORENA MORALES (ed.); *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 46-47, ponen de manifiesto que el ciudadano elige, actualmente, entre listas de partidos. Este último autor subraya que es el partido, y no el diputado, el actual referente del acto electoral, vid. Á. GARRORENA MORALES; *Representación política y constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 98-99. En el mismo sentido, L. REBOLLO DELGADO; *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, Madrid, 2007, pág. 249. Para un examen ordenado del papel de los partidos en el sistema electoral, vid. M. Á. PRESNO LINERA; *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 48-55.

<sup>6</sup> Según el artículo 169.3 de la LOREG, las agrupaciones de electores deben presentar, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el Censo Electoral de la circunscripción.

<sup>7</sup> La fiabilidad de los datos de la tabla depende de que Amaiur confirme o no en las próximas elecciones generales los resultados obtenidos en 2011. En



	PP
Álava	1 (2004)
Albacete	2 (2004)
Alicante	7 (2004)
Almería	3 (2004)
Asturias	3 (2004)
Ávila	2 (2004)
Badajoz	3 (2004)
Baleares	4 (2004)
Barcelona	5 (2004)
Burgos	2 (2004)
Cáceres	2 (2004)
Cádiz	3 (2004)
Cantabria	3 (2004)
Castellón	3 (2004)
Ciudad Real	2 (2004)
Córdoba	2 (2004)
Cuenca	2 (2004)
Gerona	0 (2004)
Granada	3 (2004)
Guadalajara	2 (2004)
Guipúzcoa	1 (2004)
Huelva	2 (2004)
Huesca	1 (2004)
Jaén	2 (2004)
La Coruña	4 (2004)
La Rioja	2 (2004)
Las Palmas	4 (2004)
León	2 (2004)
Lérida	0 (2004)
Lugo	2 (2004)
Madrid	17 (2004)
Málaga	4 (2004)
Murcia	7 (2004)
Navarra	2 (2004)
Orense	2 (2004)
Palencia	2 (2004)
Pontevedra	3 (2004)
Salamanca	2 (2004)
Santa Cruz de Tenerife	2 (2004)
Segovia	2 (2004)
Sevilla	4 (2004)
Soria	1 (2008)
Tarragona	1 (2004)
Teruel	1 (2004)
Toledo	3 (2004)
Valencia	8 (2004)
Valladolid	3 (2004)
Vizcaya	1 (2008)
Zamora	2 (2004)
Zaragoza	3 (2004)
Ceuta	1 (2004)
Melilla	1 (2004)
Total	14

<sup>9</sup> En las provincias de Alicante, Almería y Murcia el número de diputados del PP el número de diputados después de que el número de diputados aumentado, respectivamente, a 12, 6 y 10, 6.

	PP	PSOE	Otros	Diputados elegibles (elecciones de 2011)	Escaños en competencia
Álava	1 (todas)	1 (2011)	PNV: 1 (todas); Amaiur: 1 (2011)	4	0
Albacete	2 (2004-2008)	1 (2011)		4	1
Alicante	7 (2008)	4 (2011)		12	1
Almería	3 (2008)	2 (2011)		6	1
Asturias	3 (2011)	3 (2011)		8	2
Ávila	2 (todas)	1 (todas)		3	0
Badajoz	3 (2004-2008)	2 (2011)		6	1
Baleares	4 (2004-2008)	3 (2011)		8	1
Barcelona	5 (2004)	10 (2011)	CiU: 6 (2004-2008); ERC: 2 (2008-2011); ICV: 1 (2008)	31	7
Burgos	2 (2004-2008)	1 (2011)		4	1
Cáceres	2 (todas)	2 (todas)		4	0
Cádiz	3 (2004)	3 (2011)		8	2
Cantabria	3 (2004-2008)	1 (2011)		5	1
Castellón	3 (todas)	2 (todas)		5	0
Ciudad Real	2 (2004)	2 (2008-2011)		5	1
Córdoba	2 (2008)	3 (2011)		6	1
Cuenca	2 (todas)	1 (todas)		3	0
Gerona	0 (2004-2008)	1 (2011)	CiU: 2 (2004-2008); ERC: 1 (2008-2011)	6	2
Granada	3 (2004-2008)	3 (2011)		7	1
Guadalajara	2 (todas)	1 (todas)		3	0
Guipúzcoa	1 (todas)	1 (2011)	PNV: 1 (2011); Amaiur: 3 (2011)	6	0
Huelva	2 (2004-2008)	2 (2011)		5	1
Huesca	1 (2004-2008)	1 (2011)		3	1
Jaén	2 (2004-2008)	3 (2011)		6	1
La Coruña	4 (2004-2008)	2 (2011)	BNG: 1 (2011)	8	1
La Rioja	2 (2004-2008)	1 (2011)		4	1
Las Palmas	4 (2004-2008)	2 (2011)		8	2
León	2 (2004-2008)	2 (2011)		5	1
Lérida	0 (2004)	1 (2011)	CiU: 1 (2004-2008)	4	2
Lugo	2 (2004-2008)	1 (2011)		4	1
Madrid	17 (2004)	10 (2011)	IU: 1 (2008); UPyD: 1 (2008) <sup>9</sup>	36	7
Málaga	4 (2004)	3 (2011)		10	3
Murcia	7 (2008)	2 (2011)		10	1
Navarra	2 (todas)	1 (2011)	Amair: 1 (2011); GB: 1 (2011)	5	0
Orense	2 (2008)	1 (2004-2011)		4	1
Palencia	2 (todas)	1 (todas)		3	0
Pontevedra	3 (2004-2008)	2 (2011)	BNG: 1 (todas)	7	1
Salamanca	2 (2004-2008)	1 (2011)		4	1
Santa Cruz de Tenerife	2 (2004-2008)	2 (2011)	CC: 1 (2011)	7	2
Segovia	2 (todas)	1 (todas)		3	0
Sevilla	4 (2004-2008)	6 (2011)		12	2
Soria	1 (2008-2011)	1 (todas)		2	0
Tarragona	1 (2004-2008)	2 (2011)	CiU: 1 (2004-2008)	6	2
Teruel	1 (2004-2008)	1 (2011)		3	1
Toledo	3 (2004-2008)	2 (2004-2011)		6	1
Valencia	8 (2004)	4 (2011)		16	4
Valladolid	3 (todas)	2 (todas)		5	0
Vizcaya	1 (2008-2011)	2 (2011)	PNV: 3 (2008-2011); Amair: 2 (2011)	8	0
Zamora	2 (todas)	1 (todas)		3	0
Zaragoza	3 (2004-2008)	2 (2011)		7	2
Ceuta	1 (todas)			1	1
Melilla	1 (todas)			1	1
Total	144	110	32	350	64 <sup>9</sup>

<sup>9</sup> En las provincias de Alicante, Almería y Murcia se toma como referencia mínima de diputados del PP el número de diputados obtenidos en la elección de 2008, después de que el número de diputados asignados a dichas provincias fuera incrementado, respectivamente, a 12, 6 y 10, en relación con los que se eligieron en ellas

en 2004. Respecto a UPyD, se toma como base el resultado obtenido en las elecciones de 2008, que son las primeras a las que concurre. Hemos incluido los escaños de Ceuta y Melilla entre aquellos que son objeto de competencia electoral debido a que en estas circunscripciones el sistema opera como mayoritario.

El cuadro se cierra cuando se recuerda que son los órganos dirigentes de los partidos políticos los que en virtud de varios elementos, entre los que se encuentran las previsiones de sus estatutos y las dinámicas internas de naturaleza oligárquica<sup>10</sup>, controlan y aprueban la elaboración de las listas electorales. En definitiva, son, finalmente, los cuadros dirigentes de los partidos políticos los que, en un contexto normal, deciden, con un elevado grado de predictibilidad, debido a las reglas del sistema electoral, la asignación de escaños a sus militantes o, excepcionalmente, independientes cuya colaboración con el partido es aceptada por sus dirigentes. En este marco, los cuadros dirigentes de los partidos políticos actúan, de hecho, como verdaderos depositarios de la soberanía popular.

### III. CUÁL ES EL GRADO DE DECISIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL SISTEMA POLÍTICO Y CONSECUENCIAS PARA LAS INSTITUCIONES

El sistema electoral vigente está hecho para que el papel del cuerpo electoral quede limitado a pronunciarse sobre: a) cuál, de las dos opciones mayoritarias, será la que deberá formar Gobierno, podrá ocupar todos los órganos políticos y dominar los órganos de control y habrá de dirigir la vida política del Estado y la evolución de su ordenamiento jurídico en cada legislatura; b) cuál será el peso relativo en la práctica política de la legislatura de la opción política mayoritaria y de las opciones minoritarias, lo cual dependerá, esencialmente, de que la primera obtenga o no mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

En este contexto, la renovación de la elite política dependerá, no tanto de las decisiones del cuerpo electoral expresadas en las elecciones, como de la vida interna de los partidos políticos, es decir, de las relaciones de jerarquía y control establecidas entre los órganos dirigentes de aquellos y su militancia. Un cuadro de dirigentes de uno de los partidos mayoritarios, si tiene recursos para controlar a la militancia, puede mantenerse al frente de aquél a pesar de varios fracasos electorales con la relativa

seguridad de que, en virtud de la alternancia política que se da en la práctica, llegará un momento en que el electorado dé su confianza mayoritariamente a su partido y, por tanto, podrá asumir la tarea de formar gobierno. La celebración de elecciones primarias, como procedimiento para la designación de dirigentes en varias fuerzas políticas (PSOE, PSC, IU, UPyD, ERC e ICV), ciertamente, abre la elección del candidato a la Presidencia del Gobierno, o, en las elecciones autonómicas y locales, a la Presidencia de la Comunidad Autónoma y a la Alcaldía, pero mantiene en el seno del partido la facultad de decidir sobre los candidatos integrantes de las listas electorales<sup>11</sup>.

En fin, el sistema electoral actúa en España como un instrumento que favorece de manera extraordinaria el mantenimiento de los cuadros dirigentes de los partidos políticos. La renovación de los candidatos en las elecciones y de los cuadros dirigentes de los partidos dependerá fundamentalmente de dinámicas internas de aquéllos, es decir, de cuál sea la actitud de sus cuadros dirigentes ante eventuales resultados electorales adversos y de su capacidad de controlar a la militancia. Por ejemplo, en el año 2000, los dirigentes del PSOE, ante el adverso resultado electoral, se retiraron de la escena política y convocaron elecciones a la secretaría general del partido en las que venció

<sup>11</sup> Una excepción fue el proceso llevado a cabo por Podemos y por los partidos integrantes de la lista Primavera Europea (Compromís, Equo y Chunta Aragonesista, entre otros) para la designación de sus candidatos a las elecciones al Parlamento Europeo de 25 de mayo de 2014, ya que todos los integrantes de las correspondientes listas electorales fueron elegidos en primarias y situados en la posición correspondiente, bien conforme al resultado obtenido en la respectiva votación (Podemos), bien conforme al acuerdo alcanzado por los partidos integrantes de la coalición, junto con el resultado de la votación (Primavera Europea). El primer precedente de este sistema se dio en el proceso interno de elección de los candidatos de las listas electorales de la formación Foro Andaluz a las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2004. Equo ha utilizado este sistema desde su creación para la confección de sus listas electorales. En la misma línea, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía eligió en primarias a los cinco primeros candidatos de su lista a las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. Otra novedad fue el uso de Internet en dichas votaciones. Una prueba de cómo las dinámicas internas de los partidos pueden sobreponerse a procesos de elecciones primarias se encuentra en lo sucedido en el PSOE entre los años 1998 y 1999. La victoria de Josep Borrell en las elecciones primarias organizadas en 1998 por el PSOE para la elección del candidato a la Presidencia del Gobierno en las elecciones generales del año 2000 fue seguida de la dimisión del propio Josep Borrell en el año siguiente, debida a varias causas, entre las que se encontraba la falta de apoyo entre los dirigentes de su propio partido. Finalmente, hay que señalar que se registra una incipiente tendencia a la apertura de las elecciones primarias no solo a los afiliados al partido, sino también a simpatizantes y, en general, a personas que quieran participar, aun sin ser miembros de aquel. Este sistema ha sido utilizado por Podemos, Compromís y Equo para las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, e, igualmente, será el sistema conforme al que se ha anunciado que se celebrarán las primarias para designar al candidato a la presidencia del Gobierno por el PSOE e Izquierda Unida en las elecciones generales de 2015.

<sup>10</sup> Las prácticas oligárquicas de los partidos políticos fueron examinadas ya por Ostrogorsky en 1902, en su obra *Democracy and the Organization of Political Parties*, y por Michels en 1911, en *Zur Sociologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*. Posteriormente, Weber trató sobre la burocratización de los partidos políticos. Otros autores, como Duverger y Panebianco, han continuado los estudios sobre estas prácticas. Vid. un resumen y una crítica de las teorías de estos autores en J. I. NAVARRO MÉNDEZ; *Partidos políticos y "democracia interna"*, CEPC, Madrid, 1999, págs. 100-150.





José Luis Rodríguez Zapatero, lo cual dio lugar a un proceso de renovación de los cuadros dirigentes del partido que culminó con la victoria electoral del PSOE en el año 2004. En el extremo contrario, los cuadros dirigentes del PP, presididos a partir de 2004 por Mariano Rajoy, resistieron los reveses electorales de 2004 y 2008 hasta alcanzar la victoria electoral en 2011.

Otra variante es la del cambio controlado por los dirigentes del partido, que, por ejemplo, se dio a partir de 1986 en el partido Alianza Popular. Como es sabido, el revés electoral de dicho partido en las elecciones generales del citado año motivó que se pusiera en marcha un proceso de cambio de sus dirigentes, pero este proceso fue tutelado por el presidente de la etapa anterior, Manuel Fraga, como muestra la fallida presidencia de Antonio Hernández Mancha en 1987, que terminó con la vuelta de Manuel Fraga a la presidencia del partido en 1989. El proceso de renovación descrito continuó bajo la dirección de Manuel Fraga, hasta dar lugar a la refundación del partido y a la designación de José María Aznar como candidato a la Presidencia del Gobierno en las elecciones de 1989 y presidente del partido en 1990. Otro ejemplo del mismo tipo, aunque más lineal, es el que se da en el Partido Popular con la designación de Mariano Rajoy en 2003 como candidato a las elecciones del año siguiente en un proceso dirigido por José María Aznar, y la elección de aquel como presidente del partido en 2004.

Para que el electorado consiga forzar por sí mismo un cambio, siquiera parcial, ya en las élites que dominan el escenario político, ya en las dinámicas consolidadas de funcionamiento del sistema, es necesario que se dé un vuelco en sus preferencias electorales, como respuesta a una situación de crisis de confianza en alguno de los partidos mayoritarios o en ambos. Hasta el momento, esta situación solo se ha dado en las elecciones de 1982, en las que, en un marco de crisis política marcada por la descomposición del partido gobernante, el PSOE obtuvo mayoría absoluta, UCD fue desplazada de su condición de partido de gobierno y Alianza Popular se convirtió en el principal partido de la oposición al gobierno del PSOE.

La sustitución de José Luis Rodríguez Zapatero por José Alfredo Pérez Rubalcaba en 2011 ilustra bien tanto la influencia que puede tener el cuerpo electoral en la sustitución de los cuadros dirigentes de un partido, como los límites de dicha influencia. Resulta indudable que los resultados desfavorables para el PSOE que pronosticaban las encuestas influyeron de manera determinante en la retirada del anterior Presidente del Gobierno. Sin embargo, la designación de Pérez Rubalcaba como candidato a la presidencia del gobierno en las elecciones de 2011 contó con el apoyo

de Rodríguez Zapatero y de los demás dirigentes del partido en dicha etapa. Pérez Rubalcaba consiguió mantener el liderazgo en su partido tras la grave derrota electoral de 2011 y consolidó su posición, al ocupar el puesto de secretario general del PSOE tras las elecciones primarias de 2012. No obstante, los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 25 de mayo de 2014 han resultado determinantes para que Pérez Rubalcaba decidiera anunciar su retirada de la secretaría general del PSOE, algo que, tras algunas vicisitudes, desembocó en la convocatoria de unas elecciones primarias, celebradas el 13 de julio, con el fin de que los afiliados al partido se pronunciaran sobre la persona que debiera ocupar la secretaría general. La elección de Pedro Sánchez en dichas primarias habrá de ser refrendada en un congreso extraordinario, que debe celebrarse el 26 y el 27 de julio, y con independencia de la convocatoria posterior de unas elecciones primarias para la designación del candidato del PSOE a la presidencia del gobierno en las elecciones generales de 2015<sup>12</sup>.

En todo caso, como se ve, la traducción a hechos de la voluntad del electorado, en materia de renovación de dirigentes políticos, depende de la forma en que el resultado electoral sea interpretado por los propios dirigentes del partido político, conforme a sus intereses y expectativas. El mismo resultado electoral, leído desde una perspectiva distinta y por otros dirigentes, podría haber quedado sin consecuencias. El sistema provoca también una confusión en las consecuencias de distintos procesos electorales. Es el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, y no el de las elecciones generales, el que ha provocado la dimisión de Pérez Rubalcaba.

La situación descrita genera varias consecuencias añadidas:

a) La confianza en el sistema político dependerá de la confianza en la actuación de los partidos políticos, que son los actores

<sup>12</sup> Este complicado calendario muestra, sin embargo, la atracción que tienen las primarias como mecanismo para hacer permeable la decisión del partido político sobre la persona candidata a presidente del Gobierno o de la Comunidad Autónoma o a Alcalde y, eventualmente, sobre los demás candidatos de la lista electoral. En medio de la polémica sobre la conveniencia de celebrar primarias para la elección del nuevo secretario general, el PSOE tuvo que acomodar la interpretación de la norma de sus estatutos que establece que dicho cargo debe ser elegido entre delegados designados por los militantes, para adoptar —o improvisar, si se quiere— un mecanismo en el que se organizan las primarias y, posteriormente, se celebra un congreso que debe tener en cuenta la opinión de la militancia expresada mediante dichas primarias. El mismo 13 de julio de 2014 se celebraron elecciones primarias en el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) para la elección de su candidato a secretario general, en las que salió elegido Miquel Iceta, que fue, no obstante, candidato único. Esta elección debe ser ratificada por el congreso extraordinario que este partido celebrará el 19 de julio.



principales del sistema. La falta de confianza en los partidos políticos que muestran las encuestas supone un factor fundamental de crisis del sistema<sup>13</sup>.

b) El sistema favorece que el debate político quede circunscrito a los temas que merezcan la atención de las cúpulas dirigentes de los partidos y a las opiniones e interpretaciones que los miembros de dichos cuadros dirigentes consideren convenientes, en función de sus intereses coyunturales. Son los cuadros dirigentes de los partidos políticos los que marcan la agenda política y el discurso político que tiene lugar en las Cortes. Lógicamente, esto conlleva el riesgo de que el discurso político aparezca encajonado en un ámbito cerrado y alejado de los intereses de los ciudadanos.

c) Este sistema proporciona a los dirigentes de los principales partidos políticos la oportunidad de “copar” los órganos de control de las instituciones con personas designadas en función de su afinidad personal y de su fidelidad a su línea de actuación política, puesto que la elección de los miembros de órganos tales como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial<sup>14</sup>, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas se lleva a cabo mediante pactos en los que los dos partidos políticos mayoritarios se reparten los puestos vacantes por cuotas, en proporción a la fuerza de su respectiva representación parlamentaria en el momento de la elección<sup>15</sup>. Los partidos minoritarios solamente son invitados a sumarse a este

pacto dependiendo de la voluntad de alguno de los dos partidos mayoritarios.

El dominio de estos órganos por parte del partido mayoritario, a través del nombramiento de la mayoría de sus integrantes, puede llevar a resultados que imposibiliten el ejercicio de las funciones de control que aquellos tienen encomendadas, las cuales solamente pueden ser llevadas a cabo de manera adecuada si sus integrantes ostentan una mínima independencia respecto de quienes desempeñan las funciones propias de las instituciones controladas.

Ciertamente, el procedimiento que confía a las mayorías parlamentarias la designación de los integrantes de los órganos de control encuentra su justificación en la finalidad de asegurar que la composición de dichos órganos guarde la necesaria sintonía con la sociedad. Sin embargo, el sistema queda distorsionado cuando los miembros de estos órganos son elegidos, de forma sistemática, tomando como mérito preferente o único su afinidad a un partido político y cuando, en el ejercicio de estos cargos, aquéllos se alinean, también de forma sistemática, con las posturas que más interesan en cada momento a los partidos con los cuales se presume su afinidad.

d) Finalmente, el hecho de que la elaboración de las listas electorales quede en manos de los órganos dirigentes de los partidos fomenta un tipo de representante político propenso a seguir las instrucciones de los dirigentes de su partido y reticente a adoptar posiciones propias sobre los asuntos de la actualidad política.

#### IV. CONCLUSIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA REPRESENTACIÓN

La representación política puede ser definida en el plano jurídico desde tres perspectivas<sup>16</sup>. Desde la perspectiva clásica o individual, los ciudadanos son el presupuesto de la democracia representativa, aun cuando los partidos políticos actúen como mediadores o instrumentos para construir la representación

a cumplir dicho pacto en el momento de la elección. Se añade a todo ello los vínculos políticos, profesionales o familiares de algunos de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial con dirigentes, principalmente, aunque no solo, del Partido Popular y del PSOE. Presno Linera describe lo que denomina “la consolidación del “sistema botín”” en la Administración pública, *ibidem*, págs. 181-186.

<sup>16</sup> Para un examen de la representación desde la perspectiva de la ciencia política, *vid.* T. VERGE; “Representación política y modelos de partidos en España”, J. R. MONTERO, R. GUNTHER, J. J. LINZ; *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, 2007, págs. 210-213.

<sup>13</sup> El Barómetro de abril de 2014 del Centro de Investigaciones Sociológicas manifiesta que los partidos políticos son el actor del sistema político que menos confianza merece a los encuestados, sobre un total de dieciséis, ya que solo obtienen un índice de confianza de 1,89. *Vid.* [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3020\\_3039/3021/es3021mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3020_3039/3021/es3021mar.pdf)

<sup>14</sup> Incluimos al Consejo General del Poder Judicial, ya que, aunque no lleva a cabo directamente funciones de control de instituciones políticas, encarna el gobierno del Poder Judicial, cuyos miembros, a través de la actuación de Juzgados y Tribunales, ejercen, a través de los procedimientos establecidos en la normativa procesal, el control jurídico de las actuaciones de los órganos políticos y de la Administración, especialmente en el ámbito contencioso-administrativo y en el penal.

<sup>15</sup> Para una descripción del reparto de cuotas entre los partidos, M. Á. PRESNO LINERA; *ob. cit.*, págs. 176-181. Una crítica a esta práctica, en M. RAMÍREZ; “Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual”, AA. VV.; *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, CEC, BOE, Madrid, 1994, pág. 78. La tendencia a la politización en los nombramientos de los integrantes de órganos de control se intensifica en cada nueva elección. En la actualidad, la Defensora del Pueblo y el Presidente del Consejo de Estado son miembros destacados del Partido Popular e, incluso, el Presidente del Tribunal Constitucional ha sido hasta fecha reciente miembro de dicho partido y ha colaborado para aquél realizando informes. Aunque en un plano distinto, es significativo también del control de este tipo de órganos por los partidos políticos el hecho de que el Presidente y el Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial sean pactados por los dos principales partidos nacionales y los vocales de dicho órgano se limiten, por lo general,

política<sup>17</sup>. En este marco, el parlamentario representa al elector y es a este a quien corresponde decidir sobre la persona que lo representará. Es esta acepción la que el Tribunal Constitucional viene tomando como fundamento de nuestro sistema representativo a partir de las conocidas SSTC 5/1983 y 10/1983, que han sido seguidas de otras sentencias en el mismo sentido, como muestran, particularmente, las SSTC 36/1990, FJ 1, 30/1993, FJ 6, y 10/2013, FJ 3<sup>18</sup>.

Desde una perspectiva grupal, los partidos políticos asumirían la condición de representantes de la ciudadanía<sup>19</sup>. El Tribunal Constitucional, aun no acogiendo esta perspectiva, ha tenido que reconocer el papel de los partidos políticos en el sistema electoral. En concreto, varias sentencias han reconocido que en nuestro sistema electoral “no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados” (SSTC 75/1985, FJ 5, 31/1993, FJ 3, y 64/2002, FJ 5), sino que “los votos de los ciudadanos en las elecciones (municipales) son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores” (STC 31/1993, FJ 3) o, más genéricamente, a candidaturas (STC 64/2002, FJ 5). Son particularmente significativas las SSTC 9/2012, FJ 4, y 246/2012, FJ 5, en las que el Tribunal Constitucional admite que “la actitud del tráfuga, que, aun ejerciendo su derecho individual, altera el equilibrio de fuerzas derivado del grupo político con el que había concurrido a las elecciones, otorgando con su conducta la mayoría a otro grupo hasta ese momento minoritario, altera, aun en un segundo nivel, la representación democrática, pues la votación a un determinado partido político se efectúa no sólo por la calidad de las personas que lo integran en las

listas electorales, sino por la perspectiva política e ideológica que representan<sup>20</sup>”.

Desde una perspectiva orgánica, la representación es el mecanismo creado normativamente mediante el que se atribuye a un órgano la condición de representativo<sup>21</sup>. El artículo 66.1 de la Constitución es una manifestación de esta perspectiva, que entraña también una importante dimensión simbólica, puesto que contribuye, por así decir, a corporeizar la representación política en un órgano fácilmente identificable por la ciudadanía<sup>22</sup>.

En contraste con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la práctica muestra que el sistema electoral español vacía de significado la faceta individual de la representación política. El elector no tiene la capacidad de elegir a sus representantes, sino que son los partidos políticos aquellos que designan a los representantes que, posteriormente, serán refrendados por el elector en el momento de la elección. Los parlamentarios vienen ya en buena parte establecidos previamente a la elección.

La práctica, por tanto, parece conducir hacia una representación de tipo grupal. Sin embargo, hemos comprobado que las

<sup>17</sup> J. GARCÍA ROCA; “Representación política y transfuguismo: la libertad de mandato”; P. SANTOLAYA MACHETTI y J. M. CORONA FERRERO (Dir.), M. DÍAZ CREGO (Coord.); *Transfuguismo político: escenarios y respuestas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, págs. 46-47.

<sup>18</sup> Un examen detallado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la representación política hasta 2003 puede encontrarse en F. J. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ; *El debate sobre la reforma del Senado*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2004, págs. 203-321.

<sup>19</sup> Para Kelsen, la democracia conduce a un Estado de partidos, vid. H. KELSEN; *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Madrid, pág. 37. Entre nosotros, el autor más clásico entre los que han insistido en el papel representativo que los partidos políticos desempeñan en el actual Estado democrático ha sido M. GARCÍA PELAYO; *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, págs. 86 y ss. Debido al carácter bloqueado y cerrado de las listas, Punset llega al extremo de negar sentido a la prohibición del mandato imperativo; cfr. F. J. BASTIDA, R. PUNSET, I. DE OTTO; *Lecciones de Derecho Constitucional*, Guaiastur, Oviedo, 1980, págs. 307-308. P. DE VEGA; art. cit., 39, subraya cómo la preeminencia y el protagonismo partidista han transformado el significado de la representación. Para Chueca, “el mandato representativo tiene la vigencia que los propios partidos políticos le proporcionan”, R. CHUECA RODRÍGUEZ; “La representación como posibilidad en el Estado de partidos (Mandato libre vs. mandato de partido)”, *Revista de Derecho Político*, 27-28 (1988), 27.

<sup>20</sup> Asimismo, el Tribunal Constitucional ha empleado la adscripción política como criterio que puede ser tenido en cuenta para concretar el estatus jurídico de los representantes y la composición de órganos representativos (STC 32/1985, FJ 2, 63/1987, FJ 7, 119/1990, FJ 4, 141/1990, FJ 6, 163/1991, FJ 2, 93/1998, FJ 3, 9/2012, FJ 4, y 246/2012, FFJJ 5, 6 y 7, entre otras), y ha reconocido el derecho de los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores a presentar el recurso de amparo sobre la base del artículo 23.2 de la Constitución para impugnar la no proclamación de una candidatura, la proclamación de candidatos electos u otras cuestiones relativas a la elección o el cese de representantes (STC 298/2006, FJ 4, que resume reiterada jurisprudencia).

<sup>21</sup> Autores clásicos que examinan la representación política desde esta perspectiva orgánica son, entre otros, L. DUGUIT; *Traité de Droit Constitutionnel, tome deuxième, La Théorie Générale de l'État*, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie., París, 1928, pág. 545, G. JELLINEK; *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978, pág. 429, y CARRE DE MALBERG; *Contribution a la Théorie Générale de l'État*, t. II, Recueil Sirey, París, 1922, pág. 227. Esta perspectiva se muestra, ante todo, en las sentencias que enuncian la condición de las Cortes como órgano representativo del pueblo español [SSTC 40/1981, FJ 1.D), 29/1982, FJ 1, 100/1984, FJ 1, 32/1985, FJ 3, 24/1990, FJ 2, 44/1995, FJ 3, 182/1997, FJ 3, 137/2011, FJ 4, 1/2012, FJ 9]. Merece la pena destacar las SSTC 163/1991, FJ 3, y 154/2003, FJ 6, sobre la naturaleza representativa de las Diputaciones Provinciales, y la STC 185/1999, FJ 4, sobre la naturaleza representativa de los Consejos Comarcales. Asimismo, es significativa la STC 103/2008, FJ 4, relativa a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, sobre la consulta en torno a la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política, que menciona la participación de las Cortes Generales en el procedimiento de revisión formal de la Constitución en cuanto representan al pueblo español.

<sup>22</sup> Para un examen de las posiciones doctrinales que destacan este elemento simbólico, vid. H. F. PITKIN; *El concepto de representación*, CEC, Madrid, 1985, págs. 101 y ss.







reglas del sistema, al mismo tiempo, permiten un funcionamiento oligárquico de los partidos políticos, en el que las listas de candidatos son acordadas por sus órganos dirigentes en función de dinámicas internas, que vienen condicionadas, especialmente, por el interés en asegurar la fidelidad a las personas de sus dirigentes, o bien en mantener un reparto equilibrado de los puestos de las listas electorales entre las diferentes corrientes internas del partido, dependiendo de las circunstancias. En definitiva, el mecanismo mediante el cual se aprueban las listas electorales dificulta, y dependiendo de las prácticas establecidas puede llegar a imposibilitar, que el elector se sienta representado por las listas de candidatos presentadas por los partidos. Las elecciones primarias abren un espacio para la participación de los militantes y, en su caso, de otras personas (simpatizantes o simples interesados) en la elaboración de las listas, pero normalmente se limitan a la elección del candidato o del cabeza de lista, mientras que los ensayos que extienden la decisión de los participantes en las primarias a todos los miembros de la lista son, hasta el momento, muy excepcionales.

Bloqueadas las facetas individual y grupal de la representación política, no puede extrañar que la función representativa de las cámaras quede reducida a una faceta simbólica con escaso contenido real.

El resultado es un sistema que podemos caracterizar como *democracia no representativa*. El sistema político es indudablemente democrático porque existen elecciones libres, pero el elector no elige a sus representantes, ya que estos son designados por los órganos dirigentes de los partidos políticos en función de dinámicas endógenas de carácter oligárquico. El vínculo entre la ciudadanía y sus representantes queda cortado.

De manera inevitable, estas reflexiones nos conducen a afirmar que el cambio de la percepción social acerca de la representatividad de las instituciones políticas del sistema español pasa, necesariamente, por una modificación del sistema electoral, en el sentido de reforzar la facultad de los ciudadanos de elegir a sus representantes. Obviamente, no podemos examinar esta materia en un trabajo de estas características, pero resaltaremos que el cambio del sistema electoral se topa con, al menos, dos dificultades. En primer lugar, la mayoría de las opciones que pueden pensarse para reformar el sistema electoral con el fin anteriormente descrito suponen articular aquel, total o parcialmente, conforme al esquema propio de un sistema mayoritario. Sin embargo, para llevar a cabo una reforma de este tipo es necesario romper el presupuesto habitual que identifica representatividad con proporcionalidad. Los sistemas con elementos

propios del modelo mayoritario permiten reforzar en mayor grado el vínculo directo entre los electores y sus representantes, mientras que en los sistemas proporcionales el grado real de representatividad de los parlamentarios queda normalmente a expensas de las dinámicas internas de los partidos políticos<sup>23</sup>.

Cabe, ciertamente, como alternativa, el sistema de las preferencias, o de voto único transferible, que mantiene la capacidad de elección de su representante en el elector y da resultados proporcionales. No obstante, este sistema parece alejado de nuestro contexto político y, en todo caso, resulta extraordinariamente complejo<sup>24</sup>.

En segundo lugar, las reformas que pudieran pensarse con el fin de reforzar la representatividad del sistema político exigirían, por las razones expuestas anteriormente, la reforma del artículo 69 de la Constitución<sup>25</sup>. En realidad, el citado artículo no ha hecho sino constitucionalizar los elementos fundamentales del sistema electoral del Real Decreto-ley 20/1977.

<sup>23</sup> Por otra parte, no podemos obviar que los sistemas mayoritarios conllevan el riesgo de que la elección se vea distorsionada por prácticas clientelares.

<sup>24</sup> Este sistema permite a los electores designar individualmente a los candidatos que deseen elegir conforme a un orden de preferencia. Los candidatos, para resultar elegidos en primera ronda, deben reunir un número de votos como primera preferencia en la circunscripción que supere una cuota o número mínimo de votos. Para cubrir los puestos no ocupados en esta primera ronda, se tienen en cuenta las segundas preferencias de los electores que hubieran votado como primera preferencia a los candidatos elegidos en primera ronda. Dichas preferencias, moduladas mediante un índice corrector, se añaden a los votos conseguidos por los demás candidatos como primera preferencia, y resultan elegidos los que superen la cuota. Si aún quedan escaños sobrantes, se elimina al candidato con menos votos como primera preferencia y se computan las segundas preferencias de sus votantes. Se sigue este mecanismo hasta que sean ocupados todos los puestos de la circunscripción. El sistema permite una elección proporcional en la que cada votante elige libremente los candidatos que desee y en la que se reduce el efecto de voto "inútil" o no representado que se da en el sistema d'Hondt, en relación con los votos recibidos por candidaturas que no obtienen ningún escaño y con los restos de las candidaturas que hayan obtenido representación. Este sistema exige circunscripciones reducidas, por lo que su implantación en España en las elecciones al Congreso requeriría una previa reforma del artículo 68 de la Constitución. Se aplica en Irlanda, Malta, Australia y Nueva Zelanda, en cada uno de estos países con distintas variantes.

<sup>25</sup> Evidentemente, una reforma electoral que estableciera listas electorales desbloqueadas o abiertas no exigiría reforma constitucional. Sin embargo, esta reforma no resultaría operativa en circunscripciones con un elevado número de diputados. Además, probablemente, esta reforma no resultaría eficaz para romper el hábito del electorado, consolidado durante más de treinta años, de votar listas preestablecidas de candidatos. Finalmente, la eficacia de esta reforma dependería de las prácticas de los partidos políticos, especialmente respecto a si permitirían a los candidatos hacer campaña personal para entrar en competencia con los demás, incluidos los restantes de su lista, algo que hoy en día resultaría poco probable. La práctica de las elecciones al Senado muestra que las listas abiertas no han servido para estrechar el vínculo entre el elector y sus representantes.

Hasta ahora hemos insistido en que los efectos descritos de nuestro sistema electoral se dan en circunstancias normales. Ahora bien, el electorado tiene la posibilidad de alterar significativamente la dinámica de elección de sus representantes y de funcionamiento de las instituciones políticas, siempre que se dé un vuelco en sus preferencias electorales en respuesta a situaciones de crisis de confianza en alguno de los partidos mayoritarios o en ambos. La primera situación se produjo en 1982, cuando privó de su confianza a UCD, otorgó la mayoría absoluta al PSOE y sustituyó a este partido por Alianza Popular como opción de gobierno del centro derecha.

Un fenómeno distinto, pero con ciertas similitudes, podría ocurrir en las próximas elecciones generales, si se dieran los resultados de las encuestas que predicen una fuerte disminución del apoyo a los dos partidos políticos principales a escala nacional y un incremento de la fuerza electoral de algunos partidos minoritarios que, sin embargo, no alcanzarían el apoyo suficiente para convertirse en alternativa de gobierno. A diferencia del año 1982, se crearía un escenario en el que el electorado retiraría una parte importante de la confianza que ha venido depositando en los dos partidos mayoritarios, sin conferir a ninguna otra opción política fuerza suficiente para desbancar a alguno

de aquellos como partido de gobierno. El resultado sería una fuerte fragmentación política, en la que ninguno de los dos partidos políticos principales a escala nacional conseguiría una mayoría suficiente para gobernar, ni siquiera con la alianza de otros partidos minoritarios.

El electorado, en definitiva, podría manifestar su rechazo a la falta de representatividad de la clase política provocando un bloqueo del sistema, que hiciera imposible la formación de gobierno, salvo que se produjera una "gran coalición" entre los dos partidos mayoritarios. Una gran coalición que no haría sino escenificar el colapso de las dinámicas gobierno/oposición que han venido caracterizando al sistema. Ciertamente, en esta opción no se produce una renovación de la elite política, pero el funcionamiento del sistema, por fuerza de las circunstancias, tendría que ser diferente en adelante.

Este resultado solamente es posible en el supuesto de un descenso crítico del apoyo electoral a los partidos mayoritarios, ya que el sistema, como hemos visto, tiene mecanismos para asegurar que, exceptuando situaciones de crisis política extraordinaria, el reparto de escaños entre los dos partidos mayoritarios se mantenga en una línea generalmente estable. ❖

NOVEDAD

# DERECHO LOCAL DE LAS ISLAS BALEARES

Obra colectiva, dirigida por:

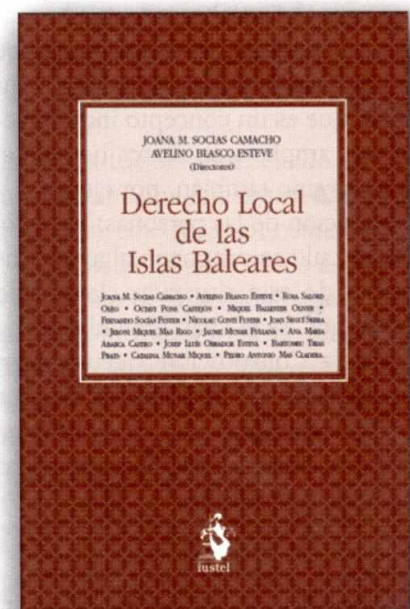
**JOANA M. SOCIAS CAMACHO**  
**AVELINO BLASCO ESTEVE**

ISBN: 978-84-9890-258-7. 691 páginas. 58,50 € IVA incluido

La obra que tiene el lector en sus manos analiza el Derecho Local de las Islas Baleares desde una perspectiva fundamentalmente autonómica, aunque sin olvidar el ámbito europeo, estatal y local. El libro tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la organización y la actividad de las entidades locales existentes en las Islas Baleares, régimen que está formado por una regulación propia y singular, debido sobre todo a la presencia de la entidad local Isla y de los consejos insulares como entidad representativa de la misma. Este régimen jurídico presenta grandes particularidades, tanto por las diferentes fuentes normativas (especialmente las autonómicas) como por la dinámica política, jurídica y administrativa de las islas y de los municipios en Baleares. La finalidad que se persigue en este libro es ofrecer una exposición rigurosa y actualizada del Derecho que rige su funcionamiento, sometido a constantes cambios normativos que a veces dificultan el conocimiento de la norma aplicable; el último y más importante, es el que se deriva de la nueva Ley estatal de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que entró en vigor estando este libro en fase de pruebas.

Un equipo de autores integrado por profesores universitarios de Derecho administrativo, por prestigiosos funcionarios locales y por profesionales acreditados por su experiencia en la materia local, abordan en quince capítulos aspectos propios y particulares del Derecho local de las Islas Baleares. Tales aspectos contemplan el encuadre estatutario del régimen local; la organización de los Consejos Insulares y del Ayuntamiento de Palma; las competencias de los Consejos Insulares y de los municipios; la alteración de términos municipales y las técnicas de alteración de competencia; las mancomunidades y los consorcios; las relaciones de las entidades locales con otras administraciones; las ordenanzas municipales, la buena administración, los nuevos regímenes de intervención administrativa y la iniciativa económica local; y la financiación de las entidades locales y el control por la Sindicatura de Cuentas.

El resultado de todo ello es el presente libro, que ve la luz gracias al esfuerzo de síntesis de los autores, que analizan de modo ordenado y exhaustivo el régimen propio de las entidades locales de las Islas Baleares, en el marco del Derecho europeo, del Derecho constitucional y estatal, y del Derecho autonómico balear.



Para más información  [www.iustel.com](http://www.iustel.com)