

RECENSIONES

ÓSCAR ALZAGA VILLAMIL, *La conquista de la transición (1960-1978). Memorias documentadas*, Marcial Pons-Fundación Concordia y Cultura, Madrid, 2021.

«La democracia es algo más que una determinada forma política, algo más que la ideología de un determinado grupo o partido, la democracia es esencialmente una forma de vida en la que todos los hombres son considerados como tales». Este emotivo párrafo, que abría la editorial del primer número de la revista *Tribuna Universitaria*, editada —ilegalmente— por la Unión de Estudiantes Demócratas, en enero de 1966, sintetiza el espíritu del movimiento universitario que con su valentía y profunda convicción impulsó la transición antes incluso de ser concebida. Es también una de las muchas y valiosas aportaciones que nos ofrece el libro de Óscar Alzaga Villamil.

Esta inmensa obra, en fondo y forma, cualitativa y cuantitativamente, constituye un testimonio de vida que no puede dejar a nadie indiferente. El autor se propone mostrar la lucha tenaz y obstinada de importantes sectores de la sociedad civil que, durante casi dos décadas, consiguieron echar un pulso al franquismo y ganarlo. El resultado, el régimen democrático felizmente instaurado con la Constitución de 1978, es conocido por todos. Sin embargo, la durísima batalla que se hubo de librar con anterioridad no lo es tanto. «...un pueblo tiene derecho a conocer toda la historia real de una dictadura, y no una versión de la que se ha evaporado el determinante papel desempeñado por la oposición. Al servicio de ese derecho decidí escribir este libro» (p. 27).

El libro no sólo cubre una importante laguna historiográfica y cuestiona muchos postulados asumidos automáticamente, sino que además lo hace con un extraordinario soporte documental que enriquece la obra y la dota del exquisito rigor académico al nos tiene acostumbrados el Profesor Alzaga.

La estructura del libro es, ciertamente, la de una magna obra: Cerca de 600 páginas divididas en 19 capítulos, con numerosos epígrafes que dan perfecta cuenta del contenido que encontraremos, 22 anexos documentales y un pliego de imágenes en el interior que ilustra algunos de los acontecimientos narrados. Con su inconfundible estilo narrativo, de pluma erudita que se desliza con precisión, el profesor Alzaga nos muestra una etapa histórica con todo lujo de detalles y profusión de citas.

El motor que impulsa el libro resulta conmovedor: la destrucción en enero de 1978 de los archivos de la represión del franquismo. Miles de expedientes sancionadores fueron quemados sistemáticamente, privando a la investigación histórica de una valiosa fuente documental acerca del *modus operandi* de la dictadura. El espíritu de concordia que presidió la transición no justifica la aniquilación de la historia objetiva y es por ello que el autor asume un deber ético de recuperar, en la medida de lo posible, la memoria histórica que reconozca el esfuerzo de los demócratas comprometidos con la

conquista de los derechos y libertades. Para ello, se propone describir el complejo entorno en el que se desarrolló la oposición democrática durante aquellos años, el modo de organizarse y los apoyos recibidos desde Europa. Esta tarea no se limita a ordenar y sistematizar los muchos recuerdos que conserva el autor, sino que despojándose del ropaje subjetivo sostiene su narración con una abundante documentación y numerosas citas. Por eso no son unas memorias al uso, sino una suerte de ensayo histórico muy personal.

El perfil de Óscar Alzaga, sobradamente conocido, aún tres facetas que se enriquecen y complementan mutuamente: Profesor universitario, abogado y político. Las tres se ven proyectadas en el libro, ofreciendo una formidable mirada tridimensional de la realidad, rica en matices, que nos permite comprender que la conquista de la transición se acometió desde diversos frentes, todos ellos impulsados por el mismo anhelo de traer la democracia a España.

El libro puede analizarse de muchas maneras, pero para quien escribe estas páginas —en su condición de Profesora de Derecho Constitucional— puede abordarse desde cuatro planos bien diferenciados: la Universidad, Europa, la Iglesia y la Política. Veamos cada uno de ellos por separado:

1. La Universidad. Una de las ideas fuerza de Alzaga es que la oposición universitaria que se desarrolló durante los años 60 y la mitad de los 70 fue uno de los aceleradores del cambio, quizá el más importante. A ello le dedica específicamente cinco capítulos (caps. II, V, VIII, XIII y XIV) y numerosas referencias a lo largo del texto. Se describe cómo desde 1961 va creciendo el asociacionismo estudiantil en la Universidad, al margen del SEU, convirtiéndose en el factor clave de

la pretransición. El propio Alzaga promovió la Unión de Estudiantes Demócratas (UED) que se extendió por varias Universidades españolas. «De las aulas Universitarias brotó una voluntad de cambio» (p. 52), con la intención de «impulsar un viento permanente para arrinconar el franquismo y acercarnos a las democracias que admirábamos» (p. 54). La primera victoria de este movimiento fue la paralización del expediente sancionador contra el profesor Prados Arrarte en 1963. Sostiene el autor que ese hito constituyó una referencia de cómo ganar espacios de libertad, de una manera asumible para «las clases medias que nunca harían suya la idea de una huelga general revolucionaria» (p. 62). La dinámica represiva del régimen, que buscaba conscientemente la radicalización para oponer una mayor dureza, impulsó a aquellos jóvenes universitarios a la politización y a la oposición. La oposición estudiantil terminó por desbordar al sindicato oficial, como se pudo comprobar con la masiva manifestación celebrada pacíficamente tras la prohibición de una conferencia del profesor Aguilar Navarro en febrero de 1965. La policía intentó disolver la manifestación con extrema dureza y el episodio fue recogido en varios periódicos extranjeros como *Le Figaro*, *The Times* o *Le Monde*, en contraste con la versión de la prensa oficial que minimizó los hechos. Alzaga no participó en la manifestación, movido por una conducta «hiperprudente de quien había sido vetado como profesor ayudante y aspiraba llegar a serlo». Ello le generó también una pregunta incómoda: ¿tenía derecho a dar prioridad a su vocación profesional? (p. 144). Obviamente, el tiempo ha demostrado el nivel de compromiso ético y político del autor cuya coherencia vital no deja de sorprender a quienes hoy vemos con desánimo la apatía y la hipocresía que se ha instalado en la confortable vida universitaria actual. Lo cierto es

que aquel acontecimiento de 1965 marcó un punto de inflexión, de modo que la protesta universitaria se convirtió en la fuerza desestabilizadora del régimen. El anexo n.º 4 recoge un conciso documento firmado por 1.161 intelectuales, profesores y estudiantes, auspiciado por Manuel Giménez Fernández, que muestra el apoyo social a la oposición ilegal. La expansión del movimiento universitario más allá de Madrid comienza a provocar una seria inquietud entre los cuadros franquistas hasta que en enero de 1969 Franco declara el estado de excepción y ordena la detención y confinamiento de profesores, entre ellos, el profesor Alzaga. El autor recuerda su destierro en Almenar de Soria con cariño y gratitud hacia quienes le brindaron su apoyo, especialmente los estudiantes. En todo caso, «aquel estado de excepción, ante un mundo universitario más moderno que el régimen, era tan absurdo y anacrónico como lo era toda la represión del franquismo, ya de eficacia dudosa y lastrada por conllevar el grave riesgo de radicalizar a la sociedad y especialmente a la generación más joven...» (p. 242). Al aproximarse la muerte de Franco es manifiesta la pérdida del control del problema universitario, que es objeto de informes diarios. Las cifras crecientes de signos de protesta eran la cara visible de un completo desapego hacia el régimen y un compromiso de no asumir aquel anacrónico escenario político (p. 345). El año 1972 pasó a ser uno de los peores de la historia de la Universidad. Varios rectores y otros muchos cargos académicos dimitieron como protesta a los decretos «ultristas» que «imponían una disciplina prusiana al profesorado». El agobio del Gobierno llega a la angustia cuando las reivindicaciones se extendieron con carácter generalizado a todas las Universidades, «convirtiéndose en un conflicto de hoja perenne» (p. 372). Las vicisitudes por las

que pasa el autor en las oposiciones a profesor adjunto son una muestra del nivel de paroxismo al que se estaba llegando (p. 376). Tampoco la plaza de profesor agregado a la que se presentó Alzaga en San Sebastián en septiembre de 1975 estuvo exenta de polémica, con veto gubernamental incluido (p. 436).

El recorrido vital universitario que describe maravillosamente Óscar Alzaga muestra con toda crudeza cómo es posible remover los resortes de un régimen hostil sólo con convicciones y mucha determinación, con la palabra y la razón, con una buena organización y mucho esfuerzo. El mensaje es que *fue posible*. La pregunta es ¿sería posible hoy?

2. Europa. A lo largo de toda la obra, el autor sostiene la enorme relevancia que en aquella conquista de la transición tuvieron las democracias europeas, como referente y como paraguas protector. Comenzando por el Congreso de Munich de 1962, «prueba irrefutable de que la oposición al franquismo había asumido el europeísmo como un denominador común tanto en el terreno programático como en el estratégico» y la gestación de la Unión de Fuerzas Democráticas (UFD), que revelaba que «se podía dialogar fructíferamente sobre la salida de la dictadura para construir un sistema democrático que posibilitase la plena adhesión a la Comunidad Económica Europea» (p. 87), Alzaga relata en varios capítulos (caps. III, VI.7, XI.3) y multitud de fragmentos el admirable papel que adoptaron las principales potencias europeas, prestando un apoyo directo e indirecto a la labor de la oposición y mostrando un escepticismo desconfiado hacia el régimen que después evolucionó hacia una clara y decidida presión por el cambio. En realidad, «el objetivo básico, aunque no declarado de los partidos de la UFD era mantener al régi-

men marginado por las potencias europeas de la CEE» (p. 82). Las relaciones con los partidos afines europeos fueron, en este sentido, imprescindibles.

Los intentos de negociar con la CEE un acuerdo de integración o, al menos, de asociación chocaban con el muro de la exigencia democrática. El libro describe cómo, entre 1965 y 1967, los esfuerzos de Ullastres fueron eficazmente bloqueados por la oposición. La respuesta, lógicamente, fue un discurso antieuropeísta envuelto en ensimismamiento. En diciembre de 1969, poco antes de que se concluyera el acuerdo comercial —modesto, temporal y con posibilidad de rescisión—, la oposición democrática envía al Presidente del Gobierno una carta impulsada por Dionisio Ridruejo y suscrita por 135 personalidades cuidadosamente seleccionadas, en la que se instaba al Gobierno a reconocer y regular una serie de derechos, a conceder una amnistía y a revisar las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Del documento se hizo eco el diario *Madrid*, pero además fue apoyado decididamente por los grandes partidos democráticos europeos. Como afirma Alzaga, «La presión sobre el inmovilismo franquista estaba servida y la necesidad del cambio político para que España alcanzase la condición de miembro de pleno derecho en la Europa en proceso de unión era una de las más potentes palancas del cambio» (p.302).

La última etapa del régimen, como recuerda el autor, estuvo marcada por la creciente presión de la oposición democrática y también de los grandes empresarios para avanzar en reformas que permitieran optar a la incorporación de pleno derecho en la CEE, con la inestimable ayuda de importantes dirigentes europeos —en parte auspiciada por la actividad de la Asociación Española de Cooperación Europea—. En el libro se menciona la entre-

vista publicada en *Cambio 16* al expresidente de la Comisión de las Comunidades Europeas quien, a la pregunta de «¿El carácter democrático es en realidad algo importante para la Comunidad Europea?» respondió con contundencia: «Pues naturalmente: es la base. Es la base de una Europa política. La Europa política solo puede desarrollarse sobre la base de una Europa democrática» (p. 361). A esta rotundidad le siguieron después una serie de declaraciones de diferentes órganos europeos en 1975 y 1976, cuando ya muerto el dictador todavía no se vislumbraba una salida realmente democrática. Al tiempo que rechazaban la tímida apertura, afirmaban que habría libertad de medios pero los fines a conseguir eran claros y explícitos. En palabras de Alzaga, «...para ingresar en la Comunidad no serviría una *democracia a la española*, en terminología del presidente Arias, ya que era imprescindible una *democracia auténtica, a la europea*» (p. 470). En el libro se describe cómo influyeron las visitas de los líderes europeos para aconsejar sobre la reinstauración de la democracia: «La luz para construir una democracia sería venía de Europa; pero para dar con la fórmula para echar el cierre al régimen nos correspondía a nosotros» (p. 502), y el apremio para legalizar al PCE: «el derecho de asociación política en Europa solo puede excluir a los violentos, no a los comunistas» (p. 537).

Lo que viene a demostrar Alzaga en este libro con sus vivencias personales y los datos provenientes de diversas fuentes es que la transición se promovió en Europa. Sin ella, como referente y como estímulo, habría sido muy difícil conseguir una democracia real.

3. La Iglesia. El impacto del Concilio Vaticano II en aquellos años de conquista de la transición viene magníficamente reflejado en el libro. El profesor Alzaga da sobrada

cuenta de las dificultades que encontraron muchos jóvenes que asumieron el «compromiso temporal del cristiano», ante una jerarquía eclesiástica renuente a la renovación conciliar. El régimen franquista «veía desautorizado su nacionalcatolicismo por el Concilio y por los pontífices Juan XXIII y Pablo VI y los jóvenes universitarios católicos éramos plenamente conscientes de ello» (p. 44). La incomodidad con estas corrientes renovadoras conciliares se plasmó primero en la decapitación del movimiento seglar de Acción Católica y en la acusación de filomarxistas a los jóvenes estudiantes cristianos, lo que contribuyó al desmantelamiento del UED y afectó al proyecto de un gran partido democristiano. Pablo VI nunca ocultó sus reservas sobre el franquismo y desde 1969 comenzó a nombrar obispos auxiliares del sector más abierto del clero puenteando al Gobierno. Tras el denominado «giro tarancóniano» las discrepancias entre el régimen y Roma fueron *in crescendo*, destacando el *caso Añoveros*, narrado en el libro. Ese suceso, «echó el cierre al un período histórico. La firme actuación del cardenal Tarancón había puesto final al nacionalcatolicismo del franquismo» (p. 390). La homilía de Tarancón en la coronación del Rey el 27 de noviembre de 1975, en la que la palabra «todos» se repitió casi una veintena de veces «dejaba claro que la Iglesia exigía la reconciliación de todos los españoles en un sistema democrático sin exclusiones de los comunistas, ni de ningún sector dispuesto a convivir sin violencia. A D. Juan Carlos no le podía quedar duda alguna de que con la Iglesia ya no se podía contar para mantener las ilegalidades de la posguerra» (p. 441). Que la Iglesia conciliar se distanció del régimen y promovió la concordia y la apertura democrática es un hecho de extraordinaria relevancia que a veces no ha sido suficientemente resaltado en su contexto, al que el autor, acertadamente, dedica un buen número de páginas.

4. La Política. El libro del profesor Alzaga transpira política por todos sus poros. Está presente en todas sus páginas pues la conquista de la que nos habla es una conquista esencialmente política. Y la política lo impregna todo. Son tantas las cuestiones interesantes sobre la política de aquellos años que su mera enumeración desborda el contenido y objeto de estas líneas. El autor describe con detalle todos los acontecimientos de trascendencia política y la actividad de la oposición democrática, desvelando las mutuas interacciones: algunas veces los hechos empujaban a una determinada acción de las fuerzas democráticas, otras veces la labor de la oposición condicionaba la reacción política del poder. Acción y reacción se entrelazan así en una crónica que va desde la creación de la Unión de Fuerzas Democráticas en 1961 hasta el período constituyente. El texto recoge pormenorizadamente los grandes hitos políticos, analiza sus motivaciones y efectos, y la actitud de sus protagonistas, todo ello con un portentoso soporte documental.

Desde la perspectiva del derecho constitucional considero imprescindible citar algunos temas que se abordan en el libro y que tienen, a mi juicio, un denominador común: todos ellos ilustran a la perfección el significado de los valores superiores que inspiran nuestro ordenamiento jurídico, recogido en el artículo 1 de la Constitución: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

a) Los partidos políticos. En el libro podemos conocer la transformación de las fuerzas democráticas de oposición (heterogéneas, con una rudimentaria organización y un apoyo social desconocido) en verdaderos partidos políticos preparados para actuar en un régimen político pluralista y competitivo. El capítulo III narra el compromiso de acción conjunta de la oposición

democrática, a través de la Unión de Fuerzas Democráticas, cuya primera declaración se recoge en el anexo n.º 3. En el capítulo IV («Cuadernos para el Dialogo y la democracia cristiana») Alzaga repasa la situación de los partidos democráticos a principios de los años sesenta centrándose especialmente, y como no podría ser de otra manera, en la democracia cristiana y sus dos ramificaciones: la Democracia Social Cristiana de Gil Robles y la Izquierda Demócrata Cristiana de Giménez Fernández. Nos habla del Partido Socialista Obrero Español de Gómez Llorente, del «tiernismo» y lo que luego sería el Partido Socialista del Interior, del partido de Dionisio Ridruejo, de los partidos nacionalistas PNV y UDC y nos habla del Partido Comunista. De este interesantísimo capítulo se extraen dos conclusiones: el PCE tenía una estrategia (revolucionaria) muy alejada de la del resto (europeísta) y ello llevó a que la democracia cristiana se sintiera mucho más cercana al socialismo, con el que mantenía una relación prioritaria.

Posteriormente el libro también recoge la evolución de todos estos partidos, significativamente de la IDC —que pasó a estar liderada por Ruiz-Giménez— y todas las vivencias del autor en su experiencia partidista. Del Congreso de El Escorial en 1976, cuando era un partido ilegal *tolerable* (pp. 479-485), a la elaboración de las listas de la UCD para las elecciones de 1977 (563-568), Alzaga describe sin ambages su postura, las ideas que defendió y las diferencias de estrategia que mantuvo con los sucesivos líderes. «Tras años de duro trabajo en la ilegalidad, a algunos, al acercarse la hora del cambio, nos invadía un indescriptible sentimiento de decepción por no poder aportar una organización suficientemente amplia, ni ideas claramente consensuadas sobre las que asentar un partido interclasista» (p. 482). Nos hacemos una idea de las difi-

cultades que tuvieron que sortear los partidos de la oposición democrática para asegurar un verdadero pluralismo político y una participación política abierta e igualitaria. El esfuerzo por legalizar e incluir al PCE da buena cuenta del espíritu que animaba a estos partidos, portadores de grandes ideales (pp. 536-540).

b) Régimen de libertades. La conquista de la transición fue, sin duda, la conquista de las libertades. El autor consigue trasladar en muchos fragmentos el ambiente asfixiante en el que se desenvolvían las más elementales actividades cívicas, consideradas conductas delictivas: reunirse, discutir, expresar y difundir las ideas o poder informar e informarse libremente. A mediados de los años sesenta el régimen opta por el «tancredismo» y comienza un lavado de cara que Alzaga describe en su capítulo VI («La pseudoapertura»). Llamen la atención los epígrafes dedicados al referéndum de la LOE en 1966, la reforma del asociacionismo y la Ley de Prensa de 1966. Podemos conocer la insistente petición de la oposición de unas mínimas garantías para la celebración del referéndum junto con algunas anécdotas extraordinarias: La condena del Tribunal de Orden Público a cuatro años, dos meses y un día de prisión, más multa de 10.000 pesetas a una persona que repartió en la vía pública un papel que decía «Pueblo Asturiano, Boicot al referéndum» (p. 176). O que el profesor Jiménez de Parga no cobró la nómina de enero por no acudir a votar, desplegando «su cívico coraje, con coherencia admirable» (p. 178). No obstante, la tramitación de la LOE, incluido su «referéndum *fake*», proporcionó a la oposición un valioso aprendizaje: se podía reformar y derogar la legislación del franquismo por cauces legales: «Las Leyes Fundamentales nada tenían de inmutables» (p. 181).

Los secuestros de publicaciones periódicas y las sanciones impuestas alcanzaron

cifras incomprensibles. Los corresponsales eran expulsados y había dificultades para acceder a la prensa extranjera. El propio autor recurrió con éxito el secuestro del libro de Elías Díaz *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Aquella acción represiva tuvo como fruto «la reacción escandalizada de las embajadas europeas» y «la elevación del libro a la categoría de *superventas*» (p. 164). Se incluye un apartado (Cap. VI, 5) con fragmentos del debate parlamentario de la Ley Orgánica del Movimiento y su Consejo Nacional de 1967 que entonces no se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes y que Alzaga incorpora para ilustrar la solución de «via estrecha».

En el libro se hace una especial referencia al papel de la abogacía en la defensa de los opositores y presos políticos y su denuncia de los TOP y de la utilización de la jurisdicción militar contra civiles (Cap. XII, 5). Muchos abogados fueron perseguidos y sancionados por ello, pero la abogacía, como se deduce del libro, asumió un papel heroico en esos años de represión.

c) El cambio y sus condiciones. Desde el inicio del libro se comprende que el cambio estuvo en la mente de la oposición democrática en todo momento, como objetivo fundamental. La manera en que se debiera producir ese cambio es lo que se mantuvo en una especie de nebulosa que fue aclarándose a medida que el régimen iba llegando a su fin. A partir de la LOE y el enorme potencial que supuso, abriendo una puerta a la reforma legal, la estrategia iba tomando forma. El profesor Alzaga tenía meridianamente claro cuál era el camino a seguir en cuanto a metas sustantivas: «garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales sociales como los de reunión, asociación, información, expresión; en segundo lugar, establecer un marco electoral riguroso para convocar unas elecciones generales y, en tercer tér-

mino, asumir que el parlamento resultante pudiera elaborar un nuevo y auténtico sistema jurídico constitucional...El orden no era aleatorio...» (p. 189).

Las condiciones impuestas por la CEE para la integración de España y la postura inmovilista del régimen abrieron un debate político importantísimo del que merece la pena resaltar un episodio narrado por Alzaga que, como dice, «no fue una anécdota, sino algo que acabó por marcar un hito en el proceso transicional» (p. 352). En 1972 publicó el artículo «Europa a debate», que apareció como editorial en *Discusión y Convivencia*, en el que defendía que «si se piensa que la concepción demoliberal del Estado está en contradicción con las leyes de nuestro ordenamiento político no hay más que dos soluciones: o modificarlas en esa línea (...) o abandonar la idea de nuestra integración.» (p. 352). Tras el secuestro de los ejemplares se incoó expediente sancionador a su director Luis Apos-tua por atentar contra los principios Fundamentales del Movimiento y Alzaga se encargó de su defensa. En su argumentación ante el Tribunal Supremo, expuso que era posible reformar y derogar las Leyes Fundamentales y que, además, ello era la única solución «para salir del *impasse* histórico en el que estaba nuestro Estado» (p. 353). Tres años después y sólo tres días antes de la muerte de Franco, la Sala 3.^a dictó sentencia asumiendo la línea argumental de la defensa y anulando la sanción (anexo n.º 18). Sostuvo que el artículo «no significa ataque alguno ni menosprecio de las Leyes Fundamentales, cuyo acatamiento no puede ni debe impedir su capacidad de innovación, de movilización y de supervivencia». De esta manera, «la tesis capital de la estrategia de la oposición democrática tenía nada menos que el aval del Tribunal Supremo». «Los buenos juristas, que creíamos en el Estado de Derecho, podríamos avanzar de la mano» (p. 445).

El resto de la historia, minuciosamente relatada en el libro, es mucho más conocida. El autor narra toda la concatenación de acontecimientos que tuvieron lugar desde la muerte de Franco con notable precisión, y con la intención de subrayar el papel decisivo que tuvo la oposición en todo momento antes de las elecciones de 1977 en el aseguramiento de las garantías necesarias para su celebración.

Sin duda, el autor consigue con creces el propósito que impulsa el libro, dar a conocer a los lectores que «hubo una oposi-

ción democrática mucho más amplia y eficaz de la que de ordinario se reconoce, que logró que la mayoría de la generación entonces joven demandara públicamente el final de aquella dictadura», y demostrar que «los cuadros de aquella autarquía no tomaron la iniciativa de donarnos la democracia, más bien se vieron obligados a ello» (p. 27).

MARÍA GARROTE DE MARCOS

*Profesora contratada doctora
de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid*

ARTEMI RALLO LOMBARTE, *Investiduras fallidas y Constitución ignota (2015-2020)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

«El ciclo político abierto por las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 puso en jaque la solidez de las vigas maestras sobre las que se ha asentado nuestra arquitectura constitucional durante las últimas cuatro décadas». Con esta reflexión, el Prof. Rallo Lombarte emprende la tarea de analizar las dos investiduras fallidas y correspondientes repeticiones electorales en el período comprendido entre 2015 y 2020 para concluir en la necesidad de un cambio de percepción social sobre la cultura del pacto entre partidos políticos puesta al servicio de la gobernabilidad democrática. El final de la obra, que parte de lo que el autor denomina «Otros episodios constitucionales inéditos» y «terrenos inexplorados del Derecho Constitucional español», supone un fiel reflejo de la actual realidad política de nuestro país, marcada por los múltiples episodios sin parangón en la historia constitucional española.

El autor aborda esta tarea desde una visión jurídica, pero también política y social, dada su experiencia como diputado en el Congreso de los Diputados y Senador, aportando un halo de luz a la vida política española y emprendiendo la difícil tarea de aportar propuestas, soluciones y alternativas viables y factibles de quien es un fiel conocedor de la Constitución Española y del funcionamiento de las instituciones democráticas, fundamentalmente del Parlamento, como esencia de la democracia.

La obra se configura en torno a seis capítulos interrelacionados y conectados entre sí, que aspiran a ampliar las perspectivas desde las que entender como el devenir de los acontecimientos ha dado origen a una «Constitución ignota».

El primer capítulo, bajo el título «20 de diciembre de 2015: el cambio de ciclo

político-electoral» contextualiza los principales hitos del ciclo político-electoral que se emprende con las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 y se extiende hasta la investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno el 4 de enero de 2020. La caída de los dos partidos hegemónicos, el surgimiento de un multipartidismo asimétrico que da por superado el bipartidismo imperfecto que había presidido las últimas décadas y la volatilidad electoral serán las principales características que marcarán este período histórico y, que constituirán las bases sobre las que se asentará la política española, y desde las que deberán partir las alternativas conducentes a primar la gobernabilidad y la calidad democrática.

En el segundo capítulo, con la rúbrica «La primera investidura fallida (2016): 111 días de vértigo» afronta, desde la breve Legislatura XI y un Gobierno en funciones presidido por Mariano Rajoy, la labor de desglosar en detalle los acontecimientos acaecidos con motivo de la investidura fallida celebrada tras las elecciones de diciembre de 2015.

Más allá de un mero análisis descriptivo de los mismos, el autor aporta una reflexión sobre la función constitucional del Rey de propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno que adquiere una dimensión desconocida hasta entonces con la aplicación del art. 99.5 CE, permitiendo al Rey disolver las cámaras y convocar elecciones.

Sobre el firme convencimiento de que la repetición electoral resultado de una investidura fallida es una auténtica anomalía por cuanto aborta el normal funcionamiento del orden constitucional y evidencia la esterilidad de la política para

resolver encrucijadas del régimen democrático, el autor apuesta por dos medidas que, en esencia, impidan «trasladar al cuerpo electoral la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad».

En primer lugar, considera la supresión de la repetición electoral prevista en el art. 99.5 CE y defiende una reforma del art. 99 CE que permita la investidura automática del candidato de la minoría parlamentaria mayoritaria, en el caso que no se hubiera logrado una investidura por mayoría simple. El autor es consciente que la propuesta «constituye una deformación mayoritaria del régimen proporcional» y muta la lógica del «parlamentarismo positivo, esto es, el vínculo de confianza y responsabilidad del Ejecutivo con la mayoría parlamentaria», sustituyéndolo por un parlamentarismo negativo en el que la mayoría parlamentaria es incapaz de impedir una investidura gubernamental automática en favor de la formación política con mayor número de escaños». No obstante, considera que la presunción de inestabilidad de un candidato minoritario admite «prueba en contrario», abriéndose «una oportunidad para un acuerdo político futuro y no necesariamente una decisión abocada al fracaso».

En el tercer capítulo, analiza la segunda investidura fallida de nuestra democracia. Un periodo en el que, ninguna de las formaciones políticas asumió la principal enseñanza que debió obtenerse de la investidura fallida de 2016, evitar a toda costa la repetición electoral a fin de facilitar el funcionamiento normal del orden constitucional. El irónico título «Dos meses de hastío en el estío» refleja el confuso y errático desarrollo de la XIII Legislatura y su fatal desenlace que se construyó sobre el dilema: gobierno de coalición o gobierno monocolor. En definitiva, y en palabras del autor» el taticismo electoral, la influencia demoscópica,

la presión comunicativa, la inmadurez política o, incluso, el rencor personal» fueron causas, de nuevo, de la incapacidad de la política española de ofrecer soluciones a disyuntivas políticas ya ensayadas que ningún texto constitucional podrá resolver sin la contribución de la política a través de pactos y consenso.

El desarrollo de estos hechos constituirá la base sobre la que pivotarán el resto de los capítulos en que se divide la obra.

Así, el cuarto de los capítulos estudia la problemática y valora diversas opciones de reforma necesarias del procedimiento de investidura vigente, que podrían afectar a la propuesta formal del Rey de un candidato a la Presidencia del Gobierno ante el Congreso de los Diputados o a la posición del presidente del Congreso, que es revisada completamente en relación con el procedimiento de investidura gubernamental.

La posición del Presidente del Congreso de los Diputados en el procedimiento de investidura gubernamental merece, a juicio del autor, un profundo análisis y una completa reflexión. A este respecto, realiza un riguroso estudio de este, previsto en el artículo 99 CE, para valorar diversas opciones de reforma del mismo. Entre otros aspectos, analiza el papel que puede desempeñar la presidencia del Congreso de los Diputados en lugar del Rey, descarta como vías alternativas las reformas de la LOREG y del Reglamento del Congreso de los Diputados para reducir el porcentaje de barrera electoral o la eliminación de los votos negativos y se decanta por una modificación del artículo 99 CE para permitir la investidura automática del candidato de la minoría parlamentaria mayoritaria, en tanto en cuanto, considera que repetir elecciones constituye una anomalía democrática pues implica trasladar al cuerpo electoral la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad.

Partiendo del riguroso conocimiento del funcionamiento de las Cortes Generales por parte del Prof. Rallo, en los dos últimos capítulos afronta la tarea de proponer alternativas para evitar investiduras fallidas, la repetición electoral y otros episodios constitucionales inéditos. Es la tónica general de estructuración de este trabajo, que facilita la extrapolación y la reflexión a partir de la teoría constitucional.

El sexto de los capítulos narra «otros episodios constitucionales inéditos», desde la negativa del Gobierno en funciones de Mariano Rajoy a someterse al control del Congreso de los Diputados, sosteniendo «una suerte de impunidad política del Gobierno cesante», que fue resulta por la STC 124/2018 que estimó la plena capacidad de control parlamentario sobre el gobierno cesante y la obligatoriedad de que los órganos constitucionales ejerzan sus funciones con respeto al principio de lealtad institucional.

Mediante un escrupuloso resumen de los acontecimientos, describe los fenómenos que resultaron especialmente relevantes en el marco de un Congreso de los Diputados caracterizado por un multipartidismo asimétrico propicio para una geometría variable en la toma de decisiones parlamentarias e institucionales. En primer lugar, mediante un abuso del veto presupuestario del Gobierno con el fin de obstruir la tramitación de proposiciones de ley o mediante el «veto cómplice de la mesa del Congreso: la prórroga *sine die* del plazo de las enmiendas», es decir, la ampliación del plazo de enmiendas de proposiciones de ley que ya habían pasado su primer examen en el pleno del Congreso, pero se estancan durante meses en las comisiones correspondientes u obstruyendo su producción legislativa en favor de un uso intensivo del decreto-ley.

En segundo lugar, el Prof. Artemi Rallo se muestra crítico sobre la instru-

mentalización partidista de la moción de censura. El autor evidencia la utilización de la moción de censura para fines tan opuestos para los que fue diseñada, en tanto en cuanto se han presenciado como mecanismo instrumental para convocar elecciones porque los partidos políticos que la apoyaron no pretendían dar continuidad de la legislatura ni del programa de gobierno del Presidente investido; como mecanismo de desgaste político del gobierno solo útil a los efectos de mero instrumento de control parlamentario dirigido a erosionar y debilitar al gobierno, o para aminorar al partido con el que se compite electoralmente y provocar un *sorpasso*.

Un hito supuso la activación del artículo 155 CE pues fue la primera vez en que la historia llamó a la Cámara Alta a cumplir su posición constitucional y adquirió un protagonismo inédito, en el rechazo al techo de gasto que le posicionó en equilibrio con el Congreso de los Diputados en el procedimiento legislativo y alteró el monopolio exclusivo del ejecutivo en la iniciativa legislativa presupuestaria o la creación de una comisión de investigación planificada para contraprogramar con fines ilegítimos otra comisión de investigación abierta al mismo tiempo en la Cámara baja.

Como colofón a esta obra, el autor se adentra en una reflexión sobre el fracaso de los ambiciosos planes de reforma constitucional que se han visto frustrados, por un lado, por la dificultad de identificar un bloque temático de reforma cuyos postulados fuesen compartidos por la totalidad o mayoría de grupos y por otro, por la apropiación partidista del texto constitucional.

Continuando con la labor de reflejar la historia constitucional más reciente, el autor dedica las últimas páginas a analizar la declaración del estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria originada

por la COVID-19. Sobre este particular, el Dr. Rallo justifica su declaración en lugar del estado de excepción, por cuanto el hecho causal de la emergencia, crisis sanitaria, epidemias, está perfectamente identificado en la LO 4/81 como presupuesto específicamente habilitante de la declaración de un estado de alarma, así como por los efectos del estado de emergencia en los derechos fundamentales.

En esta obra, el Prof. Rallo Lombarte se adentra en una reflexión crítica de la problemática analizada, persiguiendo incentivar el debate doctrinal y político de presupuestos que convendrá reformular a la luz de la actual realidad política y que deberá centrarse en optimizar la gobernabilidad y la lealtad constitucional.

Sin duda, este trabajo constituye una hoja de ruta ineludible para el devenir de la política en nuestro país. Nos hallamos ante una significativa y sobresaliente contribución doctrinal y una obra de obligada referencia para el Derecho Constitucional e indispensable en el ámbito de la praxis política. Este estudio contribuye a reforzar el desafío de equilibrar una buena regulación con una buena praxis en aras de potenciar la calidad democrática.

M.^a NIEVES ALONSO GARCÍA
*Profesora Contratada Doctora de
Derecho Constitucional
Universidad Isabel I*

JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO, *Pluralismo ordinamental y derecho constitucional: el derecho como relaciones entre ordenamientos jurídicos*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Universidad de Granada, 2021.

El proceso globalizador constituye un problema clásico de la ciencia jurídica, en general y del Derecho constitucional, en particular. No por ello, sin embargo, debe entenderse superado, sino a la inversa. Los interrogantes e incertidumbres que dicho panorama plantea, cada vez de mayor calado y consecuencias, siguen ávidos de respuestas que el Derecho Constitucional se esfuerza por ofrecer, tratando así de adaptarse a un entorno cada vez más complejo y dinámico sin, al mismo tiempo, renunciar a los postulados de su propia existencia.

Al libro del profesor Sánchez Barrilao le debemos, precisamente, el haberse animado a acometer buena parte de esa titánica tarea. Y digo titánica porque así lo es el afán, que trasluce en sus páginas, por ordenar dogmáticamente una realidad jurídica que, por su propia naturaleza —compleja, fluida y tremendamente plural, como veremos— presenta cierta tendencia a rebasar las categorías teóricas en las que se le incardina. La minuciosa y documentada obra que tenemos el honor de recensionar —no en vano posee más de ochenta páginas de extensa y variadísima bibliografía— se adentra en las tensiones que el sistema jurídico-constitucional, clásicamente entendido, inevitablemente experimenta al incardinarse en un entorno normativo, plural y complejo, en el que no solo emergen nuevos productores de normas, tanto públicos como privados, sino nuevas formas normativas —de muy diverso tipo— y, por tanto, e inevitablemente, nuevas maneras también de articular y armonizar el Derecho mismo. Se trata, así pues, de un estudio jurídico sobre la «porosidad» que revisten los ordena-

mientos jurídicos contemporáneos y, por ende, sobre los «procesos osmóticos» a los que aquéllos se ven abocados, que no son sino las relaciones (jurídicas) a través de las cuales unos y otros sistemas normativos entran en directa y compleja conexión (p. 30).

Para acometer dicha labor, el autor estructura el trabajo en ocho capítulos en los que va desgranando ese complejo desafío. Sin embargo, tales capítulos pertenecen, a su vez, a dos bloques temáticos que, si bien no especificados expresamente por su autor, se infieren de su lectura. En el primero de ellos —que abarcaría, a mi juicio, los tres primeros capítulos de la obra— el profesor Sánchez Barrilao trata de establecer los presupuestos teóricos de su análisis. Aunque el propio objeto de estudio —las relaciones entre ordenamientos— presupone, en cierto modo, una pluralidad de ordenamientos en juego, el autor comienza desentrañando, en una primera aproximación, qué son tales. Así, dicho primer bloque versa, fundamentalmente, sobre la concepción del Derecho y del sistema jurídico en sí mismo considerado, cuestión obviamente central para el estudio realizado puesto que predetermina, en buena medida, las soluciones que el propio autor ofrece a los problemas planteados. Esta primera parte de la obra no es sino un recorrido por los paradigmas teóricos del constitucionalismo clásico y, al mismo tiempo, una sugerente reconstrucción crítica de los mismos a la luz de las insoslayables transformaciones que los antedichos desafíos producen en los pilares dogmáticos sobre los que se ha construido la teoría del Estado constitucional contemporáneo.

Así, en el primer capítulo (*Derecho, globalización y pluralismo jurídico*), el autor, tras exponer la concepción más kelseniana del Derecho y alguna de las insuficiencias, a su juicio, para dar adecuada respuesta al proceso globalizador, cuyos desafíos más relevantes expresamente aborda, se adentra en las tesis del pluralismo jurídico. Y lo hace, tanto como para señalar lo que tienen de insatisfactorias a la hora de explicar y aprehender totalmente el fenómeno que ahora nos ocupa, como para reconocer lo que tienen de positivas. Se les atribuye, así, el logro de introducir una visión del Derecho que ya no es tanto ordenación jurídica de las relaciones sociales, del poder y sus conflictos, sino más bien, y sobretodo, «comunicación normativa» (p. 51).

La insuficiencia de dichas aproximaciones para explicar las relaciones entre normas procedentes de diversos ordenamientos lleva al autor, en el Capítulo II (*Ordenamiento jurídico y Constitución*) a colocar los presupuestos dogmáticos de su estudio en el pluralismo ordinamental, admitiendo así la existencia de diversos ordenamientos jurídicos —procedentes de distintas instituciones y organizaciones sociales— independientes en la fundamentación de su validez, que pueden concurrir sobre un mismo ámbito de aplicación, subjetivo u objetivo. La explicación del punto de partida le lleva, así pues, a profundizar en el concepto y caracteres del ordenamiento jurídico —alejados de una concepción estrictamente formal del mismo— así como en los diversos tipos de ordenamientos que, en atención a su propia naturaleza, pueden existir (originarios/derivados, dependientes/independientes, públicos/privados...). Admitiendo la preponderancia del Estado, aún hoy, en esta cuestión, el autor abre la puerta a una amplia gama de poderes y ordenamientos jurídicos no estatales que conducen, en último término, a extender el

Derecho Constitucional más allá de las clásicas fronteras conformadas por las Constituciones estatales.

La existencia de ese pluralismo ordinamental alude a una realidad jurídico-normativa en la que ninguno de los ordenamientos existentes ostenta el monopolio de la producción de normas. Nada dice, sin embargo, sobre cómo deben relacionarse los mismos. La presentación preliminar de los tipos de relaciones —ya se adelanta así que no hay una única exclusiva— que cabe establecer entre diversos sistemas normativos es, así pues, el objeto del Capítulo III (*Pluralismo ordinamental y relaciones entre ordenamientos*). Éste es, precisamente, la bisagra entre los dos bloques de contenido de la monografía. Si el primero estaba orientado a estudiar los presupuestos teóricos en los que el autor asienta el pluralismo ordinamental, el segundo se centra en analizar las concretas relaciones jurídicas que armonizan ese pluralismo y que se introducen, justamente, en ese tercer capítulo. Dependiendo del nivel de interacción que alcancen los ordenamientos jurídicos en cuestión se pueden hallar diversas relaciones (coexistencia, cooperación, coordinación), cuyo análisis trata precisamente de dar cuenta del grado de apertura que un sistema jurídico presenta hacia el otro con el que se comunica. A su vez, dependiendo de título jurídico sobre el que pivote la articulación jurídica de tales relaciones, el autor distingue entre las relaciones específicas, las abstractas y las espontáneas.

Esta tipología de relaciones es, precisamente, objeto de estudio más pormenorizado en los subsiguientes capítulos. A pesar de su diversidad, todos ellos mantienen un patrón común que no solo contribuye a su fácil lectura sino a su mejor comprensión. En un primer lugar, tratan de definir en qué consiste cada concreta relación jurídica, subrayando teóricamente

sus señas de identidad para, en segundo lugar, identificar a través de qué concretos mecanismos (técnicas, principios, cláusulas) aquélla se desarrolla. Al llevar a cabo esta segunda tarea, el autor explora la diversa casuística a que da lugar el uso de cada uno de ellos, como si de diversos «subtipos» de relaciones ordinamentales se tratase, acompañando todo ello de diferentes ejemplos, de muy distinto tipo, que tratan de ilustrar los modelos teóricos previamente diseñados. Es quizás en esta parte del trabajo donde el esfuerzo dogmático de sistematización alcanza su máximo exponente.

Siguiendo este esquema, el Capítulo IV (*Relaciones específicas entre ordenamientos jurídicos: el reenvío, la recepción normativa y la supletoriedad*) aborda aquellas relaciones que tienen lugar cuando un ordenamiento apela a otro de manera concreta y en relación a un determinado fin interno: las relaciones específicas. La forma de canalizar jurídicamente dichas relaciones interordinamentales es a través de las cláusulas de reenvío y recepción —según el grado y la forma de determinación normativa que posea la remisión en cuestión— incluyéndose también dentro de esta tipología las cláusulas de supletoriedad que no son sino, en este punto, «reenvíos o recepciones provisionales» (p.120) llamados a completar aspectos no regulados en el ordenamiento matriz.

Por su parte, el Capítulo V (*Relaciones abstractas entre ordenamientos jurídicos: los principios de jerarquía y competencia*) se adentra en el estudio de las relaciones abstractas, entendidas como aquellas a través de las cuales un ordenamiento se abre de manera abstracta a otro u otros con una «proyección, *a priori*, no acotable e indeterminada» (p.123). La menor delimitación *lato sensu* de este tipo de relaciones es precisamente la que lleva al autor a hallar criterios o principios que permitan orde-

narlas jurídicamente. Ésa es justamente la aportación académica fundamental de esta parte de la obra. Dado que todos aquéllos están llamados a ordenar jurídicamente este tipo de relaciones interordinamentales, el autor concienzudamente los agrupa en función —si se permite— del tipo de «ordenación» jurídica que brindan: mientras que unos *estructuran* dichas relaciones interordinamentales, otros se limitan a *resolverlas o acoplarlas* jurisdiccionalmente (p. 125).

El primer grupo de principios o criterios están llamados a articular jurídicamente la producción normativa entre los diversos ordenamientos en liza y a resolver, por ende, los conflictos que a este respecto surjan. Son, por tanto, criterios o principios que inciden sobre la *validez* del Derecho en juego. Éstos son el principio de jerarquía (más entendida aquí como superioridad) —cuyas dificultades para armonizar las relaciones abstractas interordinamentales el autor también pone de manifiesto— y el principio de competencia, que son objeto de detallado estudio en dicho capítulo quinto. Ahora bien, el segundo grupo de criterios o principios, llamados sencillamente a acoplar o resolver jurisdiccionalmente las relaciones interordinamentales abstractas, precisamente por ser éste su cometido, ya no se proyectan sobre el ámbito de la validez normativa sino, fundamentalmente, sobre el de la aplicabilidad. Esto, entre otras cosas, también explica que estén prioritariamente dirigidos a los aplicadores del Derecho más que a los productores del mismo, a diferencia de los primeros. Tales principios, dentro de los que se encuentran el principio de supletoriedad, el de subsidiariedad y el de primacía, se analizan minuciosamente a lo largo del Capítulo VI (*Relaciones abstractas entre ordenamientos jurídicos: los principios de supletoriedad, subsidiariedad y prevalencia*).

Abordadas las relaciones específicas y las abstractas, el Capítulo VII (*Relaciones espontáneas entre ordenamientos jurídicos*) solo podría tener por objeto el análisis de las relaciones espontáneas entre ordenamientos jurídicos. A diferencia de todas las anteriores, no existe en estos casos vínculo o título jurídico alguno para la interacción. El contacto entre ordenamientos deja entonces de ser normado para ser, como el propio autor lo denomina, «fáctico y líquido» (p. 185). No por ello, sin embargo, tales relaciones carecen de relevancia jurídica, sino que generan ciertas influencias y reconocimientos en este ámbito, como puede comprobarse en dicho capítulo. En éste, el Derecho comparado, la *lex mercatoria* y la estandarización jurídica producida en el mercado global por el sometimiento voluntario de los sujetos privados a normas de otros espacios jurídicos son analizados extensamente en su condición de mecanismos propios de las relaciones interordinamentales espontáneas.

Examinada toda la tipología de relaciones interordinamentales y sus mecanismos concretos de ordenación, la obra del profesor Sánchez Barrilao se cierra con un Capítulo VIII (*Consideraciones finales: por un pluralismo ordinamental constitucionalmente comunicado*) que no solo es el corolario final de una rica monografía sino también, quizá, el inicio de una posible y necesaria continuación. En él, se repasan alguno de los modelos abstractos que han tratado de construirse para explicar la compleja red de relaciones interordinamentales —como la

multilevel governance, el Derecho en red o la propia comunicación jurídica en torno a los derechos humanos— así como las deficiencias que presentan cada uno de ellos para llevar a cabo tan exigente tarea. También se reflexiona sobre el significado de la identidad del Derecho en un escenario, como el actual, donde convergen tantas y variadas culturas jurídicas y en el que surgen reivindicaciones nacionalistas o localistas, así como regresiones democráticas, que tratan de emprender una senda (de no comunicación) distinta a la que transita el pluralismo ordinamental.

El autor, finalmente, concluye esta obra reivindicando la necesidad de establecer, más allá del realismo jurisdiccional actualmente predominante, una ordenación jurídica y política de las relaciones entre ordenamientos, exigiendo asimismo de los distintos poderes públicos un esfuerzo para conformar y desarrollar democráticamente instrumentos con los que desarrollar y profundizar en tales relaciones. Si éstas son parte (imprescindible) del Derecho, el Profesor Sánchez Barrilao nos invita, en suma, a repensar el Derecho en sí mismo considerado en vista de la complejidad, inevitable y enriquecedora, que genera el pluralismo ordinamental. Su obra es, pues, un elemento clave para acometer tan necesaria y tamaña tarea.

PATRICIA GARCÍA MAJADO
*Profesora Ayudante Doctora de Derecho
 Constitucional
 Universidad de Oviedo*

MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ, *Partidos Políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021

La Constitución de 1978 creó un sistema político con un protagonismo absoluto de los partidos. Fue un momento de «mitificación de los partidos»¹, frente a la persecución que habían sufrido durante el franquismo. Después de cuarenta y tres años de aprobación del texto constitucional, el libro de María Salvador da una visión de conjunto de la posición de los partidos y su régimen jurídico en la España actual que permite hacer una valoración realista de los mismos, sin caer en mitificaciones o denostaciones. Se trata de un análisis estrictamente jurídico, desde el derecho constitucional, aunque «con apoyo en los elementos que nos ofrecen la historia o la ciencia política» (p. 16).

Son básicamente dos las ideas sobre las que pivota toda la monografía. Por una parte, la imprescindibilidad de los partidos políticos en democracia. Por otra parte, el peligro que supone para la propia democracia su tendencia a la conquista del poder. Nos detendremos brevemente en estas dos ideas capitales del libro para luego centrarnos en los aspectos del régimen jurídico de los partidos más claramente deficientes o problemáticos, como son la democracia interna, la financiación y la prohibición de partidos. Aunque el libro se centra en el análisis del régimen jurídico de los partidos, no desconoce la otra de las consecuencias que derivan de su reconocimiento constitucional: la necesaria adaptación del Derecho constitucional a los partidos (pp. 46-48). Terminaremos, pues, con una referencia a la difícil adaptación del Derecho constitucional a la

realidad de los partidos explicitada, por ejemplo, en el mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo.

I. Parte el libro de una premisa ineludible: el carácter imprescindible de los partidos políticos en democracia. «No hay democracia sin partidos» (p. 15), subraya la autora. Efectivamente, como señaló Böckenförde, la representación es un elemento constitutivo de la democracia, ya que «resulta necesaria, e incluso ineludible, la existencia de órganos de dirección que actúen por sí mismos y que, en esa medida, habrán de tener un carácter representativo»². Y los partidos políticos, como instrumentos de autoorganización de la democracia representativa de masas, siguen siendo piezas imprescindibles del sistema, de manera que, «sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos. La democracia es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos»³. Incluso, reconoce la autora, «los movimientos sociales críticos con los partidos, que se presentan a sí mismos como algo distinto y como una alternativa a los anteriores, terminan asimilándose a los partidos ya existentes» (p. 60). Y es que son básicas las funciones que desempeñan los partidos en la democracia (pp. 53-62): reducen la complejidad social al ser mediadores entre el Estado y la sociedad; concurren a la formación de la volun-

² BÖCKENFÖRDE, E. W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Valencia, 2000, pp. 142-143.

³ KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, KRK Ediciones Pensamiento, Oviedo, Edición y traducción de Juan Luis Requejo Pagés, 2009, p. 73.

¹ GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, 1992, p. 13.

tad popular; y organizan la representación del pueblo en el Estado, en cuyas instituciones los ciudadanos existen políticamente «y son representados mediante los partidos y por los partidos»⁴.

Pero a la vez que imprescindibles, constituyen un peligro para la propia democracia. Por definición son asociaciones que buscan alcanzar el poder y, cuando lo alcanzan, no perderlo y en esta lucha por el poder los límites de la democracia liberal son un obstáculo. Se han convertido, en expresión consagrada de Gramsci, en «el príncipe moderno» que no se somete voluntariamente a límites propios de la democracia liberal. Con los partidos «y su afán por conquistar y conservar el poder, la libertad peligr»⁵.

De hecho, tal y como se pone de manifiesto a lo largo del libro (pp. 51, 131-134, 192-193), al ser los propios partidos políticos los responsables de su regulación, ésta es tenue y poco rigurosa. La selección de candidatos no responde a criterios democráticos, su financiación irregular ha fomentado la corrupción política, el control económico-financiero ha sido muy limitado y es creciente su injerencia en el funcionamiento y en el nombramiento de los integrantes de otras instituciones de garantía que debieran estar a salvo de la penetración partidista⁶.

Frente a esta realidad, desde nuestro punto de vista, resultaría imprescindible un control externo a los propios partidos políticos, siendo insuficientes las apelacio-

nes que hace la autora a tratar de alcanzar una «sólida teoría constitucional sobre los partidos políticos». Tampoco bastaría con una «cultura política y constitucional sobre nuestra forma de organización democrática» (pp. 17, 52). Tal y como establece la Comisión de Venecia, las leyes relativas a los partidos deberían tomar en consideración también la postura de los ciudadanos («Lineamientos sobre regulación de partidos», 6 y 16; p. 132) y, por tanto, considerarse seriamente en este terreno la introducción de instrumentos como la iniciativa popular vinculada al referéndum. En los estados de Estados Unidos la implementación de esta figura ha servido para la introducción de reformas electorales, de regulación interna de los partidos o para establecer limitaciones de mandatos que difícilmente hubieran sido introducidas por los propios partidos políticos⁷. Como ya advirtió Madison⁸, los hombres no somos ángeles y el autocontrol no existe. Tampoco en los partidos políticos.

II. Me centraré a continuación en los dos campos donde puede claramente apreciarse esa falta de interés de los propios partidos por realizar una regulación eficaz que limite su poder y a los que la autora dedica los apartados segundo y tercero del capítulo V (pp. 152-172): la organización y funcionamiento interno; y la financiación.

El funcionamiento interno de los partidos políticos en España no superaría los estándares democráticos fijados actualmente para los Estados. En primer lugar, porque «una de las decisiones más relevantes que se toman en el interior de los partidos» es la elaboración de listas (p. 141) y

4 SARTORI, G., *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 240.

5 TOCQUEVILLE, A. DE, *De la democracia en América, Libro I, Parte II, Capítulo II*, edición crítica y traducción de Eduardo Nolla, Trotta, Madrid, 2010, p. 348.

6 GARRIDO LÓPEZ, C.; SÁENZ ROYO, E., «La reforma del Estado de Partidos, a debate», en: GARRIDO LÓPEZ, C.; SÁENZ ROYO, E., *La reforma del Estado de Partidos*, Marcial Pons, 2016, p. 12.

7 Vid. SÁENZ ROYO, E., *El referéndum en España*, Marcial Pons, 2018, p. 155.

8 HAMILTON; MADISON; JAY, *El federalista*, Quinta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 2014, Madison LI, p. 220.

esto sigue siendo «el jardín secreto de la política», según lo calificarían Gallagher y Marsh en 1988⁹, al no haber ninguna regulación al respecto ni en la LOPP ni en la LOREG. La falta de una regulación legal que establezca un proceso democrático común a los partidos para la selección de candidatos ha permitido en la práctica que las primarias celebradas sean limitadas (solo para determinados cargos), su regulación arbitraria y, en todo caso, dependan del puro voluntarismo de la cúpula.

En segundo lugar, porque la designación de los órganos directivos de los partidos tampoco podría superar esos estándares democráticos a la vista de las exigencias legales y las prácticas históricas de los partidos. Originariamente la LPP de 1978 y la LOPP aprobada en 2002 preveían la posibilidad de una elección «indirecta» de los órganos directivos del partido, a través de «compromisarios», pero sin incluir las exigencias para que la misma pueda considerarse democrática: que los «compromisarios» señalen con antelación el sentido de su voto, para que el electorado pueda elegir libremente; y que esos «compromisarios» voten públicamente de acuerdo con lo que se habían comprometido y, en caso contrario, fijarse sanciones. Al no fijarse estas exigencias en la elección «indirecta» de los órganos directivos y permitir el voto libre y secreto de los «compromisarios», la elección se convierte en claramente oligárquica. La reforma de la LOPP por Ley Orgánica 3/2015 pareció avanzar en este terreno cuando en el artículo 7 se prevé «establecer fórmulas de participación directa de los afiliados, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido». Como señala María Salvador, «aquí cabe dudar de si la ley se está refi-

riendo al órgano superior de gobierno ejecutivo del partido, que parece lo lógico, o a la asamblea general» (p. 155). Siendo que la elección a la Asamblea general es siempre directa, debe entenderse que con esta regulación se elimina la elección indirecta respecto a los órganos directivos. No obstante, dicho avance quedaría anulado cuando en el art. 3.2.j vuelve a introducir la opción de elección de los órganos directivos indirecta «por representación» sin las garantías democráticas precisas. De nuevo una regulación claramente deficiente.

En la práctica, aunque recientemente se ha extendido la elección directa de los dirigentes (así en el PSOE, PODEMOS o CIUDADANOS, y un sistema mixto en el PP), se mantiene el sistema de «compromisarios» en la mayoría de los partidos políticos para elegir a los órganos directivos colegiados. Esta elección indirecta tal y como se aplica es claramente oligárquica. Ello sumado a la utilización de listas cerradas presentadas por la propia dirección asegura no solo una elección oligárquica, sino dirigida y a gusto del líder, sin los necesarios contrapesos¹⁰.

En definitiva, «(l)a entrega de la democracia interna a la autorregulación ha sido un fiasco porque encubre una quimera: la de que los aparatos de los partidos y sus líderes van a autolimitarse»¹¹. De ahí que, como subraya María Salvador, sería imprescindible que la ley estableciera «la forma de participación de los afiliados y de los niveles inferiores de la organización en el proceso de elaboración de listas o de designación de candidatos a cargos públicos» (p. 106). Igualmente sería necesaria

9 GALLAGHER, M./MARSH, M., *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, SAGE Publications, 1988.

10 Vid. GARRIDO LÓPEZ, C., «El dilema de la democracia en el interior de los partidos», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 40, 2017, pp. 324-327.

11 Vid. GARRIDO LÓPEZ, C., «El dilema de la democracia en el interior de los partidos», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 40, 2017, p. 329.

una mayor precisión legal en la forma de elección de sus órganos directivos.

III. Otra de las materias donde se manifiesta esa falta de interés de los propios partidos por realizar una regulación eficaz es la financiación. Desde el principio de nuestra democracia, el modelo de financiación de partidos políticos en España se diseñó sobre la base de la financiación pública con el fin de consolidar unas estructuras partidistas muy débiles, garantizar la igualdad de oportunidades y tratar de evitar la presión de determinados grupos de interés. Esto no impidió el recurso a la financiación privada, basada más en los créditos bancarios que en las donaciones y caracterizada sobre todo por su opacidad. Las sucesivas reformas, aprobadas a golpe de escándalos, denotan, cuanto menos, poca voluntad por resolver los problemas detectados, demasiada laxitud a la hora de sancionarlos y muchos olvidos que permiten perpetuar las prácticas corruptas. En definitiva, y una vez más, una regulación de la financiación privada «sin establecer mecanismos eficaces que permitan controlarla» (p. 172).

Efectivamente, tal y como se muestra en la monografía, la evolución del sistema de financiación ha ido acotando la financiación privada (pp. 167-172): no caben aportaciones finalistas; no caben aportaciones anónimas desde 2007; se establecen límites por persona; no caben aportaciones de personas jurídicas desde 2015 (art. 5 LOFPP). No obstante, estas limitaciones en la mayoría de las ocasiones quedan sin efecto porque se dejan otras vías para la perpetuación de estas prácticas. Así, por ejemplo, la reforma de la financiación de partidos realizada por Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, introduce la prohibición de que las empresas puedan donar a los partidos políticos, pero se les olvida introducir dicha prohibición en período

electoral o se les olvida prohibir que las empresas donen a las fundaciones vinculadas a los partidos. O se reduce a 50.000 euros anuales el límite cuantitativo que pueden donar personas físicas, pero se vuelve a olvidar que no existe límite cuantitativo para estas donaciones a las fundaciones —casualmente se eliminó en 2012—. En fin, se prohíbe que los bancos condonen deudas a los partidos (art. 4.2. LOFPP), pero se olvidan de poner un límite a los créditos bancarios o a la renegociación de la deuda, por lo que es posible una renegociación *ad infinitum*. De ahí, evidentemente, que tal y como se pone de manifiesto en el libro, «(l)a valoración global que la doctrina ha hecho de la regulación legal del sistema de financiación no ha sido muy positiva» (p. 171).

IV. Frente a la desidia mostrada por los partidos políticos españoles en la regulación de su organización interna o su financiación, sí se han mostrado eficaces en la regulación para disolver aquellos partidos vinculados al terrorismo.

La prohibición de los partidos es «uno de los aspectos más complejos del régimen constitucional de los partidos» (p. 96) y la autora lo trata primero de manera general en el capítulo III referido al estatuto constitucional de los partidos. En esta parte subraya el paradigmático caso de Alemania (p. 88-90).

En Alemania, después de su traumática experiencia con Hitler ganando unas elecciones, creyeron que era necesaria la ilegalización de los partidos cuyo ideario fuera contrario al orden democrático. De hecho, la Ley Fundamental de Bonn dispone que «los partidos que por sus fines o por la actitud de sus miembros tienden a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, serán inconstitucio-

nales» (art. 21.2). En aplicación de dicha disposición, el Tribunal Constitucional alemán procedió, en octubre de 1952, a ilegalizar el partido nazi y, años más tarde —agosto de 1956—, ilegalizó también al partido comunista. En la primera de las sentencias, el Alto tribunal subrayó que tal organización «es contraria al orden democrático, desprecia los derechos fundamentales, está edificada sobre el principio del caudillaje y sus dirigentes se hallan estrechamente ligados a los del partido de Adolf Hitler». También añadió que «los electores de los representantes eliminados no pueden quejarse por esa pérdida porque la pretensión de ser representado por un diputado de un partido inconstitucional es ya, en sí misma, inconstitucional».

Desde entonces en Alemania ya no han existido más prohibiciones porque, como señala María Salvador, «la situación ahora es diferente a la de los años cincuenta mencionados y también porque en el contexto europeo se ha ido construyendo una interpretación estricta de en qué casos se puede considerar justificado prohibir un partido político» (pp. 89-90).

No obstante, quisiera añadir que, en 2017, el Tribunal Constitucional alemán volvió a tratar la cuestión, pero entonces con una respuesta algo distinta respecto al NpD (el partido nacional democrático de Alemania). Fundado en 1964, durante sus primeros años, el NpD obtuvo representación en siete parlamentos estatales de Alemania Occidental. Fue partido minoritario y sin representación parlamentaria (ni estatal ni federal) durante los años 70, 80 y 90. En 2004 y 2009 obtuvo representación en el parlamento regional de Sajonia, en 2006 y en 2011 en el de Mecklemburgo-Pomerania Occidental. En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 logró obtener un eurodiputado. En el año 2016 había perdido toda representación en parlamentos estatales.

En enero de 2017 y con estas cifras electorales, consciente de lo delicado que resulta la ilegalización de partidos por su ideario, el Tribunal Constitucional alemán decidió no declararlo inconstitucional. Si bien admitió que el partido busca reemplazar el orden constitucional existente por un Estado-nación vinculado a una comunidad definida étnicamente, añadió el Tribunal que no hay «indicios concretos de peso suficiente» de que fuera al menos posible que las acciones del partido pudieran tener éxito y que, por ello, no cabía declararlo inconstitucional. En definitiva, considerando el escaso apoyo social que tiene, considera el Tribunal que su ilegalización sería darles un protagonismo del que carecen en las urnas.

Lo más importante de esta sentencia es, sin embargo, lo que el Tribunal Constitucional alemán sugirió al señalar que existen otros medios, distintos a la prohibición, para frenar a los partidos con fines antidemocráticos y, concretamente, menciona la reducción de la financiación pública. Siguiendo esta idea, el 13 de julio de 2017 el Parlamento alemán aprobó una reforma constitucional añadiendo un nuevo párrafo del art. 21 de la Constitución. Ahora se señala que los partidos que aspiren a menoscabar o eliminar el orden fundamental democrático libre o poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania quedan excluidos de la financiación pública y no se aplicarán ventajitas fiscales ni a esos partidos ni a las donaciones que se les realicen.

Lo cierto es que ahogado económicamente y obligado a devolver la financiación pública recibida desde 1997 por sucesivas falsificaciones, el NpD tuvo una debacle en las elecciones estatales y en las federales de 2017. En 2019 perdió su escaño en el Parlamento Europeo.

También la regulación española sobre disolución de partidos políticos, a la que se dedica en la monografía el apartado cuarto

del capítulo V (pp. 172-185), permitió la ilegalización de Batasuna. No obstante, y a diferencia del caso alemán, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, sirvió para «ilegalizar los partidos políticos que actuaban dando cobertura a organizaciones terroristas. No se trata (...) de ilegalizar partidos por razón de sus fines, proyecto u objetivos que persigan» (p. 178). Tal y como dejó claro la STC 48/2003, de 12 de marzo, en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante» como el alemán, ya que no existen cláusulas de intangibilidad. No caben, pues, prohibiciones de partidos por su ideología. Pero sí que cabe la ilegalización por «conductas» y la LOPP «contempla como causas de ilegalización, precisamente, «conductas», es decir, supuestos de actuación de partidos políticos que vulneran con su actividad». De ahí que el Tribunal Constitucional declarase la constitucionalidad de la ley.

En la práctica, tal y como se explicita en el libro (pp. 184-186), esta vía de disolución por la actividad del partido contraria a los principios democráticos fue empleada para la ilegalización de HB, EH y Batasuna en 2003 (Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 27 de marzo). También se impidió la inscripción del partido ABS en 2007 y se disolvieron ANV y el PCTV por su colaboración con Batasuna en 2008. En 2011 el TC (STC 62/2011, de 5 de mayo) admite BILDU como coalición de partidos de la izquierda abertzale y en 2012 (STC 138/2012, de 20 de junio) la constitución del partido político SORTU por recoger explícitamente en sus estatutos la finalidad de contribuir a la definitiva y total desaparición de la violencia de ETA.

V. Aunque el libro se centra en el análisis del régimen jurídico de los partidos, no desconoce la otra de las consecuencias que derivan de su reconocimiento constitucio-

nal: la necesaria adaptación del Derecho constitucional a los partidos (pp. 46-48). Una adaptación que encuentra muchas dificultades con el mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo.

La prohibición del mandato imperativo establecida en el art. 67.2 de la Constitución es ya una ficción que, a pesar de los esfuerzos de nuestro Tribunal Constitucional por tratar de mantener, es difícilmente sostenible. Así, por ejemplo, son constitucionalmente insostenibles las sanciones que se imponen desde los grupos parlamentarios a sus diputados o senadores por romper la disciplina partidista. Contradicción que se puso en clara evidencia con el voto en contra de la investidura de Rajoy en 2016 de ocho diputados socialistas en contra de lo establecido por el Comité Federal de dicho partido. Mientras los diputados sostenían que cumplían con lo establecido en la Constitución, les fueron impuestas sanciones por romper la disciplina partidista. Poco comprensible resulta también para la ciudadanía el fenómeno del transfuguismo, derivado de la misma ficción. En la relación que existe entre el representante y el representado existe una profunda brecha entre lo establecido constitucionalmente y la realidad política que convendría salvar en aras a no desvirtuar los mandatos constitucionales. O bien mediante el reconocimiento constitucional de lo que existe, el mandato de partido, o bien mediante medidas de reforma electoral (listas abiertas, distritos uninominales) que dieran realmente una mayor libertad al representante, tal y como presupone el texto constitucional. En definitiva, como señala la autora, convendría «revisar los fundamentos teóricos clásicos, elaborados para un Estado sin partidos, o, mejor dicho, enemigo de los partidos, pero también adoptar las medidas constitucionales o legales necesarias para que la organización del Estado siga respondiendo al objetivo de

que el ejercicio del poder esté controlado y limitado» (pp. 47-48).

Decía García Pelayo que un «Estado de partidos» es aquel «cuya estructura, funcionamiento y ordenación reales están condicionadas por el sistema de partidos con relativa autonomía de su configuración real»¹². El protagonismo de los partidos en nuestro sistema hace que el buen

funcionamiento del mismo dependa del funcionamiento de los propios partidos políticos. De ahí la importancia de obras como la de María Salvador para adquirir una perspectiva general sobre el régimen jurídico de los partidos políticos en España. Solo desde esta perspectiva podremos abordar las posibles mejoras.

EVA SÁENZ ROYO

*Profesora Titular
de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza*

¹² GARCÍA-PELAYO, M., *Estado de Partidos*, Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 90.

MARÍA GARROTE DE MARCOS. *El sistema electoral español. Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

Este libro de la profesora María Garrote de Marcos versa sobre un asunto que, como ella misma señala al comienzo, ha sido profusamente estudiado: el sistema electoral del Congreso de los Diputados. Su mérito radica en efectuar una aproximación que, sin agotar todas las perspectivas posibles, realiza una panorámica completa sobre el sistema electoral español. Ofrecer una síntesis precisa sobre los aspectos más relevantes de un tema analizado en profundidad no solo no es sencillo, sino que solo está al alcance de quienes dominan el objeto de estudio que tienen entre manos, como es el caso. No en vano la profesora Garrote de Marcos realizó su tesis doctoral sobre *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, luego publicada por la editorial del propio Congreso en 2007. Y, desde entonces, ha continuado profundizando en la línea de investigación relativa al Derecho electoral, como evidencian sus distintos artículos y capítulos de libro dedicados a asuntos como la igualdad del voto, la posible reforma del sistema electoral español, las circunscripciones electorales, la reforma del sistema electoral británico, la regulación de los delitos electorales en la LOREG, el control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha, las listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos, el recurso de amparo electoral o el derecho de voto de las personas incapacitadas en Europa, entre otros. Mención especial merece su libro sobre *Derecho electoral español*, escrito junto con Miguel Pérez-Moneo y Esther Pano Puey, en el que ofrecen una visión de conjunto sobre el régimen jurídico de las elecciones en España.

La obra que aquí se recensiona se estructura en una introducción y cinco

capítulos. Se apoya sobre una bibliografía nutrida y actualizada, tanto en español como en inglés, compuesta por estudios jurídico-constitucionales, politológicos e historiográficos. El primer capítulo tiene un carácter introductorio y pretende subrayar la importancia de las elecciones en el marco de los regímenes democráticos; recuerda cuáles son los principios fundamentales del patrimonio electoral europeo, recogidos en el *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral*, adoptado por la Comisión de Venecia en 2002: sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, así como la celebración periódica de las elecciones; y, en fin, repasa el concepto de sistema electoral y define los elementos que lo componen: tamaño de la Cámara, circunscripciones electorales, fórmula electoral, barrera electoral y modalidad de voto. Por último, dedica un apartado final a esbozar las principales lecciones extraídas por los estudios dedicados a los sistemas electorales. Este campo de estudio es, efectivamente, uno de los más fecundos en la Ciencia Política. Desde la segunda mitad del siglo xx, una importante nómina de politólogos se ha esforzado en conocer estas peculiares instituciones, centrándose tanto en explicar los efectos que las reglas electorales producen en otras dimensiones del sistema político y, en especial, en los sistemas de partidos, como analizando los actores, dinámicas y condicionantes que intervienen en el diseño inicial de los sistemas electorales, en la estabilidad que les caracteriza y en los escasos procesos de reforma electoral que acontecen.

El segundo capítulo es, a mi modo de ver, uno de los más interesantes, pues aborda una cuestión que suele pasar desa-

percibida en la mayoría de los estudios electorales en España, como es la evolución del derecho de sufragio y del sistema electoral en los distintos períodos del constitucionalismo histórico español. Así, se analiza la configuración del sufragio y los caracteres esenciales del sistema electoral en los *inicios del constitucionalismo liberal español* (1808-1823), durante la *Monarquía isabelina* (1833-1868), en el *Sexenio revolucionario* (1868-1874), durante la *Restauración* (1874-1923) y, por último, en la *Segunda República* (1931-1936).

Hay cuatro consideraciones generales que hace la autora que me parecen relevantes, y entre las que encontramos continuidades y rupturas respecto al modelo electoral actual. En primer lugar, y en abierto contraste con lo que sucede en la Constitución de 1978, la mayoría de las constituciones históricas españolas apenas ha regulado lo relativo al sistema electoral, limitándose al derecho de sufragio y, en ocasiones, a la composición de la Cámara; es decir, que los elementos nucleares del sistema electoral se dejaron en manos del legislador, cuando no del gobierno. En segundo lugar, el número de parlamentarios del Congreso osciló entre los 188 procuradores del Estatuto Real de 1834 y los 473 diputados de la Constitución republicana de 1931, aunque en la mayoría de los casos se situó entre 350 y 400, un tamaño sorprendentemente cercano al actual, a pesar del formidable crecimiento demográfico experimentado desde entonces por la sociedad española. En tercer lugar, la provincia, creada como demarcación administrativa en 1833, va a erigirse como ámbito territorial clave de la geografía electoral española ya desde el Real Decreto de 20 de mayo de 1834, bien como auténtica circunscripción electoral, bien como espacio previo sobre el que delimitar distritos electorales de ámbito inferior. En cuarto y último lugar, el tipo de sistema

electoral empleado en el constitucionalismo histórico español fue en todos los casos de tipo mayoritario, ya se tratase de mayoría relativa o bien de mayoría absoluta y doble vuelta electoral, combinado en bastantes ocasiones con el voto limitado como forma de posibilitar la representación de las minorías en cada distrito. Y esto fue así incluso en la Segunda República, algo hasta cierto punto curioso, pues en muchos países de nuestro entorno europeo fue precisamente en el primer tercio del siglo xx cuando se introdujo la representación proporcional.

Respecto al sufragio en los albores del constitucionalismo español, cabe destacar sus pretensiones aparentemente democráticas. Tanto la Instrucción de 1 de enero de 1810 cuanto la Constitución de 1812 configuraban un sufragio activo universal (masculino y para mayores de 25 años), que, en realidad, quedaba desnaturalizado por la elección indirecta en varios grados, lo que concedía una influencia capital a unos centenares de electores destacados. El sufragio pasivo, además, era censitario, al exigirse una renta anual para ser candidato. Durante el reinado de Isabel II, período en el que se aprobaron distintas leyes electorales, se mantuvo un sistema electoral de tipo mayoritario de doble vuelta y el derecho de sufragio continuó revistiendo un carácter censitario. La amplitud del reconocimiento del derecho al voto dependió de la hegemonía política coyuntural (moderada o progresista), aunque, en todo caso, fue limitada: el cuerpo electoral fluctuó entre algo menos del 1 por ciento y el 5 por ciento del total de la población del momento. El *Sexenio revolucionario* destaca en este ámbito por ser un momento en el que se reconoció, al menos formalmente, el sufragio universal masculino, estimándose que el porcentaje de electores tras el Decreto Electoral de 9 de noviembre de 1868 se situaba en torno al 25 por ciento

de la población española, un progreso democratizador considerable con relación a etapas anteriores. La *Restauración* se trató, como es bien sabido, de un régimen político que reposaba sobre la oligarquía turnista, el caciquismo y el fraude electoral sistemático. Quizá el mejor ejemplo sea el del famoso artículo 29 de la ley electoral de 1907 (la *ley Maura*), según el cual se proclamaba electos automáticamente (sin necesidad de votación) a aquellos candidatos de distritos o circunscripciones donde se presentaran un número de ellos igual o inferior al de puestos a cubrir. Por lo demás, las distintas leyes electorales avanzaron desde el sufragio activo censitario al universal masculino a partir de 1890, mientras que, en el sistema electoral, de carácter mayoritario, se conjugaron distritos uninominales con mayoría relativa y circunscripciones donde se introdujo el voto limitado, con uno o dos escaños reservados a la minoría.

Mención especial merece el sistema electoral empleado durante la Segunda República. El Decreto del Gobierno provisional de 8 de mayo de 1931 reconoció por primera vez el derecho de sufragio pasivo a las mujeres, reconociéndose también el sufragio activo auténticamente universal en la Constitución de 1931, que pudo ponerse en práctica a partir de las elecciones de 1933. En cuanto al sistema electoral en sentido estricto, hay que destacar que actuó como un *antimodelo* durante la elaboración del actual sistema electoral del Congreso durante la transición. Se trató de un sistema de tipo mayoritario, con voto limitado y generosas primas a los vencedores en cada circunscripción. Las circunscripciones fueron las provincias, excepto los grandes núcleos urbanos que formaban circunscripciones autónomas, y se caracterizaron por la variabilidad de su magnitud (entre 1 y 18 escaños). En función precisamente de su magnitud, se

asignaba una prima de entre un 70 y un 80 por ciento de los escaños al partido o coalición ganador en la circunscripción, asignándose entre el 30 y el 20 por ciento a la minoría. Para acceder al reparto de los escaños era necesario la obtención de al menos el 20 por ciento de los votos (elecciones de 1931), elevándose ese umbral al 40 por ciento para acceder a la prima posteriormente (elecciones de 1933 y 1936); de lo contrario, se celebraba una segunda vuelta en esas circunscripciones. Los rendimientos de este enrevesado sistema electoral fueron negativos: contribuyó a la formación de un sistema de partidos fragmentado y, con ello, propició una inestabilidad gubernamental extraordinaria; sobrerrepresentó parlamentariamente a la mayoría electoral de manera artificiosa, postergando a la minoría política coyuntural; y, en definitiva, propició unas dinámicas de competición bipolar, de carácter centrífugo, hasta llegar a una confrontación radical entre dos grandes coaliciones electorales.

En el tercer capítulo, la autora estudia los orígenes del actual sistema electoral del Congreso. Las negociaciones sobre el sistema electoral se sucedieron durante varias etapas en los estertores de la dictadura franquista. Sus bases se establecieron en la trascendental Ley para la Reforma Política, de enero de 1977, que serían desarrolladas poco después en el Real Decreto-ley sobre Normas Electorales, de marzo de ese mismo año, normas por las que se regirían las primeras elecciones de junio de 1977, pero también, inesperadamente, las de 1979 y 1982. En aquel proceso, el primer Gobierno de Suárez logró imponer sus criterios y satisfacer sus objetivos fundamentales en el diseño del sistema electoral del Congreso con vistas a maximizar la representación parlamentaria de la UCD. Y lo hizo de un modo ciertamente audaz: contando con el beneplácito de la oposición

democrática y logrando, a su vez, aprobar sus pilares esenciales en las Cortes franquistas. Por un lado, la oposición mostró su inexperiencia en cuestiones electorales, pues sus pretensiones, al margen obviamente de que las elecciones fueran libres y se garantizase el sufragio universal, se limitaron esencialmente a que el sistema fuese formalmente proporcional. Por su parte, los procuradores franquistas admitieron la celebración de elecciones democráticas y, concretamente aquellos agrupados en torno a Alianza Popular, terminaron contentándose con la introducción de «dispositivos correctores» a la representación proporcional. El primero de esos correctivos sería la provincia como circunscripción electoral, con la introducción por primera vez de un mínimo inicial de diputados —fijado finalmente en dos—, con el fin de «suavizar en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y atender a un mayor equilibrio territorial en la representación». El segundo dispositivo corrector consistió en algún tipo de barrera electoral —fijada finalmente en el 3 por ciento a nivel provincial—, «para evitar fragmentaciones inconvenientes».

Los mimbres del sistema serían posteriormente constitucionalizados en el artículo 68 de la Constitución. La autora nos recuerda algo relevante: la Constitución de 1978 es, junto con la de 1812, la única en el constitucionalismo histórico español que regula con cierto detalle el sistema electoral del Congreso de los Diputados, elevando a rango constitucional la materia electoral. Una decisión a la que en principio se oponían UCD y AP, partidarios de que la Constitución guardase silencio al respecto, pero que finalmente se constitucionalizó como resultado del consenso alcanzado extraparlamentariamente entre la UCD y el PSOE, como en tantos otros asuntos espinosos. Finalmente, los rasgos esenciales del sistema electoral que-

daron apuntalados en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985. Lo llamativo, quizá, es que esa continuidad se produjese gracias a una mayoría política bien distinta a la que había llevado adelante el diseño original del sistema electoral allá por 1977. En este caso, gobernaba el PSOE desde las elecciones de 1982, que le concedieron la mayoría absoluta más holgada de la historia de la democracia. Un buen ejemplo, como otros similares en perspectiva comparada, de partido gubernamental que abandona sus proyectos reformistas cuando su acceso al Gobierno ha sido parcialmente favorecido por el sistema electoral.

El cuarto capítulo aborda los rendimientos del sistema electoral. Se expone una gran cantidad de información a lo largo del tiempo relativa a la fragmentación, desproporcionalidad y desigualdad del voto del sistema. Resaltaría la crítica que realiza la autora, con la que coincido, sobre la interpretación sumamente flexible del principio de proporcionalidad electoral realizada por el Tribunal Constitucional español. Se trata de una doctrina desarrollada esencialmente con relación a la normativa electoral autonómica, cuyos pronunciamientos más relevantes son, a mi modo de ver, las SSTC 225/1998, 197/2015 y 15/2015. Se trata de supuestos en los que se introdujeron barreras electorales (Canarias) o «umbrales efectivos» (Castilla-La Mancha) considerablemente elevados, y que dudosamente respetaban la exigencia de proporcionalidad del art. 152.1 CE.

El último capítulo es de carácter conclusivo. En él, la profesora Garrote de Marcos se permite realizar unas reflexiones finales, apoyadas en los datos que se desgran a lo largo del libro, y en las que expresa cuál es su perspectiva sobre algunas cuestiones relativas al sistema electoral. Hay tres que me interesan especialmente. La

primera es la de la capacidad de adaptación del sistema electoral al contexto cambiante. En efecto, si algo ha revelado el sistema electoral del Congreso de los Diputados en sus 45 años de funcionamiento son sus cualidades camaleónicas: proyecta tonalidades electorales distintas como reacción a la propia evolución de la competición entre los partidos. De algún modo, la realidad ha desmentido a todos aquellos que, durante años, han acusado a nuestras reglas electorales de impedir trasladar al Parlamento los cambios que acontecían en la sociedad española. Nuestro veterano sistema electoral, con sus luces y sus sombras, ha permitido la evolución en el sistema de partidos: desde un *pluralismo moderado* en los principios de la democracia, pasando por un *sistema de partido predominante* a lo largo de los ochenta, más de dos décadas de *bipartidismo imperfecto* y, recientemente, está dando lugar a otro formato multipartidista, aún lejos del equilibrio, que está adoptando la forma de lo que podríamos llamar *bipolarismo fragmentado* o *bibloquismo polarizado*.

La segunda reflexión tiene que ver con la problemática del sufragio igual, cuestión muy criticada por María Garrote y, en los últimos tiempos, también por otros autores como Jorge Urdánaz. Efectivamente, aunque la Constitución Española proclama la *igualdad* como una de las notas esenciales del sufragio, lo cierto es que el valor del voto de los electores españoles dista mucho de ser equivalente. La aplicación por la LOREG del doble criterio previsto en el artículo 68.2 de la Constitución (dos diputados iniciales a cada distrito y la asignación de los restantes en función de su población) produce unos desequilibrios muy intensos en la influencia individual de los votos. De hecho, los estudios empíricos apuntan a que el *malapportionment* o desviación del prorrateo en España se encuentra entre los mayores del mundo,

solo por detrás de los de Luxemburgo, Chipre y Andorra en Europa. Además, esta situación hace que la gran mayoría de provincias del sistema electoral español se alejen considerablemente del estándar europeo establecido por la Comisión de Venecia en su *Código de Buenas Prácticas*, que limita las posibles desviaciones en el prorrateo de escaños entre circunscripciones. Son muchos los que desde hace tiempo reclaman la modificación del actual sistema electoral con el objetivo de garantizar el principio de «una persona, un voto». Coincido con la autora en que el alto nivel de desigualdad en el valor del voto del que adolece el sistema electoral merece figurar en los debates sobre la regeneración democrática de nuestro país.

Y la tercera y última reflexión tiene que ver con la *dimensión intrapartidista* del sistema electoral, es decir, con la cuestión de las listas cerradas y bloqueadas. Esta configuración de las listas en España ha sido criticada por restringir la libertad del elector en el momento de ejercer su derecho de sufragio activo. Los votantes no escogen a candidatos, sino que, en realidad, se adhieren a los designados previamente por la fuerza política seleccionada. Esta situación supone que en la decisión del elector suelen pesar más las preferencias ideológicas que las condiciones, trayectorias o aptitudes personales de los candidatos. Así pues, el modelo de listas cerradas y bloqueadas limita la capacidad de elección de los ciudadanos, a la par que refuerza el dirigismo de las cúpulas partidistas. En este sentido, la Corte Constitucional italiana, en su sentencia 1/2014, llegó a declarar contrarias al principio de libertad de sufragio las listas cerradas y bloqueadas cuando existan candidaturas con un elevado número de candidatos, por transferir *de facto* a los partidos la capacidad de decisión sobre el orden de acceso a los escaños. Así pues, sería interesante transitar de las

actuales listas cerradas y bloqueadas a unas listas cerradas, pero desbloqueadas. De ese modo, los electores continuarían eligiendo a una lista de un determinado partido político, pero el desbloqueo les permitiría mostrar sus preferencias por algunos de los candidatos, alterando eventualmente el orden de la candidatura. Aunque es difícil pronosticar el alcance de una reforma de este tipo, existe evidencia empírica que apunta a que la personalización de los sistemas electorales propicia cierta competencia interna entre los candidatos de un mismo partido, consigue aumentar el margen de maniobra de los parlamentarios respecto a sus grupos parlamentarios, y, sobre todo, mejora los incentivos para la exposición del

trabajo parlamentario y la rendición de cuentas.

En definitiva, con este libro, la profesora Garrote de Marcos logra el objetivo que se propone al inicio: proporcionar una visión personal pero rigurosa del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Y además lo hace de una manera explicativa (didáctica), comprensible (inteligible), coherente (integral), sistemática (ordenada) y apasionada (entusiasta).

CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER

*Profesor Ayudante Doctor
de Derecho Constitucional
Universidad Nacional
de Educación a Distancia*

MARIA ISABEL GONZÁLEZ PASCUAL, *Las salvaguardas de la autonomía política ante las crisis. (De la crisis del euro a la crisis del coronavirus)*, IVAP, Bizkaia, 2020

El libro *Las salvaguardas de la autonomía política ante la crisis* realiza un importante y exhaustivo estudio acerca de las diversas protecciones del Estado Autónomo en las últimas crisis que ha atravesado. En esta publicación, galardonada con el accésit del Premio Jesús María Leizaola 2020 y editada por el Instituto Vasco de Administración Pública, la profesora González Pascual realiza un recorrido por lo que ella denomina «salvaguardas del principio autonómico». La autora se refiere principalmente a la crisis económica que comenzó en 2008, que aborda en el capítulo II del libro y a la que llama «crisis del euro», y también a la última crisis que aún nos afecta: la del COVID-19.

Este libro se divide en tres capítulos y finaliza con una serie de conclusiones. El primero se dedica a explicar las diferentes salvaguardas del principio autonómico, el segundo, como se acaba de decir en el párrafo anterior, desarrolla las salvaguardas de la autonomía política durante la crisis del euro y el papel «creciente y único del Tribunal Constitucional» y en el tercero y último la autora se pregunta acerca de la solidez y flexibilidad del Estado Autonómico.

El capítulo I es un apartado teórico donde se conceptualizan las diferentes salvaguardas del principio federal. De manera general, son definidas como «aquellos elementos del sistema jurídico y político que permiten que se preserve el espacio de decisión de los entes subestatales frente a los intentos de centralización propios de los Estados federales» (p. 13), y se dividen en tres: estructurales, judiciales y políticas. En todos los Estados federales existen diferentes salvaguardas, con un peso e interacción diversos, por lo que es impor-

tante que exista un equilibrio entre ellas. El nuestro no es estrictamente un Estado federal, pero comparte con él importantes caracteres comunes que permite afirmar que es uno de los países con mayor descentralización territorial del poder, por lo que estas protecciones o salvaguardas también existen en el Estado Autonómico, como se explica en esta obra.

González Pascual manifiesta en este primer capítulo, al hablar de la insuficiencia de algunas salvaguardas estructurales de la autonomía política previstas en nuestro ordenamiento jurídico, la necesidad de reformar el Senado para una participación de las Comunidades Autónomas más efectiva, que ayudaría no sólo en la relación entre éstas y el Estado, sino también con la Unión Europea, además de disminuir los conflictos jurisdiccionales en nuestro ordenamiento territorial.

En relación con el primer estado de alarma por COVID-19, se afirma que su declaración tuvo un importante impacto en el sistema competencial ya que «implicó la prevalencia temporal y materialmente acotada de las competencias estatales» (p. 25). Sin embargo, como la propia autora afirma más adelante, no hay que olvidar que los siguientes estadios jurídicos de la pandemia estuvieron presididos por una importante cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Otros autores han distinguido hasta tres momentos diferentes: un primero de centralización, durante el primer estado de alarma; un segundo de coordinación, en el que el Estado ejerció sus competencias a través de la función de coordinación prevista en el art. 149.1.16.^a CE, entre el final del primer estado de alarma y la declaración del siguiente; y un tercero de cogobernanza,

durante el segundo estado de alarma con afectación a todo el territorio estatal¹³. Es decir, aunque al principio de la crisis pandémica las competencias autonómicas sufrieran un claro retroceso, cómo se ha afrontado después muestra que «el sistema competencial puede y debe ser flexible en el Estado Autonómico» (p. 26), lo que se aborda con más desarrollo al final del libro.

Antes de entrar a valorar cómo se comportaron las salvaguardas durante la crisis del euro, se destaca el importante papel de la salvaguarda judicial y la volatilidad de la salvaguarda política. Maribel González apunta como causas de que el Tribunal Constitucional se haya convertido en un sujeto principal del Estado Autonómico, entre otras, la incompleta y transitoria regulación de la Constitución en lo que a la distribución territorial del poder se refiere o un conflicto latente entre algunos de los principales actores políticos. Pero llama la atención sobre que el destacado papel del Tribunal Constitucional «puede impactar directamente en su legitimidad ante los principales actores políticos, poniéndola incluso en riesgo» (p. 31). Y es que, a juicio de la autora, se ha pretendido que la salvaguarda judicial sustituya a la estructural debido, precisamente, a sus deficiencias en el Estado Autonómico. No hay que olvidar que, por este motivo, algunos autores, al inicio de su desarrollo, ya dijeron que el nuestro era un «Estado jurisdiccional autonómico»¹⁴.

Como se apuntaba al inicio, en el capítulo II se observa cómo han operado

las salvaguardas durante la crisis del euro y comienza con una importante afirmación: los gobiernos nacionales de los Estados miembros de la UE ganaron peso y, por tanto, los poderes regionales perdieron capacidad de influencia en las decisiones políticas derivadas de esta crisis debido a reformas relacionadas con la economía, como la adopción del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea y la previa modificación del art. 135 CE. En esta reforma constitucional se puso de relieve «la absoluta inoperancia de la salvaguarda institucional» (p. 49), debido a la nula participación de las Comunidades Autónomas en la misma.

Para la autora la crisis del euro supuso un enorme estrés para el Estado Autonómico, dado que la crisis económica se convirtió en parámetro interpretativo de las medidas políticas que se adoptaron en ese momento, lo que produjo una vis expansiva del Estado y las competencias sociales autonómicas se vieron comprometidas. Hasta entonces, el Tribunal Constitucional se había erigido como «la única salvaguarda del principio autonómico» (p. 60), pero en esta crisis avala los recortes de prestaciones sociales que las Comunidades Autónomas quisieron impedir, adoptando medidas de contención a los mismos que se declararon inconstitucionales. A juicio de la autora, en ese momento se produjo un importante cambio en la jurisprudencia constitucional porque el art. 149.1.1.^a CE ya no operaba como estándar mínimo que las Comunidades Autónomas pudieran superar. En el libro se pone un claro ejemplo con el caso de la vivienda, donde además se dio un importante valor a informes y normas de *soft law* para depurar algunas leyes autonómicas en relación con esta materia.

Por tanto, y a modo de conclusión de este capítulo, se resalta que la capacidad de control del Estado respecto de decisiones

13 BIGLINO CAMPOS, P., «El impacto de la COVID en la distribución de competencias», TUDELA ARANDA, J. (Coord.), *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pp. 23-33.

14 ARAGÓN REYES, M. «¿Estado jurisdiccional o autonómico?», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 16, 1986, pp. 7-12.

de las Comunidades Autónomas fue impulsada en la crisis del euro y que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque éste fuera el único que actuara como salvaguarda de la autonomía política, dio prioridad a los objetivos económicos en detrimento de los sociales.

El último capítulo, previo a las conclusiones, tiene por título una pregunta: el Estado Autonómico ¿sólido y flexible? En él se pone de relieve que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional durante la crisis del euro es débil, y muestra de ello son los numerosos votos particulares en sus sentencias durante este período. Por eso la autora piensa que «la salvaguarda judicial sería lo suficientemente flexible para que, pasada la última crisis, el principio autonómico se pueda adaptar a la nueva situación» (p. 113).

También se pone de manifiesto que la situación ha variado, sobre todo desde 2018 con el cambio de Gobierno estatal porque, a partir de entonces, la salvaguarda política ha interactuado mucho más con la judicial, sobre todo a través del mecanismo establecido en el art. 33.2 LOTC. El aumento de acuerdos alcanzados gracias al procedimiento previsto en este precepto ha disminuido la conflictividad constitucional y se ha podido comprobar que existe una gran dependencia entre la salvaguarda política y la correlación de fuerzas entre los partidos de ámbito estatal y los partidos nacionalistas.

Precisamente en este capítulo se propone una mayor cooperación intergubernamental como salvaguarda de la autonomía política. Para ello se pone como ejemplo la virtualidad de la Conferencia de Presidentes durante el segundo y tercer período de la crisis del COVID-19, a los que se ha hecho referencia al comienzo de estas líneas. Por eso, la profesora González Pascual propone su necesaria institucionalización «mediante la creación de un Secretariado Permanente

de la Conferencia de Presidentes que prepare las cuestiones a tratar, impulse los acuerdos y traslade los mismos una vez alcanzados a las instituciones responsables» (p. 125).

La actual crisis del COVID-19 se observa como una posible oportunidad para una creciente coordinación, de manera totalmente opuesta a la gestión de la crisis del euro. Debido a ello, la autora valora positivamente el nombramiento como autoridades competentes delegadas a los Presidentes autonómicos en el segundo estado de alarma que afectó a todo el territorio estatal. Esta opinión es también compartida por algún sector de la doctrina, que considera ajustado a la Constitución¹⁵.

Me permito hacer una pequeña reflexión acerca de esta última afirmación. No soy tan optimista como la autora. Justamente la falta de colaboración entre una Comunidad Autónoma concreta, la de Madrid, y el Estado, tuvo como consecuencia la declaración de un estado de alarma, previo al segundo que afectó a todo el territorio, que estuvo vigente en algunos municipios de esta Región. Y, además, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional la delegación en los Presidentes autonómicos realizada por el Real Decreto 926/2020. Creo, en este caso, que es más importante la seguridad jurídica de los ciudadanos y la defensa de sus derechos fundamentales. Estoy de acuerdo con García Mahamut cuando afirma que esta adopción de un conjunto de medidas territorialmente desconectadas «ha generado en ocasiones una desigualdad de trato restrictiva de derechos difícilmente comprensible para los ciudadanos»¹⁶.

15 AJA FERNÁNDEZ, E. y GARCÍA ROCA, J. «Valoración general», *Informe de las Comunidades Autónomas 2020*. Observatorio de Derecho Público, IDP Barcelona, 2021, p. 19.

16 GARCÍA MAHAMUT, R., «La problemática jurídico-constitucional que plantea el segundo

En relación con lo anterior, se pone en valor el hecho de que acudiera como invitada a la Conferencia de Presidentes del 27 de octubre de 2020 la Presidenta de la Comisión Europea para debatir acerca de los fondos *Next Generation EU*. Sin embargo, los Ejecutivos autonómicos ya han mostrado serias preocupaciones acerca de su falta de intervención en la elaboración de los planes sobre el uso de estos fondos. En el último Foro de las Autonomías, celebrado en el Senado el 21 de octubre de 2021, los responsables políticos invitados a la mesa sobre el diseño y el despliegue de este programa llamaron la atención sobre el hecho de que parecía que el papel de las Comunidades Autónomas se estaba limitando a la gestión de estos recursos y que el Estado no estaba contando con ellas en la elaboración de las medidas a llevar a cabo.

El libro finaliza con una serie de conclusiones. La primera y más general es que en todos los sistemas federales o, más ampliamente, en los Estados con descentralización territorial del poder, existen salvaguardas del principio federal o, en nuestro caso, del principio autonómico. Pero cada una de ellas actúa de manera diferente en cada sistema.

En nuestro Estado Autonómico, a juicio de la autora, estas salvaguardas son altamente disfuncionales. González Pascual señala que la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales es insuficiente, que el Tribunal Constitucional se ha vuelto un actor imprescindible en nuestro ordenamiento territorial debido a la falta de claridad del sistema de competencias o que el sistema

de partidos y, por tanto, la salvaguarda política está condicionada por los ciclos electorales y «es extremadamente volátil» (p. 140). Además, se ha visto cómo la crisis económica más fuerte de los últimos años, la del euro, ha traído consigo una jurisprudencia centralizadora del poder. Pero no es menos cierto que dicha jurisprudencia es sumamente débil por lo que, como se manifiesta, es probable que no perdure.

La reflexión final tiene que ver con la actual crisis que estamos viviendo, la del COVID-19. Se afirma que la gestión cooperada de la pandemia —tras el primer estado de alarma— «ha introducido una enorme flexibilidad y capacidad de adaptación al sistema autonómico, para afrontar la mayor crisis en la que se ha visto inmerso» (p. 143). Y se apuesta por una respuesta aún más coordinada a lo que resta de crisis pandémica: «la cooperación intergubernamental se erige en un complemento indispensable para la efectividad del Estado en su conjunto y la perseverancia de la autonomía política en una situación de seria crisis no solo sanitaria, sino también socio-económica» (p. 143), lo que supone sin dudas un enorme desafío.

Quien se acerque a esta obra encontrará en sus páginas un enorme trabajo acerca de la operatividad de las salvaguardas federales en nuestro sistema autonómico. Una investigación necesaria y de máxima actualidad que pone el foco sobre los fallos de nuestro sistema y la necesidad de aprender de la experiencia, para así reforzar el papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de crisis, como por ejemplo en la que estamos inmersos desde marzo de 2020.

ANDRÉS IVÁN DUEÑAS
CASTRILLO

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid*

estado de alarma y el final de su vigencia: ¿una vulneración reiterada de derechos fundamentales en la España autonómica», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 48, 2021, p. 256.

ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO y ROSA MARÍA FERNÁNDEZ RIVEIRA (Dirs.). *Reflexiones para una democracia de calidad en una era tecnológica*, Dykinson, Pamplona, 2021.

JORDI BARRAT I ESTEVE y MIGUEL PÉREZ MONEO (Eds.), *La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico*, Aranzadi, Madrid, 2019.

La digitalización de las relaciones sociales ha llegado también a la vida política y, de manera particular, a las dinámicas de los partidos políticos y parlamentos. Es precisamente este fenómeno *digitalizador* de la política lo que el lector e investigador se puede encontrar en las obras objeto de esta recensión, que nos sitúan ante estudios rigurosos acerca de la evolución en la incorporación de las nuevas tecnologías en lo que puede suponer una nueva era en la política tal y como la conocemos, abordando casos concretos en los que se expone cómo los partidos políticos han incorporado las nuevas tecnologías a sus sistemas de decisión y de elección de dirigentes. Así mismo, la relación del impacto que la pandemia de la COVID-19 ha tenido en nuestro sistema representativo con el ejercicio de la función representativa con el uso de medios tecnológicos aporta una visión diferente y renovada de los usos y costumbres parlamentarios, lo que obliga al lector también a plantearse a futuro si los cambios acelerados por una situación excepcional no han llegado para quedarse.

La incorporación de nuevos métodos para facilitar el voto de los afiliados de las formaciones políticas está vinculada a las demandas de mayor participación en su interior, conectándose con «clara tendencia a ejecutar estas exigencias democráticas en su modalidad directa»¹⁷. La incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación ha contribuido, sin duda, a la transformación paulatina del funcionamiento de los partidos políticos,

como forma eficaz de mantener el vínculo permanente con los electores y con sus afiliados o militantes. El avance en la digitalización de los partidos políticos obedece a factores externos e intra-partidistas, así como en función del modelo de partido. Pero, sobre todo, implica un cambio en la competición partidista y un cambio en la forma en que se organizan las formaciones políticas: se empieza a hablar de ciber-activistas en vez de afiliados clásicos pasivos, la disminución sustancial de costes en la difusión masiva de los mensajes que se lanzan, cambios en los procesos de tomas de decisión (selección de líderes y candidatos, y consultas internas sobre decisiones relevantes) y la articulación de procesos más directos y constantes para la rendición de cuentas ante los afiliados¹⁸. La ausencia de confianza o, incluso, el incremento de la desconfianza hacia el funcionamiento de los partidos políticos en las últimas décadas también ha provocado que los partidos políticos apuesten por este tipo de fórmulas de comunicación vía nuevas tecnologías, puesto que sobre todo permite reducir distancias para atender mejor las demandas ciudadanas. Para ello, es preciso más democracia interna en los partidos permitiendo más participación, más transparencia y procesos abiertos para la participación y la deliberación¹⁹.

18 BARBERÀ ARESTÉ, O., «Decidir de otra manera: la transformación de los modelos de partido ante las nuevas tecnologías», *La digitalización...*, pp. 47-64.

19 PÉREZ-MONEO, M., «Nuevas tecnologías, democracia interna y partidos políticos», *La digitalización...*, pp. 65-82.

17 BARRAT I ESTEVE, J., «Partidos políticos y voto electrónico», *La digitalización...*, p. 19.

Las indudables ventajas que supone la incorporación de las nuevas tecnologías para reducir el distanciamiento entre representantes y representados, electores y ciudadanos y partidos políticos, también presenta amenazas si no se establece una adecuada regulación. De hecho, el desarrollo de las campañas electorales ha variado notablemente en la última década con la interacción masiva de actores individuales y colectivos a través de las redes sociales. La ausencia de una regulación en torno a los sujetos que intervienen, el contenido compartido, los espacios utilizados y el uso de datos durante la campaña electoral con capacidad de influir en ella, es un grave peligro para la vida democrática, por lo que se requiere introducir novedades legislativas para su adaptación al nuevo entorno tecnológico²⁰.

Una de las principales novedades incorporadas a la vida interna de los partidos políticos en los últimos años es la introducción del voto electrónico en las principales tomas de decisión. Ahora bien, el concepto de voto electrónico no es unívoco, si bien puede vincularse a todo el proceso entre el registro de votantes y la divulgación de resultados, lo que en realidad abarcaría todo el proceso electoral. El recurso del voto electrónico como un instrumento para la toma de decisiones debe responder a cuestiones importantes que garanticen su validez como es la posibilidad de verificarlo, pero también que el elector ejercite su derecho al sufragio de manera libre y secreta²¹. Es preciso, por ello, contar con un marco normativo claro y garantista que permita a las formaciones políticas

llevar a cabo procesos de votación electrónica, lo que puede resolverse acudiendo como referencia a estándares fijados por la Comisión de Venecia²² y la Recomendación del Consejo de Europa de 2017²³. Además, dos capítulos de la obra editada por los profesores Barrat i Esteve y Pérez-Moneo, permiten estudiar desde el punto de vista teórico en los procesos electorales *on line* llevados a cabo por los partidos políticos en Cataluña²⁴. También prosigue la obra con el necesario análisis de las garantías que debe ofrecer el voto electrónico en la vida interna de los partidos a pesar de que su introducción se haya producido sin apenas debate²⁵, los estudios de caso en partidos políticos españoles (Podemos²⁶, CUP²⁷, Ciudadanos²⁸ y ERC²⁹) y la exten-

22 SÁNCHEZ NAVARRO, A.J., «Democracia representativa, partidos políticos y selección de candidatos: estándares internacionales, y sus límites», *La digitalización...*, pp. 115 y ss.

23 FERNÁNDEZ RIVIERA, R.M., «La Recomendación de 2017 del Consejo de Europa sobre e-voting. Soft Law con un gran potencial», *La digitalización...*, pp. 127-149.

24 GARROTE DE MARCOS, M., «Procesos electorales on line en los partidos políticos. Una foto fija (y panorámica) de los partidos de Cataluña», *La digitalización...*, pp. 151-173.

25 BARRAT I ESTEVE, J., «Garantías del voto electrónico en los partidos políticos», *La digitalización...*, pp. 175-188.

26 MARTÍNEZ DALMAU, R., «Participación electrónica, primarias, selección de dirigentes y consultas en Podemos», *La digitalización de los partidos políticos...*, pp. 191-210.

27 NOGUERA FERNÁNDEZ, A., «¿Redefinición del modelo de los partidos políticos o redefinición del modelo de democracia? Asamblearismo digital y democracia interna en el caso de la CUP», *La digitalización...*, pp. 211-231.

28 CASTELLÀ ROCA, J., «El voto electrónico de Ciudadanos en las primarias de Castilla y León», *La digitalización...*, pp. 233-240.

29 RENU, J.M., «Esquerra Republicana de Catalunya: la apuesta decidida por el voto por Internet», *La digitalización...*, pp. 241-246.

20 RUBIO NÚÑEZ, R., «The trolls of democracy. Elections and new voting technologies», *La digitalización...*, pp. 83-105.

21 BARRAT I ESTEVE, J., «Partidos políticos y voto electrónico», *La digitalización...*, pp. 28-35.

sión de esta tecnología en países como Estonia³⁰ y Canadá³¹ que destacan por su nivel de desarrollo. Por último, esta obra adquiere mayor valor e interés por la visión que aportan desde la experiencia los proveedores técnicos de los sistemas utilizados por los partidos políticos para el voto electrónico.

Por otro lado, la obra dirigida por los profesores Sánchez Navarro y Fernández Riviera, nos ofrece una visión más teórica y actual de la presencia tecnológica en nuestra democracia. Sobre todo, destacamos la actualidad de la obra porque tiene en consideración los efectos que la pandemia de la COVID-19 ha provocado y su relación con las nuevas tecnologías, al menos en tres ámbitos que se corresponden con las tres grandes partes en que se divide la obra: la formación de la opinión pública, la participación política y los parlamentos, y el efecto sobre los procesos electorales. Como singularidad, cada una de las partes se inicia con una entrevista con una personalidad relevante con responsabilidades en el pasado o en la actualidad³², que sirven de introducción para que el lector pueda conocer una visión más práctica y menos teórica de las cuestiones que se aborden en cada parte. La cohesión en el desarrollo de la obra, la rigurosidad con que se abordan los temas y, sobre todo,

la claridad expositiva de los diferentes autores, la convierten en lectura imprescindible para entender buena parte de los cambios que se han producido en las democracias occidentales, como la nuestra, que se dirigen inexorablemente a la convivencia con las nuevas tecnologías, habiendo sido la pandemia cuyos efectos todavía vivimos un acelerador de este proceso de transformación sin retorno.

En la primera parte, destacan los estudios dedicados a la formación libre de la opinión pública en la sociedad tecnológica y el riesgo que puede generar la proliferación de contenidos difundidos por las redes sociales que se relacionen con lo que se ha denominado *posverdad*, *fake news*, o desinformación, consecuencia también de la crisis de los medios de comunicación tradicionales; lo que es objeto de interés por parte de las instituciones europeas³³ por el riesgo que ello supone para el sistema constitucional, sobre todo porque es terreno abonado para el surgimiento de movimientos populistas³⁴. Especialmente, como indicábamos antes, esta capacidad de influencia de las redes sociales que ya forman parte de nuestras vidas cotidianas es especialmente sensible en los procesos electorales, donde se produce un debate social constante en tiempo real y escasez de límites³⁵. Si ésta es una realidad incuestionable con visos de permanecer y ensancharse en el futuro, es preciso avanzar en la capacitación digital de la ciudadanía para evitar malos usos y abusos que supongan

30 KRIMMER, R. y DUEÑAS-CID, D., «Efecto contagio en el uso del voto electrónico en Estonia: de las elecciones a otros niveles de la administración pública y la sociedad», *La digitalización...*, pp. 247-262.

31 GOODMAN, N. y PRUYERS, S., «Political Parties and Online Voting in Canada», *La digitalización...*, *op. cit.*, pp. 263-291.

32 Entrevista a J.L. Piñar Mañas, catedrático de Derecho Administrativo y director de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) en el periodo 2002-2007; a M. Batet, actual presidenta del Congreso de los Diputados; y a M. Colmenero Méndez de Luarda, presidente de la Junta Electoral Central (JEC).

33 BUSTOS GISBERT, R., «La formación libre de la opinión pública en la nueva sociedad tecnológica: importancia y riesgos en su garantía», *Reflexiones...*, pp. 45-69.

34 SANZ MORENO, J.A., «Coronavirus (popular) contra la democracia (constitucional) o la pandemia del populismo», *Reflexiones...*, pp. 71-113.

35 BARRAT I ESTEVE, J., «Elecciones, opinión pública y autorregulación de las redes sociales», *Reflexiones...*, pp. 119.

un peligro para nuestras democracias³⁶. Pero esta capacitación tecnológica debe extenderse a los actores protagonistas del sistema representativo, esto es, los partidos políticos, que deben adaptar los procesos decisorios más relevantes de su vida interna como son, por ejemplo, la selección de candidatos a través de primarias y la oportunidad que ofrecen las nuevas tecnologías para ahondar en la exigencia constitucional de la democracia interna en el interior de los partidos³⁷.

La incorporación de la tecnología en la vida de los parlamentos engloba a los capítulos de la segunda parte de la obra que aborda la adaptación obligada que vivieron las cámaras representativas como consecuencia de las restricciones derivadas de la pandemia por la COVID-19 para garantizar su continuidad en una situación excepcional no vivida en un pasado reciente. Especialmente de interés son los estudios de caso de parlamentos nacionales de países europeos como Italia³⁸, España³⁹, Alemania⁴⁰ y Reino Unido⁴¹, donde se destaca cómo cada uno de estos países tuvo

que renunciar a elementos propios del parlamentarismo para el ejercicio de sus funciones como lo es, sin lugar a duda, la presencialidad y los debates e intercambio de posturas *in situ*, por actividades parlamentarias telemáticas o híbridas que combinaban los elementos presencial y telemático. Esta realidad que se impuso por la fuerza de los acontecimientos, sin embargo, puede haber supuesto un antes y un después en el desarrollo de la vida de los parlamentos, con la posibilidad de poder integrar la tecnología en determinados procedimientos para los que antes se desechaba o se convivía con más dudas que certezas.

Por último, la incidencia de la pandemia en los procesos electorales destaca en la tercera parte de la obra dirigida por los profesores Sánchez Navarro y Fernández Riviera, con un primer capítulo dedicado a la experiencia electoral en los procesos autonómicos en Galicia y País Vasco, sin hacer mención especial al papel de la tecnología en los mismos⁴². Sí se aborda, en el segundo capítulo de esta tercera parte, la ocasión perdida que ha supuesto la celebración de elecciones sin que se haya impulsado ninguna iniciativa para adaptar la legislación electoral española a eventualidades similares en el futuro ni, en el mismo sentido, se ha aprovechado la coyuntura para digitalizar el proceso electoral o plantear la posibilidad de implantar el voto electrónico, lo que ha supuesto una verdadera «ocasión perdida»⁴³. Lo que sí es abordado con acierto, en los últimos

36 COELLO DE PORTUGAL, J.M., «Capacitación digital y democracia en la Unión Europea: un nuevo reto para la participación ciudadana del siglo XXI», *Reflexiones...*, pp. 135-158.

37 SALVADOR MARTÍNEZ, M., «Primarias, partidos políticos y tecnología», *Reflexiones...*, pp. 175-195.

38 FASONE, C., «The Italian parliament facing the COVID-19 crisis: an example of parliamentary passivity», *Reflexiones...*, pp. 263-285.

39 FERNÁNDEZ RIVIERA, R.M., «Mandato parlamentario ejercido telemáticamente. El parlamento español, un parlamento híbrido a causa de la pandemia», *Reflexiones...*, pp. 287-309.

40 ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., «El parlamento alemán bajo la crisis sanitaria del COVID-19», *Reflexiones...*, pp. 311-334.

41 MONTESINOS PADILLA, C. y JIMÉNEZ ALEMÁN, Á.A., «El parlamento de Westminster y la crisis del COVID-19: la alternativa híbrida ante la tradición y el rampante predominio del ejecutivo», *Reflexiones...*, pp. 335-373.

42 DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «Elecciones en tiempos de pandemia: la experiencia de las elecciones gallegas y vascas de 2020», *Reflexiones...*, pp. 383-402.

43 SÁNCHEZ NAVARRO, Á., «Pandemia, elecciones y voto electrónico: una ocasión perdida», «Elecciones en tiempos de pandemia: la experiencia de las elecciones gallegas y vascas de 2020», *Reflexiones...*, pp. 43 y ss.

capítulos, es el peligro y el perjuicio provocados por la desinformación en las elecciones⁴⁴, la necesaria protección de los datos personales relativos a las opiniones políticas⁴⁵ y la evolución del papel de la tecnología en la historia de los procesos electorales⁴⁶.

En definitiva, el lector que se aproxima a estas dos obras podrá encontrar un conjunto de estudios y elementos académicos perfectos para aproximarse y ahon-

dar en torno a la nueva era democrática que se está consolidando en torno a las nuevas tecnologías. El avance tecnológico que invade los diversos aspectos de nuestra vida se ha trasladado a la política, a los partidos, a los parlamentos..., en definitiva, a prácticamente todo. La lectura de estos trabajos no sólo da cuenta de la relevancia teórica y práctica del fenómeno *digitalizador*, sino también de su impacto social en el presente y, sobre todo, en el futuro no tan lejano. El interés de las obras radica, por tanto, en su rabiosa actualidad y sientan las bases de próximos debates doctrinales en torno a las cuestiones abordadas, porque los cambios y avances analizados son parte del inicio de la transformación de nuestras democracias por la tecnología.

44 KRZYWON, A., «Integridad de los procesos electorales, desinformación e intervención del poder judicial. Comparación de los modelos», *Reflexiones...*, pp. 445-470.

45 FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., «La protección de datos personales relativos a las opiniones políticas de las personas», *Reflexiones...*, pp. 471-493.

46 SARRIAS BANDRÉS, P., «Historia de los procesos electorales y su uso de la tecnología», *Reflexiones...*, pp. 517-536.

JOSÉ LUIS MATEOS CRESPO
Profesor Asociado de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca