

Sobre las disfunciones de la democracia representativa: algunas propuestas

About the dysfunctions of representative democracy: some proposals

LUIS LÓPEZ GUERRA

Catedrático emérito de Derecho Constitucional.

Universidad Carlos III de Madrid.

lopez@der-pu.uc3m.es

<https://doi.org/10.7203/cc.1.19048>

Fecha de recepción: 11/11/2020

Fecha de aceptación: 02/12/2020

Resumen

El paso de un sistema bipartidista a uno multipartidista ha dado lugar a numerosas dificultades en el funcionamiento de los mecanismos de democracia representativa, establecidos en la normativa constitucional y la práctica política española y basados en el papel determinante de los partidos políticos. En el presente artículo, se analizan vías posibles para facilitar procesos de integración y negociación políticas, dentro del marco constitucional, a efectos de evitar los ya frecuentes bloqueos institucionales.

Palabras clave

Transición a la democracia; democracia representativa; democracia directa; democracia participativa; Presidencia del Gobierno; Consejo General del Poder Judicial; Tribunal Constitucional.

Abstract

The transition from a two-party to a multi-party system has created difficulties in the functioning of representative democracy mechanisms established in the Spanish Constitution and in political practice. This article presents possible ways to facilitate processes of political negotiation and integration within the current constitutional framework, in order to avoid the already frequent institutional deadlocks.

Keywords

Transition to democracy; representative democracy; direct democracy; participative democracy; Presidency of Government; General Council of the Judiciary; Constitutional Tribunal.

Sumario

I. La transición a la democracia y la Constitución.— II. Constitución y democracia representativa.— III. Las dificultades del sistema.— IV. La ausencia de modelos alternativos.— V. Multipartidismo e integración.— VI. Integración política y Jefatura del Estado.— VII. Impulso e integración política en el proceso de investidura.— VIII. Impulso e integración política en la renovación de órganos constitucionales.— IX. Conclusiones. *Bibliografía.*

I. La transición a la democracia y la Constitución

Se han hecho muy frecuentes en los últimos años, tanto en los medios de comunicación, como en los foros políticos y en los ámbitos académicos, las críticas a diversos aspectos del actual sistema constitucional, entendido no sólo como el texto de la Constitución, sino también como su aplicación en la práctica. Estas críticas se dirigen a aspectos como el régimen electoral, la organización de los poderes públicos (de la Jefatura del Estado al Poder Judicial), al sistema de partidos y a la organización territorial. Las críticas (y sus respuestas) son ciertamente en muchos casos mera expresión coyuntural de la confrontación política. Pero no deja tampoco de ser cierto, al menos según los sondeos de opinión, que existe una conciencia generalizada de que se están produciendo una serie de graves disfunciones en el funcionamiento de los órganos del Estado a las que el sistema constitucional no está dando adecuada respuesta.

Valga señalar que a veces estas críticas adoptan una dimensión retroactiva, y versan no solo sobre las circunstancias actuales, sino sobre el mismo origen y desarrollo de las instituciones en la presente etapa constitucional, sobre la transición a la democracia y el texto constitucional entonces elaborado. Pero, incluso a primera vista, no parece que tales críticas sean ni necesarias ni justificadas. En una apreciación retrospectiva, no es difícil reconocer los méritos de los protagonistas del proceso de transición de la dictadura franquista a la democracia, así como la indudable utilidad en su momento de la expresión formal de ese proceso, la Constitución de 1978. No cabe olvidar las circunstancias del momento. El contexto, interno e internacional, no era el más favorable para una transición pacífica; en el plano interno, caracterizado por una tradición histórica de dictaduras, guerras civiles y golpes de Estado era evidente la presencia de grupos e instituciones contrarios a una evolución hacia la democracia, en una situación de crisis económica, a lo que se unía una creciente actividad terrorista. En el plano internacional, estaba plenamente vigente la situación de guerra fría, en que la experiencia mostraba que los principales protagonistas en el bando occidental no estaban dispuestos a permitir experimentos que pudieran ofrecer ni siquiera una aparente ventaja al otro bando. Que en tales circunstancias fuera posible establecer un entramado constitucional democrático que no sólo evitara un nuevo enfrentamiento civil, sino que asegurara un largo período de

estabilidad política y social, aparte de una integración en el contexto europeo, no deja de representar un logro difícil de ignorar, y más merecedor de elogio que de censuras.

Una justificación para un juicio de valor positivo de esta naturaleza puede ser la que se basa en los resultados de la transición a la democracia y de la fórmula constitucional en ella diseñada. Sin duda, el texto constitucional de 1978 incluía elementos heredados de la dictadura, integrantes de la fórmula de consenso o transacción lograda, como el mantenimiento de la monarquía, la inclusión de referencias a la Iglesia y las Fuerzas Armadas, un sistema electoral elaborado en la fase predemocrática, y el uso de determinados símbolos y expresiones, entre otros. Pero la aplicación de la Constitución ha dado lugar a un sistema que cuenta con instituciones democráticas, un nivel aceptable de defensa de los derechos fundamentales y que ha hecho posible una amplia descentralización territorial. Además, en la práctica, y durante un largo período, el sistema constitucional ha proporcionado una considerable estabilidad gubernamental. Para emplear los términos del profesor Pérez Royo (2015: 22), “el Estado español de la Constitución de 1978 ha sido el Estado más legítimo y, como consecuencia de ello, el más eficaz de nuestra historia”.

Prueba de esa estabilidad podría ser además (y contrariamente a una opinión muy generalizada) la ausencia de reformas constitucionales de entidad; ausencia que puede explicarse, no sólo por la considerable dificultad del procedimiento constitucional de reforma, sino también porque, y hasta muy recientemente, esa reforma no se veía como necesaria¹. Las dos reformas efectuadas en 1992 y 2011 se refieren a aspectos muy particulares y ceñidos a unas circunstancias concretas. Los informes sobre posibles reformas elaborados por el Consejo de Estado en 2005 se referían a aspectos marginales del sistema, no se tradujeron en consecuencias prácticas y, reveladoramente, no se referían a ninguno de los problemas constitucionales que han venido a plantearse en la realidad más cercana.

II. Constitución y democracia representativa

Una explicación para esta estabilidad (y quizás, también para los problemas que ahora se plantean) puede encontrarse en la fórmula general diseñada por la Constitución, y confirmada en la práctica para el diseño de la “democracia avanzada” a que se refiere el Preámbulo de la Constitución. El Tribunal Constitucional en su sentencia 119/1985 hizo referencia a esta fórmula. Señalaba el Tribunal en esa sentencia, que la participación política, base de la democracia, a que se refiere el artículo 23 de la Constitución podría ejercerse en tres formas: democracia representativa, democracia directa, (con fórmulas como referéndum y régimen local de concejo abierto), y (sin la cobertura constitucional de la democracia representativa y directa) “otros títulos de participación que puedan crearse en el ordenamiento” (FJ 3). Y reitera lo que ya había afirmado en una sentencia anterior, la 76/1994, en que señaló que “La Constitución en su artículo 1.3 proclama la Monarquía Parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa” (FJ 3).

¹ Sobre esta cuestión, Pérez Tremps (2018).

La elección prevalente de fórmulas de democracia representativa supuso en la práctica no sólo la marginación de procedimientos propios de la democracia directa como el referéndum y el concejo abierto (cuya aplicación se ha visto reducida incluso legislativamente, como se verá) y de las “otras formas de participación” a que se refería la sentencia 119/95, sino también, dentro de los mecanismo representativos, la adopción de aquellos procedimientos que reducían considerablemente toda vinculación con técnicas, siquiera complementarias, de democracia directa o de otro tipo. Desde luego, por la misma naturaleza de la “forma política del Estado” como una monarquía parlamentaria, quedaba excluida la legitimación democrática directa de la Jefatura del Estado. El régimen parlamentario, con exclusión de toda elección directa del ejecutivo se extendió también constitucionalmente a las Comunidades Autónomas y por vía legislativa al gobierno local, a pesar de la opción abierta que dejaba el artículo 140 de la Constitución². El modelo representativo venía además a convertirse en un modelo rígido, reduciendo la relación entre los representantes y la voluntad de los representados mediante el fortalecimiento constitucional y legal de los partidos políticos como mecanismos de intermediación entre una y otros. El sistema electoral proporcional establecido en la Constitución se basaba forzosamente en el empleo de listas electorales elaboradas por los partidos, reforzando a la dirección de éstos frente a las eventuales preferencias de los electores. Y es comúnmente aceptado que las circunscripciones electorales provinciales previstas para el Congreso y el Senado, y el empleo de la fórmula D’Hondt para el primero, han favorecido hasta recientemente la posición de los partidos mayoritarios, y la reducción o eliminación de alternativas electorales minoritarias.

No puede negarse que el sistema de democracia representativa “rígida” establecido durante la transición a la democracia ha tenido buenos resultados durante un largo tiempo. El sistema bipartidista a nivel nacional se mantuvo hasta recientemente, ocupando conjuntamente los dos partidos mayoritarios en forma consistente alrededor de trescientos de los trescientos cincuenta escaños del Congreso de los Diputados. En consecuencia, la estabilidad gubernamental ha sido un fenómeno continuado; entre 1979 y 2018 (fecha en que ya se mostraban los graves problemas del sistema) se sucedieron seis presidentes del Gobierno en un período de cerca de cuarenta años, estabilidad no frecuente ni en nuestra historia constitucional, ni en regímenes parlamentarios de nuestro entorno.

III. Las dificultades del sistema

Un juicio globalmente favorable sobre los efectos del sistema constitucional puesto en marcha durante la transición a la democracia no obsta a la constatación de que en los últimos años ese sistema se encuentra con notables dificultades para enfrentarse con nuevos problemas, surgidos tanto de la evolución de la sociedad española como del contexto internacional en que se sitúa. Y ello, considerado desde dos perspectivas, una de tipo subjetivo (la legitimidad popular de las instituciones) y otra de tipo objetivo (la eficiencia del sistema para asegurar el funcionamiento normal de esas instituciones). Muestras de esos problemas podrían ser, en cuanto a lo primero, la falta de identificación y confianza por parte de la opinión pública respecto de elementos claves del sistema, y por otro, y desde la perspectiva objetiva e institucional, disfunciones

2 Art. 140 CE, “Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos”.

como los bloqueos y dificultades en la configuración de órganos constitucionales, la ralentización extrema de la labor legislativa del Parlamento, una inusitada reiteración de procesos electorales, la debilidad parlamentaria del ejecutivo, o el surgimiento de conflictos territoriales cuya resolución aparece como lejana y difícil. Se trata de problemas que afectan a todos los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, y a la organización territorial del mismo.

Resulta inevitable que se haya planteado la cuestión de cuáles podrían ser las causas para que un edificio constitucional que se había mostrado durante varios decenios, y en un período de duración sin comparación en nuestra historia, capaz de asegurar niveles adecuados de estabilidad política y social, y de crecimiento económico, muestre síntomas graves de ineficacia e inestabilidad. Las explicaciones (y los remedios) propuestas sobre la incapacidad o dificultad para enfrentarse con esos síntomas han versado sobre los diversos elementos del sistema, desde las previsiones constitucionales hasta su desarrollo y aplicación, tanto por la labor legislativa como por la interpretación judicial y la práctica de los actores políticos y administrativos.

Una vía para acercarse, siquiera sea parcialmente, a una respuesta a esta cuestión pudiera ser una aproximación a los orígenes de la situación actual. No es difícil considerar que esos orígenes se encuentran estrechamente ligados a la más grave crisis afrontada en este siglo no sólo por España, sino por todos los países de nuestro entorno, esto es, la crisis económica iniciada en 2008. Posiblemente, las causas de los problemas actuales ya existían con anterioridad a esa fecha, y se habían visto ocultos por la ingeniería jurídico-constitucional de la transición a la democracia; pero a partir de la recesión económica mundial, esos problemas se vieron considerablemente agravados. Las consecuencias de la crisis en el plano político y las dificultades del sistema democrático-representativo diseñado por la normativa y la práctica políticas para enfrentarse con las demandas de la sociedad se hicieron evidentes en los dos planos señalados más arriba, subjetivo e institucional.

En lo que atañe al aspecto subjetivo, de identificación de los ciudadanos con el sistema, y su confianza en el mismo, los datos (si no completamente fiables sí al menos orientadores) de las encuestas de opinión muestran un vuelco notable a raíz de la crisis económica³. Y las cifras muestran también la extensión de las posiciones críticas y de desconfianza hacia los elementos claves del sistema; consistentemente, los sondeos colocan a los partidos políticos entre los principales problemas del país, o traducen la opinión mayoritaria de que el Parlamento ya no sirve para enfrentarse con los problemas graves de la sociedad española⁴. La repetida expresión o mantra “no nos representan” acuñado en las manifestaciones del año 2011 era una expresión de la inquietud de una parte

3 Antes de la crisis, y siguiendo las categorías de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, el porcentaje de encuestados “críticos” que consideraban la situación política española mala o muy mala se situaba alrededor del 33% (en diciembre de 2006). Todavía en junio de 2009, entrada ya la crisis económica, el porcentaje era inferior a la mitad de los encuestados (48.5%). Pero el descontento con el sistema se incrementó a medida que las consecuencias de la crisis se hacían evidentes. En diciembre de 2010, ese porcentaje era ya superior al 67%; ocho años después, en enero de 2019, cerca de tres cuartos de los encuestados (72,7%) consideraban mala o muy mala la situación política en general. Todavía en el momento inmediatamente anterior a la extensión de la pandemia del covid-19, en febrero de 2020, un 57% de los encuestados la seguía considerando mala o muy mala.

4 Ver, por ejemplo, el Barómetro del CIS de septiembre de 2018, en que se señalaba que para un 75,9% de los encuestados “el Parlamento se ocupa de cuestiones de poca importancia”. Sobre el tema, también, el *Informe sobre la Democracia en España*, de la Fundación Alternativas de 2018, 196-197.

considerable de la opinión con respecto a los mecanismos de una democracia definida como representativa.

Desde la perspectiva institucional, el desgaste de esos mecanismos establecidos en la fase de transición a la democracia empezó también a hacerse evidente (o más evidente) a partir del recrudecimiento de las consecuencias de la crisis económica. La fórmula de democracia representativa establecida a partir de la Constitución descansaba en gran parte en la existencia de un bipartidismo que aseguraba mayorías estables en el Parlamento, y como resultado, gobiernos también estables. Pero el sistema bipartidista se vio profundamente afectado a partir de un primer signo de alarma, las elecciones europeas de 2014, que supusieron por primera vez que los dos grandes partidos, socialistas y populares, obtuvieran menos de la mitad de los votos y de los escaños⁵. Y a partir de ese momento, la deriva del bipartidismo se trasladó a las Cortes Generales. El porcentaje del voto popular obtenido por los dos grandes partidos disminuyó progresivamente en las elecciones generales a partir de 2015, hasta caer, en las de 2019, por debajo de la mitad de los votos expresados. Como consecuencia, disminuyó (aunque a menor ritmo, debido a la prima derivada del sistema electoral) el porcentaje de diputados elegidos en las listas de ambos partidos⁶.

La relevancia del bipartidismo en el funcionamiento del sistema constitucional se ha traducido en que su sustitución por un sistema multipartidista ha dado lugar a considerables disfunciones afectando a todos los poderes del Estado. Por lo que se refiere al mismo poder legislativo, la fragmentación partidista se ha traducido en un notable deterioro de la actividad legislativa, viéndose obligado el Gobierno a la utilización cada vez más intensiva del decreto-ley; y ello con anterioridad a las circunstancias excepcionales resultantes de la pandemia covid-19. El último año “normal” desde la perspectiva legislativa fue el 2015; a partir de ese año, el número de decretos leyes (que la Constitución reserva al caso de “extraordinaria y urgente necesidad” en su artículo 86) ha superado ampliamente el de leyes y leyes orgánicas conjuntamente (en el año 2016 con toda claridad, ya que no se aprobó *ninguna* ley ordinaria, y sólo dos leyes orgánicas)⁷. Particularmente revelador de las disfunciones en este campo es el sistemático retraso en la aprobación de las leyes de Presupuestos, en teoría anuales, pero que cada vez más frecuentemente deben ser prorrogadas en aplicación del artículo 134.4 de la Constitución⁸.

La esclerotización parlamentaria derivada de la crisis del bipartidismo encuentra su reflejo en la situación del poder ejecutivo. La dificultad de formar gobierno a partir de los resultados de las elecciones generales ha conducido a

5 Si en las elecciones europeas de 2009 la suma total de votos de ambos partidos fue más del 80% (42% el PP, 38,78% el PSOE) y el conjunto de escaños obtenidos por ambos partidos fue de 47, en las elecciones europeas de 2015 el conjunto del voto PP/PSOE pasó al 49.1% (26,09% el PP, 23,01% el PSOE), y el total de escaños a 30 (16 el PP, que pierde ocho escaños, y 14 el PSOE, que pierde nueve).

6 En las elecciones de 2011, los dos grandes partidos obtuvieron el 73,39% de los votos: en las de 2015, el 64,2%; en las de 2016, el 55,64%; en las de 2019, el 48,82%. En cuanto a los diputados, los dos conjuntamente obtuvieron en 2011, 296; en 2015, 2013; en 2016, 222 y en 2019, 204.

7 En 2016 se aprobaron 2 leyes orgánicas, ninguna ley ordinaria y 7 decretos-leyes; en 2017, las cifras fueron 1 ley orgánica, 12 leyes ordinarias y 21 decretos leyes; en 2018, 5, 11 y 28, respectivamente; en 2019, 3, 5 y 18; en lo que va de 2020 (noviembre), 1, 3 y 31. Como comparación, en 2016 se aprobaron 16 leyes orgánicas, 48 ordinarias y 12 decretos-leyes.

8 En el momento de escribirse estas líneas (noviembre de 2020) siguen en vigor los Presupuestos para 2018, aprobados, por cierto, a mediados de ese año Ley 6/18 de 3 julio. Pero, además, hay que recordar que vino a sustituir a la ley 48/15 de Presupuestos para 2016, aprobada en 2015. Dos leyes de Presupuestos para (hasta el momento) cinco años.

que en dos ocasiones hasta el momento ha debido permanecer en funciones (esto es, con facultades limitadas) el gobierno cesante, durante períodos que no pueden sino considerarse excesivos, y desde luego no favorables a una adecuada política de dirección gubernamental; a raíz de las elecciones de diciembre de 2015, el Gobierno cesante debió mantenerse en funciones durante diez meses (diciembre 2015-Octubre 2016), y tras las elecciones de abril de 2019, el Gobierno cesante hubo de mantenerse en funciones hasta enero de 2020 (nueve meses)⁹. Como era de esperar, en ambas ocasiones la fragmentación parlamentaria se reflejó en la situación del Gobierno; por primera vez se aprobó en el Congreso una moción de censura en cuarenta años, en junio de 2018; por primera vez se formó un Gobierno que acertadamente el profesor Giménez Glück (2019) ha podido denominar *hiperminoritario*, apoyado por un grupo parlamentario de 85 (!) diputados de un Congreso de 350; por primera vez en la presente fase constitucional hubo de formarse un gobierno (también minoritario) de coalición en enero de 2020.

También atribuibles al fin del bipartidismo son, al menos en parte, consecuencias disfuncionales para el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, como son los notables retrasos en su renovación. No es desde luego un fenómeno nuevo (el Consejo General del Poder Judicial que debía haberse renovado en 2006 no lo fue hasta el 2009, y el tercio de Magistrados del Tribunal Constitucional elegidos por el Senado que debía haber cesado en 2007 hubo de mantenerse hasta el año 2010), pero la incapacidad de llegar a acuerdos no ha venido a disminuir al fragmentarse el Parlamento, con las consiguientes dificultades añadidas para obtener las necesarias mayorías reforzadas¹⁰.

IV. La ausencia de modelos alternativos

No faltan indicios, pues, de que el modelo de democracia representativa (si se quiere, de democracia representativa “rígida” instaurado durante la transición a la democracia) se encuentra desde hace ya algún tiempo con notorias dificultades para mantener tanto la necesaria legitimidad de las instituciones como una efectiva capacidad para resolver los continuos problemas de la sociedad española. Lo que en algún momento pudo llevar a que se pusiera en duda, no sólo la especificidad de la peculiar forma española de democracia, sino la misma idea de democracia representativa como fórmula política. Como pudo señalar el profesor Díez-Picazo (2014) en forma voluntariamente autocontenida “existe cierto malestar con la democracia representativa”. La percepción de ese malestar se revela en el mismo título de su trabajo “Apología de la democracia representativa”. Que un título de ese tipo se considerara pertinente en aquel momento es muestra de la constancia, y no sólo en el ámbito académico, de que existía un clima de, al menos, desconfianza hacia las instituciones. Este clima se traducían en propuestas de fórmulas alternativas de democracia, a veces poco coherentes y utilizadas como reclamos en la lucha política, pero en ocasiones formuladas en un marco de discusión intelectual, en busca de remedios a lo

-
- 9 La fragmentación parlamentaria no permitió la constitución de Gobierno tras las elecciones de 2015, y debió procederse a una nueva elección en junio de ese año; lo mismo ocurrió tras las elecciones de abril de 2019, y hubo que convocar a los electores a las urnas en noviembre del mismo año.
- 10 Cuando se escriben estas líneas (noviembre de 2020) el retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial es de dos años, y el correspondiente a un tercio de los magistrados del Tribunal Constitucional es de once meses.

que se percibía como una situación política general insatisfactoria. Las alternativas a la democracia representativa que parecían ofrecerse eran la democracia directa y lo que (en terminología algo diferente de la empleada por el Tribunal Constitucional) podría llamarse la democracia participativa¹¹. Pero no es difícil apreciar que ninguna de ellas, desde una perspectiva mínimamente realista constituye una alternativa viable. Es ya evidente que ese tipo de propuestas no se muestran, al menos en las circunstancias españolas, como vías para introducir legitimidad, estabilidad y eficiencia en la vida política.

Desde luego, no la alternativa de la democracia directa referendaria. Y ello no solamente por su dudosa funcionalidad (al menos como vía única o principal) en una sociedad del tamaño y complejidad de la española, sino también por razones coyunturales, como ha sido la reacción frente a la reivindicación del referéndum por parte de las posiciones soberanistas en el País Vasco y Cataluña. Lo que, por cierto, ha llevado a una restricción por la jurisprudencia constitucional de las ya escasas posibilidades de aplicación del referéndum existentes en la Constitución; si éstas eran escasas en el ámbito estatal, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional las hizo prácticamente inexistentes en el ámbito autonómico. Esa jurisprudencia, en la coyuntura de las reivindicaciones de los movimientos soberanistas en el País Vasco y Cataluña, supuso una lectura reduccionista de los artículos 92 y 149.1.32 de la Constitución, en lo que se refiere al régimen del referéndum en ese ámbito. La interpretación de la Constitución llevada a cabo por la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, aparte de sus efectos en lo que se refiere a la cohesión territorial, supuso una reducción de las posibilidades de la democracia directa en las Comunidades Autónomas, al establecer como competencia del Estado la “entera disciplina” de la materia referendaria, así como que sólo una ley orgánica puede establecer tipos de referéndum y regular su contenido. Pero incluso en el supuesto de que en algún momento se produjera una apertura legal en ese aspecto, y se permitieran en la regulación estatal referendos de alcance autonómico, la sentencia posterior 137/2015, sobre el Reglamento canario de consultas a la ciudadanía, vino a hacer aún más difícil esta posibilidad, al establecer que la convocatoria de referéndum no estaba incluida implícitamente en la competencia estatutaria de “organización de las instituciones propias” presente como regla general en los Estatutos de Autonomía; para que en el ámbito de una Comunidad Autónoma pudieran convocarse consultas referendarias sería necesaria una expresa disposición al respecto en su Estatuto. Lo que equivalía a la necesidad de una reforma estatutaria para la eventual aplicación de una hipotética ley estatal permisiva, por el momento no existente¹².

En lo que atañe a la democracia directa referendaria en la esfera local (donde teóricamente podría tener mayor funcionalidad que en ámbitos más amplios) la situación no es mucho más favorable a las consultas referendarias populares. Ciertamente la Ley Orgánica del Referéndum se remite en esta materia a la Ley de Bases de Régimen Local, y ésta da cobertura suficiente a la convocatoria de estos referendos en su artículo 71 (STC 51/2017), aparte de que los Estatutos de Autonomía establezcan la competencia autonómica en este aspecto, dentro de sus competencias sobre Administración Local. Podría pues preverse un desarrollo de las técnicas de democracia directa en este campo, en materias como ubicación de establecimientos públicos, infraestructuras, y otros de innegable relevancia en el nivel local. Pero la exigencia de autorización estatal (artículo

11 Para una exposición, Virgala Foruria (2015).

12 Sobre esta cuestión es ilustrativo el trabajo de López Rubio (2019).

149.32 CE) y el complicado procedimiento exigido para esa autorización han minimizado el recurso al referéndum local. Entre 1985 y 2017, se solicitó autorización para 164 referendos: 71 fueron denegados, 24 fueron archivados, en diez casos se desistió. En conjunto, se celebraron 42 referendos locales en 32 años. Lo que es significativo, teniendo en cuenta que en España hay 8.131 municipios¹³.

Si la democracia directa referendaria no se muestra como una vía alternativa a la democracia representativa, lo mismo cabe afirmar de lo que podría denominarse democracia participativa, en el sentido de aquellas fórmulas en que los ciudadanos no (o no sólo) se pronuncian sobre decisiones ya elaboradas por otros (como en el caso del referéndum) sino que participan activamente en la elaboración de esas decisiones. Los instrumentos para esta participación pueden ser muy diversos (y algunos de ellos, como el concejo abierto, son a veces considerados también como parte de la democracia directa). Ejemplos podrían ser la iniciativa legislativa popular, las consultas ciudadanas no vinculantes, la intervención en foros populares de asesoramiento, la posibilidad de enmiendas ciudadanas a propuestas legislativas o reglamentarias, la adopción de decisiones colegiadamente (como en el caso del concejo abierto, que el Tribunal Constitucional, como se vio, estima institución de democracia directa). Todas estas fórmulas se caracterizan por una actuación colectiva paralela a la relación representativa, y en algún caso sustitutoria de ésta (caso del concejo abierto).

En algún momento en nuestro país (y en el contexto europeo en general) ha cobrado alguna relevancia este tipo de fórmulas, bien como alternativa o más frecuentemente como complemento a la democracia representativa, en ocasiones con apoyo en las nuevas fórmulas de comunicación vía Internet. Se han propuesto, (y en ocasiones llevado a cabo) vías de democracia participativa sobre todo en el ámbito local, en diversas disposiciones legales, sobre todo de ámbito autonómico. Estas disposiciones parten de la constatación, en la sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de que determinadas formas de participación no pueden identificarse como consultas referendarias, si no se basan en el censo y no pretenden tener fuerza vinculante. Partiendo de la presencia de disposiciones estatutarias que se refieren a consultas y otros tipos de participación, diversas Comunidades Autónomas han adoptado leyes sobre el tema, con diversos títulos¹⁴, que pretenden abrir vías de lo que puede denominarse democracia participativa no representativa, si bien sin la pretensión de reemplazar los mecanismos ordinarios de representación, local o autonómica. Y no han faltado propuestas de extender estas vías participativas incluso a instituciones de carácter estatal (Castellà Andreu, 2013).

Puede que en determinadas áreas estas técnicas contribuyan de alguna forma a añadir un plus de legitimidad a las instituciones representativas, e incluso a aumentar su eficacia. Pero por el momento, su presencia es marginal, y en no pocos casos sometida a una cierta inseguridad jurídica, a la hora de diferenciar estas técnicas de las vías referendarias: inseguridad que, en ocasiones, como es bien sabido, ha llevado a conflictos ante el Tribunal Constitucional. En cuanto a las formas de democracia participativa y no representativa expresamente previstas en la Constitución, la utilización de la iniciativa legislativa del artículo 87.3 ha sido prácticamente inexistente, y el régimen de concejo abierto del artículo 140, tras la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local de 2011 se ha

13 Véase Orduña Prada (2017: 68).

14 Ley de Instituciones Forales de Euskadi 2/2016; Ley 7/2017 de Participación Ciudadana de Andalucía; Ley Balear 12/2019 de Consultas Populares y Procesos Participativos.

visto severamente restringido: baste decir que de los 945 municipios acogidos a ese régimen en 2007 se pasó, diez años más tarde, a 94¹⁵.

Si se aceptan los razonamientos expuestos, puede inferirse, por un lado, que la fórmula "rígida" de democracia representativa diseñada en la transición a la democracia, y basada en la práctica en un acentuado bipartidismo, se encuentra actualmente con muy serias dificultades para enfrentarse con los problemas de la sociedad española, y, consecuentemente, para mantener un nivel adecuado de legitimidad del sistema; por otro, que cualquier propuesta para afrontar esas dificultades ha de partir del mantenimiento del principio de la democracia representativa, por la imposibilidad de adoptar otras soluciones (la vía de la democracia directa referendaria o la vía de la democracia participativa en el sentido que se ha expuesto) a no ser en forma complementaria y forzosamente marginal. Y ello no solamente en virtud de las restricciones que derivan de los mandatos constitucionales, sino por razones eminentemente prácticas.

V. Multipartidismo e integración

Es evidente que la diversidad de intereses de los diversos sectores de una sociedad compleja como la española hace necesaria una labor de coordinación y negociación conducente a propuestas que puedan contar con un suficiente apoyo mayoritario de la opinión y del electorado. Esta integración puede conseguirse dentro de la misma organización de los partidos mayoritarios (los famosos partidos *catch-all* o *pigliatutto*) en un modelo bipartidista de democracia mayoritaria, o bien mediante la negociación interpartidista en supuestos de multipartidismo, en un modelo de democracia consociacional. El problema se plantea cuando la primera vía no es posible, al desaparecer el bipartidismo, y la segunda tampoco lo es, por razones ideológicas, sociales o de falta de instrumentos para superar la confrontación partidista. Las experiencias de la última década apuntan a que las dificultades señaladas del sistema político español derivan en gran parte del paso de un sistema bipartidista a uno multipartidista, y de la falta de capacidad de integración de los ahora múltiples partidos políticos representados en las Cortes. En la situación española, la propuesta y aceptación de políticas que puedan obtener un suficiente consenso mayoritario por parte de la sociedad se ve obstaculizado por la incapacidad (o al menos, las serias dificultades) de los actores políticos constitucionalmente privilegiados, esto es, los partidos, para superar la confrontación entre ellos.

Desde luego, no se trata de una situación que se haya dado sólo en España, ni sólo en la época actual. Este tipo de problemas derivados del multipartidismo se han planteado y se plantean en forma repetida, y sobre todo en los países de nuestro entorno. Si bien el recurso al Derecho o la política comparados ha de adoptarse con extrema precaución y reserva, alguna comparación puede resultar útil, sobre todo con sociedades con alguna similitud con la española, y en su mismo ámbito geográfico.

VI. Integración política y Jefatura del Estado

A este respecto, una solución institucional a este tipo de problemas ha sido la de crear un órgano con capacidad para actuar sin someterse a las limitaciones

15 Véase Orduña Prada (2017: 64).

derivadas de la confrontación interpartidista, promoviendo la adopción de fórmulas de integración que puedan obtener un apoyo mayoritario. Valga la pena recordar que una situación en parte similar a la española de hoy, de multipartidismo incapaz de llevar a cabo las necesarias labores de integración, y que afectaba a la legitimidad del sistema, se produjo en las circunstancias de la III y V República francesas. Un parlamento multipartidista, profundamente dividido, hacía muy difícil la formulación de políticas que contaran con un consenso social mayoritario (en la III República, en relación con los problemas sociales derivados de la Depresión; en el caso de la V República, en relación con el problema argelino). El monopolio de la representación política por los partidos (o si se quiere, por las organizaciones de los partidos) impedía esa formulación de políticas o soluciones integradas que pudieran contar con un expreso apoyo social mayoritario.

La solución es bien conocida. Sobre la base de las posiciones teóricas de Carré de Malberg (1931/2011: 189 y ss.), los creadores intelectuales de la V República, Michel Debré y René Capitant (Le Brazidec, 2002), introdujeron en el entramado constitucional una institución que, dentro de las exigencias de la democracia representativa, fuese capaz de promover propuestas integradoras que remediasen (en lo posible) la confrontación partidista. El modelo, para Carré de Malberg y para los artífices de la V República fue el adoptado por la Constitución de Weimar (se ha podido denominar a la República de Weimar como la “abuela indigna” de la V República) esto es, y sobre todo a partir de la introducción en 1962 de la elección presidencial directa por los ciudadanos, una Jefatura del Estado legitimada por una elección popular, capaz de acudir directamente a la ciudadanía, coexistiendo con las instituciones propias de la democracia representativa parlamentaria, pero con un margen de actuación respecto de ellas.

Obviamente, una solución de este tipo, atribuyendo una especial capacidad de integración al Jefe del Estado, no es posible en España, ni siquiera en su versión atenuada, como puede ser la de un Jefe del Estado con una legitimidad popular democrática indirecta, pero con una cierta capacidad de maniobra al margen de los partidos (como en el caso de la República italiana). La ausencia de una legitimidad democrática, directa o indirecta, de la titularidad de la Corona, y su consideración constitucional como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, fuerza a una estricta neutralidad del titular de la Corona, e impide la identificación de la Jefatura del Estado con propuestas políticas, integradoras o no, con apoyo partidista mayoritario o sin él, que supongan una inserción en el campo de la confrontación política. Desde esta perspectiva, cabe apreciar muy críticamente cualquier adopción, por la Jefatura del Estado, de posiciones que supongan una identificación con propuestas o políticas concretas, más allá del cumplimiento estricto de las tareas que le encomienda taxativamente la Constitución, con el obligatorio refrendo gubernamental o de la Presidencia de las Cortes. Lo que, obviamente, afecta también a actuaciones no formalizadas pero con relevancia pública, como pudieran ser los discursos o –con especial trascendencia reciente en la vida política española– los mensajes a la ciudadanía. No cabe pues conferir en nuestro país a la Jefatura del Estado ningún papel de integración política, y por tanto no parece situarse en esa dirección un posible remedio a las dificultades de la democracia representativa en España.

Dado el sistema constitucional español, en que la monarquía se define como la “forma política del Estado”, y dado el *status* constitucional del Rey, no resulta posible que éste se configure como elemento que remedie la disgregación y confrontación partidista y asuma el papel integrador e impulsor de propuestas que en otros contextos sí puede asumir un Presidente de la República dotado

de una legitimidad (directa o indirecta) popular o democrática. Pero ello no significa que ese papel no pueda ser representado en nuestro ordenamiento por otras instituciones, de forma que, siquiera parcialmente, se superen algunas de las dificultades derivadas de la fórmula rígida de democracia representativa que la práctica ha ido imponiendo en España.

VII. Impulso e integración política en el proceso de investidura

Hay varios aspectos de la vida política española que muestran la posibilidad (y quizás la necesidad) de que efectivamente determinadas instituciones que hasta el momento han desempeñado un papel secundario, asuman esa función de impulso e integración, superando barreras de afiliación partidista. Uno de esos aspectos es el relativo a un proceso crucial en un sistema parlamentario democrático, como es la investidura del Presidente del Gobierno y la constatación de la relación de confianza entre Gobierno y Parlamento.

La fórmula constitucional es bien conocida. Una vez constituido el Congreso, tras las elecciones, la Constitución prevé una fase de información previa por parte del Rey, que debe consultar a los “representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria” (artículo 99.1 CE). Realizadas las consultas, el Rey, a través del Presidente del Congreso propone un candidato a la Presidencia del Gobierno. No es necesario (a diferencia de lo que ocurre en las Comunidades Autónomas) que el candidato sea miembro de la Cámara ante la que se presenta. Este candidato ha de presentar su programa de gobierno y solicitar la confianza del Congreso en una intervención ante éste. En la práctica, en tanto las elecciones al Congreso han dado como resultado mayorías parlamentarias suficientemente claras de un partido (bien mayorías absolutas, bien mayorías relativas que necesitaban sólo un reducido apoyo de otros partidos) la fórmula constitucional ha funcionado aceptablemente. Sin embargo, el sistema ha mostrado considerables disfunciones en supuestos de fragmentación parlamentaria, donde no se hacía evidente la existencia de una mayoría partidista capaz de garantizar la investidura, bien en solitario, bien en coalición, bien con el apoyo externo de otros grupos.

Efectivamente, en los últimos años, y desaparecido (o considerablemente debilitado) el bipartidismo, la aplicación de la fórmula constitucional ha dado lugar a graves problemas, a los que ya se ha hecho mención. El procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno se ha revelado como extremadamente lento y dificultoso, dando lugar a que el Gobierno saliente, con sus competencias notablemente restringidas, deba permanecer en funciones durante mucho tiempo; ello se ve agravado cuando, como ya ha ocurrido en dos ocasiones (2016 y 2019) tras las elecciones no se llega a formalizar una investidura y en consecuencia, deben convocarse nuevas elecciones, prolongando el periodo gubernamental en funciones.

No deja de resultar llamativo el hecho de que, en una situación en que la composición del Congreso resulte extremadamente compleja, y por lo tanto la obtención de acuerdos exija un considerable esfuerzo, no se prevé la presencia de una institución que de alguna manera dirija el difícil proceso de formación de una mayoría que asegure una relación de confianza entre Gobierno y Parlamento. La Constitución establece que la propuesta de candidato se efectúa por el Rey, si bien tal propuesta se realiza “a través del Presidente del Congreso” (artículo 99.1 CE), que habrá pues de refrendarla. Ahora bien, esta intervención de la Presidencia del Congreso se ha interpretado como un requisito formal, sin que el Presidente intervenga en forma alguna, salvo como mero introductor en

las consultas del Rey. Éste se reúne sucesivamente con los representantes de los grupos políticos, sin la presencia, debe ya adelantarse, del Presidente del Congreso¹⁶.

La práctica adoptada relativa a la no intervención activa del Presidente del Congreso en el proceso de investidura del Presidente del Gobierno puede considerarse como una de las causas de los problemas planteados en ese proceso. En un sistema multipartidista, y particularmente en un sistema definido por profundas diferencias ideológicas y de otro tipo, la consecución de acuerdos inter partidistas solo será posible a través de complejas negociaciones y compromisos. La presencia de un agente que lleve a cabo la labor de iniciativa e impulso, de mediación e incluso presión para que se llegue a acuerdos entre partidos aparece como imprescindible. Y, ciertamente, ese papel no puede en forma alguna ser desempeñado por una institución como la Corona, que en principio debe mantenerse apartada de la confrontación política. Hay que tener en cuenta que en no pocos casos se ofrecerán posibles alternativas en cuanto a las eventuales coaliciones de Gobierno, y la preferencia por una o por otra es una decisión política, incompatible con la obligada neutralidad de la Corona.

Descartando la existencia de una discrecionalidad política del Rey para proponer candidatos, se ha propuesto en algunas ocasiones la aplicación de fórmulas mecánicas que faciliten la labor del Rey sin comprometer su neutralidad; así, que se proponga siempre en primer lugar como candidato al del partido con mayor representación parlamentaria (Satrústegui Gil-Delgado, 2017: 89). Pero ello no ha funcionado en la práctica en un sistema parlamentario fragmentado cuando (como en 2016) el líder del partido con más escaños rehúsa aceptar el “encargo” del Rey para figurar como candidato, o cuando, como en 2019, el candidato del partido con más escaños no logra reunir los apoyos suficientes.

Si no cabe discrecionalidad del Monarca, ni hay fórmulas automáticas que sean en todo caso aplicables, una conducción adecuada del proceso de investidura parece requerir la asunción de un papel director por parte de algún agente que cuente con una legitimidad no vinculada a la pertenencia a una de las partes interesadas, esto es, los partidos políticos en presencia.

La Constitución (ya que no la práctica política) ofrece una solución. Debe recordarse que la Constitución establece que de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden (art. 64.2). En el caso de la propuesta de candidato a la investidura, el refrendante es el Presidente del Congreso; en consecuencia, parece que la responsabilidad derivada de la propuesta debería recaer sobre el Presidente refrendante. Pero en la práctica, hasta el momento, el papel del Presidente del Congreso ha sido muy reducido; su papel ha consistido en trasladar a los líderes políticos la convocatoria del Rey, sin tomar parte en las consultas de las que se veía excluido. Cabe dudar de que ésta sea la práctica más acorde ni con la necesidad de una dirección del proceso de investidura, ni con la misma Constitución, dado que en una monarquía parlamentaria el Presidente del Gobierno debe contar con la confianza del Congreso; que los indicios y muestras de esa posible confianza, necesaria para la investidura, se producen, a la vista del artículo 99 de la Constitución, durante las consultas del Rey con los representantes de los grupos políticos; y que por ello el Presidente del Congreso es responsable de que la propuesta del Rey responda al resultado de esas consultas y no a otras causas (como pudiera ser la decisión personal del Rey)¹⁷.

16 Sobre este tema, López Guerra (2019: 115-118).

17 Sobre esta cuestión López Guerra (2019: 116-117).

La iniciativa formal de la propuesta corresponde pues al Jefe del Estado. Pero el contenido de tal iniciativa dependerá del efectivo acuerdo entre fuerzas políticas, conseguido tras la necesaria negociación. Esa iniciativa formal se encuentra condicionada por el mismo objeto del procedimiento, y el responsable político de que ese objeto se logre es el Presidente del Congreso, cuyo refrendo, pues, debería condicionar decisivamente la propuesta del Rey. Resulta evidentemente contradictoria la práctica hasta el momento: aunque el Presidente del Congreso sea el responsable de la actuación del Rey, en la práctica actual no interviene, como se ha visto, en el proceso de propuesta, y ni siquiera toma parte en las consultas con los representantes políticos. Sin tener un papel en la adopción de la decisión sobre la propuesta, el Presidente del Congreso asume la responsabilidad de esa decisión.

Una solución más acorde tanto con las necesidades de la práctica como con los mandatos constitucionales sería sin duda que la Presidencia del Congreso asumiera el papel de órgano director e impulsor del proceso, que buscara la formalización de acuerdos y que solo tras lograrlos se produjera la propuesta formal del Rey (Torres del Moral, 2017: 42). Lo que lleva a replantearse si el papel del Rey, también en la investidura, no debe responder a la mecánica general de los demás supuestos previstos en la Constitución, esto es, como un papel formal, quedando la decisión última en manos del refrendante responsable, en este caso el Presidente del Congreso. Lo que por otra parte vendría justificado en virtud del principio democrático, al quedar esa decisión en manos de una instancia con especial legitimación democrática: el Presidente del Congreso es elegido, como se vio, por los diputados, miembros de las Cortes que representan al pueblo español. En definitiva, desde esta perspectiva, si bien la Constitución reconoce el papel del Rey, la última palabra en el proceso de propuestas le correspondería al Presidente del Congreso, en cuanto refrendante y por tanto responsable de la propuesta real.

Ello supondría, para llevar a cabo efectivamente su función, no solamente la presencia del titular de la Presidencia del Congreso en las entrevistas de los líderes de los grupos parlamentarios con el Rey, sino además, y probablemente con mayor relevancia, una labor previa por su parte de negociación e impulso, en tanto que representante de un órgano constitucional como el Congreso, y que además, dispone de una legitimidad propia, al haber obtenido ya en su favor un pronunciamiento mayoritario de la Cámara para su elección, con anterioridad al procedimiento de investidura. El papel del Presidente del Congreso se aproximaría así al papel del "informador" en los Países Bajos, y aún más próximamente, en la práctica, si no en la forma, al papel del Presidente del Parlamento o *Riksdag* sueco, que, a partir de la Constitución de 1974, desempeña el papel de proponer al Parlamento al candidato al cargo de primer ministro (Satrústegui Gil-Delgado, 2017: 102-103).

La atribución de este papel de impulsor y coordinador, (que, como se indicó, no entra en las funciones de un Rey en un sistema democrático) a efectos de superar la confrontación partidista, resulta más apropiada a una institución como la Presidencia del Congreso que a una de las partes en contienda, como de hecho ocurrió en los años 2016 y 2019. En ambas ocasiones después de la propuesta formal por parte del Jefe del Estado, fue el mismo candidato propuesto el que tuvo que llevar a cabo la labor de negociación necesaria para obtener los votos requeridos para su investidura. De hecho, ello supone la repetición del proceso negociador, al establecerse dos series de consultas; una práctica, por parte del candidato; otra formal, por parte del Monarca con los líderes de los grupos parlamentarios. En alguna ocasión, incluso, la consulta práctica por parte del candidato más probable tuvo lugar antes de las consultas formales

del Rey. Pero como es evidente, desde la perspectiva no sólo de una mayor efectividad, sino también de una mayor legitimidad del proceso, el protagonismo de una institución que ya tiene un apoyo mayoritario de la Cámara resulta mucho más adecuado que el de quien aun no cuenta con ese apoyo, y que obviamente tiene un interés concreto en el resultado en su favor del proceso de investidura.

La configuración de la Presidencia del Congreso como órgano impulsor del proceso de investidura supondría una vía para enfrentarse con el bloqueo derivado de la falta de mayorías evidentes *prima facie* para obtener la necesaria confianza parlamentaria y vendría a suplir la forzosa falta de iniciativa del Rey en el proceso. Además, conferiría a la Presidencia un papel acorde con la responsabilidad que se predica de todos aquellos que refrendan los actos formalmente del Rey, en este caso la propuesta de candidato. El eventual fracaso de la propuesta sería pues políticamente atribuible a un sujeto concreto (el titular de la Presidencia del Congreso); en la situación derivada de la práctica hasta el momento, tal fracaso, de graves consecuencias, no tiene ningún responsable, al no caber la atribución al Rey de responsabilidad por una propuesta sin viabilidad parlamentaria.

VIII. Impulso e integración política en la renovación de órganos constitucionales

Otro aspecto en que la legitimidad del sistema y la eficacia de las instituciones se han visto seriamente afectadas por las dificultades en superar la confrontación (y últimamente fragmentación) partidista y por la consiguiente incapacidad de alcanzar acuerdos ha sido el referente a la renovación de órganos de innegable relevancia constitucional y política. Los repetidos y frecuentes retrasos en la designación parlamentaria de los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Consejo General del Poder Judicial y del Defensor del Pueblo representan un serio problema para el sistema político español. Tales dilaciones pueden provocar no sólo disfunciones en la labor de esos órganos, sino también graves peligros para la imparcialidad e independencia judicial. Valga recordar que son las Cámaras parlamentarias las que eligen al Defensor del Pueblo, a todos los vocales del Tribunal de Cuentas, a todos los vocales del Consejo General del Poder Judicial y a dos tercios de los magistrados del Tribunal Constitucional. Esta fórmula se encuentra consagrada, bien directamente por la Constitución, bien por la legislación orgánica aplicable.

Pues bien, son bien conocidas las dilaciones a que, contrariamente a lo previsto legal y constitucionalmente, se ven sometidos los procesos de renovación de esos órganos. Por lo que se refiere al Tribunal Constitucional, por ejemplo, y entre otros retrasos, cabe señalar que la renovación del Tribunal a propuesta del Senado, que debía haberse llevado a cabo el año 2007 sólo pudo realizarse casi tres años después, en diciembre del año 2010; la correspondiente al Congreso, prevista según la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para el año 2010, sólo se produjo, con veinte meses de retraso, en julio de 2012 (y respecto a uno de los Magistrados, fallecido en 2008, con cuatro años y dos meses de retraso). Y en los momentos actuales (noviembre de 2020), la renovación por el Congreso, que debía haberse producido en diciembre de 2019, no muestra indicios de que vaya a llevarse a cabo. Por lo que atañe al Consejo General del Poder Judicial, (entre otros retrasos) la elección parlamentaria de vocales que debía haberse producido en noviembre de 2006 se demoró hasta septiembre del año 2008, es decir, casi dos años. También en estos momentos

debe señalarse que el mandato legal del Consejo acabó en diciembre de 2018, sin que haya muestras de que la elección parlamentaria de sus miembros se vaya a producir en breve plazo. La Defensora del Pueblo cesó en 2017, y el puesto sigue sin cubrirse hasta ahora. Finalmente, la renovación del Tribunal de Cuentas ha mostrado también preocupantes dilaciones; la última renovación, que se produjo en 2012 se hizo con veinte meses de retraso¹⁸.

Todo ello no deja de afectar a aspectos centrales del sistema constitucional, sobre todo en lo que se refiere a órganos con relevancia en el mundo de la justicia, como son el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional o el Tribunal de Cuentas; entre otras cuestiones, el mantenimiento de sus miembros tras la finalización de su mandato los coloca en una posición de vulnerabilidad (pierden su inamovilidad, y pueden ser desplazados en cualquier momento, a voluntad del Parlamento) que perjudica notablemente su misma imagen de independencia, radicalmente asociada a la inamovilidad.

Puede en gran parte achacarse esta situación a que se deje a los mismos grupos parlamentarios afectados (*rectius*: a los partidos representados en el Parlamento) asumir el protagonismo y la dirección del proceso de renovación. Es bien conocido que esta renovación se ha llevado a cabo mediante una distribución de puestos en los órganos en cuestión de acuerdo con la distribución de escaños en el Parlamento, en el denominado sistema de cuotas. Este método (por otra parte extendido en otros países de nuestro entorno) puede ser ciertamente sometido a críticas, pero suministra unos criterios estables. El problema es que las prolongadas dilaciones suponen la eliminación incluso de este discutido criterio, dejando sometida la adecuada integración de piezas clave del sistema constitucional a decisiones oportunistas y coyunturales. Y ello con las naturales consecuencias para la legitimidad del sistema.¹⁹

Pues bien, también en este respecto las disfunciones derivadas de unos mecanismos de democracia representativa que confían exclusivamente a los partidos la responsabilidad de procesos de este tipo, podrían posiblemente reducirse mediante instrumentos que remediaran la confrontación política. Y ello dentro de los mismos cauces del ordenamiento actual, si se aplicaran fuera ya del debilitado marco del bipartidismo. Tales instrumentos son también en este caso los órganos directivos de las Cámaras y muy singularmente la Presidencia de las mismas. En efecto, la regulación parlamentaria encomienda a los órganos de gobierno de las Cámaras, dirigidos por su Presidente, la dirección del procedimiento de renovación de órganos constitucionales en sus diversos aspectos: plazos, convocatorias, proclamación de resultados y resolución de recursos. Ahora bien, la actuación directiva que corresponde a la Presidencia se ha subordinado en la práctica a la posición de los partidos, en cuanto a la efectiva realización de las diversas fases del proceso. Ciertamente, no puede dissociarse radicalmente la posición de los miembros de los órganos directivos parlamentarios de su condición de miembros de los grupos políticos de las Cámaras. Pero por otro lado (y especialmente en relación con la Presidencia de las Cámaras) su sujeción a los deberes derivados de su posición institucional

18 Sobre estos aspectos, López Guerra (2020).

19 Como señaló el Presidente del Tribunal Constitucional, Francisco Tomás y Valiente (1993: 227), en su famoso "Discurso de despedida" de 8 de julio de 1992: "Las instituciones ganan o pierden prestigio por lo que hacen, pero también por lo que de ellas se hace. Sin atribuir culpas ni repartir responsabilidades, tarea que no me corresponde, sí me permito afirmar que no parece que el incumplimiento del plazo para que las Cámaras procedieran a la renovación parcial del Tribunal Constitucional haya supuesto un beneficio para la imagen de aquellas ni de éste".

implica sin duda una obligación de esforzarse especialmente en el cumplimiento de sus funciones, y les confiere una relevante posición de autoridad para ello.

Ha podido señalarse en consecuencia que, al menos en parte, las dilaciones y bloqueos en la integración de órganos constitucionales de nombramiento parlamentario son imputables a la inacción de los órganos parlamentarios encargados de conducir el procedimiento: se ha podido así apreciar, en palabras de un antiguo magistrado del Tribunal Constitucional (Pérez Tremps, 2019: 220), una “falta de diligencia institucional de las fuerzas políticas y falta de capacidad de las Presidencias de las Cámaras para provocar el necesario acuerdo”. La Presidencia de las Cámaras es resultado de una elección por las mismas, y dispone así de una legitimidad específica y reforzada, que, al menos en los últimos tiempos y en un contexto multipartidista, no depende exclusivamente de su pertenencia a un grupo parlamentario; dispone por lo mismo de una propia *auctoritas*, que le proporciona un mayor margen de maniobra para el impulso y la negociación necesarias para el proceso. Y en todo caso, los órganos directivos de las Cámaras no están subordinados al mandato de los partidos, y pueden por ello fijar plazos improrrogables para la presentación de candidatos, para su examen por las Cámaras y para el pronunciamiento por parte de éstas, fijando incluso el orden del día para la eventual elección de los titulares de los puestos en cuestión. La no atención a tales plazos por algún grupo parlamentario significaría su exclusión del proceso; y si éste, finalmente, no tuviera éxito, por la no obtención en votación pública y formal de las mayorías necesarias, el fracaso no sería imputable a los órganos directivos parlamentarios, sino, de manera también pública y formal, a los actores del procedimiento que lo bloqueasen, que se verían sometidos así a una ciertamente desfavorable exposición mediática. Al menos, la falta de decisión sería resultado de un proceso abierto al público, y por tanto sometido al conocimiento y evaluación general, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones constitucionales.

IX. Conclusiones

Como se ha señalado, uno de los remedios adoptados en diversos ordenamientos frente a las disfunciones derivadas del multipartidismo en un sistema parlamentario ha sido la previsión de instituciones que, disponiendo de una fuente propia de legitimidad democrática, distinta de la pertenencia a un grupo parlamentario, se sitúen, al menos formalmente, al margen de la confrontación partidista. La existencia de esa legitimidad propia les confiere una mayor capacidad para llevar a cabo una labor de integración e impulso, en busca de soluciones que obtengan un consenso que ayude a mantener la legitimidad del sistema, sin responder (al menos formalmente) a los intereses de un partido político determinado. No se trata tanto de una tarea de dirección política ordinaria (que suele corresponder al Gobierno, al menos en el sistema español) sino de suplir las carencias de la representación a través de partidos, en procesos o decisiones que requieran un consenso amplio.

En algunos sistemas parlamentarios republicanos, esta labor se encomienda al Jefe del Estado, Presidente de la República, con una fuente de legitimidad directa (si hay una elección presidencial popular) o indirecta (si la elección es parlamentaria, con especiales requisitos). En los casos de elección directa del Presidente se ha podido hablar de un régimen semi-presidencial, en que la labor del Jefe del Estado se ve notablemente reforzada; en otros casos, la elección parlamentaria del Presidente de la República no obsta para que disponga de una capacidad de integración e impulso que puede resultar decisiva,

en el supuesto de que se ofrezcan alternativas diversas a la hora de articular consensos mayoritarios.

La configuración monárquica de la forma política del Estado en la Constitución española (de muy difícil, si no imposible, reforma) no posibilita que ese papel sea desempeñado por el Jefe del Estado, al carecer éste de una legitimidad democrática directa o indirecta, y estar sometido por ello a una estricta neutralidad en cuanto símbolo de la unidad del Estado, quedando en consecuencia privado de toda capacidad de decidir sobre las alternativas políticas en presencia. Todo ello, en un régimen de democracia representativa aplicado, como se ha indicado, desde una perspectiva rígidamente partidista, ha llevado a que se produzcan bloqueos en que la interpretación de la Constitución dada por la práctica política no provee una instancia provista de una legitimidad democrática que, superando la confrontación partidista, impulse la formación de consensos superadores de esos bloqueos.

Ahora bien, la ausencia de una práctica al respecto no implica que forzosa-mente se carezca de instituciones integradoras de ese tipo, al menos en aspectos parciales de la actividad política, con una cierta capacidad para remediar las carencias de la representatividad política encauzada esencialmente a través de partidos. Se ha hecho referencia más arriba, concretamente, al papel que al respecto podría representar una instancia como la Presidencia del las Cámaras en la integración de órganos constitucionales, y más especialmente la Presidencia del Congreso de los Diputados, en cuanto implicada en un proceso como la investidura del Presidente del Gobierno.

Desde luego, y como ya se indicó, el recurso al Derecho comparado debe manejarse con prudencia, a la vista de las diferencias entre los diversos contextos nacionales. Pero no faltan ejemplos de la especial posición dignificada de los Presidentes de las Cámaras legislativas, como agentes en cierta forma separados de la pugna entre partidos. Ya se ha hecho referencia a la posición del Presidente del Parlamento sueco en el proceso de elección parlamentaria del Primer Ministro. Pero a ello podrían añadirse otros ejemplos de esta especial posición. El más elocuente, obviamente, en cuanto a la relación con los partidos en presencia, es el representado por el Speaker de la Cámara de los Comunes británica, que expresamente se separa de su filiación partidista, y cuya posición como parlamentario se resguarda de la confrontación electoral en tanto dure su mandato²⁰. Y cabría también hacer referencia, para subrayar la posición dignificada de las Presidencias de las Cámaras (aun cuando se trate ya de un régimen presidencial y no parlamentario) a la posición relevante de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Representantes norteamericana; el Presidente del Senado es el Vicepresidente de la República, primero en línea de sucesión al Presidente; el Presidente de la Cámara de Representantes es el segundo en esa línea de sucesión; el tercero es el Presidente *pro tempore* del Senado, que sustituye al Vicepresidente. Todas estas Presidencias ostentan una posición preeminente, tanto simbólica como efectiva, que contribuye a facilitar el funcionamiento de los mecanismos de representación parlamentaria.

No ha sido ésta la práctica usualmente en lo que se refiere a nuestro país, en que la Presidencia de las Cámaras no se ha disociado de su connotación partidista (con la excepción, no difícil en su momento, en una situación de mayoría clara de su grupo, de la Presidencia del Congreso de Gregorio Peces Barba, excepción no seguida con posterioridad por otros Presidentes). Pero

20 Baste recordar ahora, en tiempos recientes, la actuación del Speaker John Berkow como factor integrador (y por qué no decirlo, legitimador) en la actividad de la Cámara.

más allá de la práctica hasta el momento, la posición de la Presidencia de las Cámaras, y especialmente, como se señaló, la Presidencia del Congreso de los Diputados, le ofrece unas posibilidades no desdeñables de llevar a cabo ese papel integrador y de impulso. No sólo por razones de orden simbólico (en el ordenamiento español, dejando de lado la figura *sui generis* del Rey y su familia, la Presidencia del Congreso es la segunda autoridad del Estado en orden de precedencias, y la Presidencia del Senado la tercera) sino por la legitimidad añadida que le aporta la elección por la Cámara, y por la innegable capacidad de acción que deriva de su posición institucional.

Bibliografía

- Carré de Malberg, R. (1931/2011). *La ley, expresión de la voluntad general. Estudio sobre el concepto de ley en la Constitución de 1875*. Madrid: Marcial Pons.
- Castellà Andreu, J. M. (2013). Democracia participativa en las instituciones representativas. Apertura del Parlamento a la sociedad. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 202-233.
- Díez-Picazo, L. M. (2014). Apología de la democracia representativa. *Anuario Parlamento y Constitución*, 16, 211-222.
- Giménez Gluck, D. (2019). *El Gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Le Brazidec, G. (2002). René Capitant y Carl Schmitt frente al parlamentarismo: de Weimar a la V República. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 6, 73-106.
- López Guerra, L. (2019). *La Constitución de España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- López Guerra, L. (2020). Vexata quaestio: sobre las dilaciones parlamentarias en la designación de titulares de órganos constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 71-104.
- López Rubio, D. (2019). La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de referendos autonómicos. *Revista Vasca de Administración Pública*, 114, 161-194.
- Orduña Prada, E. (2017). Democracia local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 47-92.
- Pérez Royo, J. (2015). *La reforma constitucional inviable*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Pérez Tremps, P. (2018). *Las reformas constitucionales hechas y no hechas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pérez Tremps, P. (2019). *Sistema de Justicia Constitucional*. Madrid: Civitas.
- Satrústegui Gil-Delgado, M. (2017). El artículo 99 de la Constitución supera la prueba de 2016. En E. Aranda Álvarez (coord.). *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 79-102). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tomás y Valiente, F. (1993). *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Torres del Moral, A. (2017). Posición del Rey en el procedimiento de investidura del Presidente del Gobierno. En E. Aranda Álvarez (coord.). *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones* (pp. 29-78). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vírgala Foruria, E. (2015). Representación, parlamentarismo y democracia participativa en España. En Miguel Ángel García Herrera et al. (coords.). *Constitucionalismo crítico. Liber Amicorum Carlos de Cabo Martín* (pp. 1055-1083). Valencia: Tirant lo Blanch.