

ENCUESTA SOBRE EL CONTROL DEL PODER Y QUIENES LO EJERCEN

PRESENTACIÓN

Teoría y Realidad Constitucional tiene ya tras de sí una modesta historia de treinta encuestas que durante quince años hemos tenido la satisfacción de poder someter al criterio de los buenos catedráticos de Derecho Constitucional de que gozan nuestras universidades. Los temas han sido de muy diversa naturaleza, desde el referente al concepto y método de nuestra disciplina —que en dos ocasiones fue objeto de nuestra curiosidad científica y de interesantísimas y muy variadas respuestas—, hasta temas que la actualidad suscitaba al calor de una nueva legislación de desarrollo de las disposiciones constitucionales, o de sentencias importantes de nuestro Tribunal Constitucional o de otras *novedades*, pues al ser la nuestra una publicación periódica no debemos abstraernos de la actualidad. Y, por otra parte, no hemos querido dejar de cultivar con particular atención los grandes capítulos de la Teoría de la Constitución.

Recordado el sentido último del rótulo que encabeza esta revista, no le extrañará a nuestros sabios lectores, que las cuestiones que planteamos en las preguntas que configuran la encuesta del presente número versen sobre una de las paredes maestras de nuestra ciencia: el control jurídico del poder. Y naturalmente las preguntas tienen su marco en la Teoría y en la Realidad circundante.

Partimos así de una primera reflexión general sobre el control jurídico del poder, tema clásico que deriva desde el optimismo juridizante liberal hasta la pérdida de lo que un viejo constitucionalista español, que afortunadamente aún está entre nosotros, a la vista de la áspera realidad circundante denominó hace años «la pérdida de la fe ingenua en la fuerza conformadora del Derecho».

Nuestras encuestas quieren ser modestas excusas para que los catedráticos que nos honran con sus respuestas encuentren en los interrogantes meras escarpas, que puedan interpretar con libertad para de ellas colgar las reflexiones que sus buenas cabezas deseen desarrollar. Nuestros lectores ya conocen bien la gran apertura del ángulo con que se formulan las preguntas y la invitación adicional que siempre hacemos a los encuestados para que respondan solo a lo que deseen y en la forma que les parezca más acorde con sus preocupaciones o con sus inquietudes intelectuales.

El presente caso lejos de ser excepción, aspira a proseguir con nuestro tradicional respeto por el pluralismo que se observa entre los constitucionalistas españoles y por su libertad de aproximarse científicamente a las cuestiones medulares de nuestro área de conocimiento según su formación, toda vez que nuestra disciplina tiene una dimensión

valorativa, a la que no podemos escapar, pues posiblemente las valoraciones implícitas o larvadas están siempre presentes en el especialista, porque, como hace ya bastantes décadas afirmara Rudolf Laun: «Si bien a una astrónomo puede disculparsele que no se ocupe de la dinámica política, sería ridículo que un profesor de Derecho constitucional careciera de ideas propias en lo político».

Solo nos resta agradecer muy sinceramente el esfuerzo desplegado por quienes han tenido la amabilidad de responder a las preguntas de *Teoría y Realidad Constitucional* y el gran interés de que están dotadas las respuestas, como apreciarán los colegas lectores de nuestras páginas.

CUESTIONES

1. *En los momentos actuales, ¿considera oportuno recordar la importancia de la idea de control jurídico del poder en Derecho Constitucional?*

2. *Sabemos que la dinámica de todo Estado democrático depende no poco de su «Sistema de partidos». ¿Qué valoración haría de nuestro «Sistema de Partidos» y de su funcionamiento real?*

3. *¿Qué importancia atribuye a los órganos constitucionales «independientes», como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas..., y a otros órganos u organismos «independientes» creados por el legislador, como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores...? ¿Cómo cree que hay que entender su «independencia» y ¿cómo cree que se despliega en la realidad?*

4. *En relación con la pregunta anterior, ¿qué consideraciones cree conveniente hacernos sobre la independencia del Consejo General del Poder Judicial? ¿Cómo se traduce en la independencia de jueces y Tribunales?*

5. *¿Qué reflexiones pueden hacerse desde el Derecho Constitucional sobre la actuación de los partidos políticos en el Estado de las autonomías y sobre la dinámica que les ha llevado a exigir cada vez más autonomía, más competencias y más poder, y a utilizar todas las instituciones a su alcance, como, por ejemplo, las Cajas de Aborro?*

6. *¿Cree que desde las Comunidades Autónomas los partidos han desarrollado una política clientelar, ofreciendo a sus electores universidades, museos de arte contemporáneo, autovías,...? ¿Cómo constitucionalista, qué consideraciones le merece esta dinámica?*

7. *¿Qué opina sobre los sistemas de selección y formación de dirigentes de los partidos políticos en nuestro país y sobre su regulación jurídica.*

8. *Finalmente, querríamos recabar su opinión sobre lagunas y contenidos básicos de la legislación de partidos políticos, en lo relativo a su organización, funcionamiento, fundaciones afines, financiación....*

ENCUESTADOS

ROBERTO BLANCO VALDÉS, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago.*

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de La Rioja.*

JAVIER CORCUERA ATIENZA, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco.*

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA, *Catedrático (A) de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.*

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Málaga.*

RESPUESTAS

1. *En los momentos actuales, ¿considera oportuno recordar la importancia de la idea de control jurídico del poder en Derecho Constitucional?*

ROBERTO BLANCO VALDÉS

Sí, sin duda: en los momentos actuales y en cualquier otro del pasado o del futuro que quepa imaginar. Y ello por una sencillísima razón: porque el control del poder —jurídico o político— es consustancial al ejercicio de aquel en cualquier sociedad civilizada, no digamos ya en las sociedades democráticas, que dejan de serlo cuando el poder actúa sin control. Y, claro, si ese control es decisivo para la Constitución —que se conforma, en sí misma, desde sus orígenes, como un documento destinado a limitar el ejercicio del poder— ha de serlo también, a la fuerza, para el derecho que estudia la Constitución, es decir, para el Derecho Constitucional. Basta manejar cualquier manual de esa materia para comprobar que la temática del control del poder y, en más concreto, la de ese control juridificado, constituye siempre una parte central de sus diferentes contenidos. Si echamos la vista atrás podremos constatar también un hecho que considero extraordinariamente relevante: *El Federalista (The Federalist Papers)* que puede ser considerado, en sentido estricto, como el primer tratado de Derecho Constitucional de la historia o, cuando menos, como el primer comentario sistemático a un texto constitucional, está recorrido todo él por la preocupación por el control del poder, control que explica desde el sistema de la separación de poderes establecido en el texto de 1787 hasta sus previsiones sobre la ordenación federal de la Unión.

¿Hay hoy motivos para estar más preocupados en estos momentos, y para estarlo en España esencialmente, por el control jurídico del poder? La respuesta a esta pregunta debe ser, a mi juicio, igualmente positiva, pues en España pueden observarse hoy síntomas altamente alarmantes de mal funcionamiento —en algunos casos de muy mal funcionamiento— de órganos a los que la Constitución ha conferido tareas fundamentales en la esfera del control jurídico del poder: es suficiente con pensar en el Tribunal Constitucional y, ya no digamos, en el Consejo General del Poder Judicial, para llegar a esa conclusión. También en el Banco de España, por ejemplo, cuya imagen ha sufrido, tras el inicio de la crisis económica, un deterioro galopante, que ha llegado al punto de que las autoridades de la Unión Europea establecieran mecanismos de control externo sobre el controlador español de nuestro sistema financiero, lo que ha dejado por los suelos no solo su prestigio institucional sino también, de forma inevitable, el del conjunto del país. Por eso urge afrontar, en diversos órdenes, la adopción de las medidas necesarias,

de carácter político y de contenido legislativo, para reponer el prestigio institucional de todos los órganos citados, y de otros más que podrían mencionarse (el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas, por ejemplo) con el objetivo primordial de que todos ellos puedan cumplir, dentro de sus esferas respectivas, con las importantísimas misiones de control jurídico externo que tienen asignadas para llevar a cabo la vigilancia de la labor del parlamento, de la del Gobierno y de la que, como órganos que vertebran el funcionamiento de uno y otro, tienen las organizaciones partidistas.

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

El enunciado de la pregunta es algo amplio y la respuesta está por tanto condenada a mecerse entre lo impreciso y lo obvio.

La idea de control jurídico, vinculado por tanto, es en mi criterio importante pero secundaria si hablamos en un plano estrictamente constitucional. Al cabo, en una Constitución lo que importa es el complejo sistema de controles políticos dedicados a domar aquélla parte del poder social que el soberano ha decidido someter a reglas públicas, declarándolo por tanto *poder político*.

Pero ya desde Montesquieu, y hasta desde Maquiavelo y aun antes, sabemos que cualquier control del poder político es una técnica de alcance limitado. También por tanto las jurídicas, que no creo que a este nivel puedan llegar más allá que a remedar penosamente, en clave jurídico-normativa, las reglas y técnicas que vamos intentando construir para controlar el poder que constituimos. Una contradicción tan evidente como inevitable. Se trata cabalmente de evitar que el poder estatal creado como instrumento de dominación, incluso en clave jurídica, resulte convertirse en una amenaza de nuestro status fundamental de ciudadanos.

Hay pues en todo esto algo de universal y eterno. Se trata más de una pregunta o reto permanente que de algo a lo que pueda ofrecerse una respuesta. Y, en todo caso, es antes el control político y después la configuración jurídica de tal determinación.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

La respuesta es obvia: el Estado de Derecho es Estado definido y controlado por el Derecho. No menos obvio es que, en una Democracia, existen otros controles, aparentemente menos solemnes, sin los que el Derecho sirve para poco. Permítaseme comenzar con el texto más citado de *Del asesinato considerado como una de las Bellas Artes*, de Thomas De Quincey: «Si uno empieza por permitirse un asesinato, pronto no le da importancia a robar, del robo pasa a la bebida y a la inobservancia del día del Señor, y se acaba por faltar a la buena educación y por dejar las cosas para el día siguiente. Una vez que empieza uno a deslizarse cuesta abajo ya no sabe dónde podrá detenerse». No voy a intentar seguir el paralelismo ordenando de mayor a menor comportamientos que han acabado en una situación en que las encuestas ponen de manifiesto la falta de sintonía de la ciudadanía hacia sus representantes. A ello se suma la desconfianza hacia las vías jurídicas como instrumento para controlar los excesos de la privatización de rentas por

parte de partidos y de políticos sin que ello implique necesariamente responsabilidades políticas ni, en su caso, penales.

Quizá la vía para que vaya imponiéndose el control jurídico del poder sería empezar a no dejar las cosas para el día siguiente, practicar la buena educación... hasta conseguir que la recuperación de los valores éticos haga inexcusable el desarrollo de controles internos por parte de los partidos y de controles judiciales más rápidos y efectivos.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Además de recordar la idea de control jurídico del poder es preciso devolverle vigencia pues si algo caracteriza el momento que estamos viviendo es el protagonismo de los actores económicos y financieros, y su capacidad para imponer cambios, incluso en las normas constitucionales, en el seno de los Estados. A esta situación se ha llegado, entre otras razones, después de un prolongado proceso de supresión de controles jurídicos sobre dichos poderes.

Y por lo que respecta a los órganos estatales, asistimos a un importante renacimiento de las inmunidades del poder, especialmente acusadas en el caso del Ejecutivo, que en los inicios del constitucionalismo moderno parecía la institución menos poderosa.

Este ascenso del Gobierno está a su vez muy relacionado con el asunto que nos ocupa en esta encuesta, pues el triunfo de la jerarquía y de la burocratización dentro de los partidos, y de las organizaciones sociales en general, ha contribuido a que esos mismos principios de funcionamiento se trasladaran a las instituciones en las que aquéllos se han asentado. Es conocido que el progresivo afianzamiento del Ejecutivo se debe también a la creciente complejidad social, económica y tecnológica; a la imperiosa necesidad de adoptar medidas de manera rápida, y a las obligaciones y compromisos que los Estados han ido adquiriendo a resultas de su carácter social.

Esta preeminencia del Gobierno y, por tanto, de la formación política que ha alcanzado el poder, se constata tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios y adquiere especial notoriedad cuando se manifiesta en la que, en teoría, era la función propia y esencial del Parlamento: la legislativa. Es el Gobierno el que propone la mayoría de las iniciativas y, aunque las Cámaras pueden enmendarlas, muy pocas no se convierten en ley en la forma prevista y diseñada por el gabinete. Es más, como señala Maurice J. Vile, los cambios durante el procedimiento legislativo tienden a ser marginales y, en ocasiones, se deben al interés del Gobierno en enmendar su propio texto al advertir algún error o como resultado de un cambio de criterio. A esta facultad del gabinete de alcanzar sus objetivos legislativos —en ocasiones frente a una considerable oposición fuera del Parlamento, como está sucediendo en la actualidad en España— la denominó «elective dictatorship» el Lord Chancellor Hailsham en un programa de la BBC en el año 1976.

Es cierto que mantiene su vigencia el principio de reserva de ley como un ámbito del ejercicio de la función legislativa que debe escapar al control que lleva a cabo la formación política mayoritaria. Pero si ésta tiene, como no es extraño en España, el respaldo parlamentario suficiente para aprobar las leyes que van a regular la materia

reservada, el procedimiento legislativo no dista mucho, desde la perspectiva de la oposición, de ser una más de las funciones de control al gobierno-legislador y no tanto de participación de las cámaras o, al menos, de la minoría en la función legislativa, pues su tarea será más bien de denuncia ante la opinión pública de las consecuencias que se derivarán de la aprobación de una determinada ley.

Pero en los últimos años estamos asistiendo a otra huída del ya exiguo control sobre la mayoría a través del ejercicio abusivo de la figura del Decreto-Ley, que se emplea sin recato para hurtar al debate público la aprobación de normas que tendrían que revestir la forma de ley. Como mínimo llama la atención que un Gobierno que cuenta con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados haya aprobado 29 Decretos-Leyes a lo largo de 2012. Y lo que ya resulta directamente censurable es que varios de esos Decretos no cumplan el presupuesto habilitante exigido por el artículo 86 de la Constitución; a título de ejemplo, cabe citar el Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, que omite toda justificación sobre estas exigencias y se limita a decir, en un lenguaje manifiestamente mejorable, que «se considera importante favorecer que los obligados tributarios puedan ponerse voluntariamente al corriente de sus obligaciones tributarias regularizando también situaciones pasadas, siguiendo en esta línea la norma penal que admite la exoneración de responsabilidad penal por estas regularizaciones voluntarias efectuadas antes del inicio de actuaciones de comprobación o, en su caso, antes de la interposición de denuncia o querrela...»

Otra muestra de la vigencia de las «inmidades del poder», también del Ejecutivo, es la actual regulación del indulto, que data de la reforma de la Ley de 1870 llevada a cabo en 1988. El vigente artículo 30 dispone: «La concesión de los indultos, cualquiera que sea su clase, se hará en Real Decreto que se insertará en el Boletín Oficial del Estado», lo que implica que, a diferencia de lo que se exige a cualquier acto administrativo, no hace falta la motivación o explicación como forma de rendir cuentas a la ciudadanía cuando se trata de un indulto.

En suma, constatado lo anterior —que el gobierno del Estado recae en la formación política que obtiene el respaldo democrático necesario y que el Poder Ejecutivo se ha ido liberando de cualquier instrumento eficaz de control— se hace necesario un replanteamiento de las relaciones que han de presidir todo el entramado constitucional para recuperar el necesario control del poder.

Mencionaremos a continuación algunas propuestas.

El proceso de formación y manifestación de la voluntad popular que luego ha de reflejarse en las decisiones estatales ha de ser intrínsecamente democrático, lo que demanda un desarrollo eficaz del principio de concurrencia entre las diferentes opciones políticas que lo hacen posible. La igualdad inicial existente entre los ciudadanos debiera trasladarse a quienes se han convertido en actores de la representatividad política, requisito que, como es conocido, no se cumple en algunas de las fases más relevantes del proceso electoral (presentación de candidaturas, campaña electoral, financiación pública), en las que se contienen cláusulas que tienden a la perpetuación de una determinada representatividad, primando a las opciones políticas presentes en las instituciones parlamentarias y, dentro de éstas, a las mayoritarias sobre las minoritarias.

El respeto al pluralismo y a la igualdad de oportunidades que el principio democrático demanda hacen necesaria la reforma de estas disposiciones legales para eliminar las desigualdades carentes de justificación.

En segundo lugar, una vez producida la elección plural y democrática de los integrantes de las instituciones políticas representativas, es preciso deslindar qué órganos del Estado han de ser expresión de la representatividad política y cuáles deben permanecer al margen de la misma para evitar la distorsión de su naturaleza jurídica. En definitiva, dónde ha de hacerse presente el aspecto político y dónde el institucional, evitando la irradiación del criterio de decisión propio de las instancias políticas a aquellas sedes que por su propia estructura y finalidad (órganos de gobierno del poder judicial, Tribunal Constitucional, órganos superiores de la Administración Pública,...) han de permanecer ajenas a la impronta partidista dado que el ordenamiento les confiere una posición de neutralidad política precisamente para hacer posible el desarrollo armónico de aquellas otras que sí deben reflejar una concreta orientación política.

En tercer lugar, y admitido que para hacer viable la dirección política eficaz del Estado es imprescindible una íntima conexión entre el gabinete y la mayoría parlamentaria, también debe estar claro que la tarea de controlar la acción del Gobierno y, por extensión, de la mayoría parlamentaria, corresponde a las formaciones minoritarias presentes en las Cámaras. Con este fin deben articularse las garantías necesarias para que esta función pueda llevarse a cabo sin que la mayoría tenga la posibilidad de obstaculizarla de manera tal que se desnaturalice esta labor, tal y como sucede con profusión en la actualidad, en que al amparo de las normas vigentes se ha pasado de la ausencia de control del Parlamento a la casi inoperante función de control en el Parlamento.

Como ya dijo James Madison, en toda sociedad políticamente constituida, los partidos resultan insoslayables por lo que el objetivo debiera ser crear la igualdad política, recortar las ventajas *innecesarias* que unos pocos puedan tener, reconducir la riqueza excesiva a un estado intermedio, abstenerse de adoptar medidas que puedan operar diferentemente sobre intereses diferentes, y hacer que un partido se convierta en freno de los otros. «Si este no fuera el lenguaje de la razón, en todo caso es el lenguaje del republicanismo».

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA

El control jurídico del poder es la idea clave de todo Estado de Derecho, por lo tanto no cabe duda de que es oportuno tenerla presente en todo momento, no solo en los momentos actuales. Ciertamente, la CE distingue entre «los ciudadanos» y «los poderes públicos» cuando afirma que ambos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, pero es evidente que el efectivo sometimiento a normas de los que detentan el poder es el criterio dirimente para poder hablar con propiedad de Imperio de la Ley.

En todo caso, sí es cierto que la crisis económica actual no solo ha deparado en nuestro país un importante vaciamiento de los fundamentos de nuestro Estado social y está obligando a replantearse los instrumentos de nuestro Estado democrático, sino que está además contribuyendo a que salgan a flote las imperfecciones de nuestro Estado de

Derecho, que ya de por sí adolece, incluso en situaciones de normalidad, de un nivel de cumplimiento por debajo de la media de la UE, sobre todo en determinados ámbitos (por ejemplo, las cuestiones financieras y fiscales).

En ese sentido, sí es oportuno subrayar la relación entre los actuales momentos de crisis económica y sus efectos sobre la exigencia de que las normas que regulan el ejercicio del poder se cumplan efectivamente. La necesidad de reforzar los mecanismos mediante los cuales la sociedad se asegura de que los poderosos se someten igualmente a las reglas que son aplicables a todos es también, sin duda, una de las enseñanzas que no está proporcionando la crisis.

2. *Sabemos que la dinámica de todo Estado democrático depende no poco de su «Sistema de partidos». ¿Qué valoración haría de nuestro «Sistema de Partidos» y de su funcionamiento real?*

ROBERTO BLANCO VALDÉS

Como es bien sabido, los sistemas de partidos son piezas clave para el correcto funcionamiento de los regímenes políticos democráticos dado el extraordinario protagonismo que corresponde a las organizaciones partidistas en el funcionamiento de las instituciones y en la dinámica política de la sociedad. Nuestro sistema de partidos tiene —o ha tenido— varios problemas que, para ser operativos, intentaré resumir en torno a las siguientes variables.

El primer gran problema, por su gravedad ética, venía dado por la existencia entre nuestros partidos de uno que era el frente político de un grupo terrorista: hablo, claro está, del entramado criminal que formaban ETA y Batasuna y sus marcas diferentes. La ilegalización de Batasuna, aunque vergonzosamente tardía (algo por lo que los españoles y, de modo muy especial, nuestros dirigentes deberemos hacer algún día el correspondiente «acto de contrición») acabó con el escándalo político y moral de que un partido controlado por un grupo armado pudiese competir en pie de igualdad y con todas las ventajas que el ordenamiento jurídico reconoce a los partidos democráticos. Más tarde, el abandono por parte de ETA de la lucha armada (que no de las armas, por el momento) ha colocado la cuestión lógicamente en otro plano, aunque todo indica que debemos permanecer vigilantes para evitar que el gran elemento de normalización democrática que supuso en España la ilegalización de Batasuna pudiese desaparecer en un contexto de renacimiento de la violencia terrorista. Si ésta es, en todo caso, una cuestión en cierta medida del pasado (algo que, esperemos, se consolide definitivamente) los otros problemas que mencionaré a continuación siguen, por desgracia, estando bien presentes.

Nuestro sistema de partidos está condicionado, como todos los existentes en el mundo, por el sistema electoral que, en el caso concreto de España, provoca, en elecciones generales, efectos claramente disfuncionales. Me refiero ahora a la muy reducida proporcionalidad del sistema (debida no tanto a la fórmula D'Hondt, como al gran número de distritos electorales y en consecuencia a su reducido tamaño medido en número de escaños asignados), lo que determina la extraordinaria dificultad para que aparezca

un tercer (o cuarto) partido nacional que pueda jugar como bisagra de los dos grandes cuando el que obtiene la victoria electoral no gana con mayoría absoluta y debe por tanto recurrir a una o varias fuerzas para asegurarse esa mayoría en el Congreso. Aclararé que IU no puede cumplir ese papel, pues su ubicación en el espacio de la izquierda lo inutiliza como auténtico partido bisagra (no, claro, como eventual socio del PSOE). Pues bien, cuando se produce la situación que acabo de describir (gobierno del PP o del PSOE en minoría) su efecto es ya bien conocido: el papel de partido de bisagra lo han venido desempeñando en España fuerzas nacionalistas (esencialmente CiU y PNV y, en menor medida, ERC o el BNG durante la presidencia de Rodríguez Zapatero) que, lejos de comportarse como auténticos partidos de gobierno, socios leales del mayoritario, actúan con él como meros grupos de presión, con una finalidad *extractiva* consistente en utilizar su privilegiada posición político-parlamentaria para obtener ventajas comparativas para sus respectivos territorios. Tal situación, de la que existe una prolongada experiencia que ha permitido comprobar los problemas que genera ese esquema de funcionamiento institucional, sería menos grave si nuestro modelo territorial (y, dentro de él, nuestro sistema de distribución de competencias) estuviera razonablemente cerrado y estabilizado. No estándolo, como por desgracia no lo está, lo que acontece cuando existen gobiernos minoritarios del PSOE o del PP con apoyo externo de uno o más partidos nacionalistas, es que los resultados de sus alianzas para formar una mayoría parlamentario-gubernamental estable no afectan solo a las políticas públicas —que es lo normal y habitual en todos los países en que existen gobiernos en minoría apoyados por partidos bisagra— sino a la propia definición del marco territorial, lo que constituye una clara y grave anomalía del sistema político español, que encuentra su origen al menos parcialmente, en las peculiaridades de nuestro sistema de partidos. Lo sucedido con el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 no es el único ejemplo de lo que acabo de apuntar, pero es, sin duda, el mejor de los que pueden elegirse a los efectos de ilustrarlo con toda claridad: en la aprobación final de un texto políticamente disparatado y plagado de previsiones inconstitucionales (como luego constataría, aunque solo por la vía de la interpretación conforme, el Tribunal Constitucional), texto que alteraba de manera sustancial el modelo autonómico español, jugó un papel esencial el apoyo final al nuevo Estatuto por parte del entonces presidente del Gobierno (Rodríguez Zapatero), quien decidió ese apoyo en gran medida como un medio de garantizarse el sostén de su Gobierno minoritario por parte del nacionalismo catalán.

La última de las características, a mi juicio problemáticas, de nuestro sistema de partidos no me parece menos preocupante que la anterior, sino más, visto la evolución de los acontecimientos en Cataluña, repetición de los que tuvieron lugar en su día en el País Vasco con motivo del impulso por parte del ejecutivo autónomo del llamado Plan Ibarretxe. Hablo, obviamente, de la deriva soberanista del que en su día se denominó en España (con más o menos acierto) nacionalismo moderado vasco y catalán, deriva que supone un desafío de grandes proporciones a la pervivencia del Estado y de su Constitución, según está bien a la vista cuando (enero de 2013) se contesta esta encuesta. No negaré, claro, la legitimidad de las posiciones nacionalistas, ni la explicación histórica que puede encontrarse para justificar su existencia, pero ni una ni otra cosa deben llevarnos a olvidar, a mi juicio, que la existencia de partidos nacionalistas soberanistas constituye un problema de primera magnitud no solo para cualquier sistema de partidos, sino para

cualquier sistema político. El caso de Québec, en Canadá, y, en mucha mayor medida, el de Bélgica, lo demuestran de un modo concluyente. Me he referido a la cuestión en el epílogo de mi libro *Los rostros del federalismo* (Madrid, Alianza Editorial, 2012) y remito al lector a lo allí analizado con detalle.

Con independencia de todo lo apuntado, y sin que resulte contradictorio con ello, lo cierto es que si contemplamos el sistema de partidos español en su conjunto y en todo el período que va de 1977 a la actualidad, creo que puede afirmarse que, pese a los diversos problemas que he subrayado previamente, nuestro sistema ha tenido la ventaja, difícilmente discutible, de que ha sido capaz de combinar razonablemente representatividad y gobernabilidad, lo que constituye, creo, la gran prueba de fuego de cualquier sistema de partidos. El nuestro es manifiestamente mejorable, pero es mejor, sin duda, que otros existentes en Europa, como, por ejemplo, el italiano, objeto de deseo de muchos intelectuales españoles durante los años setenta, ochenta y primeros noventa del pasado siglo.

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

Solemos llamar sistema de partidos al conjunto de posiciones y relaciones existentes entre las organizaciones políticas que cuentan, típicamente aquéllas que obtienen representación parlamentaria significativa. Yo no estaría sin embargo tan seguro de la existencia de una relación de dependencia del Estado democrático respecto del sistema de partidos. Es decir, que no veo claro que el Estado democrático —una tan compleja construcción jurídico-política— pueda ser visto como una *variable dependiente* del sistema de partidos.

Obviamente un Estado democrático, es decir, dotado de un sistema de representación política de acuerdo al principio de soberanía popular contiene también un sistema de actores políticos —partidos— que articulan esa representación al precio de situarse progresivamente en el interior del propio Estado entendido aquí como institución. Este es hoy un precio del mantenimiento de los sistemas democráticos. Pero esto es lo que se describe en el artículo 6 CE.

Hasta hoy hay una verdad cierta: a más complejidad estatal, a mayor imputación de funciones de intervención del estado en la sociedad, mayor inserción de los partidos en los procesos esenciales de decisión estatal.

Ello significa que todo proceso político e institucional se articula en base a las posiciones que estos actores —definidos como centrales en todos los estados democráticos— adoptan atendiendo, en lo políticamente posible, a sus apoyos electorales. Para este comportamiento, pautado de acuerdo a criterios políticos, no hay juez alternativo distinto a la voluntad de los ciudadanos.

Si entiendo bien el metalenguaje que pretendo adivinar en la pregunta, me situaría más bien en la posición contraria. Concibo a los partidos políticos en la actualidad, como menesterosos actores en un proceso crítico que frecuentemente les rebasa. Esto no me mueve a ningún tipo de compasión hacia estas organizaciones (sí claro hacia los sufridos conciudadanos que los integran), pues parece impropio que esta sensación se

asocie a lo que en definitiva son: organizaciones especializadas en la acumulación y el uso del poder político. Para eso están constitucionalizados.

Puede, y debe discutirse, el uso que hacen del poder que acumulan y reciben. Esto forma parte esencial de un sistema democrático. Incluso la escasa valoración ciudadana que recogen, pero que no debe extrapolarse pues es precisamente a tan poco respetables organizaciones a las que otorgan su confianza política un incontrovertido número de votos ciudadanos. La convivencia, la tensión, entre estos datos tan solo aparentemente incongruentes o contradictorios son la clave de un sistema democrático vivo. Y hasta la materia de que se teje el frágil hilo de la legitimidad política.

Pero no asocio los partidos políticos en general, y mucho menos los españoles, a una imagen de prepotencia, de organizaciones que oprimen otros poderes *más* legítimos. En un sistema democrático un amplio respaldo electoral no proporciona garantías de acierto, ni de legalidad, pero sí la legitimidad precisa —obtenida mediante competición electoral— para la realización de las acciones atribuidas por la norma constitucional.

En general, el funcionamiento «real», por honrar las comillas de la pregunta, parece aludir, o así lo interpreto, a la desviación entre un *deber ser* jurídico-político y el *ser*, aquí entendido como una práctica desviada de aquél deber ser.

A mi modo de ver de nuevo aquí aprecio una inconsistencia metodológica, que quizá sea mía. En mi concepción de los partidos políticos, que pretendo es la constitucionalmente conforme, se trata de actores libres en todo aquello que no esté jurídicamente regulado; en definitiva una suerte de especie jurídico-política a mitad de camino entre lo público y lo privado, aunque cada día más de aquel lado.

De modo que el funcionamiento «real» viene a ser el que percibimos dentro del respeto a las normas jurídicas que les imponen determinados comportamientos. A una vulneración jurídica se vincula la sanción correspondiente, de haberla. A una vulneración de nuestro particular deber ser, siempre plural por construcción, se responde políticamente: en último extremo mediante el voto.

Pero no hay jueces, y menos Poder Judicial, que deba reconvenir a los actores políticos que acarrear —tan penosamente por cierto— la legitimidad precisa para imponer el cumplimiento de normas jurídicas a los ciudadanos.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

Todo sistema democrático ha de garantizar la libertad de los partidos para impulsar las políticas que consideren más idóneas, dentro del respeto a la Constitución y a las leyes. Idéntica libertad tienen para establecer las relaciones de competencia o colaboración que considere oportunas con los demás partidos. Ello supuesto, hay momentos en que la situación impone que prevalezca la búsqueda de acuerdos, y obliga a buscar consensos para abordar la solución de problemas fundamentales. Uno de ellos es, desde luego, el modo de abordar la crisis económica, en cuya órbita incluyo también a la serie de políticas que están afectando a aspectos que han sido básicos en nuestro Estado Social (contrato de trabajo, sanidad, acceso a la justicia...) y, junto a él, se encuentra la necesaria reflexión sobre nuestro sistema de descentralización territorial.

Ciñéndome a esto último, considero que este tiempo de desolación puede no ser el mejor para hacer mudanzas, pero no menos cierto es que, a impulso de los grandes partidos nacionales, habrá que empezar en algún momento a reflexionar conjuntamente sobre los déficits de nuestra constitución territorial y a intentar ir consensuando las reformas que se ven necesarias. Creo que este es un proceso que hubiera debido iniciarse al final de la última década del pasado siglo. No fue así y ello ha tenido consecuencias negativas, que se agravarán si no se aborda la necesaria reforma del título VIII de la Constitución. No se trata de inventarse modelos, sino de constatar lo que ha de redefinirse y fijarse, puliendo o eliminando lo que ha funcionado mal.

Nuestro sistema de partidos se resiente de la larga incomunicación que ha existido entre los dos grandes partidos nacionales, así como de la sobrerrepresentación de que vienen disfrutando los partidos nacionalistas, no solo por su frecuente posición de partidos—bisagra en el Congreso. La invocación a la insatisfacción como argumento para conseguir bilateralidad y ventajas singulares se ha convertido en elemento estructural de nuestro modelo autonómico y de nuestro sistema político, y quizá debiera abordarse aclarando y fijando el sistema de distribución competencial y fortaleciendo la cooperación multilateral. Pero esto es otro problema.

Otro tema que se suscita con alguna frecuencia es la crítica a un sistema electoral que permite que partidos con fuerte implantación en una Comunidad Autónoma puedan tener más representación en el Congreso que partidos minoritarios en el ámbito nacional que cuentan, como IU o UPyD, con un significativamente mayor número de votos que aquellos. No parece que el problema pueda tener solución fácil, pues introducir elementos que favorecieran la plena proporcionalidad tendría como consecuencia aumentar la inestabilidad de los Gobiernos.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

El análisis de las relaciones entre órganos constitucionales a partir del sistema de partidos no es novedoso e, incluso, podría remontarse, con muchos matices que no es posible abordar aquí, a las aportaciones de los que se han señalado como «padres» de la teoría de la separación de poderes, que, aunque de manera muy embrionaria, ya esbozaron la importancia de los partidos en el desenvolvimiento del Estado y, lo que más importa, para «la constitución de la libertad política», en las muy conocidas palabras de Mostesquieu. Y es que, siguiendo a Maurice J. Vile, aunque el contexto es diferente y las dimensiones del problema han cambiado, se puede concluir que los problemas de siglos pasados siguen siendo actuales.

En los sistemas de gobierno parlamentario es donde más se evidencia que no se puede prescindir del contexto que proporcionan los partidos políticos a la hora de analizar las relaciones entre el gabinete y las cámaras, puesto que la presencia y acción de los partidos implica condicionamientos de carácter estructural sobre el modo de ser y de comportarse de esos órganos. La mayoría parlamentaria y el Gobierno lo son, precisamente, como expresión de los principios de los que es portadora la formación política mayoritaria y encuentran en ella su verdadero punto de cohesión y de unificación.

Como hemos esbozado en la primera respuesta, en los Estados democráticos de nuestros días el partido gobernante y su líder, como autores e intérpretes de la función de orientación política, se han convertido en el auténtico «Príncipe moderno», en la afortunada expresión de Antonio Gramsci. Y ello es así porque no solo «reinan y gobiernan de hecho», sino también «de derecho», merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado.

Esta entronización se ha producido en las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus instituciones, y las relaciones que éstas mantienen entre sí y con los ciudadanos, que saben y sienten que quien reina y gobierna jurídicamente es la formación política mayoritaria y su encarnación más evidente es el líder del partido en el gobierno.

Este estado de cosas lo han provocado, en buena medida, las propias formaciones políticas desde dentro de las instituciones, como se puede constatar analizando las leyes sobre partidos y su financiación, las normas electorales, las que disciplinan el funcionamiento de las instituciones representativas y las que articulan la designación de órganos constitucionales de composición no política. Y es que, como recuerda Dieter Grimm, de forma semejante a cualquier otro grupo social los partidos están sometidos a la ley y tienen un interés inherente en leyes que les sean propicias, pero a diferencia de otros grupos la acción de los partidos no se agota en la influencia sobre el Legislador. A través de los parlamentarios y de los grupos en los que éstos se organizan en las Cámaras los partidos dominan la tramitación legislativa, pudiendo sin mayor dificultad traducir sus intereses en forma de ley. Las reformas legislativas no son, dado el predominio de los partidos en el Parlamento, sino autocorrecciones. Por deseables que resulten en interés de la Democracia, pocas posibilidades tienen de ser llevadas a la práctica si afectan a los intereses orgánicos de los partidos y son interpretadas desde su perspectiva como pérdida de posiciones de influencia o bases de poder.

El problema en España es que los partidos se han convertido, valga la expresión, en la «parte total» del sistema político y apenas permiten la existencia de iniciativas políticas ajenas a su control. El Legislador no ha considerado suficientes los límites impuestos por el constituyente a la intervención inmediata de los ciudadanos en los asuntos del Estado y ha cegado más los ya angostos canales previstos en nuestro texto constitucional para la interiorización directa de las informaciones políticas procedentes del medio social. De esta forma, los partidos han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos jurídicos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, postergando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos, con lo que se menoscaba tanto una vía de expresión directa del medio social, como la posibilidad de articular un sistema de verificación de la fiabilidad que ofrecen los partidos como instrumento adecuado de participación política.

Esta situación ni es buena para la democracia ni tampoco para el sistema de partidos, que, por utilizar una expresión empleada ya por Hans Kelsen hace casi 100 años, padece una profunda «fatiga», que podría mitigarse si se favoreciera una mayor presencia ciudadana en las instituciones que permitiera «una cierta injerencia directa del pueblo en la formación de la voluntad del Estado». No en vano, el creciente cuestionamiento que en los Estados democráticos está experimentando el funcionamiento de las instituciones se centra, precisamente, en las de carácter representativo —«¿No nos

representan!»—, por lo que la inclusión de las formas de intervención directa podría descargarlas de parte de esa presión y contribuiría a la integración democrática de sectores sociales que se sienten excluidos del sistema.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA

Como es sabido, las características de un determinado sistema de partidos dependen en gran medida del sistema electoral bajo el que los partidos tienen que competir por los votos del electorado. En la valoración del nuestro habría que poner de relieve tanto sus aspectos positivos como los negativos.

En relación con los primeros, me parece necesario subrayar que son muchos y de gran importancia. El sistema de partidos que nace con las elecciones de 1977 y se consolida con la Constitución ha demostrado a lo largo de estos 34 años su capacidad de crear representación, producir gobierno, posibilitar la alternancia y dotar de legitimidad al sistema político en su conjunto. En definitiva, ha funcionado razonablemente bien, sobre todo teniendo en cuenta los antecedentes que le precedieron en nuestra historia. Creo que sobre estos extremos existe un consenso relativamente generalizado en la doctrina. Sobre los aspectos negativos, y sus posibles remedios, el desacuerdo es mayor.

Uno de los que parece más extendido es el déficit de proporcionalidad. Es cierto que la combinación del actual sistema de circunscripciones provinciales y la fórmula d'Hondt de adjudicación de escaños hacen que haya partidos que obtienen una representación en el Congreso de los Diputados por debajo de la que sería de esperar si se aplicaran de manera más estricta los «criterios de proporcionalidad» (aunque referidos a «cada circunscripción») a los que se refiere el art. 68 CE. Sin embargo, no es fácil sugerir alternativas viables a la situación actual sin abordar una reforma constitucional que por su parte no parece tampoco aconsejable, salvo que se lograra alcanzar (algo altamente improbable) un elevado consenso sobre este punto. La reforma legal cuya puesta en práctica parece revestir, en principio, menos complejidad, sería la de reducir a un diputado la representación mínima de cada circunscripción provincial y elevar el número total de miembros del Congreso al máximo constitucionalmente permitido de 400, lo que tendría como efecto una distribución más equitativa de los escaños en liza. Sin embargo, esa reforma tendría, a mi juicio, un tremendo coste ante una opinión pública que ve con recelo el incremento de cargos electos en la actualidad. Es muy probable, además, que la mayor proporción de escaños adicionales que conseguirían los partidos que hoy se encuentran subrepresentados se hiciera a costa de los dos grandes partidos nacionales, los únicos capaces de formar gobierno, de manera que lo que se ganaría en representatividad se perdería en gobernabilidad.

Así las cosas, quizá fuera más sensato concentrar los esfuerzos en elevar la representatividad del sistema en su conjunto, es decir, la dosis de legitimidad que el sistema de partidos transfiere al sistema político, que es donde comienzan a apreciarse, creo, las fallas más importantes. Ello exigiría adoptar medidas legislativas que facilitarían a un tiempo una mayor cercanía entre los cargos electos y sus electores, que permitieran la aplicación de criterios más rigurosos de excelencia moral, política y profesional a la hora de seleccionarlos y que dotaran a los representantes de instrumentos más eficaces para el

desempeño de sus funciones. En definitiva, medidas encaminadas a un fortalecimiento sistémico, sin centrarse tan solo en mejorar los rendimientos que obtienen del sistema las diferentes fuerzas políticas (vuelvo sobre esta cuestión en la respuesta a la pregunta 7.^a).

En todo caso, me parece necesario puntualizar que, en mi opinión, no deberíamos considerar el bipartidismo moderado que tenemos actualmente como un problema a cuyo remedio deberían ir encaminadas eventuales reformas legislativas. Un sistema bipartidista, en el que existen dos grandes partidos que pueden alternarse en el poder basándole para ello, bien sus propias fuerzas parlamentarias, bien acuerdos más o menos puntuales con otras fuerzas políticas que garanticen la estabilidad del gobierno, es un punto de equilibrio razonable entre la representatividad y la gobernabilidad, objetivos a veces contrapuestos pero que todo sistema electoral y de partidos debe tratar de garantizar simultáneamente. Que las terceras fuerzas que participan de la gobernabilidad sean partidos nacionalistas de determinadas Comunidades Autónomas y no de ámbito nacional, no es sino consecuencia del apoyo que esas fuerzas reciben en el electorado, y no es algo, creo, que debamos enmendar por la vía de la ingeniería electoral, alterando circunscripciones o fórmulas electorales.

Ahora bien, que nuestro bipartidismo no sea, en mi opinión, un problema, no significa que no sea conveniente incrementar la representatividad de las fuerzas de oposición en nuestro Parlamento, siempre que ello no ponga en jaque la capacidad para alternarse en el poder de los dos grandes partidos. Lo ideal para ello sería un sistema electoral que proporcionara al partido mayoritario un respaldo parlamentario suficiente para garantizar la estabilidad del gobierno y que abriera la otra mitad de la Cámara a todas las fuerzas políticas que logaran un mínimo de representatividad. Que ese resultado no sea fácil de alcanzar no significa que no puedan ensayarse fórmulas encaminadas a conseguirlo.

3. *¿Qué importancia atribuye a los órganos constitucionales «independientes», como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas..., y a otros órganos u organismos «independientes» creados por el legislador, como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores...? ¿Cómo cree que hay que entender su «independencia» y ¿cómo cree que se despliega en la realidad?*

ROBERTO BLANCO VALDÉS

La función de los órganos constitucionales independientes de control jurídico es muy relevante para la transparencia democrática del funcionamiento de los poderes políticos del Estado (Cortes Generales y Gobierno), lo que no supone más que afirmar una obviedad. Podría, pues, formularlo de otro modo, aunque tal formulación pueda parecer de Perogrullo: la función aludida resulta muy importante... si lo es en realidad. Dicho con claridad: los órganos independientes de control son funcionales cuando son realmente independientes y pueden cumplir las misiones que tienen constitucional o legalmente asignadas. Nada diré de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de la que no poseo información suficiente como para emitir una opinión fundamentada. En

cuanto al Consejo General del Poder Judicial, me remito a la siguiente pregunta de este cuestionario. He hablado ya previamente sobre el Banco de España, cuya gestión durante el mandato de Miguel Ángel Fernández Ordóñez como gobernador ha producido (al no hacer lo necesario para evitarlos) daños muy serios a nuestro sistema financiero y, por extensión, a la economía española en gran medida como consecuencia de su comportamiento progubernamental, muy lejano del papel requerido a un órgano de control que por su propio estatuto debe actuar con gran independencia de los órganos políticos del Estado. En cuanto al Tribunal Constitucional, su proceso de deterioro ha sido realmente terrible en los últimos años y por motivos similares: la sujeción, abierta o subrepticia, de muchos magistrados a las instrucciones (o los deseos) de los partidos que los habían promovido para el cargo. El ejemplo, ya citado, del Estatuto de Autonomía catalán, así lo pone de relieve con crudeza: el escandaloso retraso en la adopción de la sentencia que resolvía el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Partido Popular fue, sobre todo, aunque no únicamente, consecuencia de la voluntad de los magistrados más cercanos al Gobierno de no aprobar ninguna sentencia que a su juicio pudiera ser lesiva para los intereses de los partidos e instituciones que habían impulsado el nuevo Estatuto. Pero esa voluntad no solo explica un retraso injustificado y bochornoso, sino también la naturaleza de un pronunciamiento jurisdiccional tan parco en declaraciones de inconstitucionalidad como prolijo en declaraciones de interpretación conforme que, en muchos casos, procedían de un modo sencillamente increíble: a declarar que un precepto era constitucional siempre que se interpretase en sentido justamente contrario al que se deducía con toda claridad y obligatoriamente de su literalidad, lo que habría obligado, en buena lógica jurídica, a declararlo inconstitucional. Aunque no puedo entrar aquí en detalle en las medidas que habría que adoptar para corregir esta deriva, que ha arruinado en gran medida el prestigio que el Tribunal Constitucional fue capaz de acumular durante años de buen hacer jurisdiccional, creo que es urgente afrontar un cambio, sino en el sistema de nombramientos de los magistrados, sí, al menos, en las prácticas que siguen los partidos a la hora de poner en práctica las previsiones constitucionales, acabando con la *lottizzazione* y sus más perversos efectos. A algunas de ellas me he referido en un artículo publicado en la revista *Claves de Razón Práctica* («El futuro de la justicia constitucional en España», n.º 205, 2011, pp. 12-24) insistiendo en que mantener, como si tal cosa, las prácticas partidistas actuales en la designación de magistrados, será la mejor forma de arrasar la funcionalidad de una institución de control cuya utilidad (gran utilidad) consiste en que sea capaz de comportarse como un árbitro imparcial. Solo así podrá el TCE cumplir con las importantísimas misiones que tiene asignadas por nuestra ley fundamental.

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

Me permitirá la redacción de la Revista que tan amablemente me solicita estas respuestas que me abstenga de pronunciarme sobre la «importancia» —honremos de nuevo las comillas— del Tribunal Constitucional. Qué sea el TC está —eso me parece al menos— nítidamente establecido en nuestro ordenamiento. Es, cabalmente, el juez de la ley. Y es independiente porque sus pronunciamientos se realizan desde una do-

ble sujeción a la Constitución y a su Ley reguladora. En eso consiste la independencia del TC; y no en otra cosa. La importancia es, claro, obvia en una constitución normativa: no es nuestra única, pero sí la última y suprema, garantía del sistema de control que verifica la unidad ordinamental, lo que es lo mismo que decir la soberanía popular en los estados de derecho avanzados.

Sin embargo el resto de órganos por los que se me pregunta no son en rigor, según se sabe, órganos constitucionales. En unos casos se trata de órganos constitucionalizados, como el Tribunal de Cuentas, lo que no es lo mismo. Y en otros ni siquiera de eso.

La independencia de estos órganos, motejados en algún caso, al amparo de la nueva jerga, como agencias independientes es cosa distinta. Dependerá lógicamente de las normas orgánicas que los regulen.

De nuevo aquí me parece adivinar cierto metalenguaje en la pregunta. Me da la impresión de que se pretende solicitar mi opinión sobre la independencia de los componentes de tales órganos. En este sentido creo que la respuesta debe ser clara. Hasta donde conozco, y en términos generales, podríamos considerar que las regulaciones de estos y otros órganos crean, o podrían crear según los casos, condiciones para un ejercicio de las funciones atribuidas de acuerdo a sus normas reguladoras. Ello incluye por tanto, actual o potencialmente, la posibilidad de la adopción de decisiones «independientes» —honremos de nuevo las comillas—.

Sin embargo no hay ley ni norma jurídica bajo la capa del cielo que obligue o pueda obligar a los integrantes de un órgano a ser independientes, si ellos no lo pretenden o no saben serlo. De pretenderlo, lo tienen fácil; basta con aferrarse a las normas que les regulen. Pero en alguno de éstos órganos sí se ha producido a veces algún «gesto de independencia». Lo destacable es que, cuando ha sucedido, tal gesto ha resultado orgánicamente disfuncional pues rompía los «equilibrios implícitos» —aquí las comillas son de mi exclusiva autoría—.

Lo que no acabo de entender, si aceptamos que el poder de un partido o de varios no puede obligar a los mortales a ser independientes ni tampoco disciplinadas terminales, es porqué no nos llama la atención la casualidad de que en todos estos órganos los grupos de acuerdo o desacuerdo estén integrados siempre por los mismos miembros (mayorías cristalizadas, ahora en jerga técnica). De un modo que recuerda, y quizá no casualmente, a la sincronía en los precios de combustible en las gasolineras, siempre más cerca de una sinfonía que de un desafinado concierto.

El juicio de disvalor sobre este tipo de proceder, para quien lo emita que ya anuncio no es mi caso, creo que debería proyectarse sobre los miembros integrantes del órgano. Pero no debería haber reproche a los partidos, que son organizaciones que —normalmente sin vulneración de ley— pretenden optimizar el poder de que disponen tal y como lo exige su ADN constitucional.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

Tanto en esta cuestión como en las que se plantean a continuación, el problema no está en el diseño constitucional de tales órganos, sino en la temprana importancia de la componente explícitamente partidista de los procesos de selección de sus miembros.

Ello se manifiesta en la frecuente renuncia a buscar el consenso, sustituido por las cuotas atribuidas a cada partido para que designen libremente a sus candidatos o asumiendo las inconstitucionales prórrogas de quienes habían de ser sustituidos por no llegar a acuerdos ni siquiera en el respeto de las cuotas. Ello dicho, y visto desde fuera, parece que el Tribunal Constitucional ha recuperado su ritmo y, pasadas las tensiones y los fantasmas en torno a la sentencia sobre el Estatut, es lo que debe ser: un órgano colegiado que toma decisiones después de debates en que gentes eventualmente con distintas maneras de ver las cosas, discuten de Derecho.

Por lo que toca a los muy diversos organismos reguladores (OR) que actúan en nuestro país, mi opinión no puede ser distinta a la del profesor Eduardo Vírgala, especialista en este tema (cito su último trabajo, «Los organismos reguladores en la crisis económica: su reformulación en la Ley de Economía Sostenible», *REDC*, núm. 94, 2012). Vírgala subraya, en primer lugar, la necesidad de los OR como forma de intervención del Estado en los nuevos mercados liberalizados de los servicios en red, y considera que la Ley de Economía Sostenible es un avance positivo al introducir por vez primera un marco legislativo común que intenta asegurar la independencia de los Organismos Reguladores, pese a que siga manteniendo el nombramiento de sus miembros por el Gobierno en exclusiva, y que no haya profundizado los mecanismos de control parlamentario. La ley introduce cautelas que, aunque insuficientes, son positivas: elección de sus miembros por seis años, con renovación por mitades cada tres, y prohibición de reelección y, por otra parte, establecimiento de causas tasadas, en casos muy concretos y previa instrucción de expediente para que el Gobierno pueda cesar a los miembros de tales Organismos. En todo caso, no deja de insistir en «la conveniencia imperiosa de dotarlos de una mayor independencia pero a la vez, también, de aumentar los controles democráticos de su actuación». Hay formas para hacerlo, y sería ventajoso para todos que empezara a realizarse.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Ya se ha apuntado en la respuesta a la primera pregunta la necesidad de deslindar qué órganos del Estado han de ser expresión de la representatividad política y cuáles deben permanecer al margen de la misma para evitar la distorsión de su naturaleza jurídica. Instituciones como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o los llamados organismos independientes que operan en los sectores económicos y financieros deben mantenerse al margen de la impronta partidista.

A esa finalidad de articular instituciones que funcionen con arreglo a criterios de independencia política responde, en principio, la exigencia constitucional —en el caso del Tribunal Constitucional— o de de normas infraconstitucionales —Tribunal de Cuentas, Consejo de Radiotelevisión Española, Consejo de Universidades—, o de ambas formas normativas —Consejo General del Poder Judicial, Defensor del Pueblo—, para que el nombramiento de todos, o de la mayoría de sus componentes, se produzca por acuerdo de los Grupos Parlamentarios.

Ese acuerdo ha sido considerado conveniente para evitar que una única formación, la mayoritaria, designe a los componentes de las citadas instituciones, con el consiguien-

te riesgo de parcialidad. El logro del mayor consenso posible confiere más neutralidad a los nombrados. Por este motivo, tanto la Constitución como las normas de menor rango que regulan la composición, organización y funcionamiento de estas instituciones, han establecido unas mayorías cualificadas, que propician la intervención en el proceso de todo el arco político parlamentario y la aceptación de buena parte del mismo.

Ahora bien, la exigencia de este acuerdo puede servir tanto para impulsar el buen funcionamiento de las instituciones citadas, despolitizando al máximo la elección y, sobre todo, la actuación futura de sus componentes, como para garantizar una composición partidista de las mismas. Esto último es lo que ha venido aconteciendo en la práctica, si bien no con la misma intensidad en todas las instituciones, y supone una desnaturalización de las mismas y de las propias entidades que las nombran, que se limitan a reflejar en no pocas de sus resoluciones los acuerdos adoptados previamente por los partidos.

Y es que no se trata de llegar a un acuerdo que refleje y consagre el desacuerdo previo (es decir, las cuotas), sino, si se permite la expresión, de un acuerdo para estar de acuerdo, de conseguir una voluntad única y no una representatividad plural. Pero lo que ha ocurrido es que estos nombramientos se han utilizado como una vía para garantizar la presencia en esas instituciones no políticas de auténticos «representantes» de los partidos. Sobre este riesgo ya advirtió el Tribunal Constitucional en la sentencia 108/1986, de 29 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial; en particular, contra los preceptos que atribuyeron a las Cámaras parlamentarias la elección de los Vocales de procedencia judicial (artículo 112 LOPJ): «la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial» (F. 13).

La situación empeora cuando, como ocurre con frecuencia en España, no solo la selección de los titulares de esos órganos se lleva a cabo de acuerdo con afinidades ideológicas, sino que se va más allá de lo asignado al consenso entre los Grupos políticos; es decir, cuando se toman decisiones que acaban imputándose al órgano que se elige porque sus componentes asumen como propio el acuerdo tomado en sede política. Así, por mencionar un ejemplo bien conocido, el nombre del presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo (Antonio Hernández Gil en 1985, Pascual Sala en 1990, Javier Delgado Barrio en 1996 y Carlos Dívar en 2008) ya se conocía con anterioridad a la elección efectuada por los vocales en el Pleno del Consejo, incluso antes del propio nombramiento de los vocales de la institución, que, como es bien conocido, son los únicos habilitados para proceder a su designación.

Y por si fuera poco, los intentos de reproducir el mínimo control que supone la comparecencia previa en sede parlamentaria de los candidatos a esas instituciones se han quedado en un burdo remedo de lo que sucede en Estados Unidos. Así, si repasamos el proceso de cobertura de vacantes en la Defensoría de Pueblo, en la Junta Electoral Central, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal Constitucional llevado a cabo los días 4, 9 y 10 de julio de 2012, no hay muchos motivos para el optimismo: la comparecencia de la candidata a Defensora del Pueblo duró menos de 90 minutos incluyendo su presentación, las intervenciones de los Grupos Parlamentarios —en algún caso meros halagos— y sus respuestas; menos tiempo *per capita* se dedicó a los futuros magistrados

del Tribunal Constitucional y consejeros del Tribunal de Cuentas —45 minutos a cada uno— y miembros de la Junta Electoral Central —30 minutos—; por supuesto también la exhaustiva página web del Congreso de los Diputados recogió los méritos que justifican sus nombramientos.

En el caso de la Defensoría del Pueblo, antes de que compareciera la propia candidata a la institución, que es la que una vez nombrada puede a su vez designar a los Adjuntos (artículo 8 de su Ley Orgánica), ya se hizo público que su Adjunto Primero sería el exdiputado socialista Fernández Marugán. El último ejemplo en esta misma dirección con el que contamos en el momento de escribir estas líneas —enero de 2013— ha sido el del Presidente del Consejo de Seguridad Nuclear, que pasó a dicho cargo directamente desde la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio luego de una brevísima y complaciente comparecencia parlamentaria el 26 de diciembre de 2012.

Si los nombramientos ya están decididos, y en no pocos casos pueden ser adecuados, ¿por qué lo llamamos comparecencias para ser examinados por las Cámaras cuando queremos decir mera ratificación de los ya designados por los partidos? ¿Por qué hay el mismo número de comparecientes que el de cargos a cubrir? ¿Por qué lo llamamos examen cuando más que preguntas se trata de *laudatios* que llegan a abochornar a los propios comparecientes? ¿Por qué en la mayoría de los casos se celebran ante una Comisión de nombramientos y no ante una de parlamentarios expertos en la materia? Todo parecido entre este simulacro y lo que ocurre en Estados Unidos cuando se trata de nombrar cargos similares es mera coincidencia.

Sin embargo, si existe voluntad política se pueden hacer las cosas de otra manera: en todos los casos en que la elección de las personas corresponda al Congreso de los Diputados y al Senado su nombramiento tendría que estar presidido por un sistema riguroso y transparente que permitiera conocer y valorar los méritos de las personas candidatas. En particular, antes de su comparecencia en sede parlamentaria tendría que estar a disposición pública en las respectivas páginas web de las Cámaras el currículum detallado de cada una de esas personas. Pero además de este control «en el Parlamento» también tendría que producirse un control «sobre el Parlamento» pues aunque el nombramiento de todos o parte de los titulares de esas instituciones corresponda a las dos Cámaras de las Cortes Generales, el examen de su idoneidad es una tarea en la que debe implicarse la sociedad, bien de manera directa o a través de entidades sociales especialmente cualificadas en esta materia como pueden ser los colectivos de interesados, los colegios profesionales, las asociaciones de profesores,...

En segundo lugar, tiene que haber una auténtica «selección» a partir de un examen riguroso y detenido acerca de los méritos y capacidades de la persona candidata. Desde luego, como ocurre en Estados Unidos, eso ayudaría a evitar la proposición de personas manifiestamente incompetentes, pues no es fácil que puedan responder a decenas de cuestiones como las que, por mencionar un ejemplo, se le plantearon a Elena Kagan cuando compareció en 2010 ante el Senado norteamericano como paso previo a su ratificación como magistrada del Tribunal Supremo: su opinión sobre la constitucionalidad del aborto, la del matrimonio homosexual, la de la pena de muerte, tanto con carácter general como sobre la forma de aplicación así como su eventual imposición a menores de edad, sobre el derecho a portar armas, sobre el empleo del derecho extranjero en la

interpretación del derecho nacional, respecto a los derechos de los detenidos en Bagram, si reconoce la Constitución el derecho a un nivel mínimo de bienestar, si es compatible con la Constitución la obscenidad, si se pueden alegar motivos religiosos para no participar en la práctica de abortos, qué opinaba de la decisión del Tribunal Supremo en el caso *Boumediene* (Guantánamo), sobre el caso *Glucksberg* (eutanasia), en el caso *Simmons* (religión en la escuela), en el caso *EPA* (medio ambiente)...

En tercer lugar, podría ser oportuna la introducción de nuevas condiciones de inelegibilidad para ocupar estos puestos: bastaría con incorporar como causa transitoria de inelegibilidad que no pudiera ser nombrada una persona que en los cuatro o cinco años anteriores hubiera desempeñado el cargo de diputado en el Congreso, senador, parlamentario autonómico o cualquier cargo político del Estado, las Comunidades Autónomas, las provincias u otras Entidades locales.

Y a efectos de impedir el tránsito de unas a otras instituciones de perfil no político también se podría incluir como causa de inelegibilidad haber desempeñado en los cuatro o cinco años anteriores el cargo de Defensor del Pueblo o figura afín autonómica, el de magistrado del Tribunal Constitucional, consejero del Tribunal de Cuentas, el de Consejero de Estado o el de Fiscal General del Estado, ni tampoco cuando se hubiera formado parte de un Consejo General del Poder Judicial o un Consejo Autonómico semejante.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA

Es evidente que el principal problema en relación con la independencia de los órganos constitucionales que se citan, y con el resto de organismos creados por el legislador con análoga vocación, es el de la colonización de los mismos por parte de los partidos políticos, mediante un mal entendido sistema de cuotas.

En relación con el Tribunal Constitucional, son conocidas diversas propuestas doctrinales, con o sin reforma constitucional de por medio, para intentar paliarla. Todas ellas tienen como denominador común intentar evitar la cuotasización partidista en la designación de los Magistrados Constitucionales, que tiende inevitablemente a producirse por el actual sistema de nombramientos en bloques de cuatro, y que se pervierte aún más cuando, como ha ocurrido en la práctica, el número de Magistrados Constitucionales a nombrar se incrementa debido al retraso de los órganos constitucionales llamados a proveerlos, quebrando así el mandato constitucional de renovación por tercios, o cuando se incluyen en el mismo paquete a negociar los nombramientos para otros organismos, como algunos de los citados en la pregunta, también teóricamente independientes.

Si el riesgo de caer en un sistema de cuotas se incrementa mientras mayor es el número de cargos a proveer de manera simultánea, es lógico que las propuestas que han circulado últimamente se concentren en tratar de «individualizar» los nombramientos, espaciándolos en el tiempo de manera que se desestime el reparto y se incentive, por el contrario, el acuerdo sobre la idoneidad de cada candidato por separado. Todo ello podría hacerse, quizá, jugando con los márgenes que deja abierta la Constitución, que ciertamente prevé las designaciones de los Magistrados Constitucionales por bloques de cuatro, pero consagra también el mandato de nueve años de cada uno de ellos, lo que,

unido a la capacidad del legislador para completar el régimen de su estatuto personal (por ejemplo, fijando una edad de jubilación obligatoria), permitiría con el tiempo, y aprovechando retiros, renunciaciones o defunciones, llegar a un nombramiento verdaderamente individualizado de los miembros del TC.

Ahora bien, por encomiables que sean esas propuestas, y siendo claros los problemas de encaje constitucional que, pese a todo, tendrían, no lo es menos que el mayor inconveniente que presentan no son los supuestos obstáculos jurídicos sino los políticos, pues su puesta en práctica supondría un cambio radical con respecto a lo que ha sido habitual entre nosotros.

Donde, a mi juicio, sería más necesario cambiar esos hábitos sería en el modo en el que las Cámaras cumplen de su papel constitucional de designación de Magistrados, arbitrando un sistema de comparecencias ante las mismas (y, a su través, ante la opinión pública) que no debería concebirse, como hasta ahora, como un mero trámite. Quien haya tenido la oportunidad de seguir algunas de las ocasiones en la que los candidatos nominados para jueces del Tribunal Supremo han tenido que someterse a los *hearings* del Senado en los Estados Unidos habrá podido apreciar las enormes diferencias que existen entre cómo actúa a este respecto nuestro Parlamento y cómo se hace en otras latitudes. Que no todos los modelos sean, como es lógico, enteramente trasladables a nuestro país no significa que no podamos tomarlo como un ejemplo a imitar en algunos de sus aspectos.

4. *En relación con la pregunta anterior, ¿qué consideraciones cree conveniente hacernos sobre la independencia del Consejo General del Poder Judicial? ¿Cómo se traduce en la independencia de jueces y Tribunales?*

ROBERTO BLANCO VALDÉS

Para empezar, he de reconocer que tengo una opinión muy crítica sobre el rendimiento institucional que, casi desde el momento mismo de su creación, ha tenido en España el Consejo General del Poder Judicial. Esa opinión es, me parece, compartida, por lo demás, por amplios sectores de nuestra clase política y de nuestra doctrina iuspublicística. Y ello hasta el punto de que no sean ya pocos quienes plateen que quizá, visto ese rendimiento institucional y vistas las escasas posibilidades de que las cosas puedan en esa esfera llegar a mejorar, no sería ni mucho menos descabellado pensar en serio en la posibilidad de suprimir el Consejo. Sin duda, la idea vertebral de nuestro legislador constituyente era positiva: desgubernamentalizar competencias esenciales en el funcionamiento del poder judicial, como nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, por restringirme solo a las que cita expresamente la Constitución. Pero lo cierto es que la plasmación práctica de ese proyecto no podía haber sido peor. Y no me refero tanto del diseño constitucional y legislativo (habría que hablar mejor de los diseños, pues han sido tres desde la puesta en marcha del Consejo) cuanto a una práctica partidista en relación con los nombramientos de los miembros del órgano de gobierno de los jueces que, por decirlo de una vez y sin tapujos, ha dado lugar a que

aquel se haya convertido en lo más parecido que cabe encontrar a un *parlamento judicial*. Lo ocurrido con el nombramiento del penúltimo presidente del Consejo y del Tribunal Supremo, elegido realmente fuera del Consejo como fruto de un pacto previo entre el entonces presidente del Gobierno (Rodríguez Zapatero) y quien era a la sazón líder de la oposición mayoritaria (Rajoy) constituyó en escándalo mayúsculo, que fue aun mayor por dos razones de distinta entidad. En primer lugar, porque la noticia de ese pacto fue publicada por toda la prensa española como si aquel fuera la cosa más natural del mundo y no el estrambótico episodio de dos personas políticamente muy importantes que acordaban el nombramiento de alguien para cuya designación carecían de toda competencia. Pero, siendo eso grave, lo más fue todavía, si ello cabe, el hecho de que los 20 magistrados del Consejo actuarán en obediente coherencia con ese pacto externo al órgano del que formaban parte, lo que explica sin duda la tranquilidad y naturalidad con que Rodríguez Zapatero y Rajoy llegaron a su acuerdo.

Para contestar a la segunda de las preguntas —la de como se traduce el funcionamiento del Consejo en la independencia de jueces y Tribunales— me gustaría recordar las consideraciones que tuve ocasión de apuntar en otro lugar («La politización de la justicia española», en *Letras Libres*, n.º 97, 2009, pp. 42-47). Y es que desde mi punto de vista, las consecuencias de ese descabellado funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial se han proyectado en dos planos diferentes: el político-simbólico y el que podríamos denominar funcional-corporativo. En relación con lo primero, baste con decir que, más allá de la concreta importancia política que han tenido los pronunciamientos públicos (y prácticamente siempre partidistas) del Consejo a lo largo de los años —importancia que, como es obvio, ha variado en función de muy diversas circunstancias— de lo que no cabe duda alguna es de que cada una de ellos ha venido a reforzar la extendida idea popular de que el poder judicial está politizado. Y ello porque, siguiendo el conocido aserto periodístico de que la noticia no es que el perro muerda al niño sino que el niño muerda al perro, una sola declaración del Consejo en cuya materialidad resultaba perfectamente perceptible la influencia partidista (piénsese, por poner un ejemplo, en la relativa al matrimonio de personas del mismo sexo) acababa por producir, tras ser aireada por unos medios que no dejaban jamás de subrayar la influencia mencionada, un efecto en la opinión pública que no conseguían contrarrestar miles de actuaciones judiciales oportunas y sensatas. La idea de que la formación de mayorías y minorías en el seno del Consejo no dependían de las opiniones jurídico-constitucionales de cada uno de sus miembros, sino de las obligaciones implícitas que aquellos asumían al ser propuestos por un partido o por el otro para formar parte del mismo ha contribuido, tirando por elevación, a dar una imagen de politización de los jueces —de *todos* los jueces— que la correcta actuación diaria de la inmensa mayoría de aquellos no ha sido capaz de desterrar.

En todo caso, la conversión del Consejo en un miniparlamento judicial no solo ha generado consecuencias muy negativas en el plano de lo político-simbólico, sino también algunas otras, ya plenamente materiales, en la conformación funcional-corporativa de nuestro poder judicial. La razón de que las cosas hayan sucedido de ese modo reside en el hecho de que entre las diversas facultades del Consejo se encuentra una importantísima: la de nombramiento discrecional de las más altas magistraturas judiciales: los presidentes de sala y magistrados del Tribunal Supremo, el presidente de la Audiencia

Nacional y los presidentes de sus salas, los presidentes de los tribunales superiores de justicia de las Comunidades Autónomas y de sus salas respectivas y los presidentes de las audiencias provinciales. ¿Qué cabía esperar del hecho de que el órgano que nombra, de un modo discrecional, a los más altos cargos judiciales esté sometido a un control de los partidos, de modo que sus miembros actúan en general como correas de transmisión de las preferencias que aquellos, de un modo u otro, les señalan? Parece obvio. Cabía esperar que acabará por suceder lo que en efecto ha sucedido: que los jueces y magistrados saben desde que acceden a sus puestos respectivos que la carrera profesional a la que aspire cada uno (y, por supuesto, la posibilidad de acceder en su día ellos mismos al Consejo) depende de situarse en línea política (es decir, de *enfendarse*) con la mayoría o con la minoría presente en el órgano encargado de los nombramientos judiciales, dado que los puestos referidos se pactan entre una y otra según la correlación de fuerzas existente en el seno del Consejo en cada caso: el efecto politizador que ello tiene sobre el conjunto de la organización judicial no necesita comentario, pues es evidente que la disfuncional parlamentarización del que la Constitución define como órgano de gobierno de los jueces se traduce en una, igualmente disfuncional, extensión en cascada de las lealtades partidistas en el mundo judicial, pues una parte de los jueces se aprenden pronto la lección de que su carrera profesional tenderá a depender en mayor o menor grado su habilidad para manejarse en el pantanoso terreno de aquella lealtades. Un fenómeno éste al que han contribuido, desde luego, el alto grado de politización de las distintas asociaciones judiciales.

La situación que acabo de describir de un modo tan sumario es ya lo suficientemente mala como para que nos empecinemos en la irresponsable ocurrencia de hacerla empeorar. Sin embargo, no otra cosa supondría, a mi juicio, la descentralización del gobierno de los jueces que la segunda descentralización ha pretendido siguiendo el mal ejemplo de la creación en el Estatuto Catalán de un denominado Consejo de Justicia de Cataluña, concebido por la norma estatutaria como órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Y es que si un solo Consejo estatal no ha sido capaz de sustraerse a las lealtades partidistas y a las políticas de tipo *clientelar* —llamémosle a las cosas por su nombre— que para el poder judicial se derivan de esas lealtades, no quiero ni imaginar lo que podría acontecer si, retorciendo de un modo u otro la clara doctrina sentada por el TCE en la sentencia que resolvió el recurso del PP contra una buena parte de las previsiones del Estatuto catalán de 2006, acabásemos por tener en España tantos consejos como Comunidades Autónomas. Además de una violación flagrante de lo establecido taxativamente en la Constitución, esa proliferación multiplicaría no solo cuantitativa sino cualitativamente la aludida política de clientelar de los partidos respecto de los jueces, lo que podría poner en serio riesgo el valor esencial de la independencia judicial sin el cual ningún poder judicial digno de tal nombre podría existir.

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

Este me parece uno de los pasivos más graves que venimos arrastrando desde la transición política: la dificultad para que los órganos judiciales acierten a instalarse en

la independencia. Claro que porque tal limitación constituyó un activo en la dictadura: me refiero a la imposibilidad de dictar propiamente justicia. Pero el problema no está a mi modo de ver en el sistema de gobierno del poder judicial, sino en la ausencia de un modelo de juez cierto. No por tanto en el gobierno de la justicia, sino en la justicia entendida ahora como función estatal. Hay demasiadas diferencias entre nuestro sistema de administración de justicia y los modelos, a su vez variados, de los países con los que marchamos hacia una fusión política.

No hemos abandonado el viejo sistema de oposiciones para el reclutamiento, ni tampoco la imprudente creencia de que con una intensa formación teórica comprobada mediante una prueba de habilidades y un expeditivo barniz práctico se puede hoy desempeñar una función para la que en otros sistemas se requiere una larga formación. Con un concepto de juez tan endeble difícilmente podemos pretender un poder judicial para un ordenamiento jurídico tan exigente —y exigido— como el nuestro.

El sistema de gobierno de la justicia debe pues entenderse como una especie de cláusula de cierre congruente con un modelo de juez y de impartición de justicia. Lo que a su vez es imposible de establecer si atendemos a la antigüedad y obsolescencia, por ser benévolo, de una parte importante de las leyes procesales que conviven con una constitución tan garantista. Un dislate colosal.

El arbitristo tan arraigado entre nosotros se entretiene pensando que todo consiste en acertar en la tecla que nos lleve a un Consejo General del Poder Judicial taumatúrgico..., manteniendo una justicia sin modelo cierto.

Es todo justo al revés.

Pero aun así, la justicia es menos mala que tiempo atrás. Y con todos los quebrantos que vemos, a veces difíciles de sobrellevar, al menos vemos lo que pasa y, a veces, hasta sabemos lo que está pasando. No vamos a peor; pero tan despacio...

Por eso, cuando dispongamos de una legislación procesal que ahora parece una casa medio nueva-medio vieja y en obras, quizá veamos a jueces y órganos judiciales que saben a qué atenerse de modo cierto y con garantías de estabilidad y certeza normativa en la regulación de sus procesos. Jueces que, entonces sí, estarán en condiciones de abrazar dignamente la independencia. Sin tomaduras de pelo ni, por emular el desgraciado pero acusador término constitucional, *dilaciones indebidas*.

Pero no me cabe ninguna duda de que continuaremos agitando la coctelera del Consejo y de sus ingredientes. Quizá, si hay suerte, no terminaremos por destruir la idea de independencia judicial y la de poder judicial a base de vaivenes. Pero deberíamos de comenzar por una cierta autocontención en ocurrencias y probatinas.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

La imagen del Consejo no es, ciertamente, la de una instancia independiente. La componente política se manifiesta, desde luego, en la elección de sus miembros (que, en ocasiones, han sido nombrados después de cesar como parlamentarios) y en el protagonismo de las asociaciones judiciales mayoritarias, cuya imagen, planteamientos y propuestas se asocian al correspondiente partido mayoritario.

La más clara manifestación del grado de politización y de la renuncia o la incapacidad para conseguir consensos es, probablemente, la LO 2/2004, de 28 de diciembre, que cambió las mayorías exigidas para aprobar los nombramientos que ha de aprobar el Consejo, exigiendo una mayoría de tres quintos donde antes se requería la mayoría absoluta. Obviamente, se trataba de impedir que la mayoría absoluta del Consejo, cuyos planteamientos eran distintos a los del Gobierno, monopolizara o consiguiera demasiadas bazas a la hora de realizar dichos nombramientos.

Se trataba de una opción difícilmente objetable desde el punto de vista de su constitucionalidad, y no fue una sorpresa que el Tribunal Constitucional desestimara en su reciente STC 238/2012 de 13 de diciembre el recurso presentado por don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, comisionado al efecto por otros ochenta y un Diputados del Grupo Popular del Congreso.

El problema, en este caso y en el antes citado de los Organismos Reguladores, formalmente independientes pero nombrados por el Gobierno, es que quien nombra tiene como únicos límites el designar a gentes que cuenten, en su caso, con determinados años de experiencia en el ejercicio de una profesión jurídica, y tengan reconocida competencia. No se trata, desde luego, que sean quienes tengan más méritos, capacidad y reconocimientos, sino de que tengan los suficientes.

Y, obviamente, es quien nombra el que reconoce los méritos, y para ello dispone de una amplísima libertad: «la provisión de destinos en estos casos, si bien ha de guiarse por criterios que sean reconducibles a las nociones de mérito y capacidad, también es altamente discrecional, deja un amplio margen de libertad de apreciación al órgano competente para proveer la plaza, margen que no es reconducible a parámetros objetivados y predeterminados» y que «la aproximan al sistema de libre designación prevista para los funcionarios». Hay márgenes amplios, pero hay márgenes: este sistema «no atribuye al órgano de decisión una especie de poder omnímodo a fin de decidir como tenga por conveniente, con olvido de que el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda potestad administrativa, con la consecuencia, en todo caso, de la eventual apreciación, con ocasión del oportuno control judicial ex art. 106.1 CE, del vicio de desviación de poder de constatarse una marginación indebida de los principios de mérito y capacidad» (FJ 7).

Por otra parte, los eventuales riesgos que presenten las propuestas legislativas no tienen por qué tacharlas de inconstitucionalidad. El nuevo sistema podía tener el peligro, como señalaban los recurrentes, de que la exigencia de un mayor grado de consenso permitiera el surgimiento de las minorías de bloqueo, y «lleva(ra) aparejado un mayor clientelismo de los Jueces y Magistrados respecto del poder político, por la vía interpuesta del Consejo General del Poder Judicial a cuya independencia, por otro lado, también afecta esta presunción». Pero no es el legislador el responsable de tales problemas: citando la STC 58/1982, FJ 2, el TC reitera que «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso».

También el propio CGPJ puede incurrir en tales malos usos. Las eventuales responsabilidades no pueden ser únicamente de quienes nombran, sino de los nombrados: «la voluntad constituyente de que el Consejo General del Poder Judicial fuera garante de la independencia judicial podía frustrarse si las Cámaras, a la hora de proponer el nombramiento de los vocales del CGPJ, “olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan solo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial” (STC 108/1986, FJ 10). Lo que se dijo entonces respecto de los nombramientos de vocales es trasladable ahora al nombramiento de otros órganos de gobierno del Poder Judicial, precisamente elegidos por los vocales del CGPJ».

Poco se puede añadir a lo dicho por el Tribunal. Volviendo a la pregunta, acabo señalando que, en los últimos tiempos la buena noticia es que el Consejo ha dejado de ser noticia. Y, por lo que toca a la independencia de la Justicia, no creo que las eventuales limitaciones del CGPJ hayan influido negativamente en la independencia de jueces y Tribunales.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

El reiterado fracaso en la pretensión de conseguir una institución de gobierno del Poder Judicial que funcione con arreglo a criterios esencialmente técnicos y no de acuerdo con el ya comentado sistema de cuotas políticas tiene que ver, sobre todo, con la aplicación práctica de las previsiones normativas. Y es que, en mi opinión, el problema radica en *quién* asume el nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) pero también en *cómo* lo hace y a *qué* personas se nombra. ¿Por qué, a pesar de evidentes errores, no se cuestiona en Estados Unidos que el nombramiento de jueces del Tribunal Supremo sea un cometido en el que participan órganos tan políticos como la Presidencia y el Senado? ¿Por qué puede servir a ese cometido el Senado norteamericano y por qué se cuestiona que sean el Congreso de los Diputados y el Senado españoles los que nombren a los vocales del CGPJ? Quizá porque los vicios que se advierten en España sobre la designación de los componentes del CGPJ se deben al hecho de que, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, lo que aquí también falla es el funcionamiento práctico del proceso de selección y, como consecuencia, en numerosas ocasiones los elegidos no son los mejores ni siquiera los menos malos.

Es bien conocido que el artículo 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) prevé que el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial será nombrado por el Rey «a propuesta del CGPJ entre miembros de la carrera judicial o juristas de reconocida competencia, con más de quince años de antigüedad en su carrera o en el ejercicio de su profesión. La propuesta se adoptará por mayoría de tres quintos de sus miembros en la propia sesión constitutiva del mismo». No es menos

sabido que, como ya se ha anticipado, el nombre de varios Presidentes ya se conocía con anterioridad a la elección efectuada por los vocales en el Pleno del Consejo, incluso antes del propio nombramiento de los vocales de la institución. Casi sobra recordar que la responsabilidad de que tal cosa ocurra no es culpa de la previsión normativa incluida en la LOPJ ni siquiera de la pretensión de los partidos mayoritarios de imponer «su» candidatura sino de la dejación de funciones por parte de los vocales del CGPJ; en suma, nos encontramos ante otro ejemplo de la importancia del factor jurídico pero también del factor humano.

En el momento en que se escriben estas líneas se está debatiendo una reforma del nombramiento y organización del CGPJ, que parece mantendrá la elección parlamentaria de 8 vocales y modificará la judicial de los otros 12.

A modo de propuesta para la selección judicial de esos 12 vocales se sugiere establecer un sistema con los siguientes elementos:

a) el sufragio activo debe corresponder a todos los miembros en activo de la carrera judicial el día de la votación.

b) El sufragio pasivo debe ser más restringido y con unos requisitos de elegibilidad que reduzcan la politización y favorezcan la idoneidad técnica. Siendo 15 años los requeridos para los vocales no judiciales puede fijarse en 5 (mandato natural de un Consejo) en el caso de los judiciales. Recuérdese que en la carrera judicial para el ascenso por escalafón es necesario haber prestado 3 años de servicios efectivos como juez y 2 para presentarse a las pruebas selectivas o de especialización (artículo 311 de la LOPJ). Y también aquí se podría incorporar como causa transitoria de inelegibilidad que no pudiera ser nombrada una persona que en los 5 años anteriores hubiera desempeñado el cargo de diputado en el Congreso, senador, parlamentario autonómico o con cualquier cargo político del Estado, las Comunidades Autónomas, las provincias u otras Entidades locales. Tampoco si ha ocupado en los 5 años anteriores el cargo de Defensor del Pueblo o figura afín autonómica, el de magistrado del Tribunal Constitucional o del Tribunal de Cuentas, el de Consejero de Estado o el de Fiscal General del Estado o ha formado parte de un Consejo de justicia autonómico.

c) Circunscripción única; dado que se trata de la elección de 12 vocales del CGPJ entre y por jueces y magistrados de todas las categorías parece conveniente el establecimiento de una circunscripción que agrupe a todas las personas que integran este concreto cuerpo electoral: todos los votantes participarían de manera simultánea en la elección de todos los vocales, sin que existan circunscripciones múltiples articuladas a partir de criterios territoriales (por ejemplo, mediante el reparto de los 12 puestos entre distintas zonas de la geografía nacional) ni profesionales (asignación de vocales diferentes a las distintas categorías del escalafón).

d) Las candidaturas podrían ser presentadas a título individual por cualquiera de los integrantes de la carrera judicial y por las asociaciones judiciales. En el primer caso (candidatura individual) se puede establecer como requisito contar con el aval de un porcentaje de miembros de la carrera judicial con derecho de sufragio activo o bien por un número fijo, en ambos supuestos estableciendo una cifra que permita presumir la seriedad de la propuesta pero que no sea demasiado alta e impida o dificulte la concurrencia de potenciales candidaturas: por ejemplo, se puede establecer que la cifra suponga el 1% de los miembros de la carrera judicial con derecho de voto o que sea la cantidad fija

y mínima de 50 avales. A los efectos de evitar la concurrencia simultánea de candidaturas presentadas por las asociaciones y de candidatos individuales pertenecientes a las mismas se puede establecer como requisito que las candidaturas individuales no podrán ser presentadas ni avaladas por quienes formen parte de alguna de las mencionadas asociaciones. Además, y relacionado con lo que se comentará de inmediato a propósito del tipo de voto, las asociaciones podrían presentar un número máximo de 8 candidatos, lo que supone $2/3$ del total a elegir. Con todas estas previsiones lo que se ofrece es la posibilidad de articular una forma «universal» de representación en el sentido de que cualquier minoría (y minoritaria por definición es una candidatura individual) tenga opciones de acceder a la institución.

e) Se propone una lista electoral abierta, lo que significa que habría una única papeleta y las personas que ejercieran el sufragio tendrían que poner una marca al lado del candidato o candidatos, que se ordenarían por orden alfabético pero a partir de una letra decidida por sorteo. Al lado de cada persona candidata se indicaría la condición de integrante de una asociación o de no adscrito.

Se podría votar a candidatos que se presentasen a título individual y candidatos que concudiesen a propuesta de una asociación. Cada elector no podría dar su voto más que a 8 candidatos pero sería válida la papeleta en la que se hubieran seleccionado menos nombres.

f) Sistema de voto limitado: como es sabido, este tipo de voto (existente en España en las elecciones al Senado) implica que el elector ha de votar a un número de candidatos inferior al de representantes a elegir. Con este tipo de voto, combinado con la limitación de candidatos por las asociaciones, se asegura la presencia en el CGPJ de vocales no pertenecientes a la asociación mayoritaria, en el supuesto de que fuera esa la que ganara holgadamente las elecciones. Para evitar esta posibilidad se «provoca» la existencia de una mayoría y, al menos, una minoría.

g) La fórmula electoral tendría que ser mayoritaria: resultarían elegidas las 12 personas candidatas que hubieran obtenido el mayor número de votos. En caso de empate para la asignación del último puesto de vocal del CGPJ se realizaría un sorteo entre los candidatos con el mismo número de votos.

En cuanto a la independencia de los órganos jurisdiccionales, la misma no tendría que verse afectada porque el sistema de elección del CGPJ fuese uno u otro o, incluso, por una hipotética desaparición de ese órgano, pues, como es sabido, consiste en la mera sumisión a las normas a la hora de resolver los asuntos de los que conozcan.

No obstante, y en relación a la hipotética influencia sobre jueces y magistrados que puede implicar la existencia de un sistema de ascensos en la carrera judicial, el riesgo se ha visto, en parte, mitigado a través de la introducción de mecanismos reglados que eliminan o reducen la discrecionalidad del CGPJ; así, por mencionar algunos ejemplos, los concursos para la provisión de los juzgados y para la provisión de las plazas de magistrados de las Salas o Secciones de la Audiencia Nacional, de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias se resolverán en favor de quienes, ostentando la categoría necesaria, tengan mejor puesto en el escalafón. Para la provisión de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores, de Violencia sobre la Mujer, de lo Mercantil, ..., se combina la especialización con el mejor puesto en su escalafón (artículos 329 y 330 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Sí hay margen de discrecionalidad para el nombramiento de las presidencias de las Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Salas del Tribunal Supremo para las que basta solicitarlo y contar con una antigüedad mínima. En estos casos es imprescindible la máxima transparencia y que las resoluciones se funden en criterios objetivos y explicados de modo detallado.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA

El caso del Consejo General del Poder Judicial es uno de esos en los que 34 años de práctica exigen sin duda modificar los planteamientos con los que, desde postulados meramente teóricos, se abordó el diseño de este órgano en la Constitución, y, poco tiempo después, la reforma en la designación de sus vocales, sin duda el aspecto que más directamente incide en la cuestión de su independencia.

Dicho en pocas palabras, la decisión, vigente con ligeras variables desde 1985, de encomendar el gobierno del Poder Judicial a un órgano constitucional elegido en su totalidad por las Cámaras, siendo como se sabe una opción plenamente constitucional, habría exigido, en palabras del TC, ser muy conscientes de que la «lógica el Estado de Partidos» incrementaba el riesgo de que de ese modo las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, actuaran «con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atiendan solo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyan los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos» (STC 108/1986 F.J. 13.^o). Un riesgo que habría aconsejado la implementación de alguna medida correctora (véase, por ejemplo, lo apuntado en la respuesta a la pregunta anterior sobre las comparecencias parlamentarias) que, sin embargo, no han sido tomadas a lo largo de todos estos años.

Pues bien, el riesgo que en 1986 el TC calificó como «probable», aunque no en grado suficiente como declarar inconstitucional la reforma de la LOPJ que lo instauró, puede hoy ser plenamente ratificado. Nada parece indicar que en el futuro pueda enmendarse sino es cambiando de modelo (lo que a mi juicio pasaría por alguna fórmula de incremento de la designación corporativa), aunque es cierto que circunstancias inesperadas producen a veces efectos sorprendentes: por ejemplo, gracias a la crisis producida por la dimisión del Presidente Carlos Divar, la elección de su sucesor no ha recaído, como había venido ocurriendo hasta entonces, en un Consejo recién nombrado, por lo que éste ha podido, por primera vez en su historia, elegir un nuevo Presidente del CGPJ y del TS desde una posición institucional más reforzada, lo que le ha permitido actuar con una independencia de criterio que hasta ahora brillaba por su ausencia.

Afortunadamente, contestando ahora a la segunda parte de la pregunta, la escasa independencia de los vocales del Consejo no ha tenido, creo, una resonancia equiparable en la de nuestros jueces y tribunales en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, pues la Constitución diseña garantías eficaces para salvaguardar la independencia de los jueces frente a su propio órgano de Gobierno, que es, lógicamente, del que pueden temerse las injerencias más directas.

El verdadero problema constitucional lo tenemos pues en la independencia como parte del diseño del gobierno del Poder Judicial, pero no, no al menos en la misma medida, en su despliegue como principio de la potestad jurisdiccional.

5. *¿Qué reflexiones pueden hacerse desde el Derecho Constitucional sobre la actuación de los partidos políticos en el Estado de las autonomías y sobre la dinámica que les ha llevado a exigir cada vez más autonomía, más competencias y más poder, y a utilizar todas las instituciones a su alcance, como, por ejemplo, las Cajas de Ahorro?*

ROBERTO BLANCO VALDÉS

Creo que, a grandes rasgos, los partidos no se han comportado en el ámbito autonómico de un modo distinto a como lo han hecho en la política nacional, con la única excepción relevante que se hace explícita en la pregunta. Me explico.

La creación del Estado de las autonomías a partir de la aprobación de los últimos Estatutos en 1983 supuso, como resultaba tan previsible como inevitable, la aparición, primero, y la progresiva consolidación, con posterioridad, de clases políticas autonómicas, que muy pronto captaron que sus posibilidades de pervivencia y eventual crecimiento dependían directamente del asentamiento y progresiva ampliación de los poderes autonómicos. Y todo ello pese a las previsiones, tan ingenuas como a la postre inútiles, que, para evitarlo, se establecieron en los Acuerdos Autonómicos de 1981. De hecho, la consolidación de nuestro Estado de las autonomías ha dependido de dos dialécticas diferentes, pero muy relacionadas entre sí, que han funcionado en la práctica no de forma sucesiva sino paralela. A la primera se refirió el periodista y editor Javier Pradera hace ya bastantes años, cuando, en un magnífico artículo publicado en *Claves de Razón Práctica* (la revista que él mismo dirigía, junto con Fernando Savater), puso de relieve la importancia que para la evolución del Estado de las autonomías estaba teniendo lo que Pradera caracterizó como la carrera de la liebre y la tortuga: las *liebres* (las llamadas Comunidades Autónomas de vía rápida, es decir, las correspondientes a territorios que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 y, sobre todo la disposición transitoria 2.^a de la Constitución: el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) se escapan una y otra vez de las *tortugas* (las Comunidades —todas las restantes— que se habían constituido por la vía lenta del artículo 143), pero, antes o después, las tortugas conseguían ponerse a la altura (competencial e institucional) de sus competidoras, lo que generaba un nuevo movimiento hacia delante de estas últimas, carrera esa que iba a dar lugar a una constante ampliación de los poderes autonómicos y una paralela pérdida de poderes por parte del Estado.

Pero junto a esa dinámica de competición interautonómica yo he insistido una y otra vez en la importancia decisiva que iba a tener otra —intraautonómica— que se desarrolló en el interior de cada autonomía de forma paralela: la dialéctica entre instituciones y competencias que, dicho en dos palabras, se traducía en que a medida que las Comunidades iban ganando competencias (en gran medida como consecuencia de esa constante carrera de la liebre y la tortuga a la que acabo de referirme) se producía un paralelo fortalecimiento de su poder institucional (con la creación de instituciones inexistentes hasta la fecha o la ampliación de medios materiales y humanos de otras ya creadas previamente), fortalecimiento ese que, a su vez, generaba una nueva petición de competencias, en un círculo de ampliación de poderes que se retroalimentaba constantemente.

Para no dejarme nada en el tintero, es verdad que los poderes autonómicos y de modo muy especial sus ejecutivos han tendido a patrimonializar los poderes e instituciones a su alcance, como aconteció, en efecto, con las Cajas de Ahorros, aunque las responsabilidades finales en el fiasco financiero de la mayoría de esas instituciones ha estado muy repartido, pues, más allá de la que corresponda en cada caso a sus equipos de dirección, en los órganos de las Cajas estaban también presentes las corporaciones locales y los sindicatos que tienen, obviamente, su tanto de culpa, como lo tiene el Banco de España, en tanto que órgano supervisor, en el sentido ya antes apuntado.

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

La pregunta alude a los partidos que han gobernado en las CCAA, porque han dispuesto de las mayorías para ello. Aunque no deberíamos de omitir en el análisis a esos mismos partidos que han gobernado en los órganos centrales pues también estos integran el Estado de las autonomías. Dicho en breve, si aceptáramos el tenor literal de la pregunta deberíamos de poder explicar cómo los partidos se han exigido a sí mismos desde instituciones centrales y no centrales del estado.

Yo creo que, aunque la pregunta puede plantearse desde esa óptica, no debería de excluirse la visión alternativa que, según mi criterio, es en realidad complementaria. Me intentaré explicar.

Los partidos que han gobernado en las CCAA no han hecho sino articular un poder político estatal previamente inexistente establecido potencialmente en el diseño estatal de 1978. Y la potencia se hizo acto, también de nuevo por voluntad nítida e indubitada de los ciudadanos. Si dejamos a un lado las más o menos exóticas manifestaciones de la espuma del poder, fenómeno no solo autonómico aunque deba aceptarse lo irritante de la emulación reiterativa, las CCAA no deberían ser reducidas a órganos ávidos de un ilimitado poder. Gran parte de las competencias, no de los títulos competenciales claro, de las CCAA no son fragmentos de estado arrancados a los órganos centrales de modo más o menos inelegante (las CCAA como nuevos bárbaros que arrasan Madrid). La cosa no es así; o no me lo parece.

Más bien las CCAA han contribuido a construir un estado de nueva planta junto con el estado central. Es pues un estado nuevo. Que en mi criterio no está sustituyendo a otro que le precediera. El proceso de construcción ha incluido por tanto dos procesos distintos que no deberían confundirse: una reutilización de ciertos materiales provenientes de un estado en progresiva ruina desde la segunda mitad del siglo XIX, destruido en la Guerra Civil de modo definitivo y sustituido por una dictadura arcaizante adornada con unas gotas de obrerismo de vivienda protegida y asistencia social. Pero en el marco de la construcción de un estado legitimado democráticamente, es decir, de nueva planta.

El salto cualitativo propiciado por el impulso de 1978 es, y puede ser visto claramente ya hoy, como un serio intento de construcción de un sistema estatal congruente con la sociedad española de fines del siglo XX.

Esto no justifica los dislates, autonómicos o no, que padecemos. Pero los explican como parte de un proceso no finalizado. Si los entendemos así, quizá podamos evitarlos

en el futuro poniendo atención. Pero si pensamos que se trata de un vicio radical de construcción, entonces estaremos como siempre, volviendo a empezar. Pero en esta ocasión tengo la impresión de que no creo que nuestros conciudadanos lo permitan.

De cualquier modo todo hace pensar que el plano institucional y representativo de las CCAA no ha llegado a su punto final de evolución. Y que habrá que tener la paciencia exigible para un proceso de constitución de un estado de nueva planta.

El ejemplo de las cajas de ahorro no sé si está bien traído. Lo digo porque parece olvidar cuál era el estado anterior de estas entidades. Las reformas que permitieron una presencia política en sus órganos de gobierno y representación no fueron siempre perjudiciales ni adversas. Hay ejemplos para todos los gustos. Como los hay en las situaciones previas a las reformas de estas entidades. Y también de anteriores intervenciones del gobierno central en los otrora bancos públicos. Por gobiernos de los mismos partidos. En fin... Me temo que se trata de un asunto más complicado que sobredimensiona la importancia y poder de los partidos políticos, utilizados frecuentemente como mascarones de proa por ganapanes de variada ralea. En la crisis de las cajas hay mucho de cambio de naturaleza del capitalismo financiero y hasta de la misma economía productiva.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

No es fácil resumir las causas que han provocado la situación que se comenta, y me limitaré a comentar, con algún desorden, determinados datos que considero significativos. En primer lugar, el proceso que lleva del partido de militantes (o, al menos, en que el afiliado tenía algún tipo de actividad política) al partido de profesionales, en que los cuadros se seleccionan entre gentes que frecuentemente no han tenido ni van a tener más actividad remunerada que la que reciben del partido. Ello condiciona, obviamente, la libertad interna y las lealtades y, por otro lado, se ve recompensado por la participación en empresas públicas o privadas o en actividades que actúan en mercados más o menos cautivos.

Un segundo proceso ha tenido que ver con la conversión de los partidos de ámbito nacional en una suerte de federación de partidos de ámbito autonómico. Al margen de la estructura institucional formal, los que han venido a ser llamados «barones» territoriales que controlan una organización partidaria territorial adquieren una notable autonomía e incrementan su capacidad de presión frente a la dirección central. En los años del derroche, el crecimiento de las Administraciones públicas, la burbuja inmobiliaria, o el expolio de las Cajas de Ahorro permitieron enriquecimientos no siempre lícitos y que apenas llevaron consigo responsabilidades políticas ni penales.

Hablar a estas alturas de los excesos en gastos, de la continua invocación del agravio comparativo, la exigencia de no ser menos que nadie... es poner de manifiesto la irresponsabilidad con la que se ha gestionado la cosa pública. Ciertamente es que la solución solo puede venir por la exigencia de que el poder controle al poder, lo que implica necesariamente que las instituciones de control tengan garantizada su independencia, algo que no siempre ocurre.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Como es conocido, el Estado de las autonomías es una de las concreciones de los acuerdos entre las formaciones políticas con implantación en todo el territorio. Este proceso se inició con los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, suscritos por el Gobierno, el partido que lo sustentaba —Unión de Centro Democrático— y el Partido Socialista Obrero Español. Dicho pacto incluyó los «Acuerdos político—administrativos», los «Acuerdos económico-financieros», el Anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y el Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. En particular, los «Acuerdos político-administrativos» recogieron previsiones de extraordinaria relevancia como el «mapa autonómico», la elaboración y tramitación de los Estatutos de Autonomía, las competencias, las cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, los criterios básicos y el calendario de transferencias,... En suma, estos Acuerdos tuvieron una importancia histórica de primer orden pues despejaron las incógnitas acerca del modelo de Estado a implantar en España a partir de la Constitución de 1978 y generalizaron el sistema de autonomía política a todo el territorio.

Por su parte, los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 firmados por el Gobierno, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular supusieron un paradigma insuperable de orientación, no solo política, sino también constitucional, ejercida a partir de unos pactos políticos.

Por tanto, el desarrollo del Estado autonómico en las dos últimas décadas del siglo XX no se entiende sin los acuerdos entre los principales partidos y el sesgo uniformador que confirieron, desde el centro, a todas las Comunidades Autónomas sobre las que pudieron proyectarlos. Esta tendencia se rompió con las reformas estatutarias llevadas a cabo en los últimos 6 años, que tuvieron un origen netamente autonómico.

Que un gobierno o un parlamento autonómico, al margen de su signo político, demande más cotas de autonomía no debe verse en sí como un problema. El problema, en mi opinión, surge cuando un mayor poder político no sirve para que las instituciones autonómicas sean más receptivas a las demandas populares que les piden nuevas interpretaciones y reformas.

La realidad es que la proximidad entre gobernantes y gobernados que favorece un sistema de descentralización política como el español no ha sido suficiente para generar una óptima apertura y comunicación políticas, y una buena prueba es que se está produciendo una creciente desafección ciudadana con la clase política autonómica y las instituciones en las que está presente.

Y debe destacarse que a esta percepción negativa ha contribuido la convicción ciudadana de que las Comunidades Autónomas han reproducido alguno de los vicios que tradicionalmente se imputan a las instituciones políticas estatales, entre ellos, y muy singularmente, el surgimiento de una «casta política», que, en lugar de preocuparse por atender de la mejor manera posible las necesidades económicas, culturales y sociales de los ciudadanos, se ha dedicado en buena medida a instalarse en el Poder y a servirse del mismo.

La longevidad política de los gobernantes autonómicos es incuestionable y, desde luego, mucho mayor que la de los dirigentes estatales. Si a eso añadidos importantes

casos de corrupción no resulta extraño el descrédito político de unas instituciones que, por estar más cerca del ciudadano, también muestran de forma más evidente sus deficiencias. Por si fuera poco, las instancias estatales están incidiendo en esa idea imputando a las Comunidades Autónomas buena parte de la culpa de la crisis financiera y eso a pesar de que 12 de las 17 Comunidades están gobernadas —algunas desde hace muchos años— por la misma formación política de la que proceden esos reproches.

En todo caso, la responsabilidad de la situación actual no se debe imputar en exclusiva a la clase política y a las instituciones autonómicas pues, como es bien sabido, la primera está en su inmensa mayoría inserta en formaciones políticas de ámbito nacional, que, en general, no mostraron mayor alarma con los casos de corrupción que florecieron entre sus huestes autonómicas; en segundo lugar, es también notoria la existencia de idas y vueltas de líderes políticos entre las instancias de gobierno locales, autonómicas y estatales. Por otra parte, si se ha llegado a este punto, y sin obviar la culpa «autonómica», algo han tenido que ver instituciones estatales como, por ejemplo, el Banco de España, llamadas a supervisar el funcionamiento de entidades como las Cajas de Ahorro.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA

Creo que en esta pregunta se mezclan indebidamente varias cuestiones que con vendría analizar por separado. De hecho, la cuestión clientelar se plantea también en la pregunta siguiente, por lo que dejo mi respuesta a ese aspecto para entonces.

Como punto de partida, creo necesario decir que la valoración global que, a mi juicio, debe hacerse del Estado de las Autonomías es enormemente positiva. Es cierto que se diseñó inicialmente como una salida al problema concreto de encaje constitucional de algunas nacionalidades «históricas», pero no lo es menos que, a partir de 1980, cambió radicalmente de sentido al producirse su generalización. A partir de ese momento, coinciden en nuestro país dos procesos políticos que a la postre han terminado estando íntimamente relacionados: la consolidación del Estado Autonómico como un nuevo modelo de organización territorial, y la del Estado Social que constitucionaliza la CE. En ambos el papel de las Comunidades Autónomas ha sido tan importante que difícilmente se podrá decir en cuál de ellos su relevancia ha sido mayor. Es cierto que podría haber sido de otro modo (como de hecho ocurre en otros Estados descentralizados, donde las políticas sociales pueden ser de competencia central o federal), pero el hecho cierto es que en nuestro país las CCAA han protagonizado, al mismo tiempo, la construcción de un nuevo modelo de organización territorial y la construcción de un Estado Social hasta entonces inexistente. Hoy en día, el Estado Autonómico y el Estado Social no son sino dos caras de la misma moneda, y uno sería incomprensible sin el otro.

Creo que, con carácter general, y por encima de su capacidad para dar respuesta a determinados problemas identitarios, éste es el elemento esencial que caracteriza nuestro modelo de organización territorial, hasta el punto de que podríamos calificar éste como un Estado Social Autonómico.

Dicho esto, hay que admitir que el discurso político dominante en la construcción del Estado de las Autonomías no ha sabido diferenciar claramente entre la justificación que el mismo podría tener en algunas Comunidades con sentimientos nacionales dife-

renciados, en las que la solución autonómica ha actuado como una vía para resolver su encaje constitucional en el conjunto, y las razones, como se ha dicho muy distintas, que aconsejaron su generalización en otros territorios en donde esos problemas no existían (o se crearon de manera más o menos artificial), pero en los cuales la autonomía pronto se vio como un instrumento idóneo para la implementación de un modelo de Estado social hasta entonces inexistente.

Esa naturaleza dual de nuestro Estado autonómico, como modelo de organización territorial y como modelo de articulación de políticas sociales, debería tenerse también presente a la hora de abordar el balance del proceso de paulatino incremento competencial. La idea de que las CCAA han ido arrebatando al Estado competencias que éste había hasta entonces venido ejerciendo, atendiendo de ese modo satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos, no se compadece, creo, con la realidad de nuestros últimos 30 años. Más bien hemos asistido a un proceso de asunción competencial autonómico gracias al cual se han podido llevar a la práctica políticas públicas (en materias como educación, sanidad, etc.) que el Estado no había hasta entonces implementando de manera sistemática y en un grado equiparable al que luego protagonizarían las CCAA.

El incremento competencial autonómico, al menos en políticas sociales, no ha supuesto un desapoderamiento paralelo por parte del Estado al que, por otra parte, la Constitución sigue reservando aquellas políticas sociales que en 1978 ya habían alcanzado un nivel prestacional significativo (fundamentalmente, seguridad social, pensiones contributivas y prestaciones por desempleo).

6. *¿Cree que desde las Comunidades Autónomas los partidos han desarrollado una política clientelar, ofreciendo a sus electores universidades, museos de arte contemporáneo, autovías, ...? ¿Cómo constitucionalista, qué consideraciones le merece esta dinámica?*

ROBERTO BLANCO VALDÉS

Sí, por desgracia, tengo pocas dudas sobre el desarrollo de una creciente política clientelar en las autonomías. Lo que habría que explicar es por qué razón ese tipo de política ha afectado más a las Comunidades que al Estado. Y no hablo de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, que constituyen posiblemente el nivel de poder donde el clientelismo y la corrupción han encontrado su mejor caldo de cultivo. Sea como fuere, es posible que las razones que explican que las políticas clientelares hayan encontrado más espacio de maniobra en la esferas autonómicas que las centrales sean similares a las que explican que aquel espacio haya sido también mayor en la esfera local que en la autonómica.

En ese sentido, creo que las peculiaridades de las autonomías respecto al Estado central tienen que ver de forma decisiva, en este ámbito concreto, con dos factores, ambos relacionados con eso que llamamos la cercanía de la administración a los administrados, una cercanía que tiene aspectos indudablemente positivos, pero también otros que no lo son tanto o no lo son en absoluto. Si uno compara cómo se produce el desarrollo en el Estado y en las Comunidades de lo que el constitucionalista italiano Giuseppe

Ugo Rescigno en su libro *La responsabilità politica* denomina la «responsabilidad difusa» (es decir, aquella que no es llevada a cabo en el ámbito institucional, destacadamente en el parlamento, sino en la sociedad, sobre todo a través del decisivo papel de los medios de comunicación), se podrá constatar sin demasiados problemas que el ejercicio real de esa responsabilidad difusa es mucho más difícil de accionar en las Comunidades que en el Estado y, dentro de las primeras, en mayor medida en las más pobladas que en las menos pobladas. Expresado de otro modo: en el Estado el sistema de medios de comunicación social (prensa, radio y televisión) es más plural que en las autonomías y la capacidad de los gobiernos para influir sobre esos medios es mayor en las segundas que en el primero. Ello quiere decir que el control difuso sobre el poder político (el gobierno y la mayoría que lo apoya) tiende a ser mayor (lo que no quiere decir que no existan excepciones) en la esfera estatal que en la de los diversos territorios autonómicos, en los que tenderá, a su vez, a ser mayor cuanto más poblada esté la Comunidad de que se trate. Y es que las posibilidades de que un gobierno amortigüe el control difuso que la sociedad pueda ejercer sobre él tiene mucho que ver con su capacidad de someter a esa misma sociedad a sus redes clientelares, o dicho de un modo más crudo, con lo que podríamos denominar, en términos técnicos, su «capacidad de compra».

Así las cosas, las dificultades para hacer efectivo el control difuso tienen mucho que ver, en mi opinión, con la duración de los períodos de Gobierno, aunque no solo se expliquen por esa causa, como de inmediato apuntaré. No hay más que comparar las alternancias que se han producido en la política estatal (cinco: UCD-PSOE: 1982; PSOE-PP: 1996; PP-PSOE: 2004 y PSOE-PP: 2011) con las muchas menos producidas en las Comunidades, para comprobarlo. En algunas (Andalucía) nunca ha habido alternancia; en otras se ha producido tan solo un cambio de mayoría (Extremadura o Castilla-La Mancha) y en otras solo dos (País Vasco o Cataluña). Aclararé que, contra lo que antes se apuntaba, es verdad que algunas de esas Comunidades son de las más pobladas de España (Andalucía o Cataluña), pero en ellas han influido otros factores, además de las dificultades mayores o menores para hacer efectiva la responsabilidad difusa: la gran cantidad de población salarialmente dependiente de las políticas públicas autonómicas (el Plan de Empleo Rural en Andalucía) o el factor identitario vinculado a las políticas nacionalistas en Cataluña. Dicho lo cual, no cabe duda de que la mayor duración de las mayorías en las Comunidades en contraste con lo acontecido en el ámbito estatal, como consecuencia de la falta de alternancia política, explica, sin duda, tanto la existencia de amplias políticas clientelares, que son en tales condiciones más fáciles de desarrollar y más difíciles de combatir.

Todo ello se ha traducido, como es bien conocido, en una política de gasto público que ha vulnerado no solo la más elemental prudencia económica sino también el más elemental sentido común político: el reparto clientelar de algunas infraestructuras o servicios (desde las Universidades a los polideportivos, los paseos marítimos o los auditorios, pasando por las tan fastuosas como discutibles obras o eventos públicos: Ciudad de la Cultura en Santiago, Ciudad de las Ciencias en Valencia, Forum Universal de las Culturas en Barcelona, etc.) y el comportamiento de nuestros gestores públicos como auténticos «nuevos ricos» han sido algunas de las consecuencias más llamativas de esa forma de gobernar, que tras el estallido de la crisis, puso a muchas Comunidades en situaciones de déficit y deuda pública insostenible y calamitosa.

En cuanto a la consideración que todo ello me merece como constitucionalista, no es muy diferente a la que me merece como ciudadano: considero que es necesario adoptar medidas de diverso tipo (legislativas, de control parlamentario y de acuerdos entre partidos) para erradicar prácticas de naturaleza clientelar que suelen estar en el origen de ilegalidades de diverso tipo y que, aun cuando no incurren en tal ilegalidad, resultan profundamente arbitrarias e injustas, al repartir bienes escasos (trabajo, inversiones, subvenciones) no con arreglo a criterios objetivos (el mérito y la capacidad en el caso de las personas físicas, la calidad y el precio de las ofertas en el supuesto de las empresas que contratan con la administración) sino dependiendo de amistades personales o políticas. Por lo demás, la crisis económica se ha encargado ya, por sí misma, de reducir en buena parte el despilfarro de algunas administraciones, aunque no estoy del todo seguro que algunas duras políticas de ajuste no se hayan producido al mismo tiempo que se mantenían gastos suntuarios totalmente injustificables en una situación tan extrema como la que por desgracia estamos atravesando.

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

En los sistemas democráticos las políticas clientelares se llaman apoyos electorales. Quiero decir que la clientela, si es pública y notoria, se llama porcentaje de votos y número de escaños; y en tal caso el término clientela, tan añorado por nuestros viejos caciques decimonónicos y aún después, se refiere a la viciosa práctica de lograr el apoyo político a cambio de un puesto o empleo público (la cesantía como cualidad potencial de todo connilitón, etc.). Aunque aceptáramos excesos, obvios en algunos casos concretos, en la forma de asignar recursos públicos materiales y personales como se insinúa, no creo que se pueda hablar de clientelas al modo de la corrupción política generalizada de la Restauración. Ni siquiera al actual *spoilsystem* del nada modélico sistema de los Estados Unidos de América del Norte.

Cosa distinta sería valorar si la articulación de los intereses de los ciudadanos en el plano autonómico se resiste a su conversión en *inputs* políticos y reproduce más bien la lógica de los grupos de interés. Pero esto pasa en aquéllos territorios en los que se da una cierta confusión entre los planos autonómico y local. Quizá por tanto más en las comunidades uniprovinciales poco pobladas. Y mucho más en los entes locales que en las CCAA, aunque por su propia naturaleza posea menos impacto mediático.

Pero si nos comparamos con las clientelas de las colectividades locales francesas por ejemplo, quizá salgamos favorecidos. Ya se sabe que una forma especialmente eficaz de ignorar lo propio consiste en desconocer lo ajeno...

En resumen, en determinadas zonas es la propia cultura política la que orienta hacia estructuras clientelares los procesos políticos. Tengo más dudas de que sean los partidos quienes las tejen aunque seguramente las aceptan de mejor o peor grado al no poder sustraerse a ellas. Nótese que son casi siempre clientelas tejidas con ingredientes prepolíticos, más que de facción.

Toda institución emergente posee ciertas manías de grandeza. Pero todas. También por tanto las CCAA. Ha habido obviamente un porcentaje de dispendio. Pero muy frecuentemente hablamos, por así decir, de memoria y sin partitura. Quiero decir que los errores o desatinos, con ser relevantes, son cuantitativamente relativos si los com-

paramos con los profundos cambios y transformaciones de los sistemas sociales de cobertura, como sanidad y protección social. Por no hablar de la educación o incluso de la cultura, aunque no siempre en este último caso podamos hablar de resultados esplendorosos. Pero se convendrá que este no es un problema exclusivo de los poderes políticos autonómicos sino de, por decirlo así, «nuevos ricos democráticos».

Los excesos y dislates se explican mucho mejor por la vigencia de un sistema de financiación que hasta hace muy poco tiempo se construía sobre el principio de autonomía del gasto. El estado central recaudaba y las CCAA gastaban. Ambos se encontraban cómodos con el modelo; todavía más en épocas de bonanza. Pero esto ha cambiado radicalmente. Y va a cambiar mucho más. Esta, la financiera, es la clave de muchas más cosas de las que creemos en el Estado de las autonomías.

Pero si se habla de dispendios y errores de inversión, con haberlos, me parece que los más desmoralizadores han sido los actos de las CCAA de renuncia a ejercer sus competencias en materia impositiva ofreciendo, junto a aeropuertos y otros excesos de nuevo rico, la derogación de impuestos. Que por cierto se niegan a resucitar, recurriendo incluso a pedir un euro al ciudadano que necesita adquirir un fármaco: una especie de impuesto para el desgraciado, más gravado cuando más marginado.

Sí, definitivamente hay un trecho importante delante del camino de construcción de un sistema racional de asignación de recursos públicos. Pero les queda más a las CCAA por el lado de la obtención de recursos. Y por tanto a los actores políticos partidarios.

Cuando se produzca todo esto de modo más racional, más evidente, no me cabe duda de que el elector hará sus cálculos en impuestos antes de votar a candidatos generosos. Es así en muchos países, descentralizados o no. Y no parece que tengamos alguna incompatibilidad genética para que aquí no comience a ser así. Habrá un momento en que no solo los partidos de gobierno hablarán de ahorros; o de mejores y más justas recaudaciones de impuestos.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

Todo es mohína donde no hay harina pero, mientras la ha habido, en muchos territorios y en muchos ámbitos ha reinado la irresponsabilidad. No sé si se ha sacado de contexto la infeliz afirmación de una Ministra de que «el dinero público no es de nadie», pero a veces uno piensa que muchos responsables políticos (y no me refiero a quienes han aprovechado tales inversiones para lucrarse o para financiar a su partido) pensaron —y nos hicieron pensar— que vivíamos en el País de las Maravillas. El argumento de que nuestra ciudad, nuestra Provincia o nuestra Comunidad no puede ser menos que nadie, explica los ejemplos que se citan (o esa asombrosa decisión de abrir un recorrido de AVE que, una vez construido e inaugurado ha de cerrarse por falta de demanda). Ello pone de manifiesto que decisiones sobre inversiones públicas muy importantes se adoptaron sin estudios previos sobre su necesidad, con el solo argumento de que podía conseguirse el dinero. Mi única reflexión, como ciudadano y como constitucionalista, es que no funcionaron controles administrativos que hubieran debido funcionar al aprobar la decisión (del mismo modo que, posteriormente, tampoco nadie se planteó la exigencia de controles políticos).

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

Los partidos, de ámbito estatal, autonómico o local, aspiran a una determinada conformación de la sociedad en la que han surgido y se desenvuelven. La puesta en práctica de dicha estructuración se persigue, en principio, a través de la conquista del poder político, de los resortes institucionales que permiten proyectar en el ámbito social el programa de acción política con el que se concurre en los procesos electorales. Como es lógico, las propuestas que se presentan a los potenciales votantes tienen en cuenta los concretos intereses sectoriales y territoriales, y tal cosa sucede en las diferentes esferas de poder territorial. Y si existen, como sucede en España, formaciones políticas implantadas de manera sólida en todo el territorio, esos partidos, a través de sus diferentes órganos de gobierno, tendrían que velar por la racionalidad de las ofertas electorales y de los programas de actuación política. Es evidente que tal cosa no ha sucedido y ello se debe a un desmesurado localismo, a la necesidad de ganar las elecciones al precio que sea, a los ingresos procedentes de la burbuja inmobiliaria y al flujo de dinero, español y europeo, que permitió los desmanes por todos conocidos. Por otra parte, el fenómeno del clientelismo también implica pasividad y escaso espíritu crítico por parte de la ciudadanía, que tendría que ser consciente de lo que supone, en términos de costes para las arcas públicas (municipales, autonómicas o estatales), un dispendio irracional en materia de infraestructuras como el que se ha producido en España.

A lo anterior hay que sumar, si hablamos de clientelismo, el florecimiento de entidades de naturaleza privada —fundaciones, asociaciones no gubernamentales— próximas o vinculadas a los partidos políticos, que en no pocas ocasiones sirven como pantalla para ocultar la realización de determinadas actividades y para obtener una financiación que no se podría recaudar a través de las fuentes contempladas en la legislación vigente. El problema se complica cuando el dinero público se distribuye con arreglo a criterios de afinidad política, financiando de esta manera a las organizaciones próximas ideológicamente y restringiendo los ingresos de las otras. Cuando esto ocurre se pasa de una política de subvenciones a unas subvenciones de carácter político, por medio de las cuales se constituye, fomenta y amplía una red clientelar, de dependencias recíprocas entre quienes conceden los medios de financiación y quienes los reciben, con el objetivo último de asegurar la permanencia en las instituciones del partido del que dependen tanto unos como otros.

El carácter de «política de fomento» al que responden en la mayoría de los casos las subvenciones posibilita una gran discrecionalidad de la autoridad concedente, lo que dificulta el control de la asignación equitativa de los recursos públicos, tal y como demanda el artículo 31.2 de nuestro texto constitucional. En este caso corresponde a los perjudicados por la concesión de las subvenciones la prueba de su carácter discriminatorio ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y a las formaciones políticas de la oposición la denuncia ante la opinión pública de cualquier actuación en esta materia en la que se considere han operado criterios de mera afinidad política a la hora de entregar dinero a asociaciones vecinales, organizaciones humanitarias, culturales o recreativas, asociaciones de pensionistas y jubilados, «artistas» afines, etcétera.

Desde la perspectiva constitucional cabe concluir que los partidos políticos han conseguido una evidente capacidad de penetración no solo en las instituciones estatales

sino también en el propio entramado social, y el riesgo que eso representa no radica solo en la distorsión del sistema normativo como consecuencia de la ruptura de su identidad propiciada por el empleo de criterios partidistas en ámbitos y organizaciones estatales que debieran estar al margen de implicaciones políticas, sino también en que el sistema de partidos acabe «fagocitando» al resto de las organizaciones sociales hasta el punto de que tanto el Estado como la sociedad terminen siendo, a su vez, subsistemas parciales del sistema de partidos.

La legitimación social del sistema de partidos exige que estas entidades tengan una presencia relevante en el seno de la sociedad, pero no para que suplanten al propio entramado social, sino para que permitan la estabilización y desarrollo del mismo.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA

Satisfacer de un modo legítimo los intereses de sus representados es una de las obligaciones de los representantes, y ni las universidades, ni los museos de arte contemporáneo ni las autovías parecen, en principio, aspiraciones ilegítimas que no debieran ser atendidas. El problema aparece, efectivamente, cuando la satisfacción de esas necesidades degenera en prácticas clientelares. Sobre las mismas podrían hacerse las siguientes consideraciones.

En primer lugar, estas prácticas se han visto favorecidas, a mi juicio, por las deficiencias de nuestro sistema de financiación autonómico. Uno de los problemas que éste ha originado es la falta de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, cuyo gasto público no ha estado en relación con su capacidad de recaudación. En nuestro modelo de financiación autonómico, la mayoría de los recursos provienen de transferencias estatales, pues de otro modo no podría hacerse efectivo el principio de solidaridad entre comunidades. Pero el hecho de que el gasto autonómico dependa en mayor medida de recursos estatales transferidos que de los recaudados con sus propios impuestos ha reforzado la tendencia al incremento injustificado de un gasto que en muy escasa medida lleva aparejado un aumento del esfuerzo fiscal de quienes están llamados a revalidar electoralmente al gobierno que lo acomete. La puesta en marcha de nuevos controles de estabilidad presupuestaria avanza, creo, en el camino adecuado para resolver esta deficiencia.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que en nuestro país no solo han sido simultáneos los procesos de construcción del Estado Social y del Estado de las Autonomías, sino que la propia administración autonómica se ha gestado al mismo tiempo que, con la instauración de la democracia, aparecía y se consolidaba nuestro sistema de partidos. Como es sabido, aquellos Estados en donde con anterioridad a la democratización del Estado constitucional se ha consolidado una administración pública robusta y profesionalizada, ésta resiste mejor los intentos de colonización por los partidos políticos. Probablemente ésta sea la razón de que nuestra administración pública estatal haya estado menos afectada por esa tendencia que las administraciones autonómicas, inexistentes antes de que apareciera el propio sistema de partidos autonómico.

Por último, y como nos habían advertido ya los criminólogos, del clientelismo a la corrupción pura y dura hay solo un paso, y en algunas CCAA este se dio hace tiempo.

De nuevo, las fallas de nuestro sistema de financiación pública —en este caso de los propios partidos políticos— ha tenido mucho que ver con el nacimiento y proliferación de este fenómeno, mediante el cual determinadas prácticas irregulares (en relación, sobre todo, con las competencias urbanísticas) han servido para distraer recursos públicos hacia la financiación de partidos, cuando no al bolsillo de particulares.

Las medidas a tomar para corregir esta dinámica deberían, sin duda, atajar estas deficiencias, pero no deberían, en mi opinión, dirigirse a cambiar nuestro modelo autonómico, pues es muy probable que los mismos problemas se hubieran presentado también con otra forma distinta de organización territorial. Particularmente, me parece ingenuo pensar que, como el Estado de las Autonomías ha presenciado la aparición de problemas de clientelismo y corrupción, en uno centralizado éstos no se habrían dado o lo habrían hecho en menor medida.

7. *Qué opina sobre los sistemas de selección y formación de dirigentes de los partidos políticos en nuestro país y sobre su regulación jurídica.*

ROBERTO BLANCO VALDÉS

Comenzando por la segunda parte de la pregunta, creo que poco cabe decir sobre la regulación jurídica del sistema de selección de dirigentes partidistas, salvo que la ley de partidos española del año 2002 deja claro en su capítulo II, relativo a su organización, funcionamiento y actividades, que la norma avanza en esa vía todo lo que es posible sin interferir, más allá de lo razonable en un Estado democrático, en la autonomía partidista: según la ley, los partidos deben funcionar internamente de manera democrática y tener una estructura de tal naturaleza (lo que, como es bien sabido, ya exige la Constitución en su artículo 6.^o) y, por tanto, tienen legalmente los afiliados el derecho a participar en las actividades del partido y en sus órganos de gobierno y representación.

Ahora bien, si pasamos de la regulación legal a la realidad, los acontecimientos se desarrollan en España —ciertamente como en la mayor parte de los países europeos con los que podemos compararnos— de forma bastante diferente a como la ley los prevé. La regulación legal es una cosa, pero el funcionamiento práctico de los partidos es, por desgracia, harina de otro costal. El asunto, por supuesto, no es nuevo, pues el nacimiento de los estudios sobre partidos está directamente relacionado con la descripción de los problemas derivados de su falta de funcionamiento democrático, lo que es apreciable sobre todo en el gran libro de Robert Michels sobre *Los partidos políticos*, que sigue teniendo hoy, casi un siglo después de haber sido publicado, plena vigencia en muchos de sus tan inteligentes como críticos diagnósticos. Por decirlo de una vez: los partidos no funcionan, en general, de forma democrática, entre otras cosas porque los elementos que suelen derivarse de un tal tipo de funcionamiento (el constante debate interno, la disparidad de posiciones, los enfrentamientos políticos y/o ideológicos y, en una palabra, la lucha por el control de la organización) dificultan extraordinariamente la capacidad competitiva de los partidos y su finalidad esencial en los términos en que fue acertadamente definida por Giovanni Sartori cuando, en su célebre y excelente libro

sobre *Partidos y sistemas de partidos*, apuntó que los primeros son organizaciones que compiten por colocar a sus candidatos en cargos públicos. Y la verdad, por drástico que pueda resultar formularlo con esta claridad, es que los partidos compiten peor cuando tienen que asumir la pesada carga de un funcionamiento democrático: las cosas son así y lo demás es música celestial.

De hecho, en demostración de esa tesis puede aludirse al hecho, curioso pero fácil de explicar, de que los partidos suelen ser tanto más democráticos internamente cuanto peor les va en las elecciones, sin que lo segundo tenga que ser en un primer momento consecuencia de lo primero. No, no digo eso. Afirmando que una vez que, por la causa que sea (que puede ser también, por supuesto, su conflicto interno: recuérdese el caso de UCD), un partido pierde las elecciones, ya no digamos cuando su derrota es estrepitosa, es más frecuente que la democracia interna y todas sus consecuencias, antes aludidas, ganen peso en el partido. Dos ejemplos ilustrarán bien lo que quiero decir: Zapatero no encontró apenas oposición interna a muchas de sus descabelladas decisiones políticas, pese a la conciencia de amplios sectores del PSOE de que aquellas podían llevarlo, como así ocurrió, al desastre, mientras Rubalcaba, en la oposición, se enfrenta a diario a una contestación interna que es muy dudoso que se produjera en los términos en que se manifiesta si el dirigente socialista fuera presidente del Gobierno. Y lo que vale para el PSOE vale para el PP: Aznar pudo hacer internamente su voluntad incluso en asuntos que eran vistos por muchos dirigentes de su partido como errados o incluso peligrosos para su futuro electoral, mientras que el Rajoy líder de la oposición hubo de lidiar con una oposición interna que fue disminuyendo a medida que empezó a verse claro que ganaría las elecciones generales al Partido Socialista.

Querría hacer también algunas consideraciones finales sobre el proceso de selección de dirigentes en los partidos, asunto que encierra, desde mi punto de vista, uno de los desafíos de mayor envergadura a los que hoy se enfrentan los partidos. ¿Por qué? Pues porque considero que, en términos generales que, por serlo, presentan obviamente excepciones, los partidos han establecido un mecanismo de selección inversa (o invertida) por virtud del cual los dirigentes de los partidos, lejos de cooptar (o apoyar la selección) de los mejor preparados en términos de capacidad, optan por lo contrario: por impulsar la elección de los que presentan peores condiciones de formación y experiencia. Se trata de un comportamiento en principio tan ilógico, por poco funcional para la organización, que resulta necesario explicar la razón de que las cosas se produzcan de una forma tan anti intuitiva. Particularmente creo que la explicación está en el grado de extremada profesionalización de la vida política a la que hemos llegado en España. En efecto, ocurre en nuestro país que cuando alguien alcanza un cargo público (de representación o nombramiento), cargos que suelen ser los que ocupan las posiciones dirigentes en los partidos como corresponde al modelo de partido profesional-electoral descrito por Angelo Panebianco en su libro sobre *Modelos de partido*, los dirigentes pasan a estar preocupados de manera esencial, como cualquier otro profesional, por el futuro de lo que sin exageraciones debe denominarse su *carrera profesional*. Ello no acontece solo, como a veces se sostiene, a mi juicio erróneamente, con los dirigentes que viven de la política y que carecen de una profesión o trabajo alternativo en caso de abandonar (o ser abandonados por) la política, sino también en los de cuadros políticos que han desempeñado una carrera profesional fuera de la política, pero a la que no quieren volver

enganchados como están por las ventajas y privilegios del ejercicio público, lo que, no sin cierta frivolidad, suele denominarse «erótica del poder». Nadie lo ha explicado mejor que el filósofo Hans Magnus Enzensberger cuando, en su brillante trabajo *Compasión por los políticos*, pone de relieve que la política funciona como una nasa, en la que es tan fácil entrar como difícil resulta salir de ella.

Así las cosas, si el objetivo de los políticos profesionales es continuar en sus cargos, sean estos del tipo que sean, cobra verosimilitud la hipótesis de que esos mismos políticos situados en cargos públicos tenderán a seleccionar a aquellos que estén en peores condiciones para hacerles competencia y no a los que, por su mayor capacidad, pudieran acabar por desplazarlos de sus puestos. Esa tendencia será tanto mayor o más intensa cuantas menores sean las ganas o la intención de dejar la actividad política por parte de quien se dedica a ella lo que, en buena lógica, dependerá también, aunque no solo, de las posibilidades que tenga el político de que se trate en cada caso de vivir de algo diferente de su dedicación pública. Ello genera, ni más ni menos, que un auténtico círculo vicioso, en el más estricto sentido de ese concepto. Y es que cuantos más sean los dirigentes que vivan de la política sin alternativa posible fuera de ella más tenderán esos dirigentes a practicar la referida selección inversa, lo que generará a su vez políticos dependientes por completo de sus cargos que tenderán a reproducir al infinito tan nociva dinámica interna partidista.

No es en esto el comportamiento de los políticos muy diferente del de otros profesionales que nada tienen que ver con el ejercicio de la cosa pública, aunque el de los políticos resulta sin duda más disfuncional para el funcionamiento conjunto del sistema democrático. La conclusión, claro, no es alentadora: de un lado, tenemos una clase política de *calidad* —si se me permite expresarlo de ese modo— manifiestamente mejorable; de otro, las posibilidades reales de que tal mejora pueda llegar a producirse son escasas, pues ello no depende de la mejor o peor intención de las personas, sino de una estructura de selección de las élites políticas, estructura que funciona con arreglo a unas leyes que tienden a seleccionar a los políticos con criterios opuestos al de sus capacidades.

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

Esta pregunta tendría una respuesta muy sencilla: no existe un sistema. O no me es dado conocerlo para ningún partido. Es seguro que hay escuelas de verano para jóvenes dirigentes y fundaciones que dedican a este tipo de cosas una parte de sus esfuerzos.

Pero los cuadros políticos no se fabrican. Y los dirigentes no se seleccionan al modo en que se eligen los ejemplares de mayor calidad de un grupo de seres vivos, racionales o no.

Pero sí es cierto que la vida política partidaria *produce* selección. Y, a tal cultura partidaria, tal selección. Pero ojo, de selección no se pasa a selecto sino a seleccionado. Dicho de otro modo, la selección partidaria no busca un modelo de elite, sino de cuadro político. En este tema el uso del término elite en la ciencia política ha introducido a confusión pues el anglosajón *elite* no posee el mismo significado que el castellano elite.

Dada la cultura política española, compatible con nuestra breve y casi incipiente trayectoria política democrática, no cabe esperar gran cosa a corto plazo. Ya se ve. Pero

no creo que tengamos derecho a ser pesimistas: todo indica que la cultura política de la *accountability* comienza a abrirse paso entre nosotros, por primera vez en nuestra historia política. No es casual que se trate de una palabra intraducible a cualquiera de las lenguas españolas.

Suelen ponerse como ejemplo de líderes políticos a quienes protagonizaron el proceso de transición política. Pero tengo para mí que cualquiera de ellos tendría escasas posibilidades de acceder hoy al liderazgo de su partido. Hoy no hay tiempo para aprender en los cargos.

En los partidos actuales los líderes son componentes, obviamente destacados, de una *estructura de liderazgo* compleja que se va configurando en la lucha —también en las alianzas— por el poder partidario y después institucional. Y son los cuadros más hábiles y adecuados a este tipo de lucha, quienes integran tal estructura de modo progresivo y no necesariamente consciente.

Como recordó Michels, esta lógica lo es de toda organización. Vale para organizaciones informales y también para formales: para los partidos, sí, pero también para las iglesias y las universidades. Solo la existencia de una rígida formalización de rangos, como los funcionarios civiles o militares, *palía* pero no diluye tan inexorable tendencia a la cristalización de procesos de poder.

Algunas técnicas instrumentales se pueden enseñar a los militantes más dispuestos y voluntariosos, pero definitivamente la política es una profesión con ciertos perfiles que se resisten a ser objetivados y transmitidos. Disponer de algunos conocimientos expertos puede ser útil; pero en determinadas circunstancias puede también ser un obstáculo en el *cursus honorum* al sesgar la propia capacidad para analizar los procesos del entorno. Pueden incluso inducir fracasos y causar derrotas. Dicho en breve, no me genera más confianza un político con título universitario frente a otro que no lo logró. Hay, por así decir, cualidades mucho más importantes. Y aquí la experiencia personal no me desautoriza la opinión; antes bien la abona.

No hay pues ningún sistema ni procedimiento que garantice la *producción* de buenos cuadros políticos. Todo sistema produce políticos buenos y malos. Y las elecciones sitúan a la cabeza de las instituciones a políticos de muy desigual talento y capacidad. También en todo sistema político. Y, si están en el lugar adecuado, unos y otros pueden ser útiles y funcionales.

Quizá cuando se dice que la política es un arte se quiera decir eso. Pero definitivamente es un arte cada vez con menos estética: un arte a veces huero.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

Que yo sepa, no hay regulación jurídica sobre el tema, y dudo de que haya normativa interna en los estatutos de los partidos (al menos no la he encontrado en los que he consultado) distinta a la que establece los procedimientos para la designación de los cargos internos o de los candidatos del partido para las diferentes elecciones. Existen, por supuesto, grandes formulaciones generales sobre requisitos personales, actitudes... que han de tener unos y otros, pero nada más concreto. Por lo que toca a la formación, los partidos organizan (directamente o a través de las fundaciones que controlan), cursos y actividades

de carácter formativo que quizá permitan a los jóvenes o no tan jóvenes militantes que deseen adquirir un mayor compromiso con el partido iniciar su *cursus honorum*.

Creo que no hay regulación y, por otra parte, creo que no puede haberla. Lo único que debería haber es conciencia de los problemas que plantea para el partido el hecho de que sus cuadros dirigentes procedan con carácter general de afiliados que han ido adquiriendo compromisos internos en la organización del partido desde muy jóvenes y están llamados a mantenerlos cuando ya no lo son tanto. Con el tipo de partidos que existen en nuestras sociedades, los riesgos de la ley de bronce de las oligarquías son mucho mayores que en tiempos de Michels, cuando existía, al menos en el Partido Socialdemócrata, una militancia mucho mayor y con más participación en los órganos internos. Cierto es que comienzan a plantearse iniciativas para integrar, de una u otra manera, a los simpatizantes en la vida interna del partido, y a establecer procedimientos, como las primarias, para participar en los procesos de selección. Pero no menos cierto es que parece cada vez menor el número de ciudadanos que adquieren un compromiso explícito con la política a través de la adhesión a un partido, y eso no es una buena noticia.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

De acuerdo con lo previsto en nuestro ordenamiento constitucional, los partidos políticos tienen la consideración jurídica de asociaciones privadas que, y ahí radica su peculiaridad, pueden ejercer funciones de relevancia pública, y ello no en virtud de una situación de hecho, sino porque de manera expresa lo autoriza el artículo 6 de la Constitución. Como asociaciones privadas disfrutan de la capacidad jurídica para organizarse con libertad y, en consecuencia, excluir la injerencia de los poderes públicos. Ahora bien, su carácter particular respecto de la genérica figura asociativa tiene como consecuencia tanto un tratamiento privilegiado por parte del Estado (utilización de los medios de comunicación de titularidad pública, acceso a subvenciones oficiales, garantía de la máxima libertad de actuación dentro del proceso de formación de la voluntad política popular,...), como, en contrapartida, la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos.

Como es conocido, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, dispone en su artículo 7: «1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos. 2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución. 3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto...»

Si los procedimientos de designación de personas tienen un carácter más democrático cuanto mayor sea la proximidad entre los electores y los elegidos, en este caso entre los miembros del partido y los órganos de dirección, parece que se ha de abogar por un sistema de elección directa de los dirigentes y no por la introducción de fórmulas indirectas, que son, sin embargo, las que predominan en España pues los órganos de di-

rección suelen ser elegidos mediante Congresos en los que participan los representantes o compromisarios de los miembros del partido.

La apertura de la elección de los dirigentes de las formaciones políticas a la participación directa y secreta de toda la militancia, de forma análoga a lo que sucede cuando se trata de elecciones para la provisión de cargos de representación política local, autonómico o estatal, dotaría de gran legitimación interna y externa a las personas elegidas y se ajustaría perfectamente al mandato constitucional que impone a los partidos una estructura y funcionamiento democráticos. Sin embargo, los únicos momentos de apertura auténtica a la militancia se han producido no para la elección de los órganos de dirección sino, y en contadas ocasiones, para la selección de los candidatos que participarán en un proceso electoral: las primarias. Un problema adicional se plantea cuando se trata de compatibilizar un sistema de primarias —elección directa— con un sistema de compromisarios —elección indirecta—, como ocurrió, por mencionar un caso conocido, en su día en el Partido Socialista Obrero Español. Y es que no resulta fácil la coexistencia de un doble sistema de legitimación de los dirigentes y candidatos a puestos de responsabilidad política: el representativo previsto en los Estatutos y el directo derivado de las elecciones primarias, lo que puede conducir a un entramado «bicéfalo» en la dirección política del partido, con las consiguientes distorsiones en su funcionamiento interno.

En todo caso, si se opta, como ha venido sucediendo por una elección indirecta de los dirigentes, el sistema de votación tendría que ser público y no secreto pues si bien el carácter reservado del voto está fuera de discusión cuando se trata de elecciones en las que los ciudadanos intervienen en su condición de tales y, por tanto, como titulares del derecho fundamental a la participación en los asuntos público, no es ese el supuesto que nos ocupa, en el que la votación corresponde a los compromisarios, no tanto en su condición de ciudadanos-militantes del partido sino como representantes de éstos. Cuando los delegados emiten su voto en realidad están otorgando efectividad a la intervención de los afiliados en la designación de los órganos de dirección, aspecto que con toda probabilidad se habrá tenido en cuenta en el proceso previo al congreso y a la hora de designar a esos compromisarios.

Quizá pueda ser coherente que en esta materia no se establezca un vínculo entre la voluntad de los militantes y la que han de manifestar los delegados, si no se conoce antes del congreso general el nombre de la totalidad de los aspirantes a los órganos de dirección, pero sí puede favorecerse que los miembros del partido sepan lo que ha votado cada uno de los delegados. El establecimiento del carácter público del sufragio de los compromisarios es, pues, una fórmula válida para favorecer la transparencia en el proceso de elección de los dirigentes de los partidos al tiempo que permite una relación más estrecha entre los militantes y los compromisarios, que podrá desembocar en su caso en la exigencia de las correspondientes explicaciones por parte de los primeros.

Por establecer un paralelismo ejemplificativo, el sufragio público es el que predomina en las votaciones que tienen lugar en nuestras Cortes Generales, donde tanto Diputados como Senadores se pronuncian de ordinario a través de procedimientos que permiten conocer el sentido de su voto. Si tal cosa ocurre en el ámbito parlamentario, no parece que deba primar en los partidos un sufragio secreto que acaba convirtiendo al delegado o compromisario en dueño absoluto de su voto, sin control efectivo alguno por parte de

los militantes a los que representa. Por estos motivos, en la ley tendría que sancionarse el carácter público del sufragio de los delegados, permitiéndose la votación secreta cuando quienes tuviesen que pronunciarse fuesen los propios afiliados de manera directa.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA

Creo que estamos ante uno de los problemas más importantes de nuestro sistema político. Como es sabido, entre las opciones buscadas por los que idearon nuestro régimen electoral, vigente prácticamente sin variaciones desde la transición, se encontraba el fortalecimiento de los entonces incipientes partidos políticos como «instrumento fundamental» (así los definiría después la Constitución) de la nueva democracia. Esa decisión fue en su momento un acierto: la relevancia concedida a los partidos fue uno de los principales elementos facilitadores de nuestra transición política. Hoy sin embargo, el excesivo protagonismo de los partidos, como intermediarios, prácticamente en exclusiva, de la relación representativa, supone a mi juicio un lastre para la calidad de nuestra democracia. En particular, creo que la escasa necesidad que tienen la inmensa mayoría de nuestros cargos electos (incluso los líderes de los grandes partidos) de ganarse el apoyo de la opinión pública *antes* de ser seleccionados candidatos a puestos de representación ha deparado que los canales para su reclutamiento se encuentren fuertemente mediatizados por las estructuras y los aparatos de los partidos. Para contrarrestar esa tendencia, los propios partidos deberían generalizar métodos más abiertos para la selección de sus dirigentes. Los intentos de implantar un sistema de elecciones primarias en nuestro país, aún muy incipientes, van, creo, en la dirección adecuada.

No creo, sin embargo, que la apertura de las listas electorales pudiera jugar un papel positivo para remediar esta situación. Soy más bien partidario de introducir reformas en nuestro régimen electoral que, a semejanza del alemán, permitieran conjugar el protagonismo de los partidos en la relación representativa (sigo creyendo que debe jugar un papel positivo) con la posibilidad de que los electores decidan también qué candidatos de esos partidos van resultar electos.

8. *Finalmente, querríamos recabar su opinión sobre lagunas y contenidos básicos de la legislación de partidos políticos, en lo relativo a su organización, funcionamiento, fundaciones afines, financiación....*

ROBERTO BLANCO VALDÉS

Como creo que esta pregunta ha quedado ya en gran medida contestada por lo que he apuntado como repuesta a la anterior, me limitaré a expresar una sola convicción personal: mi escasa confianza en las previsiones legislativas para determinar la vida interna efectiva de las organizaciones partidistas. Como ha demostrado, por ejemplo, y cumplidamente, la experiencia alemana, en un país donde la regulación al respecto lleva muchos años siendo bastante estricta, los partidos cumplen los mandatos de la ley

mediante la adaptación de sus estatutos a lo que aquella exige, sin que de ello se derive ninguna garantía de que luego cumplirán sus propias previsiones estatutarias. Soy, por tanto, bastante escéptico al respecto.

Sí me interesaría, en todo caso, y ya para terminar, hacer una breve referencia a la cuestión de la financiación, a la que dediqué, hace varios años, gran parte de mi labor profesional. Creo, en primer lugar, que los cambios legislativos acometidos en materia de financiación por la ley de 2007 han ido, en general, en la buena dirección. Pero creo, sobre todo, que, tras los grandes escándalos que en materia de financiación afectaron a los dos grandes partidos a finales de los años ochenta y principios de los noventa (los casos Filesa y Naseiro podrían mencionarse como paradigmáticos), las propias organizaciones partidistas han asumido que recurrir a la financiación irregular (delictiva o no) es algo muy peligroso para la imagen social del partido y por tanto para su rendimiento electoral, lo que me parece ha reducido de forma sustancial los episodios de financiación ilegal y la envergadura de los mismos. Ello no quiere decir que el problema no esté siempre presente en la vida política de un modo u otro y que no haya que mantenerse, por tanto, vigilantes frente a él. Significa solo que del análisis detallado de las informaciones disponibles sobre los escándalos de corrupción que hoy estén vivos en la agenda penal española parece deducirse que estamos más ante supuestos de enriquecimiento personal de dirigentes partidistas o de favores clientelares que ante casos de financiación ilegal. Sea como fuere, no cabe duda de que el gran agujero negro de la financiación partidista —tanto desde el punto de vista de la procedencia de los ingresos como desde la perspectiva del destino de los gastos— es de la efectiva transparencia y el correlativo control y fiscalización pública de unos y de otros. La Ley de partidos de 2007, al margen de prever un mecanismo de control interno que deberán llevar a cabo sobre sus cuentas los propios partidos, sigue atribuyendo la fiscalización de aquella al Tribunal de Cuentas que, probablemente por sobrecarga de trabajo y falta de los medios técnicos adecuados, se ha revelado como un instrumento solo relativamente eficaz y, desde luego, muy poco ágil para acometer con buenos resultados tan importante misión. Introducir mejoras al respecto me parece algo fundamental para mejorar en la medida de lo posible la limpieza de la vida económica de los partidos y, en consecuencia, para la credibilidad de la democracia, de la que depende que los ciudadanos sean capaces de acometer esa suspensión voluntaria de su incredulidad en el sistema de la que depende, en última instancia, el mantenimiento de aquel.

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ

En términos taurinos lo primero es componer la figura. Sanear la legislación, revisar la proferida sobre la ilegalización de partidos cuya instalación definitiva, una vez se juzgue innecesaria en su actual formulación, debe impedirse revisándola con alguna energía. Debe protegerse el Estado, pero no *ultra vires* deformando un modelo que tiene que ser más congruente con los demás elementos del sistema representativo. Pero esto va para largo.

Sobre organización y funcionamiento no me atrevo a proponer nada. Y me inquietaría un legislador que prorrumpiera con su conocida desenvoltura en estos ámbitos. Mi

invitación a la prudencia y la autocontención tiene que ver con la situación actual de los sistemas representativos. Creo que estamos en una coyuntura de transformación muy profunda del concepto de representación y de representatividad y, por inferencia, del partido político, su posición y su naturaleza para el futuro.

En cuanto al aspecto de la financiación urge una retribución digna de los representantes parlamentarios y una simultánea contención del volumen de financiación a las organizaciones partidarias. Pero no sabría avanzar más.

Los problemas de financiación de los partidos no tienen que ver con la regulación de esta materia, sino con la transgresión ilícita o ilegal. Estaríamos ante un problema de política criminal y de regulación penal o administrativa. Pero esta es otra historia y otra materia sobre la que no poseo conocimientos de orden penal. Solo desearía que el legislador no confundiera una cosa y otra.

Pero no descarto otra reforma del Código Penal en la que nuestro enfebrecido legislador se vea protagonizando el penoso espectáculo de degradar la norma penal de nuevo utilizándola para lo que no se debe.

En relación con este último aspecto tengo los peores barruntos en estos penosos y escasamente ejemplares días de finales de enero de 2013 en que termino de escribir estas líneas.

JAVIER CORCUERA ATIENZA

Creo que las carencias que esta encuesta pretende poner de relieve son defectos reales que tiene nuestro sistema político, pero entiendo que la mayor parte de ellas no se solucionan mediante cambios jurídicos sino con el fortalecimiento de la moral pública mediante la puesta en marcha de los mecanismos jurídicos existentes. En primer lugar, desde luego, exigiendo responsabilidades a quien ignora los procedimientos y los controles administrativos a la hora de tomar decisiones o de ponerlas en práctica y, en su caso, exigiendo las correspondientes responsabilidades penales. En segundo lugar, a través de la crítica y el debate de una prensa responsable y de los representantes del pueblo en las diferentes sedes en que actúan poniendo de manifiesto abusos e irregularidades.

Hay otros instrumentos que podrían fortalecer la participación y el control. Algunos se han citado y podría mencionar otros, pero no es el momento de hacer de arbitrista.

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

En primer lugar, considero necesario unificar en una norma —una ley orgánica de partidos políticos— toda la legislación relativa a dichas entidades, pues no tiene sentido la existencia de una ley ad hoc relativa a su financiación. Se trataría, por tanto, de aprobar una regulación unitaria y coherente de todo el fenómeno que constituyen las entidades políticas, como se ha hecho en la República Federal de Alemania.

En segundo término, y como ya se ha apuntado en la respuesta a la pregunta anterior, se advierte una gran laxitud en la vigente Ley Orgánica de partidos políticos en

lo que se refiere a su organización y el funcionamiento, lo que, también aquí, contrasta con la exhaustividad que en dicha materia caracteriza a la Ley alemana sobre partidos políticos. Esta deferencia del legislador tiene como consecuencia que un amplio abanico de las actividades de los partidos quede a merced de lo dispuesto en las normas estatutarias, lo que no implica, como es obvio, que los estatutos puedan incluir cualquier previsión ni que el contenido de los mismos esté ausente del correspondiente control jurisdiccional.

En particular, se podría fijar en dicha «nueva» Ley Orgánica de partidos políticos una periodicidad en las reuniones de su máximo órgano de gobierno —el congreso general— de manera que, por ejemplo, tuvieran que tener lugar por lo menos una vez cada dos años naturales. Y es que la periodicidad de los congresos es una exigencia inherente al principio constitucional de democracia interna dentro de los partidos, pues es en esas reuniones donde se ha de proceder a la renovación de los cargos dirigentes de la formación, y es el lugar por excelencia para rendir cuentas ante los afiliados de las actividades y situación económica. También resultaría conveniente, en aras al reforzamiento de la democracia interna, que se contemplase la convocatoria de los congresos extraordinarios, asegurando al tiempo que pudiera instarse por parte de los militantes en un número que garantizase un apoyo relevante a la propuesta en el seno de la organización, pero no de una entidad tal que en la práctica convierta en imposible esa eventualidad.

Tampoco menciona la vigente Ley de partidos los congresos con un ámbito territorial inferior al nacional. Hasta cierto punto es lógica esta omisión, puesto que no se mencionan en dicha ley las estructuras territoriales de los partidos, cosa que sí ocurría en su momento en la Ley de Asociaciones Políticas, cuyo artículo 5.1 decía que «las asociaciones políticas podrán establecer secciones que, bajo la dependencia de los órganos rectores, las representen y actúen en el ámbito territorial correspondiente».

ÁNGEL RODRÍGUEZ-DÍAZ VERGARA

Durante casi 25 años de democracia, la ley de partidos políticos en vigor fue una breve norma, preconstitucional en la práctica (aprobada por las mismas cortes constituyentes), que no fue derogada hasta que, en el año 2002, se consideró que su reforma podía ser un instrumento útil para combatir la hasta entonces impune relación entre algunos partidos políticos y las bandas terroristas. Ése es, como se sabe, el origen de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP) de 2002.

Diez años más tarde de aquella reforma, conviene recordar que ésta se hizo, al principio, ante el escepticismo de buena parte de la opinión pública y frente a la sospecha de inconstitucionalidad de gran parte de la doctrina. Actualmente, sin embargo, y por encima de las discrepancias que puedan seguir existiendo sobre parte de su articulado y sobre la jurisprudencia constitucional al respecto, puede afirmarse, a mi juicio, que el legislador de entonces sí fue capaz de acometer con resultados satisfactorios un aspecto tan sensible de la regulación del funcionamiento de los partidos.

Por eso mismo, no creo que podamos seguir siendo escépticos sobre la posibilidad de regular también en detalle mediante ley otros aspectos de la vida partidaria que

acertadamente se mencionan en esta pregunta como lagunas (organización, funcionamiento, financiación).

La razón por la cual la LOPP no acometió en igual medida la regulación de esos asuntos no fue otra que la falta de voluntad para hacerlo. Hoy en día, sin embargo, esa falta de regulación está contribuyendo a deslegitimar nuestro sistema de partidos y, por extensión, todo el sistema político en su conjunto.

TITLE: Academic Survey about control of power, political parties and politicians.

ABSTRACT: In this Academic Survey some Constitutional Law Professors answer questions about legal control of power, as central feature of the Constitutional State, and about the problems that nowadays face our Constitutional State in order to guarantee this legal control and that refers to political parties system, political parties regulation, and action of political parties.

RESUMEN: En esta encuesta un grupo de Catedráticos de Derecho Constitucional responden a preguntas relativas al control del poder, como idea esencial del Estado constitucional, y a los problemas que actualmente presenta nuestro Estado constitucional para asegurar ese control del ejercicio del poder, y que están relacionados con el sistema de partidos, el régimen jurídico de los partidos y su actuación en el Estado.

KEYWORDS: Legal control of power, political parties system, independent constitutional authorities, independent agencies, independence of Judicial Branch, political parties regulation.

PALABRAS CLAVE: Control jurídico del poder, sistema de partidos, Estado de partidos, órganos constitucionales independientes, organismos independientes, independencia judicial, régimen jurídico de los partidos políticos.