

La acción política en la democracia española actual*

Noelia Bueno Gómez**

La presente comunicación explica las limitaciones que el sistema político español actual impone a la acción política de los ciudadanos. Revisa los principales cauces legales para la acción política y explica cómo los ciudadanos buscan formas alternativas de hacerse oír, expresando así su ser político más allá de lo previsto institucionalmente. Concluye con el esbozo del sujeto político supuesto por el sistema político español actual (en virtud de las formas de acción política que ofrece a los ciudadanos), que no se corresponde con el sujeto de la acción política real.

Las vías legales de participación política de los ciudadanos españoles¹ son el sufragio universal, el referéndum y la iniciativa legislativa popular. Los derechos políticos se complementan con los derechos individuales recogidos por la Constitución de 1978, entre los que se encuentran la libertad de expresión y de reunión. Los ciudadanos españoles mayores de edad pueden militar en partidos políticos, ser miembros de asociaciones y sindicatos y manifestarse públicamente.

1. El sufragio universal es la principal forma de participación política en España. Al menos cada cuatro años se celebran elecciones generales a las dos cámaras de representación nacional, el Congreso y el Senado. Sólo las listas para elegir a los miembros del Senado son abiertas, lo cual quiere decir que los tres candidatos por los que vota cada ciudadano pueden pertenecer

* Este trabajo es resultado de las investigaciones llevadas a cabo gracias a la Beca FPU concedida por el Ministerio de Ciencia e Innovación y cofinanciada por el Fondo Social Europeo. Quiero mostrar mi agradecimiento por su ayuda y apoyo a los profesores de la Universidad de Oviedo Miguel Ángel Presno (Derecho Constitucional) y Benjamín Rivaya (Filosofía del Derecho).

** Universidad de Oviedo.

1 Mayores de edad, no incapacitados legalmente y con la nacionalidad española (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General). Esto incluye a españoles que llevan largo tiempo sin vivir en España y excluye a extranjeros que llevan largo tiempo viviendo en España, como pone de relieve M. A. PRESNO en «¿Quién vota, el asno o la persona», *El País*, 6 de marzo de 2008.

a diferentes partidos o al mismo, según su decisión. Las listas al Congreso son cerradas, el ciudadano sólo puede votar a uno u otro partido político². De esta manera, es el Senado, definido por la Constitución como una cámara de representación territorial pero con muy poca relevancia efectiva, la cámara con un sistema de elección más directo, el que más libertad deja a los ciudadanos para escoger. El hecho de que las listas de candidatos al Congreso sean cerradas y las de los candidatos al Senado estén igualmente ordenadas por partidos nos introduce directamente en la problemática relativa a la mediación de los partidos entre los ciudadanos y el poder político. La calidad de la representación política se ve mermada no sólo por este procedimiento de elección que beneficia a los partidos, sino también por la mediación misma de estos. Aunque el proceso de elección al Congreso fuese como el del Senado, y reconociendo que la calidad democrática de la elección mejoraría, de igual modo serían los partidos los encargados de organizar el panorama político.

Tanto la acción política de los gobernantes como la de los gobernados³ (que casi se reduce a la emisión del voto) están fuertemente condicionadas por los partidos políticos. Los ciudadanos, en la más frecuente de sus acciones políticas, la emisión del voto, están condicionados a elegir un partido u otro para la cámara representativa que más poder político ostenta. Quienes han sido elegidos para gobernar y así decidir sobre asuntos que conciernen a todos, formando parte del Gobierno y del Parlamento, son miembros de unos pocos partidos políticos. La brecha que los partidos políticos abren entre el Gobierno y el Parlamento y la ciudadanía se ve acrecentada por la poquísima variedad de partidos que tienen representación parlamentaria y que sensatamente pueden aspirar al Gobierno. Desde 1982 gobiernan dos partidos políticos, el PSOE y el PP, con tres presidentes del gobierno en 26 años. En los 31 años de democracia hemos tenido 5 presidentes, de sólo tres partidos políticos. Esto no afectaría gravemente a la calidad de la democracia si en realidad hubiese entre la ciudadanía el consenso -imposible- que estos datos parecen revelar; pensar que los ciudadanos son tan fácilmente clasificables en el terreno político supone negar la pluralidad. El sistema electoral propicia el bipartidismo,

2 Como constatan J. SINOVA y J. TUSELL en *La crisis de la democracia en España*. Madrid, Espasa, 1997.

3 Kelsen hace un fuerte hincapié en esta distinción entre gobernantes y gobernados, fundamental en un régimen representativo. H. KELSEN «Formación de la voluntad en la democracia moderna» En K. LENK. y F. NEUMANN (eds.) *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona, Anagrama, 1980. Distingue entre el «pueblo» gobernante y el «pueblo» gobernado, a propósito de la formación de la voluntad en la democracia moderna (p. 197). Dice además: «La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos» (p. 198); considera que el individuo aislado no posee existencia política positiva al no poder ejercer ninguna influencia en la voluntad general del Estado, por lo que la democracia sólo es posible cuando entre el individuo y el Estado median las colectividades que son los partidos.

beneficiando a los dos partidos nacionales mayoritarios y perjudicando al tercero y sucesivos en detrimento de los partidos autonómicos. No podemos entrar aquí en los problemas del sistema electoral español y en la manera en que éste tergiversa las elecciones de la ciudadanía. Nos quedaremos de momento con el problema de que miles de ciudadanos/as no poseen representación política, puesto que sus votos no han sido tenidos en cuenta⁴.

Además de la escasa variedad de partidos políticos que el sistema electoral actual autoriza a llegar al Parlamento al margen de lo disperso que esté el voto, el modelo mismo de partidos políticos afecta a la calidad de la democracia. Con la restauración de la democracia en España en 1977, los partidos españoles tuvieron que adaptarse a las condiciones impuestas por el proceso electoral, tratando de ser, más que fieles a su ideología, atractivos a los electores. De esta manera, la des-ideologización de los partidos que se impuso desde la Segunda Guerra Mundial llegó a España treinta años después. El modelo del partido fuertemente ideológico se cambió entonces por el denominado *catch-all*, orientado a la conquista de votantes⁵.

Las ideologías buscan hacer más previsibles las acciones de quienes las siguen. En el caso de los partidos tuvieron —y, en menor medida aún conservan— el papel de fijar las líneas de acción de sus militantes. De esta manera, el votante puede saber, más o menos, cómo actuarían los representantes de tal o cual facción en función de su adscripción doctrinal. El que un partido defienda una ideología en particular y actúe según ella conlleva una cierta garantía para sus votantes de que sus acciones, una vez en el gobierno, transcurrirán por unos determinados cauces. Aplicando el esquema a un sistema representativo, la ideología ata la acción del gobernante para que el gobernado que lo ha elegido pueda preverla y haberlo elegido en función de tal previsión. De esta manera, la representatividad opera como una sustitución del actuar de muchos por el actuar de uno solo, donde los modelos de actuación han sido agrupados en tipos, representados por las distintas ideologías.

Las ideologías impiden el ejercicio de la libertad política en toda su amplitud. En un debate entre miembros de dos ideologías distintas, cada uno tratará de imponer su criterio porque considerará que éste se deduce de su ideario, y

4 Basten los siguientes datos como ejemplo de los votos que no cuentan: en la actual configuración del Congreso, el tercer partido por número de escaños es CIU, con 10 diputados y 779.425 votos. Sin embargo, el tercer partido por número de votos es IU, que con 969.946 votos, tiene 2 diputados. Los datos proceden del Ministerio del Interior (<http://elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/index.htm>).

5 Este proceso es explicado por J. PRADERA en «La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español», p. 156. En J. TUSSELL y otros (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*. Madrid, Alianza, 1996. Quien teorizó sobre este tipo de partidos fue Otto Kirchheimer, citado por Pradera. «Este nuevo tipo de partido no pretende incorporar moral y espiritualmente a la masa sino conquistar votantes» (p. 155).

ninguno de ellos logrará convencer al otro porque raramente aceptarán razones ajenas a sus cuerpos doctrinales. Si debaten dos partidos, no habrá atención a los mejores argumentos para defender el bien común; lo que interesará a los miembros del debate será responder a los problemas de acuerdo a lo preestablecido en sus manifiestos de la mejor manera posible, contando con los ciudadanos implicados. Y ni el sistema político ni las ideologías apoyan la intervención de los ciudadanos y grupos de ciudadanos implicados en cada problema político. El sistema no ha institucionalizado estas intervenciones; para las ideologías no caben iniciativas ajenas a sus desarrollos internos.

En la actualidad se ha producido una des-ideologización de los partidos, como hemos dicho, por lo que podría pensarse que este problema se ha reducido. Pero ni la des-ideologización ha sido total (más que programas de acción, los partidos siguen ofreciendo slogans atractivos a menudo carentes de sentido) ni lo que la ha sustituido (el interés por alcanzar y/o mantener el poder) es en absoluto mejor para la calidad democrática de un país. Al des-ideologizarse, los partidos acentuaron su carácter de grupos con intereses propios. Al ser financiados con fondos públicos y optar alternativamente al gobierno (en el caso de los partidos mayoritarios) han acabado por institucionalizarse⁶, convirtiéndose en aparatos de poder jerarquizados y burocratizados fuertemente interesados en perpetuarse en el poder y expandirse.

Las ideologías condicionaban y condicionan la acción de los miembros de un partido que ostentan cargos políticos. Los intereses de partido también, con la circunstancia agravante de que tales intereses no tienen ninguna justificación de cara al electorado. Actuar en función de una ideología puede impedir la deliberación y excluir a quienes no están representados por las ideologías que discuten; actuar siguiendo los intereses del partido impide que tenga lugar la representatividad, pues a quienes representan tales gobernantes es al partido, no a la ciudadanía. La ideología o los intereses de partido coartan la acción política de los parlamentarios, que deben actuar según lo que se espera de ellos o lo que el partido les indica⁷. La acción de los ciudadanos cuando votan está restringida a la elección de un partido y las acciones del Gobierno y del Parlamento están fuertemente condicionadas por el partido al que pertenecen sus miembros. Apenas si queda lugar para la acción política, no interferida por doctrinas o intereses, para la libertad de propuesta, de diálogo razonado y de búsqueda del bien común en cada caso particular.

6 El sistema de financiación no es compatible con el principio democrático no porque sea público, sino por ejemplo por deficiencias en el control de la contabilidad, como señala M. A. PRESNO, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona, Ariel, 2000, p. 88.

7 A pesar de lo que dice el Artículo 67.2. de la Constitución: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo».

2. El referéndum como forma de participación directa de los ciudadanos está contemplado por la Constitución de 1978. Pero se trata de una medida excepcional, que no puede ser convocada por la ciudadanía, sino sólo por el Rey, previa autorización del Gobierno y aprobación por mayoría absoluta en el Congreso. Tal y como expresa el artículo 92, no tiene carácter vinculante, sino consultivo⁸, de tal manera que en cuanto a decisiones políticas el referéndum queda reducido a plebiscito. La Constitución también ordena la realización de referendos para la formación de los estatutos de autonomía⁹ (artículo 151), en cuyo caso son vinculantes, pero sólo en el sentido de que la aprobación de la mayoría de los votantes es necesaria para que salga adelante la iniciativa gubernamental. Así la ciudadanía ratifica la propuesta y si no lo hace, la Constitución prevé que el proyecto sea igualmente llevado adelante en forma de propuesta de ley, a fin de repetir el referéndum cuando las Cortes la hayan aceptado. El ciudadano tiene poco lugar para la acción política, sólo puede elegir entre ratificar una propuesta o no votar. Votar negativamente no tiene repercusión real, simplemente no se contempla que el electorado rechace la propuesta, esto es, el referéndum no tiene carácter abrogativo. También se establece la realización de referendos para modificar la Constitución, pero una vez más los ciudadanos sólo pueden ratificar la propuesta que se somete a su examen, no abrogarla.

A estas limitaciones de lo legislado para el uso de referendos se une el hecho de que tampoco aquí se evita la mediación de los partidos. En el último referéndum celebrado en España, el 20 de febrero de 2005, planteado para consultar a los ciudadanos acerca del Tratado de aprobación de la Constitución Europea¹⁰, fueron los partidos políticos quienes organizaron la campaña

8 Artículo 92.1 de la Constitución Española: «Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos».

9 Y referendos para modificar dichos estatutos, en la misma línea (artículo 152).

10 Dice el preámbulo del Real Decreto 5/2005, de 14 de enero, por el que se somete a referéndum consultivo de la nación la decisión política de ratificar el tratado por el que se establece una constitución para Europa: «Aun cuando la ratificación por parte de España hubiera podido realizarse por el procedimiento previsto en el artículo 93 de la Constitución Española, es decir, mediante la aprobación de una ley orgánica en las Cortes Generales, sin otros trámites, el Gobierno considera que la importancia política del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en la medida en que sienta las bases para una nueva etapa del proceso de integración europeo, así como la necesidad de hacer partícipe a la sociedad en este proceso, hace aconsejable consultar, además, a los ciudadanos para que estos expresen libremente su parecer sobre la aprobación del Tratado antes de someterlo a su ratificación en las Cortes Generales». En primer lugar, resulta equívoco que aparezca la palabra «ratificación» en el nombre dado al Real Decreto, pues está claro que el referéndum es consultivo, no ratifica una iniciativa propuesta, sino que sólo es una expresión de la voluntad de los votantes. En segundo lugar, el párrafo indicado deja claro que es el Gobierno quien ha decidido llevar a cabo el referéndum, queriendo mostrar así sus *buenas intenciones* democráticas.

electoral. La Administración General del Estado realizó la campaña informativa establecida por la ley para dar a conocer la fecha, la pregunta a que se refería el referéndum y otros temas de procedimiento. Sólo los partidos organizaron la propaganda electoral, y sólo aquellos partidos con representación en la Cámara recibieron ayudas públicas para desarrollar la campaña¹¹. La Administración no propuso, por poner un ejemplo, la realización de debates informados entre los ciudadanos que permitiesen sacar a la luz argumentos y contra-argumentos. Únicamente se subvencionó la propaganda electoral, no el debate, sólo un «sí» o un «no» seguido de un slogan.

3. Con respecto a la iniciativa legislativa popular, la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a hacer proposiciones de ley¹², siempre con el respaldo de al menos quinientas mil firmas acreditadas y con importantes restricciones relativas al contenido¹³. La iniciativa legislativa popular no está autorizada para las materias propias de leyes orgánicas (es decir, las relativas a los derechos fundamentales, las libertades públicas, las aprobadas por los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y otras como Defensor del Pueblo, sucesión a la Jefatura del Estado, etc¹⁴), para las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia, a la planificación de la actividad económica y la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales. De esta manera, las materias susceptibles de ser legisladas por iniciativa popular quedan muy reducidas y la ciudadanía queda excluida de algunas de las decisiones legislativas más fundamentales, como las relativas a los derechos y libertades, el régimen electoral o la reforma jurídica. Un problema añadido a éste es el elevado número de firmas exigidas por la legislación.

Después de diversas propuestas rechazadas por el Congreso por distintos motivos (a menudo un número insuficiente de firmas), en 1999 se aprobó la primera ley cuyo origen estaba en la iniciativa legislativa popular. Se trata de una reforma de la Ley de Propiedad Horizontal 8/1999 de 6 de abril¹⁵, que regula lo concerniente a las comunidades de propietarios.

11 RD 6/2005 de 14 de enero.

12 Artículo 87.

13 La iniciativa legislativa popular está regulada por Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, modificada por Ley Orgánica 4/2006.

14 Explicado por M. A. PRESNO, Op. Cit., 36.

15 Véase sobre la iniciativa legislativa popular y su práctica F. ASTARLOA, «La iniciativa legislativa popular en España», *UNED, Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-12, 2º semestre de 2002-1er semestre de 2003, 273-321.

4. La ciudadanía española apenas si posee cauces de participación política activa, ni fuera ni dentro de un partido político. Fuera tiene muy poco margen de maniobra. Dentro está condicionada por la ideología o los intereses de su partido. Pero no ha renunciado a su libertad política. En ciertos casos actúa, y sabe cómo hacerlo. Ocurre cuando emprende una acción de protesta, rechazo, apoyo, o toma la palabra. Demuestra así que la llamada desafección política no es más que desinterés ante una forma de gobernar demasiado interesada, ideologizada o tecnificada y que sabe ejercer, igual que siempre, sus capacidades políticas, que piensa (a veces) que su bien particular pasa por el bien común¹⁶. Un sistema político que pone tantas trabas a la acción o la palabra políticas de sus ciudadanos debe mejorar mucho su calidad democrática si no quiere poner en peligro la autonomía de estos.

El sujeto que prevé la legislación actual es poco político. Está pensado que delegue en otros sus asuntos políticos, que no interfiera, que no actúe. Hay cauces legales mínimos para una acción directa, lo cual la convierte en una empresa hercúlea, y en gran número de materias tal acción es simplemente ilegal. El sujeto político que presupone la legislación actual no posee una gran formación, ni política ni de otro tipo. De lo contrario, no se explica el abuso de slogans durante las campañas, orientados a mover a los ciudadanos/as pero no a despertar su capacidad de debate o la reflexión

Sin embargo, el sujeto es político y actúa como tal. En la España actual existe cierto espacio político al alcance de todos, posibilitado por la libertad de expresión. Encontramos interesantes debates sobre temas de política nacional especialmente en la prensa (no tanto en televisión, radio e Internet, si se exceptúan ciertos programas más especializados). También se ponen en marcha las iniciativas populares más diversas para ejercer una libertad política que la mera emisión del voto no satisface. Ocurre masivamente en situaciones límite, como por ejemplo tras el asesinato de Miguel Ángel Blanco por ETA el 10 de julio de 1997, cuando más de seis millones de personas se manifestaron en todo el país, espontáneamente o bien convocadas por asociaciones pacifistas¹⁷. En ciertas ocasiones el sujeto político revela que la soberanía popular está efectivamente en el pueblo. Ocurre por ejemplo cuando hay un vuelco electoral que rompe con las estadísticas de voto previstas, cuando hace propuestas para modificar la legislación o para plantear iniciativas políticas

16 Se refiere a la desafección política or ejemplo J. ARANGO, «Desafección política y calidad de la democracia». *Revista de Occidente*, nº 227, 2000, p. 9. Mantiene que la desafección «se explica porque los mínimos [democráticos] ya no bastan. Los ciudadanos no se conforman con la mera existencia de la democracia, que se da por hecha: exigen, siquiera sea en términos imprecisos, una vida democrática de mayor calidad».

17 Datos de *El País*, 17/07/1997.

(aunque no sean admitidas a trámite) o cuando sale a la calle espontáneamente para reivindicar algo, sin banderas o con tantas distintas que el componente ideológico ha quedado superado por el diálogo y el entendimiento. Todas estas acciones son directas, son políticas porque se refieren a asuntos relativos a asuntos públicos que conciernen a todos, y son libres porque no son impulsadas por poderes ocultos. A veces son discursivas y a veces no.

El sujeto político español actual no se corresponde con el previsto por el sistema político institucionalizado. Si esto es realmente así, ese sujeto político real, el capaz de actuar, será quien ejerza las presiones oportunas para que las instituciones se vayan adecuando a él. Mientras tanto, lo mejor que se puede hacer por la salud de la democracia española, por ahora demasiado encorse-tada por las ideologías y demasiado reacia a aceptar la participación política directa de los ciudadanos, es favorecer la educación política. Si entendemos la política como un ejercicio de libertad y expresión, de debate argumentado orientado a la búsqueda del bien común, entonces la mejor educación política posible es la que despierta la capacidad de cada uno de pensar por sí mismo y de ponerse en los lugares de otros.