

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA: AVANCES Y RESISTENCIAS

Rosario TUR AUSINA*

SUMARIO: I. *Premisa*. II. *Los partidos políticos en Europa se sitúan prioritariamente en un contexto multinivel*. III. *Partidos políticos y sistema electoral. Entre gobernabilidad y representatividad*. IV. *Partidos políticos y calidad democrática. Una reciente demanda para un reto pendiente*. V. *Epílogo. Partidos políticos en Europa: resistencias frente a la necesidad de cambio y renovación*. VI. *Bibliografía*.

I. PREMISA

En el contexto de un debate que pretende observar diversas experiencias europeas y americanas desde una perspectiva comparada, las páginas que siguen ponen de relieve los grandes elementos que, a nuestro juicio, resultan especialmente significativos en la articulación de los sistemas de partidos en Europa y, en particular, desde la dinámica jurídico-política española.

Así, en primer lugar es inevitable partir de una singular característica de los sistemas de partidos en Europa: su comprensión desde el contexto multinivel de gobierno en que, de modo generalizado, se insertan aquéllos, teniendo en cuenta que el modelo territorial descentralizado, salvo casos puntuales, es la tónica dominante, y con un importante segundo escalón —regional, por utilizar una denominación común— que ofrece importantes incentivos para los partidos políticos. Todo ello, sin olvidar la dimensión europea de los partidos políticos, que se traduce en la conformación de un derecho europeo de partidos, al tiempo que éstos encuentran un espacio de gobierno desde el cual contribuir a la construcción de un auténtico constitucionalismo multinivel, que extienda sus fronteras hasta instancias supranacionales.

* Profesora titular de Derecho constitucional en la Universidad Miguel Hernández de Elche.

En segundo lugar, atender a la influencia del sistema electoral constituye una premisa inexcusable, teniendo en cuenta la capacidad de aquél para otorgar a los partidos políticos, simple y llanamente, un instrumento quizá excesivamente goloso para la conquista del poder. Por ello, la prudencia y la atención al objetivo de la democracia, el pluralismo social, se impone en este tema.

Finalmente, no es posible hablar hoy de partidos políticos sin considerar las persistentes llamadas de atención a la crisis de la representación política, de la democracia y, en resumidas cuentas, de quienes son actores clave en la misma, o sea, los partidos políticos. Desde esta perspectiva son tres las cuestiones prioritarias que, por su actualidad y repercusión sociopolítica (el movimiento del 15-M), por sus efectos supuestamente determinantes para el protagonismo de los representantes individualmente considerados y de la ciudadanía misma (el voto preferencial), o por constituir —a nuestro juicio— una auténtica cuenta pendiente (la igualdad de mujeres y hombres en la toma de decisiones), son objeto de atención.

El análisis prioriza, por lo demás, la experiencia española, si bien contrastada con diversas experiencias de otros sistemas de partidos en Europa y desde el contexto inevitable del marco constitucional europeo.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA SE SITUAN PRIORITARIAMENTE EN UN CONTEXTO MULTINIVEL

La realidad jurídico-política actual de los partidos políticos no puede entenderse en Europa si no es desde el denominado *multilevel constitutionalism*. La tónica dominante del gobierno multinivel hace que las formaciones políticas actuales compitan al mismo tiempo en varias arenas políticas, e incluso que el espectro político se amplíe con nuevos y particulares partidos políticos configurados para un nivel determinado, mostrando la realidad de una Europa plural en constante cambio, en la que, en cierto modo, el propio proceso descentralizador —interna y externamente— parece haber sido fruto, precisamente, de los partidos políticos como motor democrático.¹

La conjunción de ambos elementos —una articulación político-constitucional única (o casi única) estructurada en niveles y liderada por el proyecto europeo, más un proceso descentralizador que ha derivado en la apa-

¹ Ésta es una característica descentralizadora, cuyas primeras experiencias las encontramos en Alemania y Austria.

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA... 201

rición generalizada de un nivel intermedio de carácter regional—² aporta el reto constante, en consecuencia, de combinar unidad y diversidad, buscando el equilibrio entre las diversas instancias de ejercicio del poder político.³ Esto significa que los diversos intereses territoriales se van a construir a través de la competencia entre partidos, muchos de los cuales —aunque no todos— pueden hallarse presentes en diversos escenarios políticos, o pueden verse condicionados por éstos, por lo que aquéllos colaboran en la conformación y articulación del gobierno multinivel, en tanto existe una evidente confluencia de agendas y de estrategias políticas.

No obstante ello, más allá de una compartimentación o división territorial, lo que se produce es la confluencia en un mismo territorio de diversos niveles de gobierno, por lo cual el escenario se presenta, si cabe, para el propio sistema de partidos, considerados éstos como actores clave —entre otros— del panorama político, todavía más complejo.

Precisamente, la configuración del constitucionalismo europeo en perspectiva multinivel ha supuesto, en este caso particular, la aparición de ciertos incentivos para los partidos políticos,⁴ pues si bien a simple vista se produce

² Aunque los rasgos difieren, aludimos a los *Länder* en Alemania, regiones en Italia o comunidades autónomas en España, por citar algunos ejemplos.

³ A pesar de que la lógica de los sistemas de partidos (competir para expresar la voluntad general) y la de los sistemas descentralizados (garantizar la autonomía y diversidad) parecen caminar en sentidos opuestos, no se trata, sin embargo, de una relación “antagónica”. Como expone Pallarés, el sistema de partidos ha de representar intereses territoriales para poder llevar a cabo su función de articulación en un sistema descentralizado, al tiempo que el sistema institucional descentralizado necesita incorporar mecanismos que, a partir de las opciones territoriales, permitan definir una voluntad general. *Cfr.* Pallarés, Francesc, “Sistema de partidos y sistema político: un marco general de interrelaciones en contextos multinivel”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Tecnos-AELPA, 2006, p. 43.

⁴ Sobre estos incentivos, *cf.* *ibidem*, pp. 45 y ss. Asimismo, entre la ingente bibliografía véanse González Encinar, José J., *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984; González Encinar, Juan José (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992; Álvarez Conde, Enrique, *El derecho de partidos*, Madrid, Cóllex, 2004; Otto Pardo, Ignacio de, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985; Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996; Tajadura Tejada, Javier, *Partidos políticos y Constitución*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2004; Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Madrid, Cóllex, 2003; Blanco Valdés, Roberto Luis, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990; García Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985; Espín Templado, Eduardo, “Representación política y partidos políticos. Derecho de sufragio y régimen electoral. Una reflexión sobre los partidos políticos en las democracias constitucionales”, en Claverio Arévalo, Manuel Francisco (coord.), *El derecho público de finales de siglo: una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, 1997, pp. 129 y ss.; Montero Gibert, José Ramón *et al.*, *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid,

una competencia en procesos electorales separados o en espacios territoriales aparentemente distintos, la gobernabilidad general del sistema político resulta de la combinación, precisamente, de estos diversos niveles. Así, los partidos de ámbito estatal (en adelante, PAEs), configurados como partidos *catch-all* y, en consecuencia, flexibles, estarían dispuestos a ofrecer grandes pautas para acoger en su seno reivindicaciones regionales diversas, así como intentar responder a los más confrontados intereses;⁵ por otro lado, aquéllos coexistirían con partidos regionalistas fuertes (partidos de ámbito no estatal, en adelante PANEs), que pueden o no estar articulados con fuerzas regionalistas o estatales, no sólo al objeto de ejercer su influencia sobre el proceso electoral regional (sobre todo si existen conflictos territoriales respecto al Estado), sino también para intentar articular sus intereses hacia el sistema institucional estatal.⁶

A los niveles anteriores se sumaría la particularidad del ámbito europeo, donde es preciso considerar dos perspectivas diversas y decisivas para la configuración europea de los partidos políticos: la gestación de un derecho europeo de los partidos políticos común a los diversos Estados, al tiempo que el reconocimiento y fomento de partidos políticos que parece que pueden actuar en el ámbito europeo con voz propia.

En cuanto al primer aspecto, la conformación de lo que ha sido denominado un “derecho europeo de partidos políticos” se gesta desde dos instancias distintas, constituyendo un *corpus* jurídico elaborado principalmente desde el Consejo de Europa —y en su seno, sobre todo, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos—, pero también desde la propia Unión Europea, si bien su aparato normativo no ha tenido por el momento un desarrollo importante.

Desde la primera perspectiva, el elemento clave de Unión —por influencia alemana, francesa e italiana— ha sido la configuración de unos mínimos requisitos para la existencia de los partidos que confluyen en la idea de respeto a la democracia. En tal sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha caracterizado por la elaboración de

Trotta, 2007; Verge Mestre, Tania, *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos españoles, 1977-2004*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007; Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.

⁵ Al respecto, los dos grandes partidos estatales españoles (Partido Socialista Obrero Español [PSOE] y Partido Popular [PP]), o el sistema de partidos alemán o el británico.

⁶ Tal y como ocurre con el caso canadiense o con el Partido Socialista Catalán (PSC), formación de carácter regionalista que compete en la comunidad autónoma de Cataluña, y que se integra en la formación de ámbito estatal PSOE.

un cuerpo doctrinal más suave a la “vía alemana” y más cercano al “modelo español”.⁷ De este modo, el Tribunal permite que los partidos políticos que propugnen una ideología no democrática puedan disolverse cuando, a través de una “actuación reiterada y grave”, vulneren los principios democráticos que están en la base del sistema político, intentando subvertirlo por procedimientos distintos a los legalmente previstos. Cualquiera de estos modelos —y no sólo el alemán— se insertaría en la lógica de la denominada “democracia militante”, pues la democracia misma no puede pretender su propia destrucción y, por ello, no puede ser más que militante. Ahora bien, teniendo en cuenta, a partir de los mínimos fijados por este derecho europeo de los derechos humanos proclamado por el Tribunal de Estrasburgo, que hablamos de derechos, y que en tal caso, los límites han de ser interpretados de modo restrictivo, de tal forma que siempre quepan en este proyecto ideologías que, incluso, puedan inquietar, pero sin que la activación de sus acciones, sus medios y sus proyectos resulte frontalmente incompatible con la democracia misma.

Por su parte, desde la propia Unión Europea, siendo conocido que en los tratados originarios primó la visión economicista sobre la antropocéntrica, sólo en los inicios del siglo XIX hacen su aparición en el bloque normativo europeo escrito un conjunto de derechos, entre los cuales está la parti-

⁷ De acuerdo con el modelo alemán, la democracia militante es la que configuraría límites expresos a la acción política de los partidos, de tal forma que, de conformidad con la Ley Fundamental de Bonn y la jurisprudencia constitucional, aquélla exigiría a las formaciones políticas una adhesión ideológica a la Constitución y al resto del ordenamiento. Sin embargo, el modelo español configura otro tipo de democracia militante, ya que su objetivo es impedir que un partido pueda, con “su actividad” y de forma “grave y reiterada”, atentar contra el régimen democrático de libertades. En cuanto a la doctrina, valgan las referencias de Torres del Moral, Antonio, “Democracia militante”, en Carrasco Durán, Manuel *et al.* (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 2006, vol. I; Corchera Atienza, Javier *et al.*, *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Dykinson, 2008; Álvarez Conde, Enrique, *El derecho de partidos*, *cit.*; Montilla Martos, José Antonio (coord.), *La prohibición de partidos políticos*, Almería, Universidad de Almería, 2004; Iglesias, Mercedes, *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Granada, Comares, 2008. Respecto a la jurisprudencia europea, véanse Rodríguez, Angel, “Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Batasuna ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: protección «multinivel» de derechos en Europa y régimen de los partidos políticos en España”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35, 2010; Allué Buiza, Alfredo, “Libertad y seguridad en Europa: la protección del pluralismo y las experiencias de democracia militante”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 2006; García Roca, Javier y Santolaya, Pablo (coords.), *La Europa de los derechos humanos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009; Lasagabaster Herrarte, Iñaki (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004.

cipación política, y ligada a ella, los partidos políticos.⁸ Esta regulación se inspira, por un lado, en las disciplinas estatales, cuando se dice que aquéllos contribuyen a expresar la voluntad política de la ciudadanía de la Unión (artículo 10.4 *in fine* del Tratado de Lisboa [TUE]) y, en consecuencia, se configuran como cauce y canalización de los intereses ciudadanos. Pero junto a ello, y en el mismo precepto, los partidos políticos en este nivel supranacional europeo tendrían una misión propia que no es lógico encontrarla en otros niveles de gobierno: la de coadyuvar a la creación de una “conciencia europea”, pareciendo que pretende diferenciarse de las “conciencias nacionales”.⁹ Este último aspecto representa ciertamente una novedad, pues con ello parece quererse hacer referencia a un problema genuinamente europeo: el hecho de que la Unión lucha por conformar una auténtica “ciudadanía europea”, una “política europea” con entidad propia frente a las estatales, necesitando por ello paliar el denominado “déficit democrático” europeo, según el cual la Unión no es capaz de garantizar la posición de las personas, porque la participación ciudadana no se articula sobre quien representa a ésta (el Parlamento Europeo), sino que aquélla está gobernada, principalmente, por quien representa a los Estados (Consejo).

Los partidos políticos tienen un ámbito concreto de actuación en las instituciones europeas, en el seno de la propia Unión Europea, pues el Parlamento Europeo se elige mediante sufragio universal, y en este proceso son los partidos —como en otros comicios— los protagonistas y canalizadores de la voluntad ciudadana. De hecho, formalmente los partidos políticos se estructuran en el Parlamento Europeo por grupos políticos,¹⁰ lo cual debería ser un dato relevante para la conformación de un auténtico y propio nivel

⁸ Ello al margen de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconociera, como hizo con otros derechos, que el derecho de participación política pasiva y los partidos se integran en el acervo europeo en tanto principios generales del derecho, en lo que ha sido denominada la “vía pretoriana” de incorporación de un sistema de derechos fundamentales en el orden europeo. *Cfr.* Álvarez Conde, Enrique y Tur Ausina, Rosario, “Los derechos en el constitucionalismo: tipología y tutela *multilevel*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007; Rodríguez, Ángel, *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001.

⁹ Catalá i Bas, Alexandre H., “Los partidos políticos en la Constitución europea” y Guillem, Javier, “Estatuto y dimensión de los partidos políticos de dimensión europea”, ambos en Álvarez Conde, Enrique y Garrido Mayol, Vicente (dirs.), *Comentarios a la Constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

¹⁰ En tal sentido, en el actual Parlamento se observan los siguientes grupos políticos: el Partido Popular Europeo (demócratas europeos); Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo; Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa; Conservadores y Reformistas Europeos; Los Verdes/Alianza Libre Europea; Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica; Europa de la Libertad y de la Democracia.

européo de partidos. Sin embargo, un primer dato a considerar es el de que estos partidos europeos se caracterizan por ser agrupaciones donde confluyen heterogéneos partidos políticos de base estatal. Una lectura apresurada nos podría llevar a considerar que precisamente esta configuración impide que estemos hablando de auténticos partidos, pues la heterogeneidad citada les impediría canalizar en una única dirección la voluntad ciudadana, y luchar por el poder. No obstante, el problema no está tanto en este tipo de configuración de los partidos europeos en grandes grupos políticos, sino en la propia naturaleza de la Unión Europea y en su estructura política, es decir, en la propia aplicación del principio de la división de poderes a esta organización.

En efecto, la idea de que los partidos políticos europeos deben contribuir a democratizar la Unión —al margen de otros elementos que pudieran citarse y que afectan a la división de poderes europea— parece ser una especie de imposible jurídico si aplicamos los esquemas clásicos. Cabe señalar que en Europa, en realidad no es el pueblo europeo —tampoco los partidos supuestamente europeos, a diferencia de lo que observamos en los Estados— quien orienta la dirección política de la Unión, quien la gobierna —dicho de un modo más simple—, sino que es el Consejo de la Unión y, en consecuencia, los Estados mismos. El problema no radica, como suele decirse, en la ciudadanía de la Unión, sino en la división de poderes, porque la orientación primordial de esta organización se encuentra en manos de órganos débilmente ligados a la ciudadanía,¹¹ y si lo están, porque la ciudadanía ha de estar presente en buena lógica democrática, es a través de la “ciudadanía propiamente estatal”.

Si bien podría pensarse, por otro lado, que los partidos europeos en las instituciones europeas ejercen su influencia en tanto se ligan a gobiernos estatales, la heterogeneidad de los grupos políticos en el Parlamento Europeo —a la que aludíamos con anterioridad— y su falta de conexión directa con las instituciones de dirección principal de la Unión (la difuminación del Parlamento Europeo, en definitiva) provocan que aquéllos acaben, en cierto modo, también desvanecidos respecto a su capacidad de influencia sobre la política europea. Esto significa, en resumidas cuentas, que los partidos europeos pierden ese papel clave que tienen los partidos estatales internos y, en consecuencia, también la oportunidad de reflejar los intereses ciudadanos propiamente europeos. En definitiva, por paradójico que resulte, el protagonismo —que no el monopolio de la gobernabilidad europea, pues

¹¹ Biglino Campos, Paloma, “Tratado de Lisboa y pluralidad de ciudadanía”, en Matia Portilla, Francisco Javier (coord.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Granada, Comares, 2010.

son conocidos los esfuerzos europeos por incrementar el protagonismo del Parlamento Europeo en el procedimiento de codecisión, por no citar la influencia, ciertamente importante a nuestro juicio, del *soft law* del legislador europeo— estaría más en los partidos de los Estados miembros que se dan cita en las instituciones principales de dirección europeas, que en los propios partidos electos por el pueblo para defender intereses genuinamente europeos en el Parlamento. Expresado en otros términos, la entidad de los partidos europeos —tal y como pretende observarse desde los esquemas clásicos de gobierno— no es tal. Y es que en Europa, en definitiva, no puede dejar de mirarse a la política desde el prisma estatal, que al fin y al cabo es el eje del sistema.

Ello no significa, sin embargo, que no exista una “dimensión europea” para los partidos o un sistema de partidos “europeo”. Pero la respuesta, más allá de las clásicas vías que sean necesarias para democratizar la Unión y otorgar un mayor protagonismo a los partidos presentes en el Parlamento revitalizando esta institución, se encuentra en la misma caracterización “multinivel” del constitucionalismo europeo y, en particular, de los conceptos de ciudadanía y del propio sistema de partidos. Desde esta óptica, y sin poder entrar en más detalles, se trataría de considerar simultáneamente y observar la capacidad del sistema político europeo para alcanzar una aceptable retroalimentación entre el papel de los partidos políticos “propios” de la Unión y presentes en el Parlamento, la influencia de los partidos nacionales —representativos de intereses estatales— ante la Unión, y la capacidad de europeizar los propios partidos políticos estatales (no sólo a nivel central, sino también regional). En definitiva, el sistema de partidos europeos no se identifica sin más con los partidos políticos que actúan a nivel europeo, sino que en dicho sistema confluyen las tres vertientes expresadas. Esto ayudaría, en resumidas cuentas, a reconsiderar el propio concepto de “déficit democrático europeo”, pues desde una perspectiva multinivel el éxito de la Unión no está en influir en ella, sino en lograr que ella incida en el constitucionalismo estatal para que éste devenga europeo. Ello no sólo se consigue a través de la “presencia” en las instituciones europeas, sino en el modo de “hacer presente” a Europa en los niveles internos.

Desde otra perspectiva, y ya a nivel interno, el contexto multinivel exige considerar las fórmulas de descentralización política seguidas por los diversos Estados, porque así como en el federalismo dual (piénsese en el clásico modelo canadiense) los partidos siguen un camino separado según los niveles, configurándose los espacios políticos estatal-regional en términos

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA... 207

antagónicos,¹² en el federalismo cooperativo (que predomina por lo demás en Europa) aquéllos muestran una tendencia al desarrollo de organizaciones integradas (caso de Alemania, España e Italia) y hacia la articulación de planteamientos y estrategias políticas similares en los diversos niveles. Ello implica, en este último caso, que existen incentivos para los partidos estatales, de coordinarse a nivel regional, a tal punto que las propias elecciones regionales puedan llegar a “interpretarse” en clave central, constituyendo un interesante laboratorio respecto a los comicios estatales posteriores.

Los modelos territoriales descentralizados de tipo cooperativo ofrecen interesantes incentivos a los partidos estatales respecto a la toma en consideración de los intereses regionales, pues de un modo u otro (bien por la articulación del sistema competencial, el desarrollo de mecanismos cooperativos, o la participación directa de partidos regionales en las instancias del poder central), la influencia de este nivel de gobierno en las instancias centrales puede resultar determinante.¹³ En el caso español, el peso decisivo estaría en el tercer elemento citado (la participación de los partidos regionalistas en las instancias centrales del poder), ya que la configuración provincial de la circunscripción electoral prima a los partidos políticos regionales fuertes, que acumulan su peso político en determinadas circunscripciones, convirtiéndose, paradójicamente, en auténticos partidos mayoritarios en estos ámbitos geográficos. Por ello, el reto de los PAE está en reforzar su posición política en estos espacios territoriales regionales —sobre todo cuando no son, precisamente, partidos mayoritarios en los mismos—, incrementándose así sus esfuerzos por coordinar sus acciones en el nivel regional.

Por otro lado, si la gobernabilidad se observa desde la óptica de los partidos que se encuentran en la oposición, igualmente no es extraño que los espacios regionales se conviertan en un lugar desde el que se puede ejercer presiones e influencias sobre el gobierno central, mostrando —también desde la opción de las minorías políticas— las interrelaciones e influencias mutuas entre ambos espacios.

Si ello es así desde el punto de vista de la configuración de los partidos observados a partir de las instancias de poder centrales, no debe olvidarse, asimismo, las tendencias de los PAE articulados institucionalmente a nivel regional, a que sus instancias dirigentes —las denominadas “baronías territo-

¹² Frente al clásico modelo canadiense de separación se confrontaría el sistema de partidos austriaco, en donde prima más bien la uniformidad.

¹³ Pallarés, Francesc, *op. cit.*, pp. 49 y 50. Este autor pone de relieve cómo, en el caso alemán, la Unión Demócrata-Cristiana (CDU), cuando construía su propia mayoría, forzó al mismo tiempo la articulación de coaliciones paralelas en los *Länder*; todo ello, al objeto último de controlar el *Bundesrat*.

riales”— tengan un papel clave en la organización del partido a nivel estatal, pues esto implica una especie de vía indirecta de influencia sobre la política estatal y, por ende, sobre las diversas políticas regionales. Con ello se pone en evidencia, una vez más, que el gobierno multinivel desarrolla diversos e importantes incentivos, en sentido bidireccional, respecto al sistema de partidos.

Por lo demás, más allá de la singularidad referenciada, también es cierto que no existen grandes diferencias en las políticas planteadas por los PAE en su nivel central y en sus niveles autonómicos, resolviéndose la gobernabilidad más desde las propias instituciones dirigentes de los partidos que desde los programas políticos que les sirven a aquéllos de base.

No obstante las ideas expuestas en el sentido de evidenciar una intensa y continua coordinación de los partidos en los diversos espacios políticos que ocupan, también es cierto que pueden existir excepciones a las anteriores tesis. En este sentido, estas excepciones pueden ponerse de relieve, igualmente, en el caso español, pues la coordinación puede difuminarse si los partidos regionales tienen fuertes bases socioeconómicas, culturales o nacionalistas. En tales casos no son infrecuentes y constantes los riesgos de conflictos Estado-región y, en consecuencia, la posibilidad incluso de que lleguen a darse escisiones de partidos estatales a nivel regional.¹⁴ En efecto, las posibles asimetrías no poco infrecuentes en los sistemas institucionales en los Estados descentralizados —entendidas en su sentido político y no tanto jurídico, esto es, como aspiraciones diferenciadoras no resueltas, en nuestro caso, por el Estado autonómico— pueden trasladarse, asimismo, al ámbito de la configuración de los partidos políticos. Más en detalle, el sistema español —como ha podido avanzarse— se inserta en la dinámica del modelo territorial “cooperativo centrífugo”, con una configuración de tipo “mixto”, de carácter homogéneo pero con ciertas asimetrías,¹⁵ en el que confluyen dos arenas políticas en virtud del sistema de partidos políticos “autonómico”. Esto significa que en el Estado de las autonomías convivirían al mismo tiempo:

- De un lado, sistemas excéntricos, que se alejan de las pautas generales debido a la existencia de partidos de ámbito no estatal, de corte nacionalista (caso del País Vasco, Cataluña, Navarra, Canarias, etcétera), y que parecen intentar evitar ser “rehenes” del gobierno central; esto obliga a los PAE a intensificar sus esfuerzos de coordinación con el ámbito regional.
- Por otra parte, los sistemas comunes, los cuales se dan en el resto de comunidades autónomas españolas, lo que supone, en términos

¹⁴ Piénsese en el caso de Bélgica, o en el ya mencionado de Cataluña, en España.

¹⁵ En esta lógica se encontraría también el sistema de partidos italiano o el alemán.

generales, una especie de “duplicación” de las estructuras de los partidos, que actuarían simultáneamente a nivel estatal y a nivel regional.

A la vista de las consideraciones anteriores, si bien el federalismo cooperativo, que encuentra notable arraigo en el sistema europeo, fomenta la interacción de arenas políticas, se observa, sin embargo, que cuando faltan los elementos cooperativos o existe una incapacidad jurídico-política para dar respuesta a los planteamientos nacionalistas, se producen entonces ciertas tensiones regionales, hasta el punto de que el sistema de partidos deviene en un “modelo de adversarios”. En este sentido y salvando las distancias, piénsese en el proceso de centralización llevado a cabo con la reforma de la Constitución alemana en 2006, o también —casi de forma simultánea al caso alemán— en el proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía de algunas comunidades autónomas en España, con la interesante experiencia del Estatuto de Cataluña, el fracasado Plan Ibarretxe en el País Vasco o el Estatuto de Andalucía.¹⁶ Además, la incapacidad, por unos motivos u otros, de generar una cooperación estable entre ambos espacios —central y regional— introduce amenazas para la coordinación del propio sistema de partidos en los diversos espacios en que éstos articulan sus intereses. Si a ello se le suma la falta de conexión con el espacio europeo, entonces el constitucionalismo multinivel puede ver fracasados sus objetivos, pues los niveles sólo tienen sentido si son capaces de interactuar entre sí; de lo contrario, habría niveles, pero no un auténtico constitucionalismo multinivel.

III. PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL. ENTRE GOBERNABILIDAD Y REPRESENTATIVIDAD

Uno de los aspectos más relevantes, pero también más controvertidos, para el protagonismo y el espacio que pueden ocupar los partidos políticos en la

¹⁶ En este sentido, véanse Arroyo Gil, Antonio, *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2009; Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel, “Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006, http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=3&id_noticia=405884&id_categoria=7533; Albert i Rovira, Enoch, “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006; Álvarez Conde, Enrique, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel, 2006; Cruz Villalón, Pedro, “La reforma del Estatuto de las Autonomías”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 2, 2006; Vera Santos, José Manuel (dir.), *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, La Ley, 2009.

confrontación electoral es, sin duda, el del equilibrio entre la proporcionalidad del sistema electoral y la gobernabilidad del sistema político. Si bien, por una parte, se trata de conformar en las instituciones políticas una radiografía lo más fiel posible al electorado, suele admitirse, por otro lado, que ello no puede llevar aparejado un espectro político en las instancias del poder que haga ingobernable el sistema.

Este encaje entre proporcionalidad y gobernabilidad ha sido constantemente delineado por diversos tribunales constitucionales en Europa. El propio Tribunal Constitucional español legitimó en su momento la existencia de una barrera electoral del 3% en las elecciones estatales españolas y en el seno de cada provincia para poder acceder al reparto de escaños (igualmente, validó las barreras en los procesos electorales autonómicos), alegando precisamente que esta fórmula otorgaba la suficiente proporcionalidad para la gobernabilidad buscada.¹⁷ Esta doctrina, común por lo demás en el ámbito del derecho comparado europeo, y elaborada siempre a propósito de los sistemas estatales-regionales, ha sido dotada de una mayor consistencia por el Tribunal Constitucional Alemán. Así, en una reciente sentencia del 9 de noviembre de 2011, este Tribunal declaró inconstitucional la barrera exigida para poder acceder al reparto de escaños en el Parlamento Europeo, alegando su escasa proporcionalidad, pero sobre todo a partir de la propia naturaleza de esta institución, pues si bien es cierto que el Parlamento Europeo genera representación y legitimidad democrática, no produce gobierno, por lo cual no resulta viable ni encaja en el marco constitucional, la restricción impuesta —en tal sentido— por el legislador alemán.

En el caso español, desde la transición política de los años setenta del pasado siglo y, en consecuencia, en los primeros años de la democracia, la necesidad de construir un sistema político estable se tradujo en un especial cuidado por alcanzar el mencionado equilibrio proporcionalidad-gobernabilidad. De modo nítido se configuró un “gobierno parlamentario racionalizado de tipo presidencialista” en la línea del modelo alemán y, en consecuencia, altamente estable y con un notable rendimiento institucional desde la óptica de la estabilidad de gobierno y de cohesión interna respecto a la

¹⁷ SSTC 75/1985, 72/1989, 193/1989 y 225/1998. De particular relieve es esta última sentencia, pues el Tribunal Constitucional validó las fuertes barreras electorales exigidas en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias. En la doctrina, véanse Martínez Sospedra, Manuel, “Las cláusulas de barrera en la jurisprudencia del TC”, *Revista General de Derecho*, núms. 678-679, 2001, pp. 1911 y ss.; Álvarez Conde, Enrique y García Couso, Susana, “La barrera electoral”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, pp. 177 y ss.; Pérez Alberdi, Reyes, “Efectos de las barreras electorales. Estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, pp. 357 y ss.

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA... 211

orientación política, en palabras de Silvio Gambino.¹⁸ A la racionalización ha contribuido, asimismo, un característico bipartidismo atenuado, que dio lugar a la existencia de PAEs mayoritarios, que están sobrerrepresentados; PAEs minoritarios, que sufren una acusada infrarrepresentación, y PANEs de corte regionalista o nacionalista, que se convierten en partidos políticos mayoritarios en sus respectivas circunscripciones, en las que compiten como auténticas fuerzas políticas principales. Así pues, como bien argumentó el propio profesor Paoli durante el desarrollo de las jornadas, si los partidos políticos pueden ser grandes o pequeños dependiendo del “momento”, en nuestro caso añadiríamos que también pueden ser grandes o pequeños dependiendo del “lugar”, es decir, de la circunscripción (provincial en el caso español), pues —como señalamos— esta circunstancia convierte a los PANEs en auténticos partidos mayoritarios.

Las conclusiones a las que llegamos al observar el modelo español nos ponen en evidencia un sistema proporcional con “tendencias mayoritarias”, que parece propiciar la idea de la “alternancia” entre las grandes fuerzas políticas. A este resultado, meditado desde los inicios, se llega por la contribución de tres particulares elementos que confluyen de modo simultáneo: 1) la propia barrera electoral en cada provincia; 2) el tamaño de la Asamblea (350 miembros, considerado por ciertos sectores como pequeño), y 3) la magnitud de la circunscripción (la provincia, también de dimensiones reducidas). Por lo demás, en el contexto actual de crisis —no sólo económica, sino también social e institucional— parecen brotar tendencias ligadas a la reducción del número de miembros en los parlamentos (idea que afecta no sólo al Parlamento estatal, sino también a los parlamentos regionales) y en las propias corporaciones locales. Sin embargo, medidas como las expuestas podrían tener consecuencias no deseables para el funcionamiento del sistema democrático, pues contribuirían a acentuar el carácter bipartidista del espectro político, sacrificando la representación de los partidos políticos no mayoritarios.¹⁹

¹⁸ Gambino, Silvio, “Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 146, 2009, p. 15. Por todos, véanse Ruíz-Rico Ruíz, Gerardo y Gambino, Silvio (eds.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997. En particular y en clave comparada respecto a la obra colectiva, véanse Blanco Valdés, Roberto, “El parlamentarismo presidencialista spagnolo”, en Di Giovine, Alfonso y Mastromarino, Anna (eds.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, Giappichelli, 2007. Desde la teoría clásica del derecho constitucional, véase Mirkiné-Guetzévitch, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1936.

¹⁹ La crisis plantea cuestiones de notable envergadura para el funcionamiento de la democracia y de los propios partidos, pues en este contexto la lógica del sistema de partidos

Pero si a la luz de las observaciones anteriores ya anotábamos la tendencia a la racionalización del sistema, el legislador parece haber intentado incidir, todavía más si cabe, en ella a través de una reciente reforma de la legislación electoral no poco polémica. Mediante la Ley Orgánica 2/2011, reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General,²⁰ se ha previsto que los partidos políticos que no hubieran obtenido representación con anterioridad tengan que reunir el 0.1% de los avales en la provincia por la que decidan concurrir a los comicios. Ello ha dado lugar, a grandes cifras, a que si con anterioridad asistíamos a un registro de 3,000 partidos políticos en España, las formaciones que han podido concurrir en este caso a las elecciones (proceso electoral celebrado el 20 de noviembre de 2011) se ha visto notablemente disminuida. A pesar de ello, lo paradójico es que nos encontramos hoy con el Parlamento más numeroso de la joven democracia española (quince formaciones políticas), con unos resultados electorales que estabilizan a los grandes partidos políticos —en la línea dominante de la historia democrática española—; castigan, no obstante, al partido gobernante hasta antes de las elecciones de 2011 (Partido Socialista Obrero Español [PSOE]); a su vez, dan entrada con fuerza a diversas formaciones de corte nacionalista —aupadas por el privilegio a que antes aludíamos—, y diversifican e incrementan la oferta de los PAEs minoritarios (Izquierda Unida [IU] y Unión, Progreso y Democracia [UPyD]), lo cual constituye una novedad significativa respecto a comicios inmediatamente anteriores, aunque sus posibilidades de afianzamiento y consolidación sean remotas, por diversos factores de corte “mayoritario” del sistema. Todo ello, sin menospreciar la cantidad de votos recibida por una formación que se señala como vinculada al Movimiento 15-M:²¹ la formación política “Equo” llegó a alcanzar los 250,000 votos, lo que constituye una cifra nada despreciable.

del modelo de adversarios parece imperar sin límites, cuando lo cierto es que se requeriría que sobre aquél se impusiera más bien la lógica del interés público. *Cfr.* Martínez Sospedra, Manuel, “La revolución es una señora maleducada”, *El País*, 23 de julio de 2012.

²⁰ Al respecto, Álvarez Conde, Enrique *et al.*, *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2011; Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, “La reforma electoral en ciernes: a propósito del informe sobre la reforma electoral aprobada por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2010”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24, 2010, pp. 43 y ss.

²¹ Movimiento lanzado a partir de las elecciones autonómicas de mayo de 2011, por el que se busca la regeneración democrática del sistema, con mayor participación de las bases sociales, y que ha impregnado otros sistemas políticos. El movimiento ha tenido alguna proyección en el espacio político (en tal sentido, la formación Equo), y otra parte del mismo se ha convertido en una fundación. *Cfr.* Taibo, Carlos, *Nada será como antes. Sobre el movimiento*

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA... 213

En el fondo, tanto la tónica dominante de la línea tendencialmente mayoritaria del sistema español —a la que no resultan ajenas otras experiencias comparadas— como las últimas reformas acaecidas ejemplifican y se inscriben en un debate más amplio de relieve en el ámbito europeo. La acusada y creciente *partitocrazia* (“Estado de partidos”), presente y muy característica de los sistemas políticos estatales europeos, ha hecho surgir la idea de la necesidad de corregir la “democracia mediada” o asociativa (con pluripartidismo extremo, y que emplea fórmulas electorales de tipo proporcional), mediante una “democracia inmediata”, la cual parece implantarse en Europa con cierta fuerza. Con ésta se quiere subrayar la investidura directa del gobierno por parte del cuerpo electoral a través de una tendencia al uso de sistemas electorales (aunque no sólo depende de éstos) de tendencias mayoritarias; se plantea a los procesos electorales como auténticos plebiscitos respecto de quienes tienen el liderazgo en los partidos, y se pretende interpretar como la orientación más propicia para satisfacer las expectativas del electorado, evitar el conflicto democrático garantizando la alternancia política, e incrementar la transparencia en las relaciones entre instituciones representativas y ciudadanía. Se trataría con ello de buscar una democracia más “competitiva” y próxima a la ciudadanía, no tanto en el momento posterior —en sede parlamentaria, como pretende la democracia “mediada”—, sino con carácter previo —en la misma contienda electoral, como quieren subrayar quienes se declaran partidarios de la democracia “inmediata”—, pues desaparecería con esto el poder “posterior” de los partidos, o sea, en la misma sede de las instituciones representativas.²² Todo ello, al margen del que parece ser, a nuestro juicio, el motivo principal de la opción por este modelo democrático: la garantía de una alternancia más o menos tranquila —por no hacerse depender de formaciones políticas minorita-

15M, Madrid, Catarata, 2011; Ramonet, Ignacio, “Palabras de indignados”, *Le Monde diplomatique*, núm. 189, julio de 2011, <http://www.monde-diplomatique.es/?url=articulo/0000856412872168186811102294251000/?articulo=0cdc0ab8-faf7-4284-8a99-b7af57ab9ed5>; Alonso, Luis Enrique, “Un año después del 15-M, ¿el resurgir del conflicto social juvenil?”, *Temas para el debate*, núm. 211, junio de 2012; diversos artículos de la revista *Claves de la Razón Práctica*, núm. 215, septiembre de 2011, y núm. 218, diciembre de 2011; Vallespín, Fernando, “Redes sociales y democracia: ¿un cambio cualitativo?”, *Telos. Revista de Pensamientos sobre Comunicación, Tecnología y Sociedad*, núm. 89, octubre-diciembre de 2011, y otros artículos en el mismo número monográfico, en particular los de Ana Romero Siré, Eva María Ferreras, etcétera.

²² Cfr. Gambino, Silvio, *op. cit.*, p. 21. Este autor alude como caso paradigmático al español, pero tiene obviamente en mente la interesante experiencia italiana, caracterizada por una acusada —y podría decirse que incorregible— fragmentación partidista. Al respecto, sobre la situación italiana, véase Groppi, Tania, “Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, pp. 153-173.

rias— entre grandes partidos, y la búsqueda de la mayor estabilidad para el partido gobernante y para el completo funcionamiento del sistema.

Efectivamente, a pesar de haberse implantado en países como Italia o España el mencionado modelo democrático “inmediato”, no parece que *per se* tal modelo haya hecho desaparecer el protagonismo casi absoluto de los partidos políticos. Tampoco se observa que ello se haya traducido, en el modo en que una parte de la doctrina sostiene, en una mayor proximidad con la ciudadanía, tal y como ponen en evidencia los últimos movimientos por la regeneración democrática del sistema, acaecidos recientemente en nuestro país.

A nuestro juicio, estas tendencias mayoritarias no parecen cumplir con los objetivos que se le presuponen, pues para empezar no evitan el predominio de las estructuras de partido en las instituciones. La ciudadanía, de hecho, no parece percibir esa capacidad o fuerza de la sociedad para aminorar el papel del partido, ni para ejercer una efectiva disponibilidad sobre las instituciones. La lógica sociopolítica de los últimos acontecimientos, como ponen en evidencia los resultados del último proceso electoral de carácter estatal (noviembre de 2011), hace parecer que caminan de hecho por el sentido contrario. El modelo inmediato no ha provocado, después de treinta años de democracia, un incremento del voto útil, ni se ha consolidado la idea de que dicho voto servirá efectivamente para gobernar. Aunque puede haberse pensado que dicho voto se diluiría entre la sociedad, no parece que ello se haya visto como una ocasión clave para el ejercicio de una auténtica influencia directa sobre las instituciones, pues a pesar de este modelo nunca la sociedad ha visto decrecer el protagonismo partidista, sino más bien ha ocurrido al contrario: el protagonismo de los partidos se ha consolidado, mientras rebrotaba la idea de que el voto puede servir para compensar o contrarrestar el predominio de los grandes partidos.

Por otro lado, tampoco este modelo “inmediato” ha generado una relación de proximidad hacia la ciudadanía. De hecho, las tendencias han sido más bien inversas: la del alejamiento de la voluntad democrática de las instituciones gobernadas por los partidos, con el punto culminante que ha representado el movimiento del 15-M. Además, la proximidad no pasa —a nuestro juicio— de forma automática y directa, como pretende ponerse en evidencia, por la configuración de un modelo electoral de tendencias mayoritarias, requiriendo más bien de la confluencia de otros factores o de un concepto de democracia que vaya más allá del sistema electoral. Se trataría, pues, de configurar la democracia misma —con un sistema electoral proporcional o mayoritario— desde la idea de identidad y, en consecuencia, a partir del evidente protagonismo de los partidos en tanto relevantes sujetos

canalizadores de la voluntad ciudadana, y desde las mismas instituciones, considerando las estrategias necesarias para que las demandas sociales encuentren un fluido cauce bidireccional —y no sólo unidireccional— con las instancias de poder.²³ La democracia identitaria supondría que la sociedad se identifica con las decisiones tomadas, no tanto porque efectivamente se comparten o se coincide necesariamente en las mismas, pues ello supondría caer en un inaceptable mandato imperativo, sino porque las instancias de poder y los sujetos protagonistas, los partidos mismos, son capaces de articular una fluida bidireccionalidad entre electorado y representantes políticos a través de estrategias como la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas, el diálogo y la profundización en el mismo funcionamiento democrático interno de los partidos políticos.²⁴

Todo ello, sin ocultar que los procesos electorales siguen siendo primordiales en la articulación del sistema democrático, pues como señaló Ortega y Gasset en “La rebelión de las masas”: “La salud de las democracias, cualesquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el

²³ En tal sentido, por citar algunos ejemplos, piénsese en el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Nacional francesa, de 2 de julio de 2009, de reglas de transparencia y ética aplicables a la actividad de los representantes de intereses en la Asamblea Nacional, o a nivel estatal, en España, en el todavía Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 2012 (al respecto, véase <http://www.leydetransparencia.gob.es/>). Destacables son, igualmente, diversas iniciativas de *hard law* o *soft law* en el ámbito autonómico español: la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat Valenciana, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, y el Plan Director de Ciudadanía 2008-2011; la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana; la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana, y su Plan de Gestión 2007-2011, y el todavía Proyecto de Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto en Navarra. Pero junto a este modelo legislativo, la democracia participativa a través del *soft law* se ha desarrollado en Cataluña (Pla interdepartamental de participació ciutadana 2008-2010 o el más reciente Llibre verd de la qualitat democràtica, y el debate surgido en 2009 y 2010 para reforzar la participación ciudadana, con temas como la posible elaboración de una ley de participación). Asimismo, sobresale la simple puesta en marcha de prácticas participativas no articuladas en planes ni programas, como acontece en el caso aragonés a través de una “política de experimentación”, abriendo la posibilidad de una posterior institucionalización de esta práctica con la definitiva articulación de una norma con rango de ley. Desde la doctrina europea, véase por todos a Allegretti, Umberto, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Florencia, Firenze University Press, 2010, o el número monográfico sobre participación ciudadana coordinado por los profesores Josep María Castellá y Anna Mastromarino, *Perspectives on Federalism*, Torino, vol. 4, Issue 1, 2012, <http://www.on-federalism.eu/index.php>.

²⁴ Carreras Serra, Francesc de, “Los partidos en nuestra democracia de partidos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 91 y ss.; Álvarez Álvarez, Leonardo, “Lealtad constitucional y partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2002, pp. 445 y ss.; Virgala Foruria, Eduardo, “Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008, pp. 21 y ss.

procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Sin el apoyo del auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”. Aun siendo ello así, parece evidente que estos procesos electorales gozarían de mejor salud democrática desde planteamientos de corte identitario como los que hemos señalado.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. UNA RECIENTE DEMANDA PARA UN RETO PENDIENTE

Enlazando con las últimas ideas anteriores, los debates de mayor calado en los últimos tiempos parecen provenir de la búsqueda de vías simultáneas y enriquecedoras para la regeneración de nuestras a veces débiles democracias.

1. *El Movimiento del 15-M y sus diversos efectos*

A la crisis de la representación política, la cual parece haberse instalado en las modernas democracias europeas, ha de sumársele el ya aludido Movimiento 15-M, convertido en un punto de referencia clave en la búsqueda de una regeneración democrática española.²⁵ Un movimiento extrapolable a otros sistemas políticos donde movimientos similares de “indignados” parecen emerger, sin lugar a dudas, gracias a las nuevas tecnologías (redes sociales, etcétera).²⁶

Más allá de los posibles riesgos de instrumentalización política de este movimiento, que seguro los puede haber —o al menos, están fuera de dudas los intentos para que ello sea así por parte, incluso, de los propios partidos

²⁵ Al respecto, véase García Guitián, Elena, “Algunas reflexiones sobre la representación política”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Ciudadanía y política*, Madrid, Tecnos, 2004, pp. 57 y ss.

²⁶ En el contexto de los últimos comicios de julio de 2012, el movimiento estudiantil universitario que en México actúa con el nombre “Yo soy 132” se ha convertido en un serio opositor social a la formación política del PRI, que intentaba volver a la posición hegemónica que mantuvo durante tantos años, la cual fue alterada tras la ocupación del gobierno por el PAN desde 2000. Quizá, de forma un tanto parecida al Movimiento del 15-M o al de los estudiantes chilenos, aunque se trata igualmente de un movimiento ambiguo que en este caso particular reclama una mayor democratización de los medios y supone un ataque frontal al candidato priísta, pone en evidencia la aparición de un novedoso elemento en la contienda electoral. Así pues, sin suponer cambios trascendentales para el sistema —y al margen de las posibles consecuencias posteriores a las elecciones—, este movimiento sí parece haber obligado a las formaciones a enfocar los procesos de un modo más atento a la realidad social, tal y como ocurrió en el caso español.

que concurren históricamente a los procesos electorales—, lo cierto es que este movimiento parece haber contribuido a “remover las conciencias” de los partidos políticos, entrando en una nueva etapa la joven democracia española.

Piénsese, en tal sentido, en los diversos proyectos sobre gobernanza, transparencia política y democracia participativa presentados en los meses previos a las elecciones del 20 de noviembre en España, ante la Mesa del Congreso de los Diputados por formaciones políticas de variado signo (PP —principal partido de la oposición por entonces— y UPyD —formación política minoritaria de ámbito estatal—),²⁷ o finalmente, tras las elecciones del 20 de noviembre de 2011, el ya aludido Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 2012. Pues bien, a pesar de estas buenas intenciones, es conveniente no dejarse llevar por planteamientos democráticos optimistas, ya que son conocidas las resistencias de los partidos políticos por articular auténticas formas de democracia participativa y de buen gobierno, que sin lugar a dudas parecen coartar su libertad de acción. Sin negar el protagonismo de los representantes políticos, esto significa, por ello mismo, que será preciso no perder de vista los riesgos que puede conllevar esta vertiente democrática participativa, pues es evidente que a cualquier toma de decisiones no le resultará ajena la mediatización por los partidos o, lo que puede ser más grave, una tendencia al uso de este tipo de democracia como instrumento legitimador de decisiones previamente adoptadas o que pretendan adoptarse. Sin embargo, aun existiendo los riesgos, también es cierto que éstos pueden corregirse a través de una reflexión serena sobre su posible regulación. Igualmente, son interesantes, en tal sentido, las experiencias desarrolladas a nivel regional en España, pero también en Italia y Francia,²⁸ ya que, a grandes rasgos, no se trata de ofrecer sin más cauces diversos para la participación, sino de canalizar éstos de un modo auténticamente bidireccional, al tiempo que ello se acompaña de estrategias de buen gobierno y transparencia en la gestión pública.

²⁷ Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno —*BOCG*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 15 de julio de 2011, núm. 326-1—, y Proposición de ley presentada por el Grupo Mixto, sobre principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública —*BOCG*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 15 de abril de 2011, núm. 314-1—.

²⁸ En tal sentido, véase Tur Ausina, Rosario, “The Regional Construction of a Citizen Participation Model. Experiences and Elements of the Debate on Participatory Democracy”, *Perspectives on Federalism*, Torino, vol. 4, Issue 1, 2012, pp. 159-190, <http://www.on-federalism.eu/index.php>.

Por su parte, más allá de este efecto genérico comentado dirigido a remover las conciencias, es interesante observar en qué medida el mencionado Movimiento del 15-M se proyectó, en concreto, en el proceso electoral del 20 de noviembre de 2011. Así:

- Por un lado, es de observar tanto la incidencia directa de dicho Movimiento a través del escaño obtenido por la formación política “Equo” (por la circunscripción de Valencia, en coalición con la formación minoritaria “Compromís”) como los nada despreciables 250,000 votos recibidos por esta fuerza política en la totalidad del territorio español.
- Por otro, destaca —igualmente— la incidencia indirecta, pues el repunte de los partidos de ámbito estatal minoritarios parece haber difuminado la idea de “voto útil” que se había instalado en el panorama político español y que hacía caminar el sistema hacia un claro bipartidismo, el cual parecía estar fuertemente arraigado.

2. *El debate sobre el voto preferencial*

Desde esta misma lógica de regeneración democrática, pensemos, asimismo, en las diversas propuestas de algunos líderes políticos lanzadas, precisamente, antes de los comicios de noviembre de 2011, con respecto a la posible reforma del modelo electoral para introducir el denominado “voto preferencial”.²⁹ El debate ha parecido ser finalmente un tanto ficticio si se observa el perfil de los partidos políticos españoles, constituidos como auténticas maquinarias electorales y, en consecuencia, poco dispuestos a sacrificar la jerarquía interna de los mismos y el predominio de sus clases dirigentes. En cierta forma, la experiencia del Senado puede ser útil como aprendizaje previo. Efectivamente, en el caso del Senado puede el electorado escoger sus candidatos o candidatas de preferencia de modo abierto. Sin embargo, al margen de que la relevancia política de esta Cámara no sea comparable con la que tiene el Congreso de los Diputados, lo cierto es que prima la idea según la cual el sistema, en su totalidad, y el papel de los

²⁹ El PSOE incluía en su programa de gobierno una reforma del sistema electoral, la cual consistía en la posibilidad de aplicar listas electorales desbloqueadas con la viabilidad de voto preferencial a un número determinado de candidatos, de acuerdo con el modelo vigente en algunos países europeos; por otro lado, se comprometía a establecer para las elecciones municipales, y en consonancia con la reforma anunciada a nivel nacional, un sistema desbloqueado de listas, el cual permitiría a la ciudadanía preferir dentro de la lista presentada por cada formación política, a uno o varios de sus integrantes.

partidos, en particular, llevan a que el electorado vote a la lista completa de cada partido. Ello, dejando aparte los posibles errores de la persona que vota —pues no son infrecuentes las equivocaciones—, así como que en la votación al Senado, si no hay una votación íntegra a la lista de un partido, se está favoreciendo de forma indirecta al partido rival, ya que las personas candidatas electas son las que obtienen más votos. En efecto, éste no es el caso del Congreso, pues el voto se estaría dando siempre al mismo partido, con la variación únicamente de quienes resulten electos.³⁰

A pesar de las circunstancias reseñadas, y retomando ideas anteriores, prima —a nuestro juicio— el elemento y la resistencia proveniente de la configuración del partido como maquinaria electoral, poco dispuesta a sacrificar su cohesión para hacer prevalecer la representatividad o supuesta mayor cercanía de la persona candidata al electorado; este proceso, por lo demás, se podría hallar excesivamente mediatizado por las capacidades —quizá no tanto personales, sino también materiales o financieras— de los particulares candidatos, lo que empaña la idea de que mediante este tipo de reformas se consigue per se la participación política más activa del electorado, así como una fiscalización “igualitaria” y “general” por parte de éste.

Se dice, por otro lado, que esta práctica reforzaría la posición de las personas candidatas y obligaría a las cúpulas de los partidos a una selección más cuidadosa y de calidad de los candidatos. Sin embargo, conviene no perder de vista también la posibilidad de que el partido muestre su configuración como maquinaria electoral altamente jerarquizada, pues no sería extraño que se prescindiera de aquellas personas candidatas consideradas, en cierto modo, una amenaza por ser auténticos líderes individuales. La tendencia de los partidos a burocratizar su estructura y mantenerla altamente cohesionada podría explicar que fuera en la selección previa por el partido donde se haga primar un bloque de personas que no amenacen la jerarquía del partido, y aunque después la lista esté desbloqueada. Por lo demás, será complejo evitar que la sociedad deje de verse arrastrada por las siglas del partido político de referencia para hacer prevalecer una visión individualista (la persona candidata), que parece más propia del modelo anglosajón. Así, más allá de la personificación del proceso electoral en la figura de quien podría ocupar la presidencia del gobierno, no es demasiado probable que esta tendencia pase a reproducirse en el caso de todas y cada una de las personas que integran la lista. En cualquier caso, teniendo en cuenta to-

³⁰ Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, “Partidos y candidatos en el proceso electoral”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y diputado. XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 257.

dos estos elementos, el factor clave —a nuestro juicio— se encuentra en el hecho de que el partido político continúa siendo la primera llave: la de la confección de las listas.

En resumidas cuentas, hay sistemas donde no hay voto preferencial y, sin embargo, evidencian un claro acercamiento entre electorado-representantes, y otros con voto preferencial donde no se consigue tal objetivo. El “clima político” no parece que pueda hacerse depender, en consecuencia, de modo directo de esta fórmula.³¹ En definitiva, el voto preferencial no supone, por sí mismo, un mayor acercamiento entre electorado-candidato.

Por su parte, el Consejo de Estado, en su Informe del 24 de febrero de 2009, se mostró en cierta medida favorable al desbloqueo de candidaturas, estableciendo que podría aportar “el efecto muy beneficioso de acomodar mejor el resultado de las elecciones a la voluntad concreta de los electores”. Pero el Consejo vuelve a la opinión que anteriormente hemos expuesto —la relativa a la naturaleza de los partidos como auténticas máquinas electorales—, cuando señala que esta medida en tanto hace a los partidos políticos “más permeables a las tendencias dominantes en la opinión, pueden generarse en el seno de aquellos tensiones que dificulten la unidad de acción”.³²

En el fondo, la problemática se reconduce a la configuración de los partidos políticos limitada a su papel de auténticas maquinarias de lucha por el poder, dirigidas a capturar al electorado con técnicas de *marketing*,³³ y olvidándose de su consideración como personas jurídico-privadas con funciones de relevancia constitucional, entre las que cabe incluir una vertiente socializadora, por lo que son verdaderos elementos de cultura política capaces e idóneos para ejercer una notable pedagogía política.

3. *Democracia representativa, justicia social y participación equilibrada de mujeres y hombres*

En otro orden de consideraciones, pero igualmente en la lógica de la regeneración democrática y de la necesaria justicia social que acompaña a la democracia misma, se encuentra el debate sobre la “democracia paritaria”. Desde que en Atenas, en la Cumbre Europea de Mujeres al Poder celebrada

³¹ Bosch, Agustí, “Coloquio”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 162.

³² Puede consultarse en www.consejo-estado.es. Asimismo, véase la publicación del mencionado Informe en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

³³ García, Eloy, “Coloquio”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 166.

en 1992, se lanzara la idea de la participación equilibrada en la toma de decisiones, y en particular en los parlamentos, los diversos Estados europeos, sin lugar a dudas movidos por la conciencia impulsada desde Naciones Unidas y desde la Unión Europea, parecen haberse dirigido a una aparente fuerte lucha por la igual participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones y, especialmente, en el Poder Legislativo.³⁴ Sin embargo, a nuestro juicio, estos logros son más aparentes de lo que a simple vista se percibe.

Por un lado, hay ciertos países (fundamentalmente países nórdicos) altamente satisfactorios en la participación equilibrada de sus parlamentos, lo que viene ligado a la fuerte educación y conciencia igualitaria que existe en aquéllos, por lo cual adoptan la participación equilibrada de forma voluntaria. Ello puede explicar, quizá, que la normativa de la Unión Europea haya sido notablemente incisiva en este ámbito.

Por otra parte, en otros países (entre los que se encuentra España) la legislación ha sido influenciada por esta idea, introduciendo la obligación de que las listas electorales presenten una participación equilibrada de puestos para mujeres y hombres. En estos países, la satisfacción no es tanta como parece, pues a pesar de la norma, los porcentajes de mujeres rozan el 40%, cumpliendo en cierta forma con el mínimo marcado por las leyes, en consonancia con la definición de democracia paritaria marcada por la Unión Europea, que está identificada en realidad como “participación equilibrada”, pero no van a más, e incluso a veces van a menos si se observan tendencias como las de no colocar a las mujeres en puestos de salida y relegarlas a las últimas posiciones de los tramos en los que se requiere cumplir dicha participación equilibrada.

Finalmente, en países europeos sin legislación —e igualmente sin voluntarismo político al respecto—, las cifras son altamente decepcionantes. De hecho, como en el caso de Francia o Italia, donde a pesar de que sus Constituciones fueron reformadas, las cifras de mujeres en los parlamentos se mantienen en niveles excesivamente bajos. Asimismo, resulta paradójico que países donde el movimiento “sufragista” impulsó el voto de las mujeres, y en donde se gesta el constitucionalismo revolucionario europeo (Francia), no alcancen ni de lejos el ideal democrático que se espera: los porcentajes de mujeres son del 19.5% en Reino Unido, del 18% en Francia, y del 21% en Italia. Igualmente, por parecidos motivos, tampoco satisfacen las cifras en Estados Unidos, que se encuentran situadas en el 16.8%.

³⁴ Sobre la democracia paritaria, véase Sevilla Merino, Julia, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia, Institut Universitari d'Estudis de la Dona-Universitat de València, 2004.

Quizá, en el fondo, los obstáculos provengan de un erróneo enfoque sobre la cuestión, pues es posible que todavía perviva en las conciencias la idea de que la democracia paritaria supone la introducción de una mal llamada medida de “discriminación positiva” (teniendo en cuenta que la discriminación nunca puede ser positiva), de una “acción positiva” (parece que a favor exclusivamente de las mujeres, lo que resulta también un tanto sorprendente), o de las denominadas “cuotas” (palabra que ha perjudicado, más que beneficiar la participación equilibrada de mujeres y hombres en los parlamentos, pues califica a uno de los sexos, ocultando su legítimo derecho a ocupar el puesto que le corresponde). Así, mediante estas medidas se trataría simplemente de permitir que las mujeres ocuparan los parlamentos al margen o sin considerar, como suele decirse, la capacidad que se requiere para ello.

A nuestro juicio, este enfoque es esencialmente erróneo, ya que si existen cuotas de mujeres, también las hay de hombres, y porque estamos más bien ante la presencia de un igual derecho de representación si pretendemos que ésta, como debe ser, se asemeje a la división humana básica de la sociedad. Todo ello, teniendo en cuenta, además, que no es la meritocracia el requisito principal para acceder al cargo representativo, sino la propia libertad humana, en igualdad, para escoger a nuestros representantes políticos de entre las opciones que los partidos ofrecen. En cualquier caso, se trataría de evidenciar que en esta libertad de opción por los partidos, los méritos pueden hallarse, igualmente, presentes en mujeres y hombres, por lo que sólo se trataría de hacer realidad un principio de justicia social dirigido a reproducir en las instancias de toma de decisiones la división básica humana.

En el ordenamiento español, la participación equilibrada fue regulado por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en el artículo 44 bis, introducido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y aplicable a las instancias centrales, autonómicas y locales. Esta medida fue recogida en algunos estatutos, y se había generalizado en diversas comunidades autónomas, no obstante, con anterioridad a la ley estatal.

En tal sentido, la Ley balear 6/2002, de 21 de junio, y la Ley castellano-manchega 11/2002, de 27 de junio, establecieron la participación equilibrada mediante la modificación de sus respectivas leyes electorales y con una regulación muy similar. Aunque éstas fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional, finalmente en sendos acuerdos del Consejo de Ministros y del presidente del gobierno del 30 de junio de 2006 se solicitaría el desistimiento. De otro lado, en el País Vasco, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de hombres y mujeres, en su disposición adicional 4a., añadió un apartado 4 al artículo 50 de la ley electoral, previendo una auténtica democracia parita-

ria (50%-50%).³⁵ Contra esta norma se interpuso un recurso de inconstitucionalidad, que sería desestimado por la STC 13/2009. Para su resolución, el Tribunal se basó en la doctrina establecida en la STC 12/2008, que declaró con carácter previo la constitucionalidad del propio artículo 44 bis de la LOREG, en su redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007.

Para el Tribunal, en la medida en que el Parlamento Vasco ha introducido un porcentaje de representación mínimo de mujeres que está en la horquilla de la representación equilibrada de ambos sexos (un mínimo del 40% para cada uno de ellos), la cual ha sido establecida con carácter general por el artículo 44 bis LOREG, la regulación autonómica encontraría perfecta cobertura en la habilitación arbitrada por las Cortes Generales respecto a un eventual incremento autonómico de aquel mínimo común, que es aplicable, por lo demás, a todo tipo de elecciones en los términos previstos por la LOREG, pues se trata de una medida “suplementaria” para la promoción de la igualdad. Pero se añade, lo que es más interesante todavía, que esta habilitación tiene su cobertura en el artículo 9.2 de la CE, según el cual corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. A nuestro juicio, el Tribunal no acaba de acertar en la argumentación, pues añade que se trata de una medida de discriminación positiva en beneficio de la mujer.

Como decíamos, en primer lugar, la discriminación nunca puede ser positiva, debiendo optarse más bien por otra denominación, como la de “acción positiva”; pero además, a nuestro juicio, no existe acción positiva alguna en esta regulación o en esta medida en sí. En efecto, el Tribunal no acaba de incidir, sin embargo, en una argumentación que ha tenido mejor acomodo en el ámbito europeo e internacional. Así, mientras aquél intenta justificar la medida a partir del artículo 9.2, pareciendo que se adopta una medida de acción positiva a favor de uno de los dos sexos —principalmente de las mujeres, las cuales han estado infrarrepresentadas—, creemos que hubiera debido profundizarse en la idea de que la representación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones (y en este caso, en particular, en los procesos electorales) es una manifestación clave de la igualdad

³⁵ Se disponía a tal efecto que “las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes”.

real y efectiva de mujeres y hombres, pues en tanto la propia sociedad es biológicamente sexuada, ambos han de participar por igual en la conformación de las decisiones claves que les atañen. Se trata, por ello, más bien de una medida de equilibrio justo entre ambos sexos en la conformación de las decisiones que a todos nos afectan, pues habiendo representación de ambos sexos, no existe entonces exclusión relevante y se neutraliza, precisamente, la diferencia basada en el sexo.³⁶

Por otro lado, el Tribunal declarará que se ajusta a las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad exigidas por nuestra doctrina. Con ello, además de garantizarse, en todo caso, que los hombres —en teoría, como las mujeres, como no puede ser de otra forma— tengan siempre asegurado un porcentaje mínimo del 40% en las listas electorales. Pero también se sostendrá que la regulación legal es conforme con la Constitución, pues el Poder Legislativo no ha condicionado la composición de las candidaturas con arreglo a criterios diferenciadores determinantes de una dialéctica mayoría/minoría —como sucedería si se exigiera la presencia de un número o porcentaje de personas de determinada raza o de un cierto arco de edad—, sino que el criterio atendido es aquel que en todo caso, de manera universal, divide a la sociedad en dos grupos cuantitativamente equilibrados. Así, se señala, recurriendo de nuevo al artículo 9.2 de la CE, que se persigue que ese equilibrio material se traslade desde la sociedad a los órganos políticos de representación ciudadana, pues ello está en coherencia con el principio democrático. En definitiva, el objetivo es que la igualdad existente en cuanto a la división de la sociedad con arreglo al sexo no se desvirtúe en los órganos de representación política con la presencia abrumadoramente mayoritaria de uno de ellos. Por tales motivos, para el Tribunal, una representación política articulada desde el presupuesto de la división natural de la sociedad en dos sexos es perfectamente constitucional, pues ese equilibrio es determinante para definir el contenido de las normas y actos que emanarán de aquellos órganos. Así, con estas exigencias se garantiza que sea cual sea el programa político de quien concurre a las elecciones, no resulte discutible la finalidad misma de conseguir una representación integradora de ambos sexos, que es irrenunciable para el gobierno de una sociedad que está, necesariamente, compuesta de esta forma.³⁷

³⁶ Sobre la jurisprudencia constitucional, véase Figueruelo Burrieza, Ángela, “Representación política y democracia paritaria (a propósito de la sentencia del TC 12/2008, de 29 de enero)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 12, 2008.

³⁷ A la luz de los desarrollos expuestos, en Andalucía, el artículo 2o. de la Ley 5/2005, de 8 de abril, modificaría la Ley electoral 1/1986, de 2 de enero, en su artículo 23.1, estableciendo que “La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria,

La democracia paritaria no está, en resumidas cuentas, ligada a las ideologías de los partidos políticos (la experiencia así nos lo muestra), porque la igualdad misma no es una ideología, sino un principio constitucional ligado a la democracia misma. Por ello, al margen de los discursos apresurados sobre una presunta ideologización de la igualdad, sus dificultades tendrían una explicación más profunda: la reproducción de tendencias sociales que llegan hasta los propios partidos políticos que elaboran las mismas leyes de participación equilibrada de mujeres y hombres en los parlamentos, evidenciando una falta de crédito en las propias leyes que aquéllos gestan. Todo ello, dejando ahora de lado las probables —y quizá ya evidentes— repercusiones que un contexto de crisis económica, social e institucional pueda tener sobre las políticas de igualdad.

En definitiva, podría decirse que el ordenamiento español —y también algunos de otros países europeos— se encuentra plagado de normas de participación equilibrada tanto a nivel estatal como a nivel regional. Sin embargo, siguen reproduciéndose las dificultades por superar —o llegar— a la citada cifra del 40% en los parlamentos; por articular auténticos gobiernos paritarios; más aún, por reproducir en las escalas inferiores del poder la participación equilibrada, y en resumidas cuentas, por erradicar la falta de conciencia y trabajar por una mayor sensibilización en el tema. Esta situación es por lo demás comparable —por citar un ejemplo— a una legislación como la mexicana (Cofipe, 2008), que establece una regulación similar a la de la Ley Orgánica del Régimen Electoral español (artículo 44 bis), en la redacción dada en virtud de la reforma operada por Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad de mujeres y hombres. La conocida experiencia mexicana sobre la petición de licencias por mujeres parlamentarias y su sustitución por varones desdibuja, sin lugar a dudas, el propósito de la norma —la consecución de una participación equilibrada, la cual otorga un igual derecho a mujeres y hombres—, que los propios partidos políticos contribuyeron a perfilar, por lo que parece prioritario que la cuestión se replantee en términos de lealtad hacia los principios constitucionales, los cuales están en la base de las normas mismas.³⁸

mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares”. Esta norma también fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que desestimó el recurso en la STC 40/2011, remitiéndose a lo ya declarado con carácter general en las SSTC 12/2008 y STC 13/2009.

³⁸ Al respecto, véase Aguilar León, Norma Inés, “La participación de la mujer en los partidos políticos”, en Sánchez Gudiño, Hugo y Farrera Bravo, Gonzalo, *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2011, pp. 207 y ss.

V. EPÍLOGO. PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA: RESISTENCIAS FRENTE A LA NECESIDAD DE CAMBIO Y RENOVACIÓN

Desde cualquiera de las lógicas anteriores, las diversas y heterogéneas propuestas dirigidas a observar los movimientos de los partidos políticos en la construcción de un auténtico constitucionalismo multinivel, a evitar una utilización interesada del sistema electoral, y a profundizar en la calidad de la democracia, no suponen más que un intento por revitalizar ésta. La premisa es la misma: la capacidad de lograr una mínima identidad entre ciudadanía y representación de intereses públicos; de conseguir que exista una auténtica interacción y bidireccionalidad entre ellos, y de intentar que esa misma capacidad de identificación sea lo más plural posible, en un contexto transparente y responsable. El protagonismo de los partidos políticos desde este enfoque de la democracia ha de ser clave. Los partidos son y serán los actores principales de la obra —la gestión política—, aunque sea lógico pensar que sin público —ciudadanía— no habrá actuación que valga.

En el fondo, en todos estos debates sobre el papel de los partidos políticos en diversos niveles integrados en una misma lógica; sobre su diálogo, uso y abuso de las cuestiones electorales, y sobre la regeneración de la democracia misma no puede dejar de latir la idea del protagonismo de los partidos políticos, olvidándose frecuentemente que éstos son, sobre todo, agentes de socialización política, más que instrumentos propiamente de gobierno. La definición dada por el propio Tribunal Constitucional español es suficientemente significativa al respecto: “asociaciones de relevancia constitucional” (STC 3/1981). En consecuencia, los partidos políticos son entidades jurídico-privadas con funciones públicas, representativas de intereses sociales plurales, al tiempo que especialmente habilitadas para el cumplimiento de una labor de socialización política. Puede decirse que los retos del Estado de partidos se encuentran en la idea de su configuración como elementos creadores de cultura política, labor que no ha recibido la atención debida —no pareciendo existir un compromiso responsable—, y que ha de ser recuperada si no se quiere que la devaluación democrática no tenga vuelta atrás.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006.

- ALLEGRETTI, Umberto, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Florencia, Firenze University Press, 2010.
- ALONSO, Luis Enrique, “Un año después del 15-M, ¿el resurgir del conflicto social juvenil?”, *Temas para el debate*, núm. 211, junio de 2012.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, “Lealtad constitucional y partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2002.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique *et al.*, *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2011.
- y GARCÍA COUSO, Susana, “La barrera electoral”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001.
- y TUR AUSINA, Rosario, “Los derechos en el constitucionalismo: tipología y tutela *multilevel*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007.
- , *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel, 2006.
- , *El derecho de partidos*, Madrid, Cóllex, 2004.
- ARROYO GIL, Antonio, *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 2009.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, “El parlamentarismo presidencialista spagnolo”, en DI GIOVINE, Alfonso y MASTROMARINO, Anna (eds.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, Giappichelli, 2007.
- BOSCH, Agustí, “Coloquio”, en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2006.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, “Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006, http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=3&id_noticia=405884&id_categoria=7533.
- CARRERAS SERRA, Francesc de, “Los partidos en nuestra democracia de partidos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.
- CATALÁ I BAS, Alexandre H., “Los partidos políticos en la Constitución europea”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (dirs.), *Comentarios a la Constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- Claves de la Razón Práctica*, núm. 215, septiembre de 2011.
- , núm. 218, diciembre de 2011.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La reforma del Estatuto de las Autonomías”, *Revista de estudios autonómicos y federales*, núm. 2, 2006.

- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, “La reforma electoral en ciernes: a propósito del informe sobre la reforma electoral aprobada por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2010”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24, 2010.
- , “Partidos y candidatos en el proceso electoral”, en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y diputado. XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2011.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, “Representación política y democracia paritaria (a propósito de la sentencia del TC 12/2008, de 29 de enero)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 12, 2008.
- GAMBINO, Silvio, “Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 146, 2009.
- GARCÍA GUTIÁN, Elena, “Algunas reflexiones sobre la representación política”, en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Ciudadanía y política*, Madrid, Tecnos, 2004.
- GROPPI, Tania, “Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83.
- GUILLEM, Javier, “Estatuto y dimensión de los partidos políticos de dimensión europea”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (dirs.), *Comentarios a la Constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “La revolución es una señora maleducada”, *El País*, 23 de julio de 2012.
- , “Las cláusulas de barrera en la jurisprudencia del TC”, *Revista General de Derecho*, núms. 678-679, 2001.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1936.
- PALLARÉS, Francesc, “Sistema de partidos y sistema político: un marco general de interrelaciones en contextos multinivel”, en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Tecnos-AELPA, 2006.
- PÉREZ ALBERDI, Reyes, “Efectos de las barreras electorales. Estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001.
- Perspectives on Federalism*, Torino, vol. 4, Issue 1, 2012, <http://www.on-federalism.eu/index.php>.

- PORTILLA, Matia (coord.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Granada, Comares, 2010.
- RAMONET, Ignacio, “Palabras de indignados”, *Le Monde diplomatique*, núm. 189, julio de 2011, <http://www.monde-diplomatique.es/?url=articulo/0000856412872168186811102294251000/?articulo=0cdc0ab8-faf7-4284-8a99-b7af57ab9ed5>.
- RODRÍGUEZ, Ángel, *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001.
- RUÍZ-RICO RUÍZ, Gerardo y GAMBINO, Silvio (eds.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- SÁNCHEZ GUDIÑO, Hugo y FARRERA BRAVO, Gonzalo, *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2011.
- SEVILLA MERINO, Julia, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia, Institut Universitari d'Estudis de la Dona-Universitat de València, 2004.
- TAIBO, Carlos, *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15M*, Madrid, Catarata, 2011.
- TUR AUSINA, Rosario, “The Regional Construction of a Citizen Participation Model. Experiences and Elements of the Debate on Participatory Democracy”, *Perspectives on Federalism*, Torino, vol. 4, Issue 1, 2012, <http://www.on-federalism.eu/index.php>.
- VALLESPÍN, Fernando, “Redes sociales y democracia: ¿un cambio cualitativo?”, *Telos. Revista de Pensamientos sobre Comunicación, Tecnología y Sociedad*, núm. 89, octubre-diciembre de 2011.
- VERA SANTOS, José Manuel (dir.), *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, La Ley, 2009.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo, “Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008.