

# GOBERNABILIDAD, SISTEMA PARLAMENTARIO Y FÓRMULA ELECTORAL LA CRISIS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Carlos Ruiz Miguel<sup>1</sup>

## Licença CC BY:

Artigo distribuído sob os termos Creative Commons, permite uso e distribuição irrestrita em qualquer meio desde que o autor credite a fonte original.



**Resumen:** La gobernabilidad es el objetivo de todo sistema político y en ocasiones el sistema parlamentario es criticado por obstaculizarla. La fórmula electoral constituye el elemento esencial que explica algunas disfunciones en la gobernabilidad de ciertos sistemas parlamentarios. El caso de España es una buena ilustración de ello.

**Palabras clave:** Elecciones, Crisis política, Gobernabilidad, Sistema electoral

## INTRODUCCIÓN

El Derecho Comparado tiene, cuando menos, dos utilidades prácticas: de un lado, permite conocer instituciones que funcionan bien en otros sistemas abriendo la puerta a su eventual importación; y de otro permite conocer qué instituciones funcionan mal en otros sistemas alertando del riesgo de una eventual importación de estas. El sistema español tiene instituciones muy positivas, pero otras muy negativas. Quizá el aspecto más negativo es, precisamente, la articulación entre el cuerpo electoral y el parlamento y el gobierno.

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela desde el año 2001. Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas, se doctoró en la Universidad Complutense de Madrid en el año 1992. Es también Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política y Profesor Jean Monnet de la Comisión Europea.

Para abordar este problema este trabajo parte de las preguntas de qué son y para qué sirven las elecciones (1) para luego indagar en el problema de la crisis política española de los últimos años. Para entender la cuestión de la actual crisis del régimen de la Constitución de 1978 se parte de un análisis de las posibles deficiencias del sistema constitucional español (2) que se estima que derivan de algunas restricciones al principio democrático (2.1), de la “democracia de partidos” (2.2) y de la degradación de la Constitución en buena medida en una “Constitución de papel” por causa de diversas mutaciones constitucionales (2.3). Tras ello, se examinan las etapas básicas de la crisis (3), que estallaría con las protestas del 15-M de 2011 (3.1), para desembocar en la esperanza frustrada de la legislatura 2011-2015 que ha conducido al colapso (3.2). A partir de ahí, se sugiere una nueva articulación entre el cuerpo electoral y los poderes del Estado para satisfacer mejor las tareas de gobernación del Estado (4). La conclusión de ello es que el principal problema constitucional español no es, aunque pueda parecerlo, la articulación territorial del Estado, sino la articulación democrática del pueblo introduciendo una fórmula electoral mayoritaria (5).

## 1. ELECCIONES: ¿POR QUÉ, DE QUÉ Y PARA QUÉ?

Las elecciones son uno (pero no el único) de los instrumentos que existen para la selección del personal que desarrolla determinadas funciones en entidades colectivas, ya sean del ámbito privado (elección de los miembros del consejo directivo de una empresa por sus accionistas), ya sea en el ámbito público. Naturalmente, en este trabajo vamos a centrarnos en las elecciones como método de selección de personal para el ejercicio de determinadas funciones públicas. Tres consideraciones previas deben hacerse: (1) ver qué funciones pueden cumplir unas elecciones; (2) enmarcar las elecciones como uno, entre otros, de los posibles sistemas de selección del personal; y (3) recordar qué tipo de magistraturas u órganos pueden ser cubiertos con elecciones.

## 1.1. ¿QUÉ TIPO DE FUNCIONES PUEDEN CUMPLIR UNAS ELECCIONES?

Vallés y Bosch han sintetizado bien las funciones que cumplen las elecciones y que son tres: (1) producir representación, (2) producir gobierno y (3) producir legitimidad<sup>2</sup>. Hoy en día parece que sólo se admite la legitimidad democrática, lo que no era el caso en otras épocas en las que existía el principio de legitimidad monárquico-dinástica que, como nos recuerda Schmitt, valió hasta entrado el siglo XX como la legitimidad por antonomasia<sup>3</sup>. Por ello, en este trabajo nos concentraremos en las otras dos funciones: la de producir representación y la de producir gobierno.

A este respecto no es ocioso aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de "representación". El concepto de representación es extraordinariamente anfibológico. Pitkin ha ofrecido hasta cinco sentidos de representación: (1) como cesión de autoridad -por influencia del concepto jurídico-privado-, (2) como descripción, (3) como evocación, (4) como actuación "en interés de" y, finalmente, (5) como responsabilidad<sup>4</sup>. A menudo se alude a la "representación" (sobre todo en relación al Parlamento) con el significado de "descripción" o "reflejo" del cuerpo electoral. Pero ya advirtió Kelsen que esta idea de representación es muy insuficiente. En efecto, para ser coherente, aparte de buscar una proporcionalidad máxima debería otorgar una duración limitadísima al mandato para que el parlamento pudiera reflejar las rápidas mutaciones de la voluntad popular<sup>5</sup>.

Pero todos estos sentidos en modo alguno agotan la teoría de la representación. No puede omitirse que la representación puede entenderse también, como brillantemente lo ha hecho Schmitt, como una *complexio oppositorum* dado que "la personificación del pueblo y la unidad del Parlamento en cuanto es su representante, significan que al menos existe la idea de una *complexio oppositorum*, esto es, reducción de la multiplicidad de intereses y partidos a una unidad que está pensada representativa y no económicamente"<sup>6</sup>.

2 VALLÈS CASADEVALL, J.M. y BOSCH GUARDELLA, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 16-28.

3 SCHMITT, C., "Legalidad y legitimidad", en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar, FCE, México, 2001, p. 245 ss. (p. 255).

4 FENICHEL PITKIN, H., *El concepto de representación*, trad. de Ricardo Montoro Romero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 52 ss.

5 KELSEN, H., *Teoría general del Estado*, trad. De Luis Legaz Lacambra, Labor, Barcelona, 1934, p. 441.

6 SCHMITT, C., *Catolicismo y forma política*, estudio preliminar y traducción de Carlos Ruiz Miguel, Tecnos, Madrid, 2000, p. 33.

## 1.2. LAS ELECCIONES COMO UNO DE LOS SISTEMAS EXISTENTES PARA LA SELECCIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Este fue un problema ya tratado en la práctica y en la obra de los pensadores políticos tanto antiguos como modernos. Es conocido que en Atenas las funciones públicas se llevaban a cabo directamente por la asamblea de los ciudadanos o por personas elegidas por dicha asamblea. Pero la elección (procedimiento ya conocido, como se ha visto, en la antigua Atenas) no fue una técnica considerada como la preferible. Así, por un lado, Platón consideraba que lo ideal era un gobierno de filósofos-reyes, o reyes-filósofos debidamente formados entre quienes reunieran determinadas cualidades naturales, siendo misión de los filósofos designar las personas y cualidades adecuadas para la custodia de una ciudad<sup>7</sup>. Por su parte, Aristóteles consideraba que entre los medios existentes para proveer las magistraturas en una democracia se hallaba el de “que todas las magistraturas sean elegidas entre todos” y el que “las magistraturas se provean por sorteo”<sup>8</sup>. En los albores del pensamiento político moderno, Montesquieu fue aún más lejos que Aristóteles y no dudó en afirmar que la elección por sorteo es propia de la democracia, mientras que la designación por elección correspondía a la aristocracia<sup>9</sup>. Esta idea fue compartida y enriquecida por Rousseau, que afirmó que en una verdadera democracia todo cargo (toda magistratura) no es una “ventaja”, sino una “carga” que no se puede imponer a un particular en perjuicio de otro, de suerte que la ley sólo puede imponer ese cargo/carga a quien recaiga por sorteo. Para el ginebrino, si todos en una democracia tienen la misma condición jurídica, con el sorteo se evita una elección que depende de una voluntad humana con lo que se evita una aplicación singular que altere la universalidad de la ley<sup>10</sup>.

7 PLATÓN, *La República*, traducción de José Manuel Pabón y Manuel Fernández-Galiano, Altaya, Barcelona, 1993, 374e (p. 89).

8 ARISTÓTELES, *Política*, edición bilingüe y traducción de Julián Marías y María Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, libro VIII (VI), 1317b (página 250).

9 MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Barrillot & fils, Ginebra, 1748, libro II, cap. II, p.17.

10 ROUSSEAU, J.J., *Du contrat social*, Chez Marc Michel Rey, Amsterdam, 1762, libro IV, capítulo III, p. 247.

### 1.3. ¿QUÉ TIPO DE MAGISTRATURAS PUEDEN CUBRIRSE MEDIANTE LAS ELECCIONES?

Aunque ya Locke habló de la separación entre poderes<sup>11</sup>, será Montesquieu quien distinga la existencia de estos “tres” poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial<sup>12</sup>. La categorización de Montesquieu quedará avalada como clásica hasta nuestros días. Una vez que consideramos cuales son los distintos órganos o poderes que ejercen las diferentes funciones públicas, la siguiente cuestión es la de determinar cómo se seleccionan las personas que deben desarrollarlas. La historia y el Derecho Comparado nos muestran tres tipos de casos: uno, en el que las magistraturas de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se cubren mediante elecciones (los Estados Unidos de América serían un ejemplo); otro, en que las elecciones sirven para designar a los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo (Francia); y finalmente, el caso en que las elecciones sólo se utilizan para designar a los titulares del poder legislativo (sistemas parlamentarios, como España)<sup>13</sup>.

En este momento la ciudadanía parece que sólo acepta la elección directa (y no otros procedimientos como el sorteo) como única forma de seleccionar a los titulares de, al menos, el poder legislativo, satisfaciendo la necesidad de producir representación con legitimidad. Partiendo de ese dato, hay que considerar en qué medida un tal sistema en el que el poder ejecutivo es elegido por un poder legislativo elegido fundamentalmente para producir representación satisface adecuadamente la necesidad de producir gobierno. Y en caso de que no sea así, cómo debería producirse ese gobierno.

## 2. DEFICIENCIAS POLÍTICAS DE ALGUNOS ESTADOS CONSTITUCIONALES: ESPAÑA COMO ILUSTRACIÓN

Durante el siglo XXI estamos asistiendo al fenómeno de varios Estados constitucionales que, pese a tener decenios de vida, están experimentando transformaciones o crisis. Esas crisis se identifican generalmente con el auge

11 LOCKE, J. *Two treatises of government*, Awnsham and John Churchill, Londres, 1698 (6ª ed., 1ª ed., 1690), libro II, cap. XII (§§ 143, 144, p. 277-278), cap. XIII (§ 150, p. 282), cap. XIV (§ 159, p. 291).

12 MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Barrillot & fils, Ginebra, 1748, tomo I, libro XI, cap. VI (p. 244 ss.).

13 Un caso singular fue el sistema israelí de “presidencialismo parlamentario” que previó la elección directa del primer ministro en el marco de un sistema parlamentario. El sistema se introdujo en una reforma de la “Ley Fundamental” aprobada en 1992, pero fue derogada en 2001. Cfr. NAVOT, S., *Constitutional Law of Israel*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2007, p. 23-25.

del “populismo”, de izquierda o derecha, ya se encarna en figuras individuales o en partidos o movimientos. En este contexto se encuentran las deficiencias estructurales que están causando más disfunciones: las restricciones al principio democrático y la democracia de partidos. Pero, a mi entender, esta situación no sólo se explica por algunas deficiencias en el diseño de ciertos Estados constitucionales, sino también por dos problemas meta-estructurales: las mutaciones constitucionales a través de la “práctica jurídico-estatal” y el multiculturalismo<sup>14</sup>.

## 2.1. RESTRICCIONES AL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Ya Kelsen advertía que el parlamentarismo imponía restricciones al principio democrático en aras del principio de división del trabajo<sup>15</sup>. En los distintos países que han asumido el modelo de una democracia liberal o constitucional, el principio democrático está sometido a diversas condiciones o restricciones, distintas según cada Estado. Pero el régimen establecido por la Constitución de 1978 establece restricciones al modelo democrático que, a nuestro juicio, superan a las que se hallan en los otros regímenes políticos mencionados.

**2.1.1.** La primera restricción al principio democrático afecta a la función de “producir gobierno”. En el sistema constitucional de 1978 el poder ejecutivo no es elegido directamente por los ciudadanos (artículo 99 de la Constitución), sino por el Congreso de los Diputados<sup>16</sup>, a diferencia de lo que ocurre en sistemas presidencialistas o semi-presidencialistas.

**2.1.2.** La segunda restricción al principio democrático afecta a la función de “producir representación”. Aquí la afectación se produce por una doble vía. Por un lado, dado que los parlamentarios no son elegidos en distritos uninominales (con las excepciones de Ceuta, Melilla), sino en listas (artículo 68.2 de la

14 Por razones de espacio no trataré aquí del problema que plantea el multiculturalismo para la teoría constitucional. Me remito, a este respecto a lo que he expuesto en *Constitucionalismo clásico y moderno: desarrollos y desviaciones de los fundamentos de la teoría constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales-Tribunal Constitucional del Perú, Lima, 2013, p. 213-239.

15 KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra de la 2ª edición alemana de 1929, Barcelona, 1977 (1ª ed. española, 1934), p. 52.

16 Art. 99.3 CE: “Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple”.

Constitución<sup>17</sup>) la determinación quienes son incluidos en la lista corresponde al partido político que la presenta. Por otro lado, la Constitución exige que para la elección de la principal cámara parlamentaria (el Congreso de los Diputados) se utilice una fórmula proporcional (artículo 68.3 CE<sup>18</sup>) que la ley ha determinado que sea la de D'Hondt (art. 163 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General). Si a ello se suma un diseño de una pluralidad de circunscripciones (las provincias) en lugar de una única circunscripción nacional, el resultado es que se prima al partido ganador o a los dos primeros partidos<sup>19</sup> y que el tercer o cuarto partidos en número de votos puedan llegar a tener menos escaños que otros partidos con menos votos en el conjunto nacional, pero más concentrados en otras circunscripciones<sup>20</sup> o que, incluso, con prácticamente el mismo número de votos un partido pueda tener varios diputados, incluso un grupo parlamentario, y otro ninguno<sup>21</sup>, un resultado que no podía sorprender a nadie medianamente cultivado cuando se estableció, pues ya Kelsen decenios antes había advertido de esta posibilidad cuando para una elección el territorio nacional se divide en circunscripciones<sup>22</sup>. La consecuencia de ello es que, a diferencia de lo que ocurre en casi todos los países de nuestro entorno; salvo los dos diputados de Ceuta y Melilla, todos los demás individuos elegidos no lo han sido *intuitu personae* por los votantes de su circunscripción, sino *intuitu coetu*.

**2.1.3.** Otras dos restricciones que afectan al principio democrático (en la iniciativa legislativa popular y el referéndum) inciden en la función de "producir legitimidad". Llama la atención que ya Kelsen refería la importancia de estas dos instituciones para reformar el parlamentarismo intensificando los elementos democráticos<sup>23</sup>.

17 Art. 68.2 CE: "2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población".

18 Art. 68.3 CE: "3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional".

19 FERNÁNDEZ BARBADILLO, P., "Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* nº 24 (2011), p. 299 ss.

20 *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009, p. 186.

21 El caso más ilustrativo lo ofrecen las elecciones generales de 26 de junio de 2016: el Partido Nacionalista Vasco (PNV) con 286.215 obtuvo 5 diputados (que le permitieron formar grupo parlamentario) y el Partido Animalista contra el maltrato animal (PACMA) con casi los mismos votos (284.848) no obtuvo ningún diputado.

22 KELSEN, *Teoría general del Estado*, cit., p. 439.

23 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 64 ss,

Por un lado, la iniciativa legislativa popular, que es la que permite a los ciudadanos presentar proposiciones de ley al margen de los partidos políticos representados en las Cortes, tiene una regulación sumamente restrictiva, pues exige un alto número de firmas (500.000, según el artículo 87.3 de la Constitución<sup>24</sup>) que además se debe reunir en un corto período de tiempo (nueve meses prorrogables excepcionalmente por otros tres, según el art. 7.3 de la Ley Orgánica 3/1984, de Iniciativa Legislativa Popular). Si Kelsen sugería que en caso de iniciativa legislativa popular la proposición debiera obligatoriamente ser tomada en consideración por el Parlamento<sup>25</sup>, la regulación española permite que las mismas puedan ser rechazadas sin ser tomadas en consideración<sup>26</sup>. Resulta significativo que, de un total de casi 150 iniciativas legislativas populares presentadas en España<sup>27</sup> ¡sólo tres! (o sea, el 2% del total) llegaran a convertirse en leyes bien como resultado directo de la iniciativa (una de ellas<sup>28</sup>) o subsumidas en otros textos (las otras dos<sup>29</sup>).

Por otro lado, la Constitución también prohíbe los referéndums vinculantes, excepto para cuatro supuestos: (1) la aprobación de ciertas reformas constitucionales (art. 167.3 y 168.3 CE), (2) la aprobación de la iniciativa para acceder a cierto tipo de Estatutos de autonomía conocidos como “de vía rápida” (art. 151.1 CE), (3) la aprobación ese tipo de Estatutos “de vía rápida” (art. 152.1.4º CE) y (4) la aprobación de las reformas de estos Estatutos (art. 152.2 CE). Esto significa que queda vedada la posibilidad de que se convoque un referéndum para anular una ley elaborada por los partidos políticos presentes en el Parlamento. Recordemos que ya Kelsen sostenía la necesidad de que el referéndum tuviera más amplitud

24 Art. 87.3 CE: “Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.

25 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 65.

26 Artículos 126.5 y 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982.

27 De acuerdo con los datos ofrecidos por la Junta Electoral Central, a fecha de diciembre de 2017 se presentaron un total de 147 iniciativas legislativas populares (ILP). El número de ILP por legislatura es: 1979 (0), 1982 (3), 1986 (2), 1989 (7), 1993 (6), 1996 (11), 2000 (13), 2004 (13), 2008 (23), 2011 (37), 2016-a (7), 2016-b (15).

28 Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, presentada el 13 de diciembre de 2011 y que se convirtió tras ser modificada por las Cortes en la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

29 Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias, presentada el 27 de junio de 1996 se subsumió en la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960 sobre Propiedad Horizontal; y Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, presentada el 13 de diciembre de 2011, se subsumió en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.



en el sistema parlamentario para introducir los referendos legislativos a mayores de los constitucionales<sup>30</sup>.

De todos estos aspectos, el que, a mi juicio, tiene una importancia nuclear es el hecho de que, en España, salvo dos (los de Ceuta y Melilla), todos los demás diputados sean elegidos en "listas" presentadas en una pluralidad de circunscripciones. Esto significa en términos de comportamiento político que el votante vota a un "partido" independientemente de quien sea el individuo que ese partido pone en las listas<sup>31</sup>. Esta regulación es la que hace posible la existencia de los diputados llamados "paracaidistas" o "cuneros", individuos sin ningún tipo de vinculación con el distrito electoral en el que concurren, pero que son colocados por su partido político en un "puesto de salida" de la lista (es decir, un puesto en la lista dentro de los que previsiblemente serán elegidos) por decisión, obviamente, no de la agrupación local del partido sino de la dirección de este.

## 2.2. LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS

La teoría política democrática ha experimentado un giro de 180° en relación con los partidos políticos entre el siglo XVIII y el XX.

El primer teórico de la democracia moderna, Rousseau, consideró que la presencia de partidos políticos (él decía "asociaciones parciales") traía como consecuencia que en la sociedad política dejaba de haber "hombres" o "votantes" para existir sólo "asociaciones" y que cuando una de éstas era lo suficientemente fuerte como para imponerse a las demás dejaba de existir la "voluntad general"<sup>32</sup>.

Muy diferente fue la percepción de Kelsen, para quien "la democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento del principio democrático"<sup>33</sup>, por lo que concluyó que "la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un *Estado de partidos*"<sup>34</sup>.

30 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 64-65.

31 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 69 ("en los casos de sistema electoral por listas ... los electores no designan al diputado por su persona, sino que su voto más bien significa un acto de adhesión a un partido determinado").

32 ROUSSEAU, *Du contrat social*, cit., libro II, capítulo III, p. 57-58 (Rousseau cita en apoyo de su tesis a Maquiavelo que habla de las "divisiones" y "sectas" que dañan a la república (Maquiavelo, *Istorie Fiorentine*, libro VII).

33 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., 35-36.

34 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 37.

Como es notorio, los sistemas democráticos del siglo XX y XXI se han construido en la línea de Kelsen, no en la de Rousseau. Ahora bien, Kelsen, era consciente de que había que mitigar el poder de los partidos políticos intensificando los elementos democráticos del sistema, como se ha indicado *supra*. Ahora bien, como el mismo Kelsen precisa, el papel del partido en una democracia no es igual cuando la elección del parlamento se realiza mediante una fórmula mayoritaria que cuando se utiliza la proporcional. El de Praga advierte que el partido es esencial en una elección con fórmula proporcional por lo que la consecuencia de ello es la necesidad de un reconocimiento y organización legal de los partidos "cuidando especialmente de que dentro del partido impere el principio del control democrático y de que se limite en lo posible la dictadura de los comités y líderes, a que tanto se presta el sistema de representación proporcional"<sup>35</sup>.

El sistema constitucional de 1978 se construye con el propósito consciente de crear un Estado de "partidos" (art. 6 CE) y de "sindicatos" (art. 7 CE) pero, sobre todo, de "partidos". No era España el único país europeo que establecía este sistema. Hubo otros que también crearon una democracia de "partidos". Pensemos, sobre todo, en Francia, Alemania, Italia. Ahora bien, la configuración del sistema de relaciones entre poderes combinada con los elementos básicos del régimen electoral establecidos en la Constitución (y desarrollados en la legislación) llevó a un modelo donde es difícil, por no decir, imposible encontrar otro sistema democrático que sea más restrictivo que el español del principio democrático.

**2.2.1.** Para evaluar esta afirmación, comparemos muy sucintamente el sistema español con el de otros países de nuestro entorno:

En *Francia* existe un sistema de partidos, sí, pero..., por un lado, se elige por sufragio universal no sólo el poder legislativo, sino también el poder ejecutivo (presidente) y, por otro lado, todos los parlamentarios, al ser elegidos en distritos uninominales a doble vuelta, cuentan CADA UNO DE ELLOS con el apoyo de más del cincuenta por ciento de los votantes.

En *Italia* también hay un sistema de partidos, pero... el poder legislativo se elige mediante una fórmula electoral proporcional que permite que todas las

<sup>35</sup> KELSEN, *Teoría general del Estado*, cit., p. 444.

opciones, por minoritarias que sean tengan una representación parlamentaria que refleja la realidad política. Además, el artículo 75 de la Constitución italiana dispone que 500.000 ciudadanos o cinco regiones pueden exigir que el pueblo puede derogar mediante referéndum las leyes que haya hecho el Parlamento, lo que impide que el Parlamento pueda actuar de espaldas al electorado. En 1993 se introdujo una fórmula mixta mayoritaria-proporcional, que fue sustituida por la ley 270/2005 con una fórmula proporcional con prima a la lista o a la coalición de listas que hubieran obtenido el mayor número de votos y que no hubieran conseguido en la Cámara 340 escaños, o en el Senado el 55% de los escaños de cada región, si bien esta ley de 2005 fue anulada por el Tribunal Constitucional Italiano<sup>36</sup>. En octubre de 2017 se aprobó una nueva ley electoral (la ley "Rosato" o "Rosatellum"<sup>37</sup>) que prevé la asignación de un tercio de los escaños por una fórmula mayoritaria y los dos tercios restantes por una fórmula proporcional.

*Alemania* es quizá el modelo más acabado del "Estado de partidos", pero... en Alemania la mitad de los diputados de la cámara principal del Parlamento es elegida directamente por los ciudadanos y la otra mitad se elige con una fórmula de enorme proporcionalidad matizada por la existencia de una barrera electoral del 5% o por la elección de al menos tres diputados en distritos uninominales.

Por su parte, en el *Reino Unido* la totalidad de los diputados de esa cámara son elegidos en distritos uninominales donde es la persona y el trabajo del candidato, y no la sigla del partido, lo que más pesa en la votación razón por la cual en ciertas votaciones extremadamente importantes el resultado no está predeterminado por las adscripciones de partido.

Allende el Atlántico, en los *Estados Unidos*, las elecciones son el instrumento para designar al titular del poder ejecutivo, a todos miembros del poder legislativo y a ciertos miembros del poder judicial. A pesar de la antigüedad de los partidos, debido al sistema de primarias, el hecho es que en ocasiones el candidato a presidente puede no ser el favorito del aparato del partido (como ha demostrado el caso de Donald Trump) y puede ocurrir que parlamentarios del mismo partido del presidente se opongan a sus políticas votando contra las mismas.

36 Sentencia del Tribunal Constitucional italiano 1/2014, de 4 de diciembre de 2013. Sobre la evolución del sistema electoral italiano antes de la sentencia del Tribunal Constitucional véase GROPPPI, T., "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia", traducción de Rosario Tur Ausina, *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 80 (2008), p. 153 ss.

37 Ley de 3 de noviembre de 2017, n. 165

**2.2.2.** Las restricciones establecidas en la Constitución aparecen reforzadas por otras restricciones introducidas por las normas de rango legislativo.

En primer lugar, la normativa de régimen electoral privilegia la figura del partido político sobre la agrupación de electores haciendo a la primera mucho más fácil la presentación de candidaturas que a la segunda (art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General)<sup>38</sup>.

En segundo lugar, la normativa parlamentaria reserva al grupo parlamentario (trasunto parlamentario del partido político) ciertas funciones de especial importancia de las que queda privado el diputado individual como, por ejemplo, la presentación de proposiciones de ley (artículo 126.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados)<sup>39</sup>.

**2.2.3.** En todos estos años era difícil encontrar en la obra de los profesores españoles de Derecho Constitucional una crítica a la democracia de partidos. Antes bien, la literatura española se ha dedicado a ensalzar a los partidos políticos<sup>40</sup>. Sólo en la literatura más reciente, y tras la publicación de varios escándalos de financiación de partidos, se han empezado a atisbar algunas críticas, debiendo decirse que las críticas más aceradas no han venido, lamentablemente, de la academia sino de fuera de ella<sup>41</sup>. Por lo demás, la configuración de España como un “Estado de partidos” se hizo en un momento histórico distinto del actual en que la competición entre actores políticos se halla determinada por otros factores con más peso que el del partido político (entidades financieras, medios de comunicación, y otros) que hacen que la configuración constitucional de 1978 proporcione una respuesta insuficiente para regular satisfactoriamente la democracia actual.

38 Art. 169.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General (LOREG): “Para presentar candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura”.

39 Art. 126.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados: “Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de: 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara, 2º. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.”.

40 A título de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad: GARCÍA COTARELO, R., *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985; DE OTTO Y PARDO, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986; BLANCO VALDÉS, R., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

41 MONTERO BEJARANO, D., *La casta. El increíble chollo de ser político en España*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2009.

## 2.3. LA "PRÁCTICA JURÍDICO-ESTATAL" COMO MUTACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

### 2.3.1. TIPOS DE "PRÁCTICA JURÍDICO-ESTATAL" MUTANTE DE LA CONSTITUCIÓN

En uno de los episodios más importantes de la historia del Derecho Público, la crisis constitucional prusiana de 1861-1862, Ferdinand Lassalle denunció el hecho de que frente al "derecho" escrito en el "papel" constitucional tuviera un papel decisivo la "práctica jurídico-estatal"<sup>42</sup>. La "práctica" de los poderes ejecutivo y legislativo que desvirtuaba el Derecho establecido en el documento constitucional es lo que luego Jellinek conceptuó como "mutación constitucional", fenómeno especialmente grave cuando se opera por el tribunal encargado de interpretar la Constitución<sup>43</sup>. El hecho es que las elites políticas allí donde no han podido conseguir sus objetivos respetando el Derecho han intentado sortearlo mediante mutaciones constitucionales. Las mutaciones constitucionales por vía legislativa y las mutaciones por vía jurisprudencial son las dos "prácticas" que más han contribuido a erosionar el sistema.

Por vía legislativa las mutaciones constitucionales se han visto beneficiadas en los sistemas de control de la constitucionalidad de tipo kelseniano (concentrado y rogado) de suerte que se concertaban acuerdos "políticos" para aprobar leyes contrarias a la Constitución con la esperanza de que, si nadie las llevara ante el Tribunal Constitucional, terminarían convirtiéndose en una nueva legalidad superpuesta a la constitucional. España ofrece varios ejemplos de ello<sup>44</sup>. Es este,

42 LASSALLE, F., *Sobre la esencia de la Constitución*, estudio preliminar, traducción y notas de Carlos Ruiz Miguel, Porrúa, México, 2016, p. 78.

43 JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú y traducción de Christian Förster revisada por Pablo Lucas Verdú, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 20 ss (especialmente p. 23-24).

44 En 1979 y 2006, por ejemplo, se aprobaron sendas leyes orgánicas de las Cortes Generales del Estado (que aprobaron los Estatutos de autonomía para Cataluña). Aunque el de 1979 no fue recurrido ante el Tribunal Constitucional, gran parte del segundo sí lo fue, con el resultado de que varios de sus artículos fueron anulados u objeto de una "interpretación conforme con la Constitución". Para constatar el alcance de la mutación constitucional que se intentó resulta especialmente significativo ver cómo los separatistas catalanistas y sus aliados culparon al Partido Popular de haber incitado a sus diputados a recurrir al Tribunal Constitucional la Ley Orgánica 6/2006 (que aprobaba el nuevo Estatuto de autonomía) lo que originó la anulación, por inconstitucionales, de varios preceptos del mismo (STC 31/2010, de 28 de junio). No obstante, no se recurrió una disposición del nuevo Estatuto de 2006, que mantenía otra disposición del Estatuto de 1979, que violaba claramente la igualdad de sufragio para la elección de las asambleas legislativas regionales (arts. 14, 23.2, 68 y 152.1 CE). Cfr. Disposición transitoria 4ª de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, y Disposición transitoria 2ª de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma [sic] del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

el de las mutaciones legislativas un fenómeno que quizá merecería más atención por parte de la doctrina.

Mucho más estudiado y debatido es el problema de la mutación constitucional por vía jurisprudencial. La mutación constitucional por vía constitucional fue un hecho cínicamente constatado por Charles Evans Hughes, antes de ser designado juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos: “la Constitución es lo que los jueces dicen que es”<sup>45</sup>. Como es bien conocido, ante el problema de la interpretación constitucional existen dos posturas: originalismo y activismo<sup>46</sup>. De acuerdo con la primera, la interpretación de la Constitución debe indagar en el significado original del texto. Y a este respecto, esta postura conoce dos variantes, la que llaman “textualismo” y la “intencionalista”. Para el “textualismo”, lo esencial es indagar el significado de los textos en los que se plasma la Constitución<sup>47</sup>, mientras que para la posición “intencionalista” el objetivo es averiguar la intención que tenían los que redactaron el texto de la Constitución. Por el contrario, el “activismo” considera que el texto de la Constitución es, en realidad, un “pretexto”, bien para conseguir un fin moral (neo-iusnaturalistas) o bien para conseguir objetivos político-sociales considerados convenientes o deseables (pragmatistas)<sup>48</sup>. Es evidente que la mutación constitucional por vía jurisprudencial es una consecuencia, necesaria, de todo activismo judicial. Y es igualmente evidente que por esa vía el intérprete del Derecho se transmuta en creador del mismo. Por eso mismo es a mi entender alarmante que mientras que no hay estudios que reivindiquen la legitimidad de la mutación constitucional efectuada por el legislador, sí los hay (por parte de los activistas) que reivindicán la legitimidad de la mutación constitucional operada por los jueces en los cínicos términos en los que Hughes la planteó<sup>49</sup>.

45 “We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is” (en HUGHES, C.E., *Addresses and Papers of Charles Evans Hughes, Governor of New York, 1906–1908*, G.P. Putnam’s sons, Nueva York, 1908, p. 139).

46 La literatura al respecto es oceánica. Para mí una de las obras que mejor permite adentrarse en el debate es RAKOVE, J.N. (ed.), *Interpreting the Constitution. The Debate over Original Intent*, Northeastern University Press, Boston, 1990.

47 En la literatura norteamericana el máximo representante de esta corriente es el fallecido juez Scalia: cfr. SCALIA, A., *A matter of interpretation: Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton, 1997. En Europa el más cualificado representante de esta corriente es Pfersmann: cfr. PFERSMANN, O., “Le sophisme onomastique: Changer au lieu connaître. L’interprétation de la Constitution”, en Ferdinand Mélin-Soucramanien (dir.), *L’interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2005, p. 33-60.

48 POSNER, R.A., “What Has Pragmatism to Do with Law?” *Southern California Law Review* n° 63 (1990), p. 1654-1670.

49 SEGALL, E.J., “The Constitution means what the Supreme Court says it means”, *Harvard Law Review Forum* n° 129 (2016), p. 176-188.

## 2.3.2. LAS MUTACIONES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El sistema de 1978 con todas sus imperfecciones o insuficiencias ante indicadas ofrecía también posibilidades de mejora. El problema fue que, desde muy pronto, lo que establecía la Constitución de 1978 o ni siquiera se cumplía o empezó poco a poco a dejarse de cumplir (principalmente con el desarrollo del sistema autonómico) debido a que el legislador y, sobre todo, el Tribunal Constitucional operaron diversas mutaciones constitucionales.

**2.3.2.1.** En primer lugar, hay algunos contenidos constitucionales que, más allá de lo previsto como “fines del Estado” o “principios” han sido claramente ignorados. Pensemos, por ejemplo, en el establecimiento de medios para que los trabajadores accedan a la propiedad de las empresas (art. 129.2 CE). No es cuestión de discutir si este mandato quedó “superado” por la evolución del sistema económico. El hecho es que, si se estimaba que no era conveniente o compatible con el modelo económico se debía haber procedido a suprimir ese precepto constitucional.

**2.3.2.2.** En segundo lugar, existen contenidos constitucionales que han sufrido mutaciones por vía legislativa como el que dispone que el funcionamiento de los partidos debe ser democrático (art. 6 CE)<sup>50</sup>, o la igualdad de sufragio para la elección de las asambleas legislativas regionales (arts. 14, 23.2, 68 y 152.1 CE), claramente violada en los Estatutos de Autonomía de Cataluña de 1979 y 2006 que establecen un mínimo de 6 diputados en el parlamento regional

<sup>50</sup> La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos sobre este punto apenas dice esto: “Artículo 7. Organización y funcionamiento.

1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.
2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.
3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.
4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.” Adviértase que, por no exigirse, ni siquiera se fija un máximo para la periodicidad de la asamblea general.
5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.”

para Gerona, Lérida y Tarragona, pero no para Barcelona, al mismo tiempo que dispone que en el distrito de Barcelona se elige un diputado autonómico por cada "50.000" habitantes (con un máximo de 85), mientras que en los otros tres distritos (Gerona, Lérida y Tarragona) se elige un diputado por cada "40.000" habitantes sin un tope máximo de diputados<sup>51</sup>. Es evidente que la norma electoral estatutaria discrimina a los habitantes de Barcelona estableciendo que, más allá de los mínimos establecidos para cada provincia, se elija un diputado por cada "50.000" habitantes en Barcelona, pero un diputado por cada "40.000" habitantes de las otras tres provincias. Y es evidente que esa norma estatutaria es inconstitucional por violar la exigencia de igualdad en la ley (arts. 14, 23.2, 68 y 152.1 CE). Sin embargo, no me consta que ni un solo autor haya denunciado la inconstitucionalidad de esa norma<sup>52</sup>.

**2.3.2.3.** Finalmente, y lo que es acaso más grave, el propio Tribunal Constitucional (el órgano que más tendría que haber procurado que la Constitución fuera escrupulosamente respetada) ha ido vaciando de contenido ciertos preceptos, como el que consagra el derecho al uso del español (art. 3 CE)<sup>53</sup>, el derecho a la vida (art. 15 CE)<sup>54</sup>, los límites de las libertades de comunicación

51 El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 19 de diciembre, establece: "*Disposición transitoria 4ª: En tanto una Ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento, éste será elegido de acuerdo con las normas siguientes:*

*1. Previo acuerdo con el Gobierno, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad provisional convocará las elecciones en el término máximo de quince días desde la promulgación del presente Estatuto. Las elecciones deberán celebrarse en el término máximo de sesenta días desde el de la convocatoria.*

*2. Las circunscripciones electorales serán las cuatro provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. El Parlamento de Cataluña estará integrado por 135 Diputados, de los cuales la circunscripción de Barcelona elegirá un Diputado por cada 50.000 habitantes, con un máximo de 85 Diputados. Las circunscripciones de Gerona, Lérida y Tarragona elegirán un mínimo de seis Diputados, más uno por cada 40.000 habitantes, atribuyéndose a las mismas 17, 15 y 18 Diputados, respectivamente.*

*3. Los Diputados serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, de los mayores de dieciocho años, según un sistema de escrutinio proporcional. (...)*

*5. En todo aquello que no esté previsto en la presente disposición serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales."*

Esta disposición se mantiene en vigor en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, que prescribe: "*Disposición transitoria 2ª*

*Las disposiciones transitorias tercera, cuarta y sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantienen, en lo que corresponda, la vigencia como regulación transitoria."*

52 Cfr. OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autònomic-Generaltat de Catalunya, Barcelona, 2011, p. 235-236.

53 STC 337/1994, de 23 de diciembre (ponente: González-Campos).

54 STC 53/1985, de 11 de abril (ponentes: Begué y Gómez-Ferrer).



(art. 20.4 CE)<sup>55</sup>, el que regula el Real Decreto-Ley (art. 86 CE)<sup>56</sup>, el relativo al Consejo General del Poder Judicial (art. 122 CE)<sup>57</sup>, el que establece la solidaridad entre todas las regiones de España (arts. 2 y art. 138 CE)<sup>58</sup>, el que garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional (arts. 139 y 149.1.1º CE)<sup>59</sup>, o el relativo a la administración de justicia (art. 149.1.5º CE)<sup>60</sup>. Esta labor de “vaciamiento constitucional” no sólo se ha hecho con interpretaciones de la Constitución en ocasiones harto discutibles y, como se ha visto, de consecuencias muy negativas, sino a veces incluso invadiendo la competencia del Tribunal Supremo en examen de hechos a los que aplicar leyes previamente declaradas conformes con la Constitución, como se puso de manifiesto en sentencia sobre “Bildu”<sup>61</sup> en la que el Tribunal Constitucional invadió de forma escandalosa las competencias que la propia Constitución reserva al Tribunal Supremo<sup>62</sup>.

### 3. LA CRISIS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL DE 1978

#### 3.1. 2011-2015: SEPARATISMO CATALANISTA, CRISIS ECONÓMICA, 15-M Y FRUSTRACIÓN

El sistema constitucional establecido en España en 1978 tenía varias deficiencias de diseño, pero varias circunstancias impidieron que se desarrollaran excesivamente: primero fueron los pactos de los protagonistas de la transición política, luego el “miedo al golpismo”, después fue el ingreso en la Unión Europea, etc. Pero la conmoción del atentado de 11 de marzo de 2004, la ruptura por el catalanismo de los pactos políticos de la transición y la crisis económica que estalló en 2006 hicieron que todo se tambaleara.

55 STC 104/1986, de 17 de julio (ponente: Tomás).

56 STC 111/1983, de 2 de diciembre (ponente: Arozamena).

57 Artículo 112 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio; STC 108/1986, de 29 de julio (ponente: Latorre).

58 STC 237/2012, de 13 de diciembre (ponente: Pérez de los Cobos).

59 STC 37/1981, de 16 de noviembre (ponente: Rubio Llorente).

60 Arts. 35.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), 18.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) y 20.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril); STC 56/1990, de 29 de marzo (ponentes: Díaz Eimil, López Guerra y Gimeno Sendra).

61 STC 62/2011, de 5 de mayo (ponente: Ortega).

62 Sentencia de 1 de mayo de 2011 de la Sala Especial del art. 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo

El gobierno de Rodríguez Zapatero (2004-2011) apostó decididamente por una mutación constitucional al elaborar en 2006 un nuevo Estatuto de autonomía para Cataluña que era abiertamente inconstitucional, al tiempo que se encargó de demoler las bases cívicas de la transición resucitando el fantasma de las dos Españas con la "Ley de Memoria Histórica"<sup>63</sup>. Pero con ello se consiguió un efecto quizá inesperado. Una vez que se convirtió la transición, que es el fundamento del régimen actual, en algo cuestionable, lo que se consiguió es hacer cuestionable el propio régimen político de la transición. Y todo esto en medio de una brutal crisis económica, iniciada en 2006, que ha presentado rasgos dramáticos que no se conocían en España desde la guerra civil<sup>64</sup> (precisamente esa guerra civil sobre la que gira la "Ley de Memoria Histórica"), acentuando la desesperación de millones de españoles, sobre todo en el momento más grave (2010-2011). Y, por si fuera poco, esta situación coincidió con un momento en el que millones de desesperados en los países árabes se echaban a la calle en 2011 (a estos efectos es indiferente si de forma "espontánea", "organizada" o "inducida") gritando "*as-shaab iurid isqat an-nidam*" (o sea "el pueblo quiere la caída del régimen"). En este contexto de enorme tensión estalló en España la gran movilización social, extendida por todo el territorio nacional, del 15 de mayo de 2011.

Tras esa enorme movilización de rechazo, las elecciones de 20 de noviembre de 2011 se vieron como una esperanza. Ello explica el resultado contundente que arrojaron las urnas: el Partido Popular de Mariano Rajoy recibió un amplísimo apoyo traducido en una cómoda mayoría absoluta en las dos cámaras del Parlamento y en el manejo del gobierno de casi todas las comunidades autónomas y de casi todos los municipios importantes. Sin embargo, el gobierno Rajoy, en lugar de emprender las reformas políticas necesarias para permitir la viabilidad política del sistema dejó transcurrir la legislatura sin reformas políticas y con

63 Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

Adviértase que con esta ley quedan sin sanción los símbolos o monumentos que exalten a quienes participaron en la represión llevada a cabo en el bando republicano durante la Guerra Civil a tenor de lo que dispone el art. 15.1: "Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura. Entre estas medidas podrá incluirse la retirada de subvenciones o ayudas públicas".

64 CATALÁN, J., "¿Gran recesión o gran depresión? Desindustrialización y crisis financiera en la España del euro, 2001-2012", en Vicente Enciso de Yzaguirre, David Sanz Bas y María Ángeles Nogales Naharro (coords.), *La gran recesión y sus salidas*, UCAV/Instituto Juan de Mariana, Ávila, 2013, p. 122 ss. (p. 136).

unas mínimas reformas administrativas que tuvieron sólo un efecto cosmético. El desperdicio de la legislatura más importante desde 1978 frustró las esperanzas de regeneración del sistema.

### 3.2. 2015: DE LA FRUSTRACIÓN AL COLAPSO

Las elecciones de 20 de diciembre de 2015 arrojaron un Congreso de los Diputados mucho más fragmentado de lo que hasta entonces había existido, con la poderosa irrupción de dos fuerzas políticas anteriormente extraparlamentarias y la sustitución de un modelo bi-partidista imperfecto (PP-PSOE-nacionalistas disgregadores) por un modelo cuatri-partidista imperfecto (PP-PSOE-PODEMOS-CIUDADANOS-nacionalismos disgregadores). Tras esas elecciones se planteó con toda su crudeza el problema de la elección del jefe del Gobierno. Las elecciones de 2015 abrieron la posibilidad de proceder a dos tipos de reformas de calado: una reforma socioeconómica en torno a la "izquierda" o una reforma política en torno al centro izquierda que pudiera incluso sumar al centro derecha e incluso a la derecha. Ninguna de ellas se llevó a cabo. Tras el fracaso de la legislatura (la "legislatura corta"), las nuevas elecciones generales de 26 de junio de 2016 arrojaron resultados muy parecidos sin que, tampoco, se emprendiera ninguna reforma.

#### 3.2.1. LA POSIBILIDAD DE UNA REFORMA SOCIOECONÓMICA EN TORNO A LA "IZQUIERDA"

Una primera posibilidad que se abrió fue la de formar un Gobierno cuyo programa se centrara en las reformas sociales. Una de las más importantes, si quiera fuera simbólicamente, sería la reforma de la legislación sobre las hipotecas para que la legislación española coincidiera con la de los países civilizados (como EE.UU.) y la responsabilidad de la deuda hipotecaria dejara de ser PERSONAL para ser REAL (o sea, basada en el bien hipotecado).

La iniciativa podría haber provenido del Psoe (centro izquierda/izquierda) o de Podemos (izquierda/extrema izquierda). El PSOE o Podemos podrían haber tomado la iniciativa en este sentido, pero para ello se requeriría algo que no está claro que poseyeron: sinceridad en sus propósitos y patriotismo. En el caso del

PSOE esa sinceridad quedó cuestionada por su implicación notoria en la práctica de las “puertas giratorias” que, a día de hoy, ni siquiera se ha atrevido a prohibir a sus propios militantes. En el caso de Podemos esa sinceridad está cuestionada por su insistencia en dar prioridad a la ruptura de España con el apoyo a los autores del golpe de Estado contra la Constitución dado en septiembre-octubre de 2017 por los separatistas catalanistas y la celebración de referéndums de autodeterminación para defender que debe unirse lo que quieren romper!

### 3.2.2. LA CUESTIONABLE PROPUESTA DE REFORMAR LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA PARA SUPRIMIR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La segunda posibilidad era la de proceder a una reforma político-administrativa. De entrada, resultó decepcionante que la única propuesta en esta línea, sugerida por algunos partidos políticos (PSOE o CIUDADANOS) fuera la supresión de las Diputaciones Provinciales<sup>65</sup>. Dejando al margen que las Diputaciones Provinciales existentes se encuentran entre las administraciones más eficientes, es importante resaltar que estas administraciones son, tanto por la configuración jurídica de su composición territorial (obligación de que todos los territorios de la provincia -partidos judiciales- tengan al menos un diputado provincial y prohibición de que ningún partido judicial supere los 3/5 del total de diputados provinciales<sup>66</sup>) como por sus competencias (fundamentalmente la necesidad de aprobar un “Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”<sup>67</sup>), las

65 Las “Diputaciones Provinciales” son el órgano de gobierno de las “provincias”, un tipo de entidad local que agrupa territorialmente a municipios. El artículo 137 de la Constitución Española dice que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

66 Artículo 204.2 LOREG.

67 Artículo 36 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local:

“1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.

administraciones que llevan a cabo más políticas de solidaridad y redistribución en España. Por ello, la supresión de las Diputaciones Provinciales sería la medida más antisocial posible. Sólo la ignorancia o un brutal egoísmo podría argumentar la defensa de la supresión de estos órganos que son los ÚNICOS que atienden a la población de los pequeños municipios que precisamente por estar poco poblados y aportar pocos votantes están marginados por las administraciones del Estado central y de las comunidades autónomas que no tienen una obligación jurídica vinculante de invertir en los mismos y que de hecho no lo hacen dado el ínfimo “retorno” de esas inversiones en términos de votos.

### 3.2.3. LA POSIBILIDAD DE UNA REFORMA POLÍTICA, EN TORNO AL “CENTRO” Y LA “IZQUIERDA” (Y, EVENTUALMENTE, LA “DERECHA”) PARA INTRODUCIR UNA FÓRMULA ELECTORAL MAYORITARIA.

**3.2.3.1.** A mi entender la verdadera transformación política de España pasaba (y pasa) por la supresión de la fórmula proporcional para elegir a los Diputados y su sustitución por una fórmula mayoritaria en distritos uninominales. Evidentemente, esto requeriría una reforma constitucional del artículo 68 de la Constitución por el procedimiento ordinario (artículo 167 de la misma).

Esta reforma es la única susceptible de, si no “acabar”, sí aminorar esa degeneración que es la partidocracia que permite que la cúpula del partido tenga más poder que los militantes. Ya Smend en un temprano trabajo de 1919 señaló que con la fórmula proporcional “la influencia del elector sobre el partido y su representante es mínima”<sup>68</sup>.

2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a) y b) del número anterior, la Diputación:

a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El Plan, que deberá contener una Memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.

b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los Municipios.”

68 SMEND, R., “La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional” (1919), en *Constitución*

La reforma para introducir la fórmula mayoritaria conseguiría que:

- a) El Diputado se deba más a sus votantes que a su partido;
- b) El partido seleccione a personas competentes y no a incompetentes o aduladores, para poder ganar el favor de la ciudadanía;
- c) Se incremente espectacularmente la gobernabilidad, pues tal sistema haría más fácil la consecución de mayorías.

El hecho de que la fórmula mayoritaria haga más fácil la gobernabilidad tiene el contrapeso de que el diputado que defienda políticas contrarias a las de su electorado tendrá que responder no ante su partido, sino directamente ante los electores.

Esta reforma daría auténtica igualdad de oportunidades a todos los partidos. Un candidato del PP o del PSOE tendría así exactamente las mismas posibilidades de obtener escaño que un candidato de Podemos, Ciudadanos o Izquierda Unida o de un partido regional o local.

Una fórmula mayoritaria no sólo incrementa la posibilidad de gobernabilidad, sino que también aumenta la participación política de la ciudadanía por cuanto, como bien afirma Smend, "para el elector significa un mayor grado de participación política la posibilidad que ofrece el sistema mayoritario de decidir la victoria o derrota del candidato"<sup>69</sup>.

**3.2.3.2.** Frente a este modelo, se aduce que una fórmula proporcional pura (1) también daría igualdad de oportunidades a todos los partidos y que (2) permite que no se "pierdan" votos. Sin embargo, se puede contraargumentar que (1) esa igualdad de oportunidades no depende sólo de la fórmula electoral, sino de otras variables como el tamaño de la circunscripción o la barrera electoral; y que (2) también en un sistema con fórmula proporcional se "pierden" votos. Se pierden, en primer lugar, si se establece una barrera. Pero lo más importante es que se "pierden" desde el momento en que el gobierno (mientras nos hallemos en un sistema parlamentario o presidencialista, pero no de directorio) es un gobierno de la MAYORÍA. Esto significa que los votos a las opciones que han quedado en "minoría" se han "perdido" pues no deciden la política del gobierno.

*y Derecho Constitucional*, traducción de José María Beneyto Pérez, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 27 ss. (p. 33).

69 SMEND, "La transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional", cit. p. 32-33.

Por lo demás, la fórmula proporcional presenta dos graves inconvenientes que no padece la fórmula mayoritaria. El primero es que la fórmula proporcional pura no acaba con el poder de las cúpulas de los partidos. Y el segundo es que hace aún más difícil la consecución de mayorías para gobernar.

Para concluir, cabe decir que, en términos puramente situacionistas, no es ocioso recordar que el PP y el PSOE, durante largo tiempo los dos principales partidos españoles, hasta ahora se beneficiaban del sistema de listas con la fórmula proporcional corregida "D'Hondt". Pero ahora pueden llegar a ser víctimas de ese sistema, lo que al menos teóricamente debiera hacer que estuvieran más dispuestos al cambio. Por la misma razón, Podemos-IU (izquierda), Ciudadanos (centro) y Vox (derecha) que son ahora las víctimas de ese sistema, deberían estar dispuestos a esta reforma si hicieran un análisis racional de la situación. Ante las elecciones de 28 de abril de 2019 incluso se plantea que el propio PP, antaño beneficiario del sistema proporcional, pudiera ser víctima del mismo.

### 3.2.4. LA DECEPCIÓN

Sin embargo, ni el parlamento elegido el 20 de diciembre de 2015, ni el elegido el 26 de junio de 2016 han hecho nada. Ni han llevado a cabo una reforma socioeconómica, ni una reforma política. Y, sin embargo, nunca como hasta ese momento se había abierto la posibilidad de operar la gran reforma política que España necesita: la de su reforma electoral para establecer una fórmula mayoritaria. Pero quizá lo peor no haya sido eso, sino el hecho de que el debate se centró en nombres o siglas de partida, pero no en proyectos concretos. Y la frustración fue tan grande que ni siquiera el parlamento elegido en diciembre de 2015 consiguió elegir un presidente de Gobierno. Así las cosas, hubo de procederse a unas nuevas elecciones el 26 de junio de 2016... que han arrojado un gobierno tan débil que fue derribado por una moción de censura el 1 de junio de 2018 que a su vez ha permitido el acceso al poder a un Gobierno aún más débil que el anterior que tuvo que disolver el Parlamento a los nueve meses.

#### 4. ¿CÓMO AFRONTAR EL PROBLEMA DE LA GOBERNABILIDAD?

Las elecciones de diciembre de 2015 y junio de 2016 permitieron, aunque fuera con un sistema electoral proporcional de listas, la elección de un parlamento. Sin embargo, esas elecciones revelaron que el núcleo del problema político de España NO era tanto la elección de un Parlamento (pues, insisto, ya se había elegido el mismo), SINO la elección de un Gobierno.

Una vez que ha quedado al descubierto el núcleo del problema es fácil descartar aparentes soluciones que no solucionan el problema. Y hay dos aparentes soluciones que, a este respecto, queda claro que no tienen virtualidad para resolver la crisis. En primer lugar, queda claro que no se podría resolver este problema modificando la legislación para establecer aún una mayor proporcionalidad. En segundo lugar, queda igualmente claro que tampoco se soluciona nada aprobando una normativa que establezca listas abiertas... porque el problema no es tanto que las listas sean cerradas o abiertas... cuanto que sean eso, listas. Y la prueba es que el Senado, donde existe una fórmula electoral mayoritaria de voto limitado en listas abiertas, reproduce hábitos de voto del Congreso. Pero es que, además, el establecimiento de una lista, aunque sea abierta, priva de todas sus ventajas a la fórmula mayoritaria pues obstaculiza enormemente la tarea de control del elector sobre el senador.

La cuestión, por tanto, es la de cómo conseguir que la nación pueda contar con un Gobierno con poder de maniobrabilidad suficiente. Descartada la opción de agravar aún más la causa del problema (o sea, reformar para dar mayor proporcionalidad al sistema electoral) cabe plantearse cuáles son las vías que permitirían conseguir la gobernabilidad.

##### 4.1. REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE EL JEFE DEL ESTADO ELIJA Y NOMBRA AL JEFE DEL EJECUTIVO

Uno de los errores de 1978 fue privar FORMALMENTE al Jefe del Estado (Juan Carlos de Borbón y Borbón) de un poder que EN LA PRÁCTICA ejercía ("Borboneo"), como se atestigua con la destitución, disfrazada de «dimisión»



de Carlos Arias Navarra en 197 (práctica reiterada tras la Constitución con la “dimisión” del presidente Suárez en 1981).

Conviene recordar que hay monarquías parlamentarias donde el Rey, jefe del Estado, elige y nombra al Jefe del Gobierno. Ciertamente, aunque es el rey quien, no “propone”, sino que “elige y nombra” al primer ministro, al hacerlo toma en cuenta la composición del parlamento. El ejemplo más claro de ello lo ofrecen las monarquías del Reino Unido, Dinamarca y Noruega. Por tanto, esta fórmula no podría ser tachada de “antidemocrática” salvo que entonces se niegue que el Reino Unido, Dinamarca o Noruega sean “democracias”.

¿Sería viable en España una propuesta así? El Rey Felipe VI se ganó una legitimidad política suplementaria cuando con su discurso de 3 de octubre de 2017 paró el golpe de Estado catalanista. Los partidarios del rey no deberían ver con desagrado esta posibilidad... y sus detractores, aunque aparentemente la rechazaran quizá por determinados cálculos podrían optar por aceptarla con la esperanza de que este sistema pudiera llegar a desgastar al rey. Esta propuesta, sin embargo, parece poco probable que se vaya a aprobar en España.

#### 4.2. REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE EL JEFE DEL EJECUTIVO SEA ELEGIDO DIRECTAMENTE POR EL CUERPO ELECTORAL

Esta fórmula es rara en el Derecho Comparado. Se introdujo en Israel en 1992 pero al poco tiempo, en 2001, fue eliminada.

A mi juicio, sin embargo, resulta la fórmula ideal para desbloquear la situación en España entre otras cosas porque nuestro sistema es ya “políticamente” (aunque no jurídicamente) “presidencialista”. Se trataría de buscar una fórmula que armonice la realidad política y la realidad jurídica. En este sentido, una reforma de este tipo, naturalmente, conllevaría una serie de cambios colaterales. Uno de ellos sería el de eliminar la moción de censura pues sería incoherente que un órgano (el parlamento) que no ha elegido a otro (el jefe de gobierno) pudiera destituirle. No es menos cierto que debería ponerse máximo cuidado, en caso de que se introduzca un procedimiento de “juicio político” (*impeachment*) en impedir que la figura degenerara en una moción de censura apócrifa, como ha sucedido en Brasil el 31 de agosto de 2016 con la destitución de Dilma Rouseff<sup>70</sup>.

70 Sobre la desviación del uso de esta institución en Brasil cfr. RAMOS TAVARES, A., “Incapacidad moral en el

#### 4.3. REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE EL PARLAMENTO SEA ELEGIDO POR UNA FÓRMULA MAYORITARIA, Y NO PROPORCIONAL

Conviene tener muy presente que la fórmula mayoritaria ha sido la existente en el Derecho Constitucional histórica español (con la excepción de la II República) y que el sistema electoral que establece la Constitución de 1978 ha sido una innovación en España.

Un parlamento elegido con una fórmula mayoritaria en distritos uninominales es más susceptible de producir una mayoría parlamentaria... si bien al coste de disminuir la "representatividad".

Lo que evidentemente no se puede hacer es proponer que la elección del Congreso de los Diputados sea aún más proporcional que ahora porque entonces el problema actual (que no me canso de insistir que es la elección de un Gobierno) se agravará aún más. Es obvio que una mayor proporcionalidad producirá mayor "representatividad", aunque hay elementos muy importantes como el tamaño de la circunscripción que pueden contrarrestar ese efecto. De hecho, ya Kelsen (que por cierto era partidario de la fórmula proporcional) advirtió que es un contrasentido optar por la fórmula proporcional, pero hacerlo con una división territorial de los electores en varias circunscripciones y no en una única circunscripción nacional<sup>71</sup>. Pero este aumento de "representatividad" se hace al coste de disminuir la "gobernabilidad". Y viceversa, un parlamento elegido con una fórmula mayoritaria producirá más "gobernabilidad" disminuyendo la "representatividad". Dado que el problema político español ha quedado claro que no es la falta de "representatividad", sino la falta de "gobernabilidad" parece claro que el coste político de una pérdida de representatividad es perfectamente asumible en aras a una ganancia de gobernabilidad.

---

Perú y el *Impeachment* en el Brasil: el presidencialismo derrocado y las mayorías intocables", en Domingo García Belaúnde y Jhonny Tupayachi Sotomayor (coords.), *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada*, Instituto Pacífico, Breña, 2018 (2ª ed.), p. 535 ss. (p. 551-554).

71 KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 87 ("El cuerpo electoral que adjudique los mandatos vacantes no debe estar integrado por los habitantes de un territorio arbitrariamente delimitado, sino por los afiliados a un partido, por todas las personas de una misma convicción política. Dentro de este cuerpo electoral no puede entablarse ninguna lucha, a causa de su homogeneidad"). Una idea que este mismo autor reitera en una de sus obras magnas, cfr. KELSEN, *Teoría general del Estado*, cit., p. 444.

## 5. CONCLUSIONES

5.1. A mi juicio, la situación del sistema político-constitucional español de 1978 es grave. En mi opinión, cometerían un grave error los actuales políticos usufructuarios del régimen de 1978 si sólo piensan en el futuro inmediato y no en el largo plazo con perspectiva de Estado, es decir, como verdaderos estadistas. Se habla mucho sobre la conveniencia (según algunos) o necesidad (según otros) de proceder a una reforma (radical, como piden unos, o moderada, como piden otros) de la Constitución.

5.2. De entrada, creo que la tentación de hacer frente a los problemas con una mutación constitucional (que se intenta que sea legislativa, como la que se intentó con el Estatuto catalán de 2006), es una falsa solución que sólo tiene como efecto erosionar el sistema constitucional sin solucionar los problemas que le aquejan.

5.3. ¿Qué es entonces lo prioritario en esa reforma? A mi entender la reforma constitucional es una necesidad para garantizar la estabilidad, prosperidad e integración del Estado. Y considero que en ese sentido la reforma prioritaria debe ser la que tenga por objeto incidir en la mejora de la calidad democrática de nuestro sistema político. Esa reforma es, a mi entender, previa y más importante que cualquier otra reforma, incluida la que pueda afectar a la estructura territorial. El principal problema constitucional español no es, aunque pueda parecerlo, la articulación territorial del Estado, sino la articulación democrática del pueblo.

5.4. ¿Cómo mejorar la democracia española? Ante todo, y sobre todo, garantizando que haya un gobierno pues no en vano, si la democracia pretende ser "gobierno" del pueblo, no hay democracia allá donde por mucha "participación" o "intervención" que haya del pueblo la misma no permite que haya un "gobierno".

### 5.5. PERO ¿CÓMO MEJORAR O GARANTIZAR ESA GOBERNABILIDAD?

Por un lado, se podría buscar esa gobernabilidad en un modelo presidencialista. En este caso la elección del jefe del ejecutivo debiera realizarse por el Cuerpo Electoral a través de un procedimiento distinto del que lleva a la elección del

Parlamento. Pudiera añadirse la opción de encomendar la elección del jefe del ejecutivo, tomando en cuenta la composición del parlamento, al Jefe del Estado (como se hacen en el Reino Unido, Dinamarca o Noruega), aunque parece claro que esta opción tiene escasas posibilidades de ser aceptada.

Por otro lado, cabría buscar esa gobernabilidad en un esquema "parlamentario" para mantener o potenciar el carácter "representativo" (entendiendo "representación" como "reflejo" de una sociedad) del parlamento (incrementado la proporcionalidad de la fórmula para la elección del mismo) con el riesgo de que se pueda dificultar o disminuir la gobernabilidad, o bien disminuir su carácter "representativo" (en el sentido indicado) para aumentar las posibilidades de la gobernabilidad del Estado. Por ello, no creo que la reforma deba consistir en dotar de una mayor proporcionalidad al sistema electoral, o en el desbloqueo de listas (algo que ya existe en el Senado y que no ha impedido la elección de personas implicadas en escándalos). A mi juicio, esa gobernabilidad dentro de un esquema "parlamentario", debería buscarse introduciendo una fórmula mayoritaria en nuestro sistema electoral.

## BIBLIOGRAFÍA

ARISTÓTELES, *Política*, edición bilingüe y traducción de Julián Marías y María Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

CATALÁN, J., "¿Gran recesión o gran depresión? Desindustrialización y crisis financiera en la España del euro, 2001-2012", en Vicente Enciso de Yzaguirre, David Sanz Bas y María Ángeles Nogales Naharro (coords.), *La gran recesión y sus salidas*, UCAV/Instituto Juan de Mariana, Ávila, 2013, p. 122 ss.

FENICHEL PITKIN, H., *El concepto de representación*, trad. de Ricardo Montoro Romero, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

FERNÁNDEZ BARBADILLO, P., "Dónde viven los españoles. La asignación de escaños del Congreso desde 1977 a 2008", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* nº 24 (2011), p. 299 ss.

GROPPI, T., "Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia", traducción de Rosario Tur Ausina, *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 80 (2008), p. 153 ss.

HUGHES, C.E., *Addresses and Papers of Charles Evans Hughes, Governor of New York, 1906–1908*, G.P. Putnam's sons, Nueva York, 1908.

JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú y traducción de Christian Förster revisada por Pablo Lucas Verdú, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991

KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra de la 2ª edición alemana de 1929, Barcelona, 1977 (1ª ed. española, 1934),

KELSEN, H., *Teoría general del Estado*, trad. De Luis Legaz Lacambra, Labor, Barcelona, 1934.

LASSALLE, F, *Sobre la esencia de la Constitución*, estudio preliminar, traducción y notas de Carlos Ruiz Miguel, Porrúa, México, 2016.

LOCKE, J. *Two treatises of government*, Awnsham and John Churchill, Londres, 1698 (6ª ed., 1ª ed., 1690).

MONTERO BEJARANO, D., *La casta. El increíble chollo de ser político en España*, La Esfera de los Libros, Madrid, 2009.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Barrillot & fils, Ginebra, 1748.

NAVOT, S., *Constitutional Law of Israel*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2007.

OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonomics-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2011.

PFERSMANN, O., "Le sophisme onomastique: Changer au lieu connaître. L'interprétation de la Constitution", en Ferdinand Mélin-Soucramanien (dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Paris, 2005, p. 33-60.

PLATÓN, *La República*, traducción de José Manuel Pabón y Manuel Fernández-Galiano, Altaya, Barcelona, 1993.

POSNER, R.A., "¿What Has Pragmatism to Offer Law?," *Southern California Law Review* n° 63 (1990), p. 1654-1670.

RAKOVE, J.N. (ed.), *Interpreting the Constitution. The Debate over Original Intent*, Northeastern University Press, Boston, 1990.

ROUSSEAU, J.J., *Du contrat social*, Chez Marc Michel Rey, Amsterdam, 1762.

RUIZ MIGUEL, C., *Constitucionalismo clásico y moderno: desarrollos y desviaciones de los fundamentos de la teoría constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales-Tribunal Constitucional del Perú, Lima, 2013.

SCALIA, A., *A matter of interpretation: Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton, 1997.

SCHMITT, C., *Catolicismo y forma política*, estudio preliminar y traducción de Carlos Ruiz Miguel, Tecnos, Madrid, 2000.

SCHMITT, C., "Legalidad y legitimidad", en *Carl Schmitt, teólogo de la política*, prólogo y selección de textos de Héctor Orestes Aguilar, FCE, México, 2001, p. 245 ss.

SMEND, R., *Constitución y Derecho Constitucional*, traducción de José María Beneyto Pérez, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

RAMOS TAVARES, A., "Incapacidad moral en el Perú y el *Impeachment* en el Brasil: el presidencialismo derrocado y las mayorías intocables", en Domingo García Belaúnde y Jhonny Tupayachi Sotomayor (coords.), *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada*, Instituto Pacífico, Breña, 2018 (2ª ed.), p. 535 ss.

VALLÈS CASADEVALL, J.M. y BOSCH GUARDELLA, A., *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.

