

Los partidos políticos: una institución claudicante

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA

Catedrático de Derecho Constitucional UCH-CEU.

Resumen

El artículo aborda el sistema de partidos en España y la crisis de confianza que sufren los principales actores de nuestro sistema democrático, sugiriendo mejoras en su funcionamiento interno, así como en el sistema electoral y la financiación que permitirían un mejor funcionamiento de los partidos políticos.

Palabras clave: partidos políticos, democracia representativa, crisis de confianza, sistema de partidos, sistema electoral, financiación.

Resum

L'article aborda el sistema de partits a Espanya i la crisi de confiança que pateixen els principals actors del nostre sistema democràtic, i suggereix millores en el seu funcionament intern, i també en el sistema electoral i el finançament que permetrien un millor funcionament dels partits polítics.

Paraules clau: partits polítics, democràcia representativa, crisi de confiança, sistema de partits, sistema electoral, finançament.

Abstract

The article analyzes the party system in Spain, as well as the crisis of confidence suffered by the main actors of our democratic system, suggesting improvements in its internal functioning, as well as in the electoral system and financing that would allow a better functioning of the parties.

Key Words: Political parties, Representative democracy, Crisis of confidence, Party system, Electoral system, Financing.

Sumario

- I. Partidos políticos y democracia representativa.
- II. El sistema de partidos.
- III. La crisis de confianza.
- IV. Partidos políticos y Constitución.
- V. Elecciones y partidos.
- VI. Nota bibliográfica.
- VII. Bibliografía.

Pero si la crisis tiene su origen en el ejercicio de la representación, la única alternativa coherente, y por lo tanto, eficaz, consiste en mejorar esta última.

P. Biglino.

I. Partidos políticos y democracia representativa

1. Me parece claro que una democracia sin pluralismo y, en consecuencia, sin partidos es sencillamente imposible. Sin pluralismo legítimo, sin debate público, sin concurrencia y sin votaciones libres y competidas es imposible que pueda surgir algo que pueda llamarse «voluntad del pueblo». La razón última por la que la «democracia aclamatoria», propuesta por Schmitt y defendida por sus seguidores, puede ser lo segundo pero está incapacitada para ser lo primero, radica precisamente en la necesidad del pluralismo organizado para que pueda hablarse con un mínimo de base de voluntad popular. Sin partidos no puede haber gobierno constitucional, sin gobierno constitucional no puede haber democracia alguna. Lo primero exige libertades públicas y elecciones en las que, además de votar, se escoge. Lo segundo exige controles sobre el poder al efecto de mantener un circuito de poder abierto y, por ello, reclama potentes instituciones contramayoritarias. En la misma medida en que no cabe otra forma de democracia que la democracia constitucional, el «absolutismo democrático» entraña una *contradictio in natura*. Una parte nada escasa de la razón por la que las estrategias populistas, basadas en la primacía incondicional de la «voluntad del pueblo», de un pueblo previamente unificado frente a las élites, son un camino seguro al desastre se halla precisamente aquí.
2. Como la democracia directa es impracticable en las sociedades modernas, tanto por razones de tamaño, como por razones de complejidad, no cabe otra posibilidad de democracia constitucional que la democracia representativa. Es cierta la observación según

la cual al menos algunos de los inconvenientes de la democracia representativa pueden paliarse mediante la introducción y uso de los institutos de democracia semidirecta. Precisamente por ello me parecen acertadas las críticas dirigidas a la disciplina constitucional de tales institutos, caracterizada por la cicatería y la prevención, de tal modo que dicho régimen debería ser objeto de reforma y, en este sentido, un modelo similar al italiano tendría su razón de ser. Pero es asimismo cierto, y debe tenerse en cuenta, que los institutos de democracia semidirecta tienen la desagradable propiedad de dualizar el debate público, que por ello inducen la polarización política, dificultan la expresión del pluralismo realmente existente y, constitutivamente, son poco favorables a los acuerdos transversales, al indispensable consenso sin el cual el Estado Constitucional quiebra. Pueden ser un instrumento de uso puntual y excepcional, pero en modo alguno pueden sustituir a la representación política organizada.

3. La democracia moderna se basa en la representación. Esta no es producto espontáneo, antes bien la representación es un constructo que hay que diseñar, implementar, reproducir y conservar. Para que la democracia moderna merezca tal nombre la representación debe ser la representación del demos. Para que esta última sea posible aquella debe ser producida: la representación debe ser generada y, además, una vez generada debe ser reproducida. Esa es la razón de fondo por la que la democracia constitucional exige elecciones periódicas en intervalos de tiempo de moderada o escasa duración, toda vez que no cabe representación del demos que sea al tiempo activa, regular, cambiante y sostenible sin pasar por el proceso electoral. De lo dicho se sigue que la representación está condenada a serlo de la totalidad del cuerpo político, a ser plural, dado que el cuerpo político lo es y que requiere de actores sociales que la produzcan. Ese es el rol primario de los partidos políticos y, en consecuencia, sin partidos políticos sólidos y dotados de la capacidad de producir representación, todo el edificio de la

democracia constitucional se debilita, o, directamente, se falsea. Dicho lo cual se entiende fácilmente que nuestra Constitución ubique a los partidos, y a su función representativa, en el pórtico de su edificio, en el título preliminar.

4. La representación no es un estado, la representación es un proceso. La razón de fondo del fracaso de las interpretaciones del fenómeno de la representación política que se remiten a la idea de mandato y, en su consecuencia, tratan de explicar la relación entre las partes en el proceso en términos de instrucciones o directrices de acción de los representados a los representantes, radica precisamente en la omisión de ese dato crucial. La representación surge de la interacción entre las formaciones que comparecen en las elecciones y el pluralismo que existe realmente en el seno del demos. Lógicamente desaparece si esa interacción se rompe y se modifica si esa interacción varía. Los principales actores de ese proceso, conviene insistir, son los partidos.
5. Es cierto que los partidos son necesarios a la hora de satisfacer otras necesidades del sistema político en una democracia constitucional, y la literatura politológica abunda en ello, con razón. Empero, no se debe perder de vista que las demás funciones que dichas formaciones satisfacen, desde la procura de personal gobernante a la orientación de ese personal, reposan sobre su capacidad de generar representación. En otras palabras, el tópico según el cual los procesos de generación de representación sirven para proporcionar personal, orientar las instituciones de gobierno, conectar a estas con el demos, y a este con aquellas, etc., son correctas. Pero todas ellas reposan sobre una pared maestra, aquella que viene a sostener el edificio: la capacidad de producir representación, que resulta central, antes que nada, porque de su satisfacción depende que el gobierno que de aquella surja pueda pretender con fundamento ostentar un justo título de mando, sea, pues, un gobierno legítimo. La primera función de la representación es genera legitimidad. Lo demás es importante, pero secundario.

6. Como consecuencia de nuestra historia, en la que los períodos de intensa movilización política han concluido siempre, hasta 1977, en fracasos, casi siempre violentos (1822, 1834, 1844, 1854, 1868, 1931), la cultura política de la población se asemeja mucho a la cultura «de súbdito» de la tipología de Almond. Sigue siendo una cultura política muy fuertemente estatista (como acreditan los periódicos sondeos del CIS sobre política fiscal), asociada a una percepción negativa de la política y, en consecuencia, de quienes la hacen. No debe extrañar, por tanto, que la opinión sobre políticos y partidos sea negativa. De hecho, si asociamos los dos ítems que figuran en el cuestionario de los barómetros del CIS sobre partidos, política y gobierno, sistemáticamente aparecen como problema o preocupación de los ciudadanos en una posición muy elevada (la tercera tras el paro y la corrupción). Hubiera podido esperarse que la creciente experiencia de un régimen democrático cuyo balance es contundentemente favorable hubiera introducido cambios en aquella y mejorado la percepción de la institución «partido». No ha sido así, no solo por la sostenida ausencia de cualquier clase de educación cívica, que también, sino por el descontento creciente que los partidos políticos han generado. Ingresamos así en un escenario paradójico : en una sociedad donde carecen de base las propuestas de organización política no democráticas, una institución democrática primaria, cual son los partidos, tiene una pésima imagen.

II. El sistema de partidos

7. La citada mala imagen no es consecuencia del sistema de partidos existente. Este ha pasado por al menos cuatro formatos distintos desde 1977 al día de hoy: contamos primero con un sistema de dos partidos y dos semipartidos, que desapareció con la elección de 1982; le sustituyó un sistema de partido dominante que duró once años, hasta que las elecciones de 1993 alumbraron un sistema

claramente bipartidista, sistema que se hunde con las elecciones de 2015 y 2016 para dar lugar a uno de multipartidismo moderado, en el que la mitad de las formaciones relevantes son partidos de nuevo cuño y reciente creación. La raíz del problema no esta, pues, en el sistema, cuanto en sus actores.

8. Sintéticamente, los partidos realmente existentes se ajustan a un modelo similar: Primero. Se trata de partidos de ideología sumamente difusa, lo que comporta debilidad de los «incentivos de identidad» y la dificultad de satisfacer adecuadamente la «función programática». Segundo, se trata de partidos con muy baja afiliación efectiva y, por ende, con un número real de militantes muy bajo (en noviembre de 2017 el 92,4 de los encuestados contestaba que ni pertenecía, ni había pertenecido nunca a un partido y solo el 2,1 reconocía afiliación, más o menos un millón de personas de algo más de 46 millones largos), lo que, por si mismo, hace difícil la satisfacción de la «función comunicativa» electorado/instituciones que los partidos están llamados a satisfacer. Tercero. Como consecuencia, la afiliación efectiva está sesgada en el sentido de los «incentivos selectivos»,y, como resultado, del peso excesivo del afiliado oportunista respecto del creyente.Cuarto.Unos partidos de baja afiliación, y con una escasa motivación de buena parte de esta, no pueden «vivir de lo suyo», no pueden ni sostenerse a sí mismos, ni mucho menos afrontar los costes de la competencia electoral. El resultado es la dependencia de la financiación exterior, sea público o privada: los recursos que el trabajo político honorario de los afiliados y simpatizantes no da hay que buscarlos fuera de la organización. Quinto: La dependencia de los recursos externos debida a la debilidad de los internos produce, como consecuencia, la autonomización de los cuadros y dirigencia del partido respecto de los afiliados: el partido pasa a ser controlado por un conjunto de burócratas de partido y profesionales de la política; como la tarea tiene escaso prestigio social y en nuestro país las remuneraciones de cargos públicos son bajas y no resisten la comparación con las que

pueden ofertar tanto las Administraciones Públicas como el sector privado, reclutar personal político de altas cualificaciones se torna en algo a la vez episódico y difícil, de ahí la extendida percepción de la pérdida de calidad del personal político.

9. Sexto. En un contexto en el que los afiliados creyentes son escasos, y abundantes los que buscan incentivos selectivos, la oligarquía partidaria carece de incentivos tanto para procurar mayor afiliación, como para aumentar los recursos propios. El sostenimiento con fondos ajenos lo hace posible. Como los ingresos de origen público son regulares y ciertos y los fondos privados no, no debe extrañar que se genere una fuerte dependencia de las subvenciones públicas. El que estas incluyan, no solo la financiación de gastos electorales, sino también la del sostenimiento de la organización se explica así fácilmente. Cuando esta financiación no es suficiente la tentación de obtener financiación privada mediante aportaciones empresariales deviene muy fuerte, por lo que hay que esperar que haya una propensión estructural a la colusión público/privada en torno a los contratos públicos. Propensión tanto más fuerte cuanto más concentrado este el poder institucional y más débil sea la estructura administrativa pública. No es casual que, tras el paro, sea la corrupción lo que mas preocupa a los españoles.

III. La crisis de confianza

10. Si lo que antecede es correcto, se entiende sin dificultad que quepa esperar como resultado una crisis de confianza: los ciudadanos escogemos a nuestros gobernantes con la mediación de los partidos, los votamos, pero luego no nos reconocemos ni en los resultados de nuestros votos, ni en la acción de quienes hemos votado. Esta crisis se ve reforzada porque, en términos globales, estamos atravesando una fase de transición: el diseño básico de nuestro sistema político reposa sobre una determinada criatura política principal: el Estado Nacional, que ha venido siendo el que define al

demos y su pertenencia, el que determina el ámbito de aplicación de las políticas públicas, el que establece el marco regulatorio, y aquel que es el escenario principal de la actividad económica. Es lógico que ese sea el marco en el que actúan los partidos. Pero vivimos en un tiempo en el que los cambios tecnológicos, el triunfo del libre comercio, la segmentación de las cadenas de valor, la irrupción de una economía supranacional apenas regulada, tornan crecientemente obsoleto el Estado Nacional. Este deja de ser el marco adecuado para imponer la primacía del logro de los fines (la política), sobre la procura de los medios (la economía). Cuando la tecnología hace posible que un volumen monetario que más que decuplica el PIB español se mueva libremente y sobre el mismo no haya regulación efectiva, solo una criatura política de gran tamaño puede estar en condiciones de subordinar los medios a los fines, pueda «resistir a los mercados». Estamos en la situación en la que el marco tradicional ya no sirve y el nuevo todavía no se ha implantado. Y si bien apenas contamos con actores políticos que nos permitan avanzar, debemos contar que sí los hay que se empeñan en que no avancemos.

11. Por lo que toca a la institución «partido», cuyo rol ha sido clave en el pasado y verosímilmente lo será asimismo en el provenir, es claro que no cumple satisfactoriamente el rol que le atribuye el art.6 CE. En otras palabras, vamos a seguir necesitando partidos, pero ciertamente a quienes no necesitamos son precisamente a los partidos del tipo que tenemos. Partidos, sí, pero no estos. Para ser exactos, partidos sí, pero partidos bien distintos a los hasta la fecha realmente existentes. Ciertamente crearlos, bien sea *ex novo*, bien sea mediante reforma de alguno o algunos de los hoy en presencia es algo que no está al alcance del legislador y, por ello, esa es tarea que no se puede encomendar al Derecho. Ese es trabajo al que el ordenamiento jurídico puede dificultar o facilitar, pero que queda fuera del alcance del mismo. Si se me permite recordar a Montesquieu: esta es no tanto una cuestión de leyes, cuanto una

cuestión de espíritu y costumbres. El Derecho puede, no obstante, hacer algo : puede incentivar la reforma de la institución al efecto de obtener mejores partidos. Confesando la modestia veamos que podemos hacer.

12. Si no nos reconocemos en quienes elegimos es claro que tenemos un problema de representación. Después de lo dicho se sigue que ese problema tiene dos componentes interdependientes: la propia del modelo de partido de un lado, y la correspondiente a la regulación de los procesos de creación de representación: la electoral. Los trataremos por ese orden.
13. En lo que toca a la primera parte, me parece claro que debemos pasar de un modelo de «partido de electores» o «catch-all» a otro de «partido de afiliados». Aquí la posibilidad de acción del legislador es secundaria por una razón principal: la existencia de partidos con fuerte y comprometida afiliación, capaces de aportar por si mismos el personal, los medios y recursos y el trabajo político honorario necesario para ello depende de un refuerzo considerable de los «incentivos de identidad»: en otras palabras, de partidos que cuenten con un discurso ideológico propio dotado de la potencia adecuada para generar compromiso y adhesión fuertes (que el partido liberal tenga un proyecto liberal, el conservador uno de ese signo o el socialista tenga socialismo) y esa es tarea que queda fuera del alcance del legislador, eso solo pueden hacerlo los partidos mismos. A lo sumo podemos establecer regulaciones que primen a los partidos que cuenten con aquellos incentivos, pero muy poco más. En este punto debemos huir de un vicio nacional: el de creer que la realidad material se cambia simplemente por publicar nuevas normas en un periódico: el BOE.
14. Como los partidos realmente existentes dependen para su financiación en gran medida del dinero público, cabría la posibilidad de actuar en el plano del sostenimiento de los partidos vinculando la financiación de sostenimiento no a los resultados electorales, como hasta ahora, sino a la afiliación. En este sentido la ley podría establecer la

existencia de un sistema común de pago de cuotas susceptible de verificación y vincular el importe de la subvención de sostenimiento al volumen de afiliados al corriente del pago de cuotas, la exigencia de pago mediante domiciliación (que ya emplean varios partidos) podría proporcionar la base de cálculo. Adicionalmente, una técnica de este corte permitiría, además, combatir la existente subrepresentación femenina otorgando financiación adicional en función del porcentaje de mujeres tanto en la afiliación como en los órganos de representación y dirección del partido. Una regulación de este tipo podría complementarse con medidas adicionales, entre las cuales me parecen dignas de mención al menos dos: de un lado prohibir la práctica existente (y legal) de destinar los fondos consignados a los grupos parlamentarios para su sostén y funcionamiento a la financiación del partido, con lo que la dependencia de la afiliación ganaría peso; del otro distribuir los fondos de sostenimiento de forma descentralizada a fin de evitar la concentración del poder que el control de aquellos proporciona a la dirección central que el sistema actual favorece. De este modo, se potenciaría el interés de las organizaciones de base de los partidos por aumentar su afiliación.

15. Como ya se ha señalado, la percepción centralizada de las subvenciones públicas induce a una determinada dinámica de funcionamiento de los partidos. Así, antes que nada, la financiación de percepción centralizada permite a la cúpula de la organización prescindir, si lo desea, de los afiliados toda vez que hace posible que aquella controle y mantenga la organización con el mínimo indispensable de miembros (que si, además, son «creyentes» presentarán exigencia de identidad con capacidad para limitar la capacidad de acción de aquella). No me parece precisamente aventurada la observación frecuente según la cual el «aparato» del partido ejerce un control absoluto del mismo porque tiene el del dinero. Ya lo dijo un destacado dirigente de uno de los partidos históricos cuando el vigente modelo estaba en formación: «Prefiero diez minutos de televisión a diez mil militantes».

IV. Partidos políticos y Constitución

16. El precepto constitucional señala que los partidos deben tener una estructura y un funcionamiento democráticos. Para nadie es un secreto que las normas internas de los partidos tienen muy poco de lo primero y adolecen de lo segundo. La vigente ley de partidos se limita a establecer que el órgano principal tiene que estar formado, bien por el conjunto de los afiliados, bien por representantes electos por los mismos, que por regla general los cargos del partido se deben proveer mediante elección (bien sea directa o indirecta), que los electos deben tener mandato temporal y que los órganos de dirección son responsables ante los afiliados o sus representantes. La práctica tradicional nos enseña que la regla es que el órgano principal del partido sea una asamblea electa en su totalidad o casi totalidad (no es infrecuente que los estatutos privilegien a los parlamentarios y/o a algunos dirigentes del partido que forman parte de algunos órganos de gobierno por razón del cargo), pero también nos enseña que la asamblea resultante esta integrada en su práctica totalidad por afiliados que, o bien ostentan cargo público, o bien ostentan cargos del partido, o bien ostentan simultáneamente unos y otros, al punto que el delegado o compromisario mero afiliado es una rareza, que las elecciones internas dependen de las decisiones de los cargos del partido en orden a su celebración, que los congresos partidarios se celebran de modo irregular y mediando intervalos temporales muy largos, que en los casos en los que entre el congreso y la dirección existe una suerte de «parlamento del partido» este arrastra una vida lánguida y casi siempre esta compuesto por personas políticamente dependientes de los miembros de la dirección, que dispone del orden del día y del calendario. Es más, en los casos –muy recientes– en los que se ha introducido la elección por afiliados (o estos y simpatizantes) del cargo principal y/o de los candidatos a los ejecutivos nacional y regionales, el proceso electoral tiene escasas garantías y que, cuando la elección es auténtica, se introduce una

dualidad estructural entre el organigrama tradicional, que persiste, y el novedoso, que se introduce, con la consiguiente posibilidad de existencia de mayorías distintas y, con ella, del conflicto interno de difícil salida regular. Y que el peso del llamado «aparato» en las elecciones internas es poco menos que determinante. El resultado más común es la formación de una oligarquía espontánea, en ocasiones moderada por técnicas plebiscitarias. Me parece claro que la presente es una regulación mejorable.

17. Una mejor regulación de la organización interna de los partidos exigiría, antes que nada, que la ley obligara a celebrar congreso o asamblea general en plazos fijos, predeterminados y con intervalo reducido. Una obligación de sesión anual –como se practica en el Reino Unido– o bianual, a lo sumo, me parece pertinente. Al efecto de dificultar la colonización del congreso por los afiliados con cargo sería menester el fijar en la ley un catálogo mínimo de incompatibilidades, de tal modo que al menos quienes ocupan cargos de responsabilidad en el organigrama de la formación tuvieran dificultado, y aun vedado, ser delegado al congreso. A renglón seguido la ley debería establecer condiciones al organigrama de la formación al efecto de reducir el riesgo de duplicidad de mayorías, al menos para el caso en el que el partido optare por la elección directa del líder por los afiliados. Del mismo modo, sería conveniente que, al igual que sucede en Chile o Argentina, la ley obligara a la celebración de elecciones internas o primarias cuanto menos para la selección de los candidatos de mayor relevancia en cada tipo de elecciones. No oculto que el modelo que me parece mejor a la hora de regular la nada fácil relación electos/partido pasa por establecer una separación radical entre unos y otro (como entre nosotros practica el PNV, no por casualidad una de las pocas organizaciones que conserva una importante vivacidad interna). Empero, aun cuando un modelo así me parece deseable es probablemente excesivo que se imponga por ministerio de la ley una tan fuerte restricción de la autonomía

organizativa del partido. Adicionalmente la ley debería establecer la obligación de reunión frecuente del «Parlamento del Partido» así como la posibilidad de convocatoria del mismo por parte de organizaciones distintas de la dirección nacional, incluyendo la iniciativa de un número significativo de afiliados. Un conjunto de medidas como las descritas facilitaría una mejor expresión de la voluntad de los afiliados, contribuiría a difundir el poder en el seno de la organización y facilitaría y canalizaría el pluralismo interno que, en contra de la imagen eclesial de los partidos tan difundida, existe siempre. Vivificaría las organizaciones partidarias, en una palabra. En conjunto no es muy original, pero convendría pensarlo.

V. Elecciones y partidos

18. La otra faceta de la cuestión tiene que ver con la capacidad de representación del demos. Como en una democracia constitucional el proceso principal de producción de representación viene dado por las elecciones, se torna preciso, aquí y ahora, determinar que reformas habría que introducir en la regulación de las elecciones al efecto de hacer frente al déficit de representación a la hora existente. Una de las consecuencias imprevistas de la regulación electoral introducida en 1977, y que conserva la vigente LOREG, es la producción en la sociedad de una cultura proporcionalista. De hecho una de las críticas recurrentes al sistema vigente de mayor aceptación social es aquella que señala la «injusticia» del sistema, entendiendo por tal la falta de adecuación entre la cuota electoral y la de representación de los partidos concurrentes, en unos casos por exceso y en otros por defecto. Con independencia de otros motivos (entre los cuales no es el menor el que, en Europa al menos, parece existir una fuerte correlación entre sufragio universal efectivo y representación proporcional) en la España de hoy no cabe otra regulación electoral con capacidad para mejorar la representatividad

que alguna variante de una representación proporcional efectiva (y digo efectiva porque la vigente ley electoral configura un sistema electoral de rendimiento mayoritario tras una fachada proporcional, cosa que ya advirtió Colliard a principios de los ochenta). Si de lo que se trata es de establecer unas reglas electorales que tengan la virtualidad de inducir a los partidos a adoptar estrategias destinadas a aumentar la afiliación efectiva y, con ella, aumentar su capacidad comunicativa, tanto ascendente como descendente, es claro que interesaría un método de elección en distrito uninominal, porque en esos casos la regulación otorga una prima importante a los partidos que son capaces de contar con una potente y nutrida organización local en el distrito, amén de que hace posible que los electos ganen autonomía respecto del aparato del partido y, además, facilita la expresión organizada del pluralismo interno. Sin embargo esta salida nos es vedada porque una elección en distrito uninominal es intrínsecamente mayoritaria, en consecuencia «injusta» y por ello, aquí y ahora, de dudosa legitimidad.

19. Sentado que necesitamos un sistema de representación proporcional (de representación y no solo de escrutinio) las posibilidades de reformar el sistema electoral al efecto de incentivar partidos más abiertos y de mayor consistencia asociativa pasan por la adopción, en todo o en parte, de al menos tres clases de medidas. En primer lugar contaríamos con una posibilidad ya señalada, la de adoptar un sistema de elecciones primarias para la provisión de al menos los cabezas de lista en cada unidad electoral; claro que se trataría de primarias, esto es : de elecciones públicas, regladas por la ley, controladas por una administración electoral independiente y con supervisión judicial. Una solución de este tipo conlleva un problema adicional: el de la financiación de la campaña de las primarias, es cierto que la selección de candidatos en primarias tiene la capacidad de inducir la movilización de al menos afiliados y simpatizantes, con el consiguiente trabajo político honorario, al tiempo que incita la búsqueda de afiliados, pero también lo es que presenta flanco

- a la influencia del dinero político y, en su caso, de los donantes correspondientes.
20. En segundo lugar, habría que introducir un cambio radical en la financiación pública de campañas electorales. Sentado que la misma va a permanecer su disciplina debería cambiar cuanto menos en tres puntos: antes que nada la financiación pública debería incluir la de las formaciones políticas sin representación parlamentaria pero con un mínimo de respaldo social, ello evitaría barreras de acceso no justificadas y alentaría la competencia electoral. A renglón seguido la financiación pública debería atribuirse de forma descentralizada, en lugar del sistema vigente en el que la organización central del partido es el receptor de la subvención a título de compensación de gastos electorales. La subvención en cuestión debería asignarse al nivel organizativo del partido que opera en el ámbito de cada unidad electoral, de tal modo que en el caso de las elecciones locales el destinatario sería la organización local, cada organización local, y lo mismo sucedería en el caso de las elecciones regionales y nacionales, en las que el importe se destinaría en cada caso al nivel organizativo del partido coincidente con la unidad electoral. Finalmente, en los supuestos en los que hubiere elección unipersonal (si se eligiera el alcalde por voto directo, por ejemplo) la financiación debería ir dirigida al candidato y no a la formación.
21. Con todo, el cambio que me parece más importante es el del sistema electoral. En este punto me parece que las condiciones en las que tenemos que operar aconsejan adoptar una fórmula similar a la «representación proporcional personalizada» germana. Una solución de este tipo es sumamente respetuosa con la demanda proporcionalista, toda vez que la composición política de la Asamblea se fija a partir del total nacional de votos que han obtenido la suma de las listas electorales regionales presentadas por los partidos y, al configurar las listas como cerradas y bloqueadas, se facilita la incorporación a la representación parlamentaria de la *expertise* que tanto se hecha en falta en las actuales, pero, al mismo

tiempo, al exigir que al menos la mitad de los escaños se elijan en distrito uninominal y decisión por mayoría simple, se obtienen buena parte de las ventajas que tiene la elección en tal tipo de unidad electoral, y que ya se han señalado. Es cierto que una solución de este tipo tiene al menos dos inconvenientes: el primero radica en que, para ser funcional, la elección en distrito uninominal exige distritos pequeños, con la consecuencia de aumentar el tamaño de la Asamblea a elegir, de tal modo que, por citar un ejemplo, el Congreso debería aumentar su tamaño hasta situarse en el entorno de los 500/540 escaños (por cierto el tamaño que se correspondería si se hubiere conservado la ratio electores/ diputado existente cuando se configuró el sistema actual en 1977), al efecto de poder elegir en distrito uninominal al menos 250/270 escaños (una ratio electores/diputado en el entorno de 1/130.000), lo que en línea de salida no sería muy popular (sobre todo si no se explica, claro); el segundo tiene que ver con el diseño de los distritos toda vez que en una elección que en todo o en parte se efectúa en distrito uninominal es estrictamente necesario un organismo neutral que diseñe y revise el mapa de distritos al efecto de prevenirse del riesgo de *gerrymandering*.

22. A lo ya dicho cabría agregar que el déficit de representatividad que a la fecha partido y asambleas arrastran, también tiene que ver con la insuficiencia material de la dotación de estas últimas. Insuficiencia en órganos de apoyo, en medios materiales (los nuestros llevan camino de ser los últimos diputados de la UE que carecen de oficina parlamentaria en su circunscripción, por ejemplo) y, como no, de retribuciones. Si pagamos cicateramente los cargos públicos no debemos esperar que estos atraigan personal cualificado. En esto las instituciones de la UE ofrecen un buen ejemplo de cómo atraer talento. Es claro que lo dicho no es popular, lo que no obsta en absoluto para que sea cierto, como tampoco obsta a que no se le ponga remedio porque nuestros representantes no se sienten legitimados para ello.

23. El artículo 6 de la Constitución necesita y exige partidos. Pero no estos.

VI. Nota bibliográfica

Los problemas que plantea la regulación de los partidos políticos son muchos y de muy variado tenor. Una buena introducción, que tiene además la virtud de usar con juicio de técnicas comparativas, se puede hallar en la lectura de los dos documentos principales que ha elaborado sobre la cuestión la Comisión de Venecia, un órgano incardinado en el Consejo de Europa.

Por lo que toca a los partidos sigue siendo de utilidad la lectura del libro de Panebianco, cuya influencia reconozco; aunque no comparto una buena parte de sus posiciones me parece de sumo interés el trabajo póstumo de Mair. En la doctrina española pueden verse como panoramas generales la publicación dirigida por Montero o, si se prefiere algo más reciente el trabajo de Garrido y Saenz. Aún es pronto para considerar los problemas que se siguen del cambio radical del formato del sistema de partidos emergido a partir de las europeas de 2014, una reflexión politológica interesante puede verse en Rama. Desde la perspectiva constitucional resulta muy ilustrativo el conjunto de opiniones que se encuentran en la encuesta sobre partidos de 2015. Para una visión desencantada del panorama se puede leer a Blanco Valdés y para la siempre compleja relación partidos/sistema electoral puede verse a Guillem y a Presno. Para los problemas de legitimación las respectivas obras de Díaz Revorio y Biglino, siendo interesante desde una perspectiva politológica Camacho-Ávila. En la literatura sobre la democracia interna y las primarias, que es considerable, me parecen destacables Garrido López y Giménez Gluck. Observaciones atinadas sobre el muy descuidado tema de la financiación de los partidos, con acertados juicios sobre la ley orgánica de financiación se pueden ver en Sanchez Muñoz. Y, por último, una panorámica reciente del conjunto de problemas en Rodríguez Blanco.

VII. Bibliografía

- Biglino Campos, P.: «Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad», *RDP*, 100, Madrid, UNED, 2017, pp. 482 y ss.
- Blanco Valdés, R. L.: «La caída de los dioses. De los problemas de los partidos a los partidos como problema», *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, Madrid, UNED, 2015, pp. 149 y ss.
- Camacho-Ávila, B.: «Del estilo a la dirección: la representación política en el Congreso de los Diputados y en los Parlamentos autonómicos», *REIS*, 162, 2018, pp. 129 y ss.
- Comisión de Venecia: *Líneas directrices sobre la reglamentación de los Partidos Políticos*, octubre 2010 (en francés).
- Comisión de Venecia: *Código de Buena Conducta en materia de Partidos Políticos e Informe explicativo. 2008/09* (en francés).
- Díaz Revorio, F. J.: «Democracia, representación y participación ciudadana, a la búsqueda de un equilibrio que la Constitución no logró», *RDPo*, 101, 2018, pp. 241 y ss.
- «Encuesta sobre los partidos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, Madrid, UNED, 2015, pp. 15 y ss.
- Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (coord.): *La reforma del Estado de Partidos*. Madrid, Marcial Pons, 2016.
- Garrido López, C.: «El dilema de la democracia en el interior de los partidos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, Madrid, UNED, 2017, pp. 317 y ss.
- Giménez Gluck, D.: «El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación de las elecciones primarias», *REDC*, 102, Madrid, 2014, pp. 211 y ss.
- Guillem Lopez, E.: «El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y reciente propuestas de reforma», *REDC*, 92, Madrid, 2011, pp. 195 y ss.
- Mair, P.: «Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental», *AE*, Madrid, 2013.

- Montero, J. R. *et alii*: *Partidos Políticos .Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid, Trotta, 2007.
- Panebianco, A.: *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, Alianza ed., 1982.
- Presno Linera, M. A.: «Régimen electoral (maquiavélico) y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)», *REDC*, 104, Madrid, 2015, pp. 13 y ss.
- Rama, J.: «Crisis económica y sistema de partidos .Síntomas de cambio político en España», *WP*, 344, Barcelona, ICPS, 2016.
- Rodríguez Blanco, V.: «Algunas reformas necesarias en el funcionamiento de los Partidos Políticos», *Corts*, 29, Valencia, 2017.
- Sánchez Muñoz, O.: «La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate», *REDC*, 99 Madrid, 2013, pp. 161 y ss.
- Sánchez Muñoz, O.: «La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo», *REDC*, 104, Madrid, 2015, pp. 49 y ss.