

## **REFLEXIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Óscar Alzaga Villaamil\*

Señores académicos:

Tomemos como punto de partida el Estudio acometido en 2013 por la Fundación BBVA, sobre “Valores políticos-económicos y la crisis económica”. Se circunscribía a diez países importantes de la Unión Europea: España y además Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, y Suecia. La muestra era muy ancha y el trabajo de campo se desarrolló en enero de 2.013. Aunque buena parte de las preguntas versaban sobre temas económicos, centremos la atención en alguna de las restantes respuestas.

Una de ellas era: “En conjunto ¿Cómo cree usted que funciona en la actualidad la democracia en su País? Otorgue una nota del 0 al 10”. La nota más positiva fue el 7 que dieron los daneses a su democracia y, fue seguida de cerca por los aprobados altos (un seis y pico) concedidos por los Suecos, Alemanes y Holandeses. Las respuestas más negativas fueron las de los españoles, los últimos (que solo otorgamos a nuestra democracia un 3,6), justo delante los italianos, que puntuaron la suya con un 3,7.

Si desplazamos nuestra atención a la pregunta “¿En qué medida confía actualmente en los siguientes grupos sociales y profesionales?”, observaremos unas respuestas de los españoles similares a las de los ciudadanos de otros países sobre doce de estos “grupos”. Pero fuimos los que valoramos más negativamente a nuestros políticos, les suspendimos con un 1,5. Intentemos ahora reflexionar sobre la difícil temática de la representación política y del sistema de partidos.

---

\* Sesión del día 6 de mayo de 2014

En primer término recordemos que sobre la representación política, como sobre tantas áreas de la vida de un pueblo, pesan sus costumbres y la ley de la inercia que no solo rige en la física. En efecto, hace ya casi un año, en esta sala, el Prof. Alejandro Nieto, en términos brillantes, tomó pie en 1936 para desembocar en lo que denominó “Estado clientelar y sociedad subvencionada”. Y podría haberse remontado a unos cien años antes, cuando se enraíza un sistema de representación política de corte clientelar de largo tracto.

Esta afirmación es una mera obviedad, como nos muestra la deliciosa carta, sita en un archivo privado, fechada el 4 de febrero de 1910 en que el Presidente del Consejo de Ministros le decía a su amigo, Juan de la Chica literalmente: “Querido Juanito: ha surgido una dificultad en Huelva, donde los elementos de Limón rechazan la intrusión de Perico Borbolla y la candidatura, por tanto, de su yerno, Francisco del Castillo, que quería presentar por Aracena. Para resolver esta dificultad acudo a Vd., a ver si pudiera encasillarle en Granada, cosa que me contraría mucho, porque deseaba también vivamente llevar a mi sobrino, Baldomero Argente, a Baza o Huescar. Usted verá si puede ayudarnos en este trance, que es de mucha importancia por toda clase de consideraciones. Borbolla no puede llevar a un distrito de Sevilla a su yerno, porque ya él ocupa uno y otro su hijo y sería demasiada familia y necesita, por consiguiente, del auxilio de los amigos. Lo es suyo muy adicto y afectuoso, Fdo. Segismundo Moret”. Toda una perla que resume bien el *sistema representativo* tradicional español.

Desde entonces han pasado más de ciento cuatro años y hemos de tomar otro punto de partida. No sebe ser ideológico, sino simples datos que nos hagan pensar: En Bruselas estiman que España, con más de 145.000 políticos retribuidos (sumando datos del Tribunal de Cuentas y de otras fuentes, sobre dirigentes de partidos, parlamentarios, concejales, cargos en Diputaciones, directivos de empresas públicas, cargos de confianza de las administraciones públicas, asesores y otros) es el Estado miembro de la Unión Europea con más políticos profesionales por habitante Y nos asalta una pregunta: ¿En qué dirección hemos de avanzar para comprender esta realidad?

Quizás podemos caminar por nuestro mapa de geografía política, sin perder de vista el horizonte europeo, pues el Derecho constitucional siempre ha avanzado en la historia mediante actos de aproximación y mimesis hacia las instituciones de democracias de más alta calidad. Y la pregunta que nos asalta es:

¿Cómo es que tenemos 8.119 municipios y ayuntamientos, y en 2014 no hemos reducido tal número; mientras Grecia ha reducido su número de Ayuntamientos a la quinta parte? ¿A qué lógica funcional responde el que la provincia de Guadalajara tenga 288 municipios, de los cuales, las tres cuartas partes sean de menos de doscientos habitantes?

Cuando el nuevo Primer Ministro francés ha declarado que es partidario de lo que denomina “seriedad presupuestaria” y que se propone terminar con lo que llama “el mil hojas territorial”, ¿nosotros podemos seguir sin hablar de nuestras diputaciones provinciales?

Nuestro cuadro territorial proviene del derecho público decimonónico, que refleja la estructura poblacional de una sociedad rural, anterior a los movimientos migratorios que acompañaron a la industrialización y a la terciarización. Y el mapa de provincias es hijo de un Decreto, de 30 de noviembre de 1833.

Renunciando a adentrarnos en el papel que jugaron las Diputaciones en las redes políticas de nuestros siglos XIX y XX; demos un salto olímpico a enero de 1977, y tomemos en las manos la Ley para la Reforma Política. En su Disposición transitoria primera, podremos leer: “El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 207 Senadores, a razón de cuatro por provincia...”. Y establece más adelante que: “(para) Las elecciones al Congreso...la circunscripción electoral será la provincia...”. Consiguientemente el Real Decreto de normas electorales de 18 de marzo de 1977, —que merece un sincero elogio en cuanto aseguró limpieza en el proceso y en el escrutinio— consideró a las provincias como distrito para los comicios al Congreso y al Senado. Al tiempo se estableció la fórmula de las listas cerradas y bloqueadas. Hubo pues, tres decisiones relevantes: reducida dimensión de las Cámaras, circunscripciones provinciales y listas cerradas y bloqueadas. El Gobierno en su día sostuvo que era una solución provisional para dejar fuera de las Cámaras a los numerosos grupúsculos.

Pero la Ley para la Reforma Política instauró un sistema electoral que estaba lejos de ser transitorio. Más bien ataba *de facto* al poder constituyente, pues si este optaba por su mutación, aunque no lo deseara, bloqueaba la aplicabilidad de tres mecanismos capitales del parlamentarismo, a saber, La moción de confianza, la moción de censura, y la propuesta de disolución de las Cámaras, que podían conllevar elecciones generales, que sólo cabía celebrar con arreglo al citado Decreto de normas electorales, y con las mismas provincias como circunscripciones; lo que el poder constituyente había de respetar. De todo ello se es muy consciente al confeccionar la Carta Magna, cuya disposición transitoria octava dispuso: “En caso de disolución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115, y si no se hubiera desarrollado legalmente lo previsto en los artículos 68 y 69, serán de aplicación en las elecciones las normas vigentes con anterioridad...”.

Pero la dinámica de esta solución constitucional era preocupante desde múltiples perspectivas. Así nuestro admirado compañero, Manuel Jiménez de Parga, a quien hoy dedico un recuerdo emotivo, el 19 de febrero de 2.013 sostuvo en esta sala que: “Lo que se presentó como un padecimiento inevitable, limitado en el tiempo, es ahora una enfermedad crónica que afecta a la salud

de la democracia española”. Y desde mi más modesto criterio querría aportar unas palabras sobre tan delicada cuestión.

La primera reflexión que nos asalta es sobre si el apego en 1978 a las viejas y pequeñas provincias como circunscripciones electorales se compadece bien con el propio marco de una Constitución autonómica. En efecto, en el proceso constituyente, no solo se le otorgó rango de distrito electoral a la provincia, sino que además esta fue consagrada como división del territorio del Estado (artículo 141 CE). Mientras en paralelo se recorrió el proceso pre-autonómico. De manera que la representación política se proyectó en cuatro niveles superpuestos: ayuntamientos, diputaciones, comunidades autónomas y Cortes Generales. Estos cuatro escenarios representativos —por entonces a la espera de convivir con un quinto, el Parlamento Europeo— no tienen adecuado parangón en Europa, porque en los estados federales como Alemania, Suiza o Austria, con buen criterio, no coexisten Regiones y provincias.

Recordamos que quienes trabajamos en nuestras constituyentes, hubimos de dar la espalda a la bibliografía publicada en los estados federales sobre la disfuncionalidad que conlleva tanto ciertas duplicidades de órganos, como el instaurar estados federados —con sus asambleas legislativas, gobiernos, órganos consultivos, defensores del pueblo, tribunales de cuentas y demás— insostenibles. Así, en Alemania el art. 29 de su Ley Fundamental de 1949 disponía: “Se podrá reorganizar el territorio federal para garantizar que los Estados pueden, por su dimensión y capacidad productiva, cumplir eficazmente las tareas que les correspondan”, a cuyo amparo se había desarrollado un debate académico, con ecos en la práctica política. Y como culminación de una serie de estudios que se encadenaron desde los años cincuenta del pasado siglo, el informe Werner había sostenido que la población mínima de un Länder, para no ser ruinoso, no debía bajar de 5.000.000 de habitantes.

Lustros después, los intentos de fusión de varios Estados federados alemanes se aplazaron ante la prioridad de la reunificación. A partir de 2.006 han avanzado nuevamente los debates jurídico-públicos sobre la pertinencia de reducir los 16 länder actuales a 8 o 9, con lo que su población media rondaría los 10.000.000 de habitantes y, por supuesto, sin provincias. Va a ser muy difícil hacerlo, pero lo están estudiando. En las antípodas, nosotros no nos queremos preguntar por las razones que justifican hoy, por ejemplo, que La Rioja sea una Comunidad Autónoma con una población de 320.000 personas, o que lo sea Cantabria con 600.000.

Otra objeción que formulan los politólogos a las demarcaciones muy pequeñas, subraya que las mismas, más que potenciar las prácticas democráticas y los controles jurídicos del poder, facilitan la densidad del poder en manos de los órganos locales de los partidos políticos, cuyas miradas se centran en las siguientes elecciones y en cómo tratar los intereses de los electores a tal plazo,

o en cómo controlar a los controladores, sin quedarles tiempo para levantar la vista hacia el complejo horizonte y “pensar en grande”, en la expresión de Ortega.

Y —para pasar a ver como nuestro particular sistema electoral desemboca en un bipolar sistema de partidos, abrazado a una preocupante dinámica pública— retomemos la intervención citada del profesor Jiménez de Parga, que tituló “España: final de una etapa histórica”, donde nos dijo literalmente: “con el fin de acabar con *lo que nos pasa* (en cursiva) voy a sugerir algunas medidas. La primera de ellas es la puesta en vigor de una nueva legislación electoral. Se trata de una primera decisión que condiciona las otras revisiones necesarias” (sic). Y concluyó afirmando: “Mi predilección por el régimen electoral alemán se debe a la exactitud casi matemática que allí se consigue entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños parlamentarios. No se producen las desfiguraciones de la voluntad popular que padecemos” (fin de la cita). Quizá cabe deducir, de sus palabras, que no le parece tan relevante otra aportación de la legislación alemana muy estudiada, el doble voto, que permite compatibilizar: de un lado, el sistema de representación proporcional en cada *länder* con lista configuradas en primarias y, de otro, candidatos uninominales seleccionados por los afiliados de cada circunscripción.

A lo que nuestro admirado amigo aludía elegantemente era a que la representación proporcional de nuestro Congreso de los Diputados, en su opinión, está desfigurada por dos mecanismos: Gran número de distritos electorales de poca población, pues son unos cuarenta y cuatro los que sólo eligen entre uno y diez escaños. Y ausencia de aplicación de restos a una lista nacional. Él ya lo había criticado en 1977, en *La Vanguardia*, y a la par lo había aceptado. Y no se había sumergido en el caldo cancerígeno de la anti política, pues sabía bien que, como dijera Vaclav Havel: “los políticos a la postre podemos ser nosotros mismos”. Pero concluyó diciéndonos que este sistema de representación *es nuestra más grave dolencia*. Ciertamente el mecanismo potencia a los grandes partidos, que se reparten los papeles de Gobierno y Oposición y prácticamente imposibilita la emergencia de otros, con la excepción de los partidos nacionalistas de peso significativo en sus correspondientes circunscripciones, a los que convierte en bisagra.

Es entendible que mientras los políticos ven en las normas que rigen la representación un posible refuerzo de fontanería constitucional para su partido, a los constitucionalistas nos preocupen los cimientos de la ingeniería constitucional y la calidad de la democracia resultante.

Sobre las zapatas de la cimentación, constatemos que nuestro Estado democrático de Derecho, según reza el artículo 1º de la Constitución proclama como valor superior de su ordenamiento jurídico “el pluralismo político”. Es decir, nuestra Constitución lo asume como presupuesto filosófico jurídico sobre el que

asentar la convivencia democrática. Consiguientemente el pluralismo político hemos de concebirlo hoy en España —y en el resto de la Unión Europea, cuyo lema es “In varietate concordia”— como un valor capital de toda Constitución democrática. Y Peter Haberle nos añadirá que forma parte de su axiología básica.

El bien común ha de perseguirse desde la pluralidad de perspectivas que nos proporciona una ciudadanía rica en visiones y reflexiones plurales. La Constitución pluralista es el correlato de una sociedad abierta, que aspira a comprender al otro, que forma parte de los nuestros; que por tanto es distinta de las sociedades cerradas, que tienden a la radicalización política y a cristalizar posiciones irreconciliables. El pluralismo político, como valor superior de la Constitución, debe inspirar a todos los órganos del sistema representativo del Estado democrático de Derecho, donde las diversas sensibilidades del pueblo deben tener reflejo, en razonable proporcionalidad y sin distorsiones abusivas.

También creemos pacífico afirmar que la asunción sincera del pluralismo —con respeto siempre a la dignidad de la persona y con exclusión de toda violencia— es un factor capital de integración, mediante el diálogo entre quienes tenemos visiones diferentes de las cuestiones públicas y de la forma en que deben abordarse.

Tras estas breves pinceladas sobre el basamento del constitucionalismo democrático, al observar la realidad, atisbamos que el valor del pluralismo y el diálogo no presiden de ordinario la relación distante y bipolar entre nuestros grandes partidos, poco dados a sentarse a debatir con sosiego los serios problemas que aquejan a nuestra sociedad, pese a que esa es la función que les encomienda el artículo 6º de nuestra Constitución, que concibe los partidos literalmente como “expresión del pluralismo político”. Y según la mejor teoría constitucional deben estar al servicio de canalizar el mismo, entendido como *pluralismo razonable*, en el léxico de Rawls, y no como *pluralismo radical*, de artillería pesada, alimentador de un clima de progresiva crispación que dificulte el diálogo y el compartir una estrategia para que nuestra sociedad pueda afrontar retos importantes en el futuro por el nivel formativo de sus jóvenes, llamados a vivir en un mundo globalizado y altamente competitivo.

Nuestra Constitución, lejos de asumir un mapa representativo federal, apostó por unas Comunidades Autónomas, de número *apertus* y de perfil competencial no menos abierto, a las que se facilitaba reivindicar a diario —en el ejercicio del llamado “derecho a la autonomía”— mayores cotas de autogobierno. Es decir, se inventó una fórmula a la medida de la estrategia de los nacionalismos infra estatales, que lograron la institucionalización de una dinámica reivindicativa, confrontativa y centrífuga, en vez de una federalizadora y centrípeta.

Y cuando el problema que desde su primera hora nos preocupó a los profesores de Derecho constitucional, no mucho después pasó a ser obvio para

los ciudadanos con otra condición profesional, a nuestras principales fuerzas políticas no les era fácil elaborar una respuesta común ni pensar en modificar el Título VIII de nuestra Constitución. Habían apostado por la simplicidad del antagonismo ideológico, que propiciaba recíprocas campañas negativas que desembocaban en considerar enemigo al adversario y en la voladura de los cauces de interlocución y en la imposibilidad, en suma, de consensos entre grandes partidos que se han descalificado *in radice*. Los cuales cuando no han alcanzado en las elecciones una mayoría absoluta, en lugar de sentarse a dialogar sobre su recíproca cooperación, o de pensar en modificar las reglas del juego para hacer viables partidos emplazados en el territorio del centro, con los que construir mayorías en los órganos colegiados de representación, han optado siempre por pedir el apoyo de los partidos nacionalistas, que conforme a la doctrina y a la terminología al uso han contribuido *a la gobernabilidad en Madrid*, pero sin aceptar nunca entrar en un gobierno de coalición, compartir un programa, ni asumir cuotas de corresponsabilidad por la función de gobernar.

Los partidos nacionalistas no han discutido con los gobiernos de turno sobre lo que se les pedía votar en las cámaras; todo lo más, cuando lo que votaban no era de su agrado, pedían una disposición adicional estableciendo su no aplicabilidad en su respectiva Comunidad Autónoma. Y solo han planteado en cada transacción el precio que exigían a cambio de su voto, pagadero en recursos económicos o competencias que habían de recibir de un Estado que iba siendo desnudado de lo preciso para alcanzar sus fines. Así, en cada legislatura de partido ganador por mayoría simple, con independencia de si este representaba a la izquierda o a la derecha, se ha avanzado hacia el vaciamiento del Estado a favor de micro estados vocacionales. Y en las legislaturas con mayoría absoluta, los nacionalismos cambiaban de partitura para pedir lo que el Estado esquelético no les iba a dar y obtener negativas, útiles para acusar a Madrid de desafección. La construcción de naciones infra estatales ha sido así una suma de competencias y de poder e historiografía creativa sobre las heroicidades propias y el desafecto de los vecinos, que se ha acreditado en los autos de su razón con pruebas tan singulares, como episodios de las guerras dinásticas.

¿Porque en nuestros lares parece normal que se conmemoren antiguas guerras? Quizá por cierta dificultad para superar de verdad nuestro pasado, y para asumir sin reservas el europeísmo de nuestro tiempo, construido desde la asunción de la gran lección de que las guerras europeas han sido un drama del que nada se puede salvar; que solo se pueden conmemorar por actos en que se abracen vencedores y vencidos y sus hijos respectivos, comprometidos fraternalmente en avanzar juntos en el futuro.

Y, a la par, nuestra regulación de partidos es de hechura diferente a la que puede observarse en las mejores democracias de la Unión Europea. Al iniciar la elaboración de nuestra Constitución sólo se pretendió que mencionara a los partidos, citándolos en el Título Preliminar. La enmienda defendida con

éxito por el profesor Tierno en el Congreso, adicionó que “su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”, pero no preveía desarrollo normativo de tal mandato. En ninguna de las dilatadas reuniones nocturnas hubo interés en pactar una conexión entre el artículo sexto y el veintitrés, que reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, lo que hubiera exigido una Ley Orgánica de Partidos Políticos. La idea no tuvo la menor acogida, quizás porque los Partidos que habían concurrido a las elecciones de 1977 se regían por unos Estatutos con los que estaban muy cómodos y que eran auténticas perlas.

Lo anterior permite entender que cuando el profesor Jimenez de Parga ha añorado el sistema electoral alemán, latía su admiración por su soporte representativo, huérfano de artificios, y encarnado en un sistema de partidos, en que la CDU o el SPD nunca gobiernan en minoría. Pues lo hacen desde el acuerdo con los liberales, los verdes o en “*grozen coalizionem*”, como sucedió tras las elecciones generales de 1966, 2005 y 2013, y después de dos meses de debate sobre grandes objetivos, en torno a una mesa repleta de papeles en que se sienta un equipo de personas de cada lado; para elaborar un acuerdo escrito y gobernar con altura de miras durante toda la legislatura. Entendemos que el sistema representativo alemán tiene defectos como todo lo humano pero refleja el pluralismo social, no está marcado por su historia, asienta gobiernos de sólidas coaliciones y goza de un buen marco regulador.

En efecto, nuestro Derecho de Partidos deriva de los equilibrios que hubieron de hacerse para posibilitar la Transición. Así la Ley de 14 de junio de 1976 se rotuló como “del derecho de asociación política” y se construyó como desarrollo del artículo 16 del Fuero de los Españoles; se derogó parcialmente mediante el Real Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977 —ulterior al referéndum sobre la Ley para la Reforma Política— también denominado: “Sobre el Derecho de asociación política”. Le siguió la Ley de 54/1978 ya denominada “de partidos políticos” y fechada dos días antes del referéndum de ratificación de la Constitución, cuya principal aportación, además de la formalista, fue una singular disposición transitoria que rezaba literalmente: “los partidos y asociaciones políticas que hayan sido inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley conservarán su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad y derechos adquiridos, sin necesidad de ninguna adaptación de sus Estatutos”. Lo que era una clara confesión de que los partidos no tenían gran deseo de plantearse que significaba el mandato constitucional sobre que su organización y funcionamiento deben ser democráticos.

Soy de los que hemos intentado rogar siempre a los colegas de mi asignatura comprensión sobre el equilibrismo de la transición, pues hubo de desenvolverse entre múltiples obstáculos y frenos, pero reconozco en esta mesa que lo que no he logrado nunca es que ellos entiendan este esfuerzo intelectual de los partidos por afirmar sus “derechos adquiridos” frente al poder constituyente.



Desde tal norma de 1978, tuvieron que transcurrir veinticuatro años para que nuestro legislador aprobase la vigente Ley Orgánica de Partidos de 2.002. La transición había quedado atrás y gobernaba la siguiente generación. Pero esta nueva ley es muy poco europea. De sus solo trece artículos, nueve versan esencialmente sobre creación, inscripción, disolución y suspensión judicial de los partidos, redactados principalmente con la vista puesta en formaciones próximas a actividades terroristas. Y es de justicia reconocer la buena técnica de tales preceptos, que permitió que los actos aplicativos de los mismos, superasen bien su enjuiciamiento por nuestros Tribunales Supremo y Constitucional y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por lo demás, la ley contiene un extensísimo preámbulo, donde se alude a los partidos políticos como “entes privados de base asociativa”, aunque reconoce que los partidos políticos son los protagonistas colectivos de la vida pública democrática, que casi todas sus funciones son constitucionales, que concurren a los procesos electorales, que sus dirigentes son hombres públicos y suelen ocupar escaños o cargos en entes públicos, que su financiación es pública en buena medida y que tienen otras dimensiones públicas. Pero la concepción de los partidos políticos como privados no es propiamente una novedad, sino mero paralelismo con la ambigüedad que sobre su naturaleza pública o privada se mantiene con las Cajas de Ahorros o la que se puede observar si hablamos de las Fundaciones de Las Universidades Públicas, por poner sólo unos ejemplos, que quizá en la práctica pueden parecer flexibles filiales privadas de entes públicos.

De sus cuatro restantes preceptos uno se limita a recordar que los partidos han de ajustarse a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes; el art. 7 da un cheque en blanco a los partidos para disponer en sus estatutos sobre su organización y funcionamiento y otro tanto hace el art. 8 sobre los derechos y deberes de los afiliados. Finalmente el artículo 13 sobre financiación reenvía a las Leyes Orgánicas vigentes sobre Financiación de Partidos y sobre el Tribunal de Cuentas.

Mientras se regula bien el marco que han de respetar sociedades limitadas, cooperativas, o asociaciones por pequeñas que sean, pues su actividad puede afectar a terceros, que son acreedores de seguridad jurídica; el legislador no aplica el mismo celo normativo para unos entes, que se adjetivan de “privados”, los partidos, cuyo buen funcionamiento parece más importante para los ciudadanos que el de las pequeñas organizaciones que hemos mencionado. No cometeremos la desconsideración de glosar la renuencia de nuestros legisladores a establecer un auténtico marco jurídico que deban respetar los partidos, bien explicable —que se ha dado también en otras ocasiones en diversas latitudes de los cinco continentes—, pues cada parlamentario tiene junto a su ladera legislativa otra de dirigente de su partido. Estamos tocando una cuestión que afecta al núcleo duro del nivel del sistema político. El profesor Juan Linz sostuvo siempre que la calidad de una democracia depende de la calidad de sus políticos. Y los juristas le apostillábamos que ello en cierta medida estaba en función

de si el régimen jurídico, la organización y el funcionamiento de los partidos formaban o no políticos de calidad. Pero hemos de reconocer que este es uno de los temas más complejos que hoy se plantea al Derecho constitucional.

Las soluciones a problemas gruesos en esta rama del Derecho podemos buscarlas por dos caminos: vía la aplicación del método comparado respecto de los mejores modelos europeos. Y/o analizando hacia dónde nos empuja el viento federalizante de la Unión Europea.

Al norte, la consideración por los constitucionalistas de los partidos suele estar considerada como una cuestión importante. En concreto en Alemania, que para muchos de nosotros marcha a la cabeza en Europa de la ciencia jurídico constitucional, se ha dado gran importancia a su Ley de Partidos, de 1.967, que ha sido discutida y modificada muchas veces, que fue objeto de un texto refundido de 31 de enero de 1994, que fue nuevamente reformada, tras varias sentencias del Tribunal Constitucional. Es una Ley de cuarenta y un artículos (a los que hay que sumar los de la Ley electoral respecto de las primarias para designar candidatos), que en el primero, entre los muchos fines que atribuye a los partidos, destaca “estimular y profundizar en la formación política de los ciudadanos” y “formar ciudadanos capacitados para asumir responsabilidad pública”. Dos expresiones que glosaremos brevemente: en las responsabilidades públicas se alude la gestión pública en el marco del ordenamiento jurídico público, que incluye controles independientes a través de los cuales se pueden exigir responsabilidades. Y la doble alusión a la formación de los políticos explica el esfuerzo de los partidos alemanes por apadrinar a los mejores licenciados en determinadas facultades de sus Universidades para que se doctoren sobre temas de interés público en las grandes universidades de Occidente. El número de profesores doctores que ocupan escaño en las Cámaras parlamentarias o asumen responsabilidades en Ministerios federales o de Estados federados es alto, aunque, de vez en cuando, un parlamentario, un ministro o el Presidente de la República hayan de dimitir, pues alguien descubre que han copiado en su tesis doctoral o en un libro un párrafo de otro autor. Y la sanción social es su retirada de la vida política. La cara positiva de esta moneda es el nivel de la política alemana; preguntado por ella, el profesor de la Universidad libre de Berlín, Ignacio Sotelo, en una entrevista que concedió a *El Mundo*, contestó: “La cultura de los políticos alemanes es distinta de la de los españoles. La de los primeros es de leer y la de los nuestros es de hablar”.

No nos es posible dar ahora noticia detallada de los precisos controles a que la ley alemana somete a sus políticos, pero indicaremos telegráficamente que al compás de las cuatro sentencias dictadas por su Tribunal Constitucional sobre la financiación de los partidos, la Ley que los regula ha establecido el compromiso de la alta dirección de los partidos con sus cuentas y la intervención de auditoría, que pueden interesar en casi todos los rincones de Europa.

La segunda senda pasa por prever el impacto que tendrá la federalización europea sobre nuestro sistema representativo. Ciertamente la Unión es una integración económica, pero actualmente intenta seguir la senda del visionario Plan Schuman, para una Unión política más perfecta de los pueblos de Europa. Asistimos, paso a paso, a la edificación de un Estado federal de corte parlamentario. La integración jurídico pública avanza y comparto, con el profesor De Carreras, que hoy la retícula de los Tratados de la Unión asume la función de una Constitución federal, que va prevaleciendo sobre los Ordenamientos de los Estados miembros: principios de eficacia directa y de primacía.

La paulatina construcción de una Constitución Europea se da no sólo en el ámbito del constitucionalismo económico, donde, por cierto, la cuestión prejudicial que el 14 de enero de 2.014 el Tribunal Constitucional alemán elevó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aun poniendo de manifiesto una duda interna sobre su indicación y pertinencia —puesta de manifiesto por dos de sus ocho integrantes— parece acreditar que el primero es consciente de que no puede sentenciar ya como lo hizo cuando la reforma de la Ley Fundamental de Bonn, al calor del Tratado de Maastricht, hace veinte años. También en la órbita del constitucionalismo político, sobre todo tras la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2.009 del Tratado de Lisboa, cuyo artículo 2 concibe la Unión Europea como una Unión de Estados que se fundamenta “en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho comunes a todos los Estados miembros”. Lo que se complementa en otros preceptos, como el art. 10.1, que dispone que “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa” y como la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”. Y nos asalta una pregunta académica: ¿Es este un contenido dogmático-normativo suficiente para poder exigir legitimidad y prácticas democráticas a los estados miembros?

Su eficacia práctica se sometió a prueba en Hungría, tras las elecciones parlamentarias de 2.010, en que la coalición de dos partidos obtuvo una aplastante mayoría absoluta, que les permitió reformar la Constitución, por vía de urgencia, en treinta y cinco días y casi sin debate. La nueva Constitución, entró en vigor el 1 de enero de 2.012, reformó la organización y redujo la independencia del Poder Judicial, del Banco Central Nacional y de la Agencia Nacional de protección de datos, junto con otras reformas (como las leyes: electoral, de Libertad Religiosa, del Tribunal Constitucional, sobre la Fiscalía del Estado, sobre las nacionalidades minoritarias y sobre la Libertad de Información). La oposición denunció que todo se aprobaba sin diálogo, por una gran mayoría parlamentaria coyuntural, vulnerando el contenido de la democracia representativa del Tratado de Lisboa.

En enero de 2.012 la Comisión Europea abrió procedimiento por incumplimiento de Hungría, según lo previsto en el art. 258 del Tratado de Lisboa; y, la par, propuso al Consejo, y este aprobó, la suspensión de la entrega

de 495 millones de euros del Fondo de Cohesión, por no haber corregido su déficit excesivo. Suspensión que no tenía precedentes. El 16 de febrero de 2.012 el Parlamento Europeo aprobó una extensa resolución sobre los excesos del poder político húngaro. Y el Consejo de Europa asumió los dictámenes críticos de su llamada Comisión de Venecia.

La Comisión recurrió ante el Tribunal de Justicia de la Unión dos de los puntos criticados: Las vulneraciones de la independencia tanto de los jueces como de la Agencia de Protección de Datos. El Tribunal sentenció el 6 de noviembre de 2012 que “Hungria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78, del Consejo de Europa. El Gobierno Húngaro promovió una reforma constitucional para introducir alguna de las modificaciones propuestas por la Unión Europea, aunque utilizó su llamada “Cuarta enmienda de la Ley Fundamental”, de 2013, para hacer reformas atípicas en la concepción del poder judicial, de la ocupación por manifestantes de espacios públicos, de la libertad de expresión, de la libertad religiosa y del estrechamiento de la autonomía universitaria. Y seguidamente, la Comisión Europea, el Consejo de Europa y el Comité de Helsinki estimaron que tal nueva reforma constitucional vulneraba los principios y valores sobre los que se asienta la Unión.

Ahora bien, hemos traído a colación este caso del este, no para embarcarnos en un análisis de la problemática que aqueja al Derecho constitucional húngaro, ni para exponer cómo se aprobó en septiembre de 2.013 su denominada quinta enmienda. Sino para asomarnos a esta experiencia —tan alejada de las nuestras—, porque arroja alguna luz sobre cómo se procura avanzar en la construcción de una doctrina de la Unión sobre el respeto debido por todos los estados miembros hacia los valores de la cultura política democrática. De forma que frente a una abrumadora mayoría parlamentaria, que invoca su poder constituyente para reformar la Constitución, la Unión ha sostenido que el parlamento de Hungría, estado miembro de la Unión, incluso a la hora de reformar su Constitución, ha de asumir los valores de la cultura democrática común, y entre otros: el pluralismo, el debate en sede representativa, el respeto a que los jueces independientes apliquen un ordenamiento jurídico al que están sometidos los poderes públicos.

Así, el Parlamento Europeo en julio de 2.013 emitió su “Informe Tavares” sobre prácticas no democráticas en Hungría y promovió el “Grupo de sabios —de alto nivel— de Copenhague”, en el marco del artículo 70 del Tratado de Lisboa, que permite al Consejo evaluar la aplicación por todos los estados miembros de sus políticas en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Y en 2.014 el mismo Parlamento Europeo publicó un informe sobre los derechos fundamentales en los estados miembros durante el ejercicio de 2.012, en que insiste en lo imprescindible de establecer un mecanismo de supervisión

del cumplimiento de los criterios de Copenhague por todos los estados miembros.

Para terminar nos preguntaremos si es significativo que hace solo unos días, Los Srs. Juncker y Schulz, principales candidatos a la Presidencia de la Comisión Europea, hayan declarado que en la nueva legislatura del Parlamento Europeo no debe ingresar ningún nuevo estado en la Unión, porque antes hay que perfeccionar su entramado institucional. ¿Europa aspira a la vez al buen gobierno económico y político?

Me inclino modestamente hacia la respuesta afirmativa. Pero el reto es inmensamente complejo. Siento la mayor admiración por Timothy Garton que desde Oxford sostiene que la tortuga europea sigue bien la estela del águila norteamericana y recuerda la fábula de Esopo, pues al final de la carrera pierde la liebre y gana siempre la tortuga; pero me permito añadir que la tortuga para culminar su federalización precisará de varias legislaturas. Eso sí, siento bajo mis pies una positiva vibración en toda Europa. Aunque tengo la impresión de que el maestro Pérez Serrano me habría hoy recordado aquella greguería referida a Plinio y a un glosador, según la cual el primero decía que los rinocerontes sienten crecer la hierba bajos sus pies. Y un chusco glosador apostilló: “O Plinio ha sido alguna vez rinoceronte, o algún rinoceronte se lo ha contado a Plinio”.