

JORGE ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES
Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional

**ESTADO DE PARTIDOS:
PARTICIPACIÓN
Y REPRESENTACIÓN**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2013

ÍNDICE

	Pág.
CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL DERECHO, LA DEMOCRACIA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS , por Ignacio Gutiérrez Gutiérrez.....	13
1. INTRODUCCIÓN	21
2. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA	43
2.1. SOBRE EL DISTANCIAMIENTO ENTRE REPRESENTANTES Y REPRESENTADOS	44
2.1.1. Partidos políticos, democracia y gobierno de los mejores	46
<i>a)</i> Régimen de incompatibilidades entre cargos políticos y actividades privadas	49
<i>a.1.)</i> Descripción del régimen de incompatibilidades.....	49
<i>a.2.)</i> Valoración del régimen	51
<i>b)</i> Remuneración de los cargos políticos.....	51
<i>b.1.)</i> Reducción o supresión de la remuneración de los cargos políticos.....	52
<i>b.2.)</i> Remuneración de cargos políticos y de cargos del sector privado.....	54
<i>c)</i> Sobre las fundaciones de los partidos.....	55
2.1.2. Partidos políticos, democracia y corrupción	56
<i>a)</i> Corrupción y partidos políticos.....	56
<i>b)</i> Las reglas de conducta de los políticos	58
2.1.3. Partidos políticos, democracia, minoría dirigente y corrientes internas en los partidos	61
<i>a)</i> Sobre el pluralismo en los partidos políticos....	61
<i>b)</i> Regulación legal y desarrollo estatutario	68

	Pág.
2.2. DEMOCRACIA INTERNA Y ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS.....	76
2.2.1. Acerca de la selección de los órganos de dirección del partido.....	80
a) Convocatoria de los congresos y participación de los afiliados.....	81
b) Funciones de los congresos: elaboración del programa electoral y renovación de los órganos de dirección del partido.....	82
2.2.2. Sobre la selección de los candidatos del partido a las elecciones.....	88
2.3. SOBRE LA DEFENSA DEL PLURALISMO POLÍTICO: TRANSFUGUISMO Y LIBRE CREACIÓN DE PARTIDOS.	97
2.3.1. Acerca del candidato del partido a las elecciones y su posible autonomización: el transfuguismo político.....	97
2.3.2. Libre creación de partidos políticos	107
a) Presentación de candidaturas de partidos políticos de reciente creación	108
b) Financiación pública a partidos políticos de nuevo cuño.....	110
3. LA IGUALDAD DEL DERECHO DE SUFRAGIO EN NUESTRO SISTEMA ELECTORAL	111
3.1. IGUALDAD Y DISCRIMINACIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.....	111
3.1.1. Igualdad, sistema de representación electoral, y libertad del legislador	111
3.1.2. La falta de igualdad en el sistema electoral español	116
3.2. SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES	120
3.2.1. La controversia entre los sistemas mayoritario y proporcional.....	121
a) Sobre los sistemas de representación	121
b) Democracia, proporcionalidad y restricciones a la misma	124
c) Los sistemas de representación proporcional y mayoritario en el constitucionalismo histórico español.....	126
c.1.) Sistemas de representación mayoritario y constitucionalismo liberal.....	128

	<u>Pág.</u>
c.2.) Sistemas de representación y democratización del poder.....	130
c.3.) Sistemas de representación en nuestra vigente Constitución de 1978	131
3.2.2. Restricciones a la proporcionalidad	133
3.3. EL LÍMITE DE LA PROPORCIONALIDAD INVERSA	139
3.4. PROPUESTAS DE REFORMA.....	140
3.4.1. Reforma de la LOREG	141
3.4.2. Reforma de la Constitución	143
4. A MODO DE CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	155

CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE EL DERECHO, LA DEMOCRACIA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Jorge Alguacil, compañero en la UNED desde hace ya muchos años, me pide que redacte unas páginas preliminares para su último libro. Sabe que, por razones de afecto, no puedo declinar la propuesta, por más que mi texto no vaya a incorporar el valor adicional que en España se suele atribuir a los prólogos. Así pues, no hay duda de que ha aprendido de nuestro maestro común, Antonio López Pina, a colocarme en la situación inexcusable de desarrollar por escrito las ocurrencias o las intuiciones, con más frecuencia triviales que arriesgadas, que haya podido deslizar en una conversación. De esa forma, ambos han contribuido a que me haga más prudente en la expresión oral, al menos ante ellos; no pocas veces, sin embargo, también han logrado que depure algunas formulaciones y las consolide como ideas. Casi nunca propias, porque al escribir descubro que lo dicho suele limitarse a resumir lo aprendido, en primer lugar hablando con ellos, también de lecturas asimiladas y ya casi olvidadas. Pero cuya reproducción en la forma personal que han cobrado quizá no sea del todo inútil: la cultura, y también la cultura jurídico-constitucional, no se nutre sólo de la novedad, sino sobre todo de la transmisión de un saber mostrenco que necesita ser consolidado permanentemente como sustrato compartido. Por eso quizá se me permita anteponer la repetición de lo archisabido a un libro que plantea nuevas perspectivas ante nuevos problemas; en términos similares a los que he podido utilizar en las conversaciones que he mantenido con el autor al hilo de la elaboración de su libro, sin pretender para mis constataciones originalidad alguna, sin empedrarlas por supuesto de notas que con su argumento de autoridad confirmen por dónde sale el Sol. Tras apuntar las nuevas circunstancias en las que se plantean los debates sobre la democracia y los partidos (I.) y las perspectivas que abren a una jurisprudencia crítica (II.), esbozaré una aproximación histórica (III.) de la que quizá pueda seguirse alguna orientación (IV.).

I.

La crisis económica ha convertido en insoportables ciertas deficiencias del sistema institucional, contemplado con relativa indiferencia en tiempos de bonanza, pero rechazado ampliamente cuando no ofrece respuesta para graves problemas cotidianos. Se reclaman entonces no sólo otros resultados (bienestar)

u otras políticas; también otras formas políticas, una democracia real que supere los límites de la democracia representativa de partidos.

Los ciudadanos han reactivado así el ejercicio de derechos fundamentales orientados a la articulación social, forzando en ocasiones límites convencionalmente admitidos: al margen de las nutridas convocatorias del 15-M, del toma la plaza o el rodea el Congreso, han proliferado las reuniones, concentraciones, manifestaciones y huelgas, por no hablar del ejercicio masivo del derecho de petición a través de plataformas sociales. Una segunda reacción reaviva las adormecidas posibilidades de la democracia directa: desde las propuestas de referéndum (no sólo para la autodeterminación territorial) hasta la puesta en marcha de iniciativas legislativas populares. Toda esa actividad pretende asumir un poder que apenas puede categorizarse bajo la idea clásica del control social; va más allá, desde la resistencia ciudadana (por ejemplo frente a las ejecuciones hipotecarias) hasta la hegemonía ideológica, que sin duda se concreta sólo a medio y largo plazo, pero que desempeña en cualquier caso un papel central.

Mas, para que tal acción sea efectiva, ha de estar organizada: la conversión del contrapoder ciudadano en decisiones con eficacia pública exige una cierta institucionalización, la búsqueda al menos de representación, en cursiva si se quiere, de los nuevos actores. Por ello es natural que, al lado de los estudios que analizan las nuevas circunstancias sociales y las políticas públicas idóneas para abordarlas y de los numerosísimos que abordan los nuevos movimientos, sus acciones, sus razones y sus ideas, surjan otros que, a veces en términos un tanto arbitristas, proponen un nuevo orden institucional, y también algunos dedicados a explorar los espacios que el vigente modelo constitucional de organización del poder mantiene abiertos a la innovación.

II.

Es esta última perspectiva la que resulta más familiar a los juristas. La jurisprudencia supone una concreta comunidad de hablantes que, dando por supuesto un cierto «Derecho», en realidad lo configura, lo confirma y lo renueva. El jurista pretende superar el carácter problemático de la realidad a través de su reducción a orden seguro de carácter normativo; ahora bien, la solución y el sistema que en último extremo presupone no proceden de las normas singulares, originadas en tiempos diversos y con fines distintos: es quien interpreta el Derecho el que crea y recrea el orden que le imputa. Pero no de modo discrecional: la pretensión de estabilidad inherente al Derecho genera la hegemonía dentro de la comunidad de juristas de una tradición regida por la inercia de los consensos doctrinales fundamentales y de los disensos limitados. Por eso, incluso los más radicales innovadores se ven constreñidos, si quieren dar eficacia a sus propuestas, a presentarlas como desarrollos consistentes en el seno de esa tradición hegemónica. Sólo trabajosa y limitadamente se imponen interpretaciones nuevas de normas ya existentes, e incluso las normas nuevas tienen que buscar su sitio en los viejos modelos doctrinales. Y sólo excepcionalmente, en revoluciones políticas y jurídicas asociadas a un nuevo lenguaje del Derecho, se sustituye el lento caminar de la jurisprudencia por un cambio de paradigma.

Las teorías del Derecho no se ven atadas por los paradigmas vigentes. Sin duda recogen, como toda comunidad de lenguaje, una determinada práctica social histórica; pero reflexionan sobre su sentido sin quedar vinculadas por el mandato de su reproducción. Lo mismo ocurre con la política del Derecho, en la que los juristas pueden intervenir como asesores de quienes están llamados a adoptar, en cuanto legítimos titulares del poder público, nuevas normas. Cada política del Derecho se sirve así de la jurisprudencia que objetivamente le conviene, y pecan de pretenciosos cuantos juristas imaginan una política al servicio de fines definidos en el ámbito de su propia competencia: como se dijo de la filosofía, también la jurisprudencia levanta acta de lo socialmente cumplido, su tarea efectiva está más cerca de la consolidación y la legitimación, aunque también sin duda de la adaptación y de la innovación, que de la revolución y la utopía. La jurisprudencia realmente operativa en una sociedad dada se corresponde así con una concreta teoría del Derecho, que podría considerarse vigente y que es la única admitida en la tarea de fecundar su desarrollo orgánico.

Esto, como queda dicho, no excluye la posibilidad de otros enfoques. En cuanto teorías, renuncian a la astucia de presentar sus propuestas en forma de alternativa intrasistemática. Pero ello tampoco supone que el valor de la teoría crítica oscile necesariamente entre la formulación de proyectos normativos (las utopías), no siempre capaces de generar comunicación fructífera en ámbitos sociales fuertemente secularizados, y una función latente de legitimación del sistema hegemónico equivalente a la que se atribuye a la desviación estandarizada para reforzar un orden represivo. En primer lugar porque la sobria descripción del significado del Derecho para ámbitos que la jurisprudencia hegemónica, por definición, ha marginalizado en su análisis puede equivaler al desvelamiento de una realidad objetivamente injusta, lo que constituye un estímulo eficaz para el cambio: la lucha por la dignidad surge de la indignación, y la realidad histórica concreta, en su condición de utopía negativa, constituye el mejor argumento contra su propia reproducción. También porque, en la medida en que la teoría del Derecho dominante ha terminado incluyendo en sus reflexiones sobre el razonamiento jurídico la relevancia del argumento de la hegemonía en el ámbito de la jurisprudencia (el consenso de la comunidad de juristas), se debilita objetivamente cuando se ponen en evidencia las bases reales de tal hegemonía, por ejemplo mostrando los sesgos en la socialización del estamento de los juristas o los criterios implícitos en la selección de temas y argumentos. Una tercera fuente de legitimación se añade, al menos eventualmente, para la teoría crítica: y es que no siempre la hegemonía combatida constituirá un hecho dado al que sea inevitable resignarse. Si las crisis pueden desencadenar cambios de paradigma, a la teoría crítica le cabrá destacar la contingencia del vigente; quizá por esto la teoría crítica tiene afinidad hacia la idea de crisis, más allá de la proximidad etimológica. Por último, y más modestamente: en la medida en que la jurisprudencia renueva sus acuerdos mediante propuestas de alcance limitado a la vista de problemas concretos, la teoría crítica podrá contribuir a modularlos si acierta a aportar argumentos que, en su caso poniendo entre paréntesis sus presupuestos teóricos, sean capaces de entrar en diálogo, en forma de innovadora, con la jurisprudencia hegemónica.

III.

Las críticas de principio al llamado Estado de partidos y la pretensión de considerar los partidos mismos como una perturbación para el régimen democrático proceden con frecuencia de una consideración ahistórica, que convierte en dogmas absolutos tesis e ideas surgidas en contextos temporales y territoriales muy precisos. Pero también la consideración del presente como el mejor de los mundos posibles, o al menos de los partidos existentes como el único panorama imaginable, es digna de una nueva sátira, a semejanza quizá del Cándido que Voltaire dirigió contra las tesis de Leibniz. Volver la mirada al pasado contribuye a comprender algunos de los prejuicios que, en uno u otro sentido, aún nos atenazan. Porque, cuando desde el Derecho hablamos hoy de los problemas que plantean la democracia y los partidos políticos, nos movemos necesariamente entre la jurisprudencia innovadora y la teoría crítica. Las respuestas concretas dependerán del modo en que se perciban los procesos históricos y la reacción que éstos demandan.

La teoría de la representación propia del Estado de Derecho clásico entronca con la Ilustración, el auge de la burguesía y el surgimiento de la moderna sociedad civil. La sociedad se concibe entonces como producto y marco del despliegue de la libertad de iniciativa de los hombres (no de las mujeres) situados en situación de igualdad de oportunidades. De las relaciones espontáneas, fundamentalmente competitivas, entre hombres libres e iguales surge el orden de la sociedad civil como equilibrio armónico y autorregulado, sujeto a unas leyes naturales tan presentes en los equilibrios ecológicos como en los sociales. También las instituciones representativas logran que la vida pública discurra conforme a pautas ilustradas, permitiendo al Parlamento acceder mediante la discusión pública a la verdad o al interés general; por más que el sufragio se reserve entonces a la burguesía, cuyos intereses son los efectivamente representados y se identifiquen con los de la nación. El poder del Estado se limita a hacer seguro el disfrute de la libertad; sólo se le toleran ciertas acciones coyunturales para restaurar el equilibrio eventualmente roto en las relaciones sociales. El régimen representativo permite a los propietarios no sólo establecer las leyes que les convienen, sino también controlar la acción del Estado que interfiera en sus intereses.

Todo esto es conocido. También se sabe que el libre juego social produce no equilibrio, sino desigualdades, y da lugar a una sociedad de clases en cuanto se cobra conciencia de la alienación. La sociedad dejada a la deriva no alcanza el orden, sino que se dispone al conflicto. Desde mediados del siglo XIX y hasta la II Guerra Mundial, la creciente influencia de los parlamentos y la extensión del sufragio incorporan las tensiones al propio ámbito de la representación: si los partidos políticos articulan intereses contrapuestos, los parlamentos representan al conjunto del pueblo no porque subsista su ficticia homogeneidad. La pretensión de integrar en el modelo parlamentario a la base social del Estado liberal lo aboca a su quiebra. No es casual que los defensores del viejo orden hablen entonces de la crisis del parlamentarismo y rechacen los partidos; su verdadero problema, sin embargo, radicaba en la democracia.

Fracasados sin embargo el totalitarismo nazi o fascista y los llamados regímenes autoritarios, aparece el Estado constitucional que nos es familiar, cuyo elemento determinante es, como ha mostrado Carlos de Cabo, el postulado del Estado social: el poder público se ve obligado a corregir desigualdades materiales que no son compatibles con el seguro y pacífico desenvolvimiento del orden social en el que surgen. La propiedad y la libre empresa, que sustentan la economía de mercado, se subordinan en la medida necesaria a los intereses de la economía general definidos públicamente. Tal acción del Estado sólo es posible si dispone de cierta autonomía, si se otorga alguna primacía a la política sobre el poder económico. Ello puede ser aplicable a la monarquía paternalista de Bismarck, pero sobre todo al Estado democrático en el que las organizaciones y los partidos de raíz obrera asumen su integración política a cambio de prestaciones sociales. Las Constituciones de posguerra operan así en la práctica como un pacto de clases, que al mismo tiempo permite suavizar la contradicción de los intereses en conflicto y limita el poder del parlamento al asegurar como derechos fundamentales ciertos elementos básicos del orden social y económico capitalista. En este contexto, la democracia se estabiliza como democracia de partidos. Ellos contribuyen a movilizar a los ciudadanos en torno a intereses más o menos articulados, así como a reclutar y seleccionar el personal idóneo para defenderlos, lo que sin duda genera profesionalización y burocratización (Ostrogorski, Michels); el Estado recoge las demandas que le transmiten y las convierte en políticas públicas...

Pero, al mismo tiempo que se atenúan los antagonismos de clase, va perdiendo su sentido originario el pacto entre mayorías excluidas y minorías instaladas, pues se consigue que sean las mayorías las que se sientan instaladas en las inmensas clases medias de la llamada sociedad de los dos tercios, definida no tanto por la posición en la división social del trabajo sino por la capacidad de consumo. Y entonces también la democracia y los partidos cambian de significado, a la vez que lo va haciendo la acción del Estado: pues desde las convulsiones económicas de 1973 se anuncia la crisis e incluso el fin del Estado social, un recorrido que hoy parece a punto de completarse. Las nuevas líneas de fragmentación social, que ya no dependen sólo de unas relaciones de producción cada vez más complejas, sino también de otros múltiples rasgos diferenciadores, apenas se dejan articular en programas coherentes; a ello se suman procesos globalizadores cada vez más intensos que reducen a la impotencia aspectos centrales de la política nacional, en la que se desarrolla el proceso democrático. Los partidos existentes, organizaciones a fin de cuentas con instinto de supervivencia, coinciden en buscar la adhesión no participativa de las que Galbraith llamaba mayorías satisfechas, y ofrecen al efecto, con desigual fortuna, la publicidad en torno al carisma. Con ello, la competición política se convierte en una lucha sin más finalidad que la ocupación de los puestos del poder, en mera alternancia (Schumpeter).

Por todo ello resulta simplificador afirmar que la democracia se debilita a causa de los partidos o, más en general, por la deficiente articulación de su sistema representativo. La realidad es mucho más compleja. La democracia representativa, destinada a orientar el contenido de la acción estatal y a do-

tar de personal a los órganos correspondientes, no puede funcionar sino como democracia de partidos. Pero ocurre que, así concebida, la democracia resulta insatisfactoria, porque no responde ni a la actual configuración del pueblo ni a la real localización del poder: ya que ha cambiado la estructura social, el demos, mientras que el poder, el cratos, se ha desplazado en buena medida hacia otros lugares. El Estado democrático, en cuanto organización constitucional del poder público, ha de ser un Estado de partidos; pero ejerce un poder cuya precariedad se proyecta también sobre ellos. Los partidos siguen siendo el eslabón que une a la comunidad nacional con el Estado creado por la Constitución; pero, como instrumentos de comunicación entre la sociedad y el Estado, no pueden sino reflejar las debilidades y fisuras que ambos presentan. Todo ello, por cierto, contiene elementos que nos podrían resultar familiares: ¿o acaso no hemos vivido ya una época en la que los partidos fueron denigrados como elemento pernicioso para la democracia y el Estado, justo cuando el capitalismo estaba mostrando dificultades estructurales? Entonces fueron la democracia y el Estado los que, a la salida de la guerra, tuvieron que ser reinventados. Hoy quizá podamos adelantar que una nueva articulación de las sociedades y de los poderes públicos, si ha de atender a los postulados democráticos, tendrá que seguir contando con partidos, aunque a los actuales apenas les quepa reconocerse en ellos. Y, precisamente porque el Derecho tiene una función estabilizadora, quizá el reto de la jurisprudencia sea proponer innovaciones que anticipen ese resultado y permitan evitar que su logro requiera una fase intermedia de destrucción.

IV.

La tensión entre capitalismo y democracia no supone una constatación novedosa. El Estado social y democrático de Derecho descansaba sobre restricciones a un capitalismo destructivo que permitieron generar ciertos equilibrios. El imperio de la globalización financiera, de la libre competencia internacional, de la libre circulación de capitales los ha dinamitado, y de ese modo la democracia se ha empobrecido de nuevo. El proceso no es reversible, y por ello tampoco cabe apelar sin más a la tradición de la democracia representativa; pero tampoco se cancelará en este momento, como en algún momento pretendieron los profetas del fin de la Historia, y tenemos por tanto el reto de idear el marco jurídico de su ulterior desarrollo.

En el ámbito del Estado constitucional, la democracia era, en primer lugar, un presupuesto: imputando la adopción de la Constitución al pueblo podía legitimarse democráticamente la limitación del poder de las mayorías. El poder constituyente operaba como mito; no parece plausible recuperarlo ahora como hecho. Entre otras razones, porque la Constitución, en singular, tampoco recobraría de ese modo la fuerza normativa que ha ido perdiendo en los procesos de integración europea y de globalización. Importa más en realidad el Derecho constitucional, definido por problemas y principios de larga tradición: los referidos a la ordenación del poder público y a su legitimación, a orientar su actividad en términos vinculantes y a limitarla de modo eficaz. Y, entre ellos, el que

postula que todo poder descansa sobre el acuerdo de los sometidos al mismo expresado en condiciones de libertad e igualdad. La democracia deja así de ser un presupuesto o un rasgo simplemente descriptivo en un marco normativo dado para convertirse en un postulado, realizado en medida siempre perfectible.

Así, la recuperación de las virtudes cívicas conforme al modelo republicano es necesaria; pero no ofrece por sí misma un modelo general de toma de decisiones, pues ni siquiera conforma un espacio compartido: la fragmentación de las nuevas redes de comunicación se reproduce hasta el infinito en plataformas reivindicativas, movimientos sociales, grupos de acción..., cuya libertad, por cierto, debe ser preservada también frente a los poderes de la red. En ciertos casos quizá sea posible delimitar esferas de decisión autónoma, que deben ser entonces cuidadosamente organizadas para garantizar la igualdad y la libertad de los afectados; por lo general, sin embargo, la pluralidad habrá de ser compensada en espacios territoriales definidos, sirviéndonos al efecto de los partidos. Éstos deben responder a las nuevas formas sociales, pero también han de hacer posible la elección de parlamentos y gobiernos capaces de decidir asuntos tan importantes como el modelo educativo o la gestión sanitaria. El dominio de la economía, sin embargo, quedará en gran medida fuera de su ámbito de posibilidades. Ahora bien, en la oligarquía de agentes económicos globales quedan incluidos los gobiernos de los Estados democráticos, que no siempre son insensibles al control de su actuación internacional por parte de sus ciudadanos e incluso de sus tribunales... Todo ello perfila un nuevo horizonte que también la jurisprudencia puede acercarnos, aunque sin perder la conciencia de sus límites y de sus servidumbres: son sobre todo las aportaciones concretas que, incluso en ámbitos aparentemente secundarios, permiten adaptar las instituciones existentes a los nuevos desafíos, las que dan verdadera razón de la autonomía del Derecho.

Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ
UNED

1. INTRODUCCIÓN

El progresivo distanciamiento de la actual configuración del sistema político respecto de la ciudadanía se ha ido repitiendo a lo largo de los últimos años; y quizá las posibles causas y eventuales soluciones al problema no se encuentren todas en el campo del Derecho. Parece innecesario recordar cómo la confianza en el Derecho como vía para solucionar cualquier problema podría hacernos caer en lo que de Otto denominó «la ilusión de los juristas»¹. Ilusión que podría cobrar especial relevancia en el campo del Derecho constitucional. Como es conocido, más allá de la consabida garantía jurídica de la Constitución, el régimen constitucional precisa de ciertas condiciones materiales que lo hagan posible. Hesse lo cifra en lo que denomina *garantía inmanente*. Para el gran maestro alemán del siglo pasado, «el orden constitucional se diferencia del Derecho de otras ramas jurídicas en que, en definitiva, no existe instancia que pueda imponer su observancia; el Derecho constitucional tiene que garantizarse por sí mismo, lo cual supone la existencia previa de una configuración que esté en condiciones de asegurar en lo posible tal garantía inmanente»². Vallés y Bosch, aplicando tal garantía a nuestro actual sistema representativo, claman por «una modificación de bases sociales y culturales que lleve a una mayor disposición de la ciudadanía a ampliar su intervención en la política, más allá de su papel de votante ritual o de cliente exigente de los servicios públicos»³; condicionan a tal modificación el éxito de cualquier otra reforma. En cualquier caso, quizá el Derecho, y específicamente el Derecho constitucional, pueda ofrecernos ciertas herramientas para al menos comprender alguna de las causas y de las posibles soluciones a la situación existente.

Aun cuando pueda ser exagerado considerar la actual realidad política como la causante, o una de las causantes, de todos los males que achacan a la sociedad, lo cierto es que ha provocado en gran medida una cierta desafección hacia el vigente régimen representativo. Ciertos

¹ I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985, p. 55.

² K. HESSE, «Constitución y Derecho constitucional», en E. BENDA, W. MAIHOFFER, H. VOGEL, K. HESSE y W. HEYDE, *Manual de Derecho constitucional*, 2.ª ed., Madrid, Barcelona, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001, p. 8.

³ J. M. VALLÉS y A. BOSCH, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1997, p. 33.

políticos y sociólogos empleaban el término «desencanto político» a principios de la década de los ochenta para describir un estado de opinión o un síndrome de actitudes que se caracterizaba por una tendencia a la baja en la participación política de los ciudadanos⁴; ese desencanto político del que se hablaba en otros tiempos parece reflejarse ahora con particular intensidad⁵. Lo prueban las sucesivas encuestas del CIS: la clase política, y en especial los partidos políticos, aparecen de forma continuada, y desde octubre de 2009, como el tercer problema más importante del país⁶. Movimientos sociales tan importantes como el de los indignados (Movimiento 15-M) centran parte de sus protestas en la desconfianza en los políticos y en las instituciones: este movimiento reclama un cambio en la política y la sociedad españolas, y su distanciamiento con los actuales políticos se centra en que entienden que ni les representan ni toman medidas pensando en el interés de la ciudadanía; denuncian la falta de alternativa, y claman por una democracia real⁷.

⁴ J. R. MONTERO GIBERT, «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, 1981. En su opinión, los partidos han gozado de un indudable protagonismo durante la transición. Sin embargo, «esos intentos exclusivistas y este protagonismo, junto a la enorme visibilidad técnica de sus actividades, han condicionado en buena medida la inserción de los partidos como uno de los causantes de ese síndrome de actitudes, reales o medianamente fundadas, que denominamos desencanto. Y que, como es de sobra conocido, se caracteriza, entre otras cosas, por la tendencia a la baja de unas ya de por sí escasas cotas de participación política», p. 35.

⁵ Ya afirmaba González Encinar en 1992 que «puede afirmarse sin temor a exagerar que una de las principales causas del “desencanto político”, una de las razones fundamentales por las que nuestro sistema de convivencia está perdiendo el apoyo consciente y activo de los ciudadanos (la garantía última de todo sistema democrático) radica en el hecho de que son más los que piensan —como hace un siglo pensaba el poeta— que los partidos políticos son la locura de muchos para el beneficio de unos pocos», J. J. GONZÁLEZ-ENCINAR, «Introducción», *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 11.

⁶ En octubre de 2009 a la pregunta formulada por el CIS ¿cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (pregunta número 7 del Barómetro) se responde por primera vez como tercer problema más importante la clase política (13,3 por 100) después del paro (72,9 por 100) y de los problemas de índole económico (46,8 por 100); este problema se encuentra inmediatamente seguido por el terrorismo de ETA (12,6 por 100). Desde entonces la configuración de la clase política como tercer problema más importante del país ha ido creciendo hasta este año de 2013. A partir de enero de 2013 pasa a situarse en la cuarta posición. La corrupción y el fraude ocupan la tercera posición, y ello se repite en las sucesivas encuestas de febrero de 2013 y marzo de 2013.

⁷ Este movimiento surge como consecuencia de las protestas acaecidas en mayo de 2011, en el contexto de un descontento general con la situación política y económica del país, y engloba un grupo diverso y heterogéneo. Sus portavoces han definido este movimiento como «no apolítico, sino apartidista». Ciertamente, como observa Ruiz Ligeró, miembro de la subcomisión Teoría-Conceptos-Discurso (perteneciente a la Comisión de Contenidos, integrada en el Movimiento 15-M), este movimiento se convierte muy pronto en algo mucho más amplio y más complejo, centrando sus críticas en la sumisión de la democracia al poder de la banca y del capital especulativo. De hecho, el documento «Primeras medidas para una vida digna (documento aprobado en Asamblea de Barcelona el 14 de junio de 2011) se centra en propuestas laborales, de vivienda, sistema bancario, fiscalidad, servicios públicos, educación, cultura, ciencia, investigación y tecnología, formación, medios de comunicación, justicia, interior y defensa, transporte, empresas públicas, políticas económicas, políticas de género y medio ambiente. Sólo al final aborda la cuestión sobre participación comunitaria en el funcionamiento de las instituciones públicas. En cualquier caso, importa destacar las

Descrédito de los profesionales de la política, descenso de la militancia en partidos políticos o desinterés por la competición electoral, son sólo algunas de las manifestaciones de este alejamiento entre representantes y representados.

Si aceptamos, como propone Habermas, que el grado de vitalidad de una democracia se mide por el papel que desempeñan la deliberación, la reflexión y el espíritu crítico en la marcha de los asuntos públicos⁸, podremos convenir que nuestra democracia es manifiestamente mejorable. Presno Linera plantea diversos ejemplos recientes de falta de vitalidad de nuestra democracia que podrían dar razón a la tesis planteada: tanto por lo que se refiere al propio sistema electoral (falta de proporcionalidad) como en lo que afecta al ejercicio de las funciones representativas (falta de debate democrático)⁹. Ciertamente, el interés por los asuntos públicos decrece con rapidez, cuando una ciudadanía activa y beligerante parece el mejor remedio como control sobre los representantes; una ciudadanía activa que considere no sólo como derecho, sino como deber cívico, dedicar algunos años de su vida a los asuntos públicos (*res pública*). No debiéramos olvidar, como ya nos advirtió, entre otros, Blanco Valdés, que disponemos de los políticos que la sociedad se quiere dar, y que la consabida distinción entre aquéllos, los políticos, todos instalados, todos iguales, todos socialmente aislados y todos obsesionados por permanecer (identificados, pues, con todo tipo de maldades, muchas veces con razón) y la sociedad, los representados (irrogados de un bien natural) tampoco es verdadera, y encierra un gran peligro, el de la extensión del antipartidismo y con ello, en definitiva, el del propio cuestionamiento de la democracia representativa¹⁰. Garrorena Morales, por ejemplo, admitiendo el descrédito de la política y del sistema representativo, se plantea si ello tiene que ver con la crisis de la propia sociedad a la que se intenta representar: parece innecesario recordar cómo el empobrecimiento cultural de una sociedad «reduce considerablemente la riqueza de lo que debe ser representado»¹¹. La propia sociedad que protesta, en fin, y como opina

propuestas en este ámbito: oposición al sistema electoral actual, con igualdad en los requisitos para presentarse y los medios a utilizar en las campañas. Distribución equitativa de los tiempos de exposición de propuestas políticas en los medios de comunicación, sin tener en cuenta resultados anteriores o por ser la primera vez que se presentan (incluyendo la promoción de voto en blanco, o abstención). Referendos obligatorios y vinculantes. Reconocimiento del derecho de autodeterminación de todos los pueblos. Referéndum sobre forma de Estado (monarquía-república), R. RUIZ LIGERO, «Reflexiones sobre el 15 M (Actualidad y futuro)», *El viejo Topo*, núm. 284, 2011.

⁸ J. HABERMAS, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

⁹ M. A. PRESNO LINERA, «El 15M y la democracia real», *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 25, enero de 2012, pp. 38-49.

¹⁰ R. BLANCO VALDÉS, «Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)», en A. J. PORRAS NADALES, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 224.

¹¹ A. GARRORENA MORALES, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, p. 50.

Pérez Prendes, refiriéndose precisamente a esta desafección entre representantes y representados, «debería interrogarse sobre su cuota de culpabilidad en aquello que condena»¹².

En cualquier caso, ya observaba Habermas cómo la recuperación del espacio público pasa por la institucionalización del discurso en todas las instituciones y estructuras del poder político: sólo así parece posible fomentar la participación activa en el proceso público de toda la ciudadanía. El distanciamiento del sistema político respecto del pueblo podría mitigarse por tanto, al menos parcialmente, a través de la inserción de métodos o vías para el logro de lo planteado por el filósofo alemán. Y en este extremo parece conveniente detenerse quizá en dos formas de participación especialmente relevantes:

1) En primer lugar, en la intervención de la ciudadanía a través de los instrumentos que la Constitución reconoce como los cauces naturales de expresión del pluralismo político, los partidos políticos (art. 6 CE). Quizá alguna de las razones que explican el distanciamiento entre representantes y representados puedan hacernos entender también, siquiera parcialmente, la falta de democracia interna en los partidos. Las posibilidades de incidir en la mejora de la participación en el seno de éstos se proyecta asimismo, como veremos, en ciertas dinámicas que acaecen en los partidos, por ejemplo, en la que se despliega con especial intensidad y polémica en los casos de transfuguismo político, pero también en la que tiene lugar cuando se producen supuestos de escisión interna y creación de nuevos partidos. La regulación jurídica de tales dinámicas debería estar abierta a la defensa y promoción del pluralismo político.

2) En segundo término, en la participación de los ciudadanos a través del ejercicio del derecho fundamental de participación política (art. 23 CE), proyectado como derecho de elección de representantes, representación que como es conocido tiende a ser monopolizada precisamente por los partidos políticos. Cabría así explorar acerca de las posibilidades para mejorar la propia democracia en la representación electoral.

Se trata de investigar, en definitiva, sobre las posibilidades de mejorar el derecho de participación política del ciudadano, reconocido en el art. 23 de nuestra vigente Carta Magna, en primer lugar, proyectándolo en las posibilidades de participación en el seno de las asociaciones que canalizan principalmente esta participación política, los partidos (art. 6 CE), en segunda instancia, en su derecho de elección a los partidos; garantizando en este último caso la igualdad que parece imponer nuestra Constitución en el derecho de sufragio. Ambas reivindicaciones se encuentran íntimamente relacionadas; pueden ser decisivas para articular mecanismos que permitan fomentar la mencionada participación

¹² J. M. PÉREZ-PRENDES MUÑOZ DE ARRACO, «¿Es un círculo el camino?», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 31, octubre 2012, p. 23.

ciudadana, de la que, no olvidemos, habla la propia Constitución, en términos genéricos en su art. 9.2, y proyectado como derecho fundamental, en el mencionado art. 23. Salazar, desde el punto de vista del ciudadano-elector, observa cómo son estas dos vías las dos formas de mejorar la salud democrática de nuestro país, si bien otorga relevancia decisiva a la primera¹³. En cualquier caso, es evidente, como observa de Cabo, que el derecho electoral actúa sobre la propia vida de los partidos: el hecho de que en la actualidad la práctica totalidad de los candidatos se presenten como representantes de algún partido hace «que la propia vida de los partidos tenga necesariamente que convertirse en asunto de interés prioritario para el derecho electoral»¹⁴; por ejemplo, un sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas parece contribuir a desarrollar el control de las burocracias de los partidos sobre los candidatos, un sistema en el que las listas sean abiertas puede dificultar en mayor grado tal control; podría fomentar la participación en el seno del partido.

Por otra parte, la garantía de la igualdad del sufragio bien puede no incidir, al menos de forma directa, en el fomento de mayores y mejores formas de participación en los partidos políticos; puede no ser efectiva en aras a la debilitación de las organizaciones partidistas, y así en la democratización interna de los partidos. Blanco Valdés, por ejemplo, cuando se plantea posibles soluciones para el problema de la falta de democracia interna en los partidos políticos, entiende que «tampoco parece que lo sea el consistente en introducir modificaciones en el sistema electoral dirigidas a debilitar a las organizaciones partidistas y a favorecer correlativamente el peso de los aspirantes individuales incluidos en sus candidaturas y los vínculos de unión, control y dependencia entre elegidos y electores»¹⁵; así, por ejemplo, cuando examina las posibilidades de introducir en el sistema de votación listas abiertas, no es en su opinión el ámbito de la ingeniería electoral donde debemos centrarnos¹⁶. Sin embargo, tal garantía puede favorecer no sólo la creación de partidos políticos nuevos, sino al menos la no desaparición de partidos

¹³ O. SALAZAR BENÍTEZ, «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000. «En un sistema electoral proporcional, de colegio plurinominal y con escrutinio de lista, caben dos mecanismos para hacer posible un mayor poder y una mayor libertad del ciudadano-elector: 1. Aquellos que pueden desempeñar una función correctiva, destinada a atemperar el poder del partido que presenta la lista, confiando al elector, en el acto de rellenar la papeleta, un control más o menos amplio en la valoración de las capacidades del candidato; 2. Los medios que ofrecen al ciudadano-elector una más eficaz posibilidad de elección, permitiéndole, con diversas y diferentes modalidades, intervenir en el mismo procedimiento de presentación de las listas (...) creo que sería más conveniente profundizar en la democratización de la organización interna de los partidos», p. 140.

¹⁴ A. DE CABO, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 142.

¹⁵ R. BLANCO VALDÉS, «Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)», *op. cit.*, p. 212.

¹⁶ R. BLANCO VALDÉS, «¿Reformar el sistema electoral o reformar los partidos?», en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO (eds.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, p. 248.

minoritarios; quizá uno de los pocos frenos posibles al quizá excesivo poder que han adquirido los partidos políticos pueda residir precisamente en la defensa jurídica del pluralismo. Es cierto, como veremos, que la financiación pública a partidos políticos de nuevo cuño resulta esencial para asegurar tal pluralismo; pero también el propio régimen electoral.

El estudio de la participación de la ciudadanía a través, mediante, y por medio de los partidos políticos, centrará nuestro estudio; no debemos olvidar que los partidos son instrumentos centrales de participación política y el derecho fundamental de participación política recogido en nuestra Constitución en su art. 23 se refiere principalmente al derecho a elegir representantes en procesos que en la práctica son dominados por los partidos políticos; la representación se encuentra monopolizada por los partidos, nuestro Estado democrático, como oportunamente se ha definido, es un Estado democrático de partidos¹⁷. La regulación jurídica de los partidos políticos y la ordenación del sistema electoral resultan decisivos para facilitar la participación activa de la ciudadanía. Quizá un análisis de la situación actual y de las diferentes propuestas de reforma permita adentrarnos en las razones del denominado desencanto político y en las posibilidades, acaso, de superarlo.

1) No parece difícil sostener la muy estrecha interrelación existente entre democracia y partidos políticos. Por eso parece preocupante, en primer lugar, el distanciamiento entre ciudadanía y partidos, entre representantes y representados. Quizá porque puede ser una de las razones que pueden explicar la falta de participación en el seno de los mismos, y así las dificultades para alcanzar la democracia interna en aquéllos. Ahora bien, si la defensa de tal democracia interna puede residir, en último extremo, en la defensa del pluralismo político, quizá sea interesante garantizar las posibilidades de que de la dinámica interna de los partidos puedan surgir escisiones que configuren nuevos partidos políticos. Fenómenos como el del transfuguismo político podrían ser objeto de valoraciones diversas; por lo demás, la financiación pública de partidos deviene esencial a los efectos de asegurar tal pluralismo.

Los partidos políticos, como es conocido, son una modalidad específica de asociaciones. Son así, ciertamente, agrupaciones voluntarias y de carácter estable de dos o más personas que cooperan, con sometimiento a unas reglas internas de adopción de decisiones, para la consecución de determinados fines comunes a todas ellas¹⁸. Pero la naturaleza de tal cooperación, que entronca directamente con el derecho fundamental de participación política¹⁹, y la especificidad de los fines que persiguen, al-

¹⁷ M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

¹⁸ Á. GÓMEZ MONTORO, *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005. En su opinión, los partidos políticos son algo más que meras asociaciones políticas.

¹⁹ De hecho, para Gómez Montoro, el Tribunal Constitucional debería haber planteado el ejercicio de los derechos en el seno de los partidos políticos (creación de partidos, afilia-

canzar el poder político para convertir las reivindicaciones sociales que han hecho suyas en decisiones estatales, le confieren una singularidad constitucional de primer orden; tal singularidad viene recogida precisamente en el art. 6 de nuestra Carta Magna. Los partidos políticos, en este último sentido, asumen la mediación entre el pueblo y el Estado. Viven entre la Sociedad y el Estado (la organización del Estado), pero gozan de un origen indiscutiblemente social; no son Estado, «no son órganos del Estado»; aun cuando su fin sea el Estado²⁰. Nacen en la sociedad, pero tienen el Estado como objetivo²¹; justo porque, como observa Grimm, esto es lo que les permite traducir los programas políticos en decisiones estatales²². Los partidos políticos no son así simples formaciones sociales; con la transición a la democracia se han convertido en organizaciones que persiguen acceder al poder estatal²³. Ayala, en su tesis doctoral realizada durante la II República, designaba a los partidos políticos como órganos de gobierno en el Estado moderno. Los concebía así no sólo como asociaciones intermedias entre la sociedad y el Estado, sino incluso como órganos de Derecho público; que venían a sumarse a los órganos materiales que, como Gobierno, Parlamento o jefe del Estado, establecían las Constituciones escritas²⁴.

En cualquier caso, lo cierto es que resulta fundamental diferenciar los partidos políticos de las meras asociaciones, distinguir, en definitiva, el derecho de asociación del derecho de fundar partidos políticos. Los partidos políticos se colocan en una posición distinta al de las asociaciones: «La exigencia de un funcionamiento interno democrático (art. 6 CE) y la financiación pública (...) conllevan la plena vigencia en el interior de aquéllos de los derechos fundamentales que componen el Estado de-

ción a los mismos, funcionamiento interno) como una ampliación del contenido del derecho individual de participación política, de naturaleza fundamental igualmente, referido a su dimensión colectiva, *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación, op. cit.*, p. 206.

²⁰ Que los partidos políticos no reúnen los caracteres necesarios para ser considerados un poder público es algo que ha dicho repetidamente nuestro Tribunal Constitucional. En su resolución 10/1983 afirma que éstos «no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los Estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido (...) la trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y servir de cauce fundamental para la participación política no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos», FJ 3.

²¹ J. J. GONZÁLEZ-ENCINAR, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», en J. J. GONZÁLEZ-ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pp. 26, 29.

²² D. GRIMM, «Los partidos políticos», en E. BENDA, W. MAIHOFFER, H. VOGEL, K. HESSE y W. HEYDE, *Manual de Derecho constitucional*, 2.ª ed., Madrid, Barcelona, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas, 2001 «La finalidad de la organización partidaria es hacerse con el Estado. Ésta es la que les permite traducir los programas políticos en decisiones estatales», p. 399.

²³ «Si los partidos bajo la monarquía constitucional estaban limitados al parlamento, desde la introducción de la democracia llegan hasta el gobierno», D. GRIMM, «Los partidos políticos», *op. cit.*, p. 433.

²⁴ La tesis de Ayala es citada y comentada por I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la ilustración a nuestros días*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2009, pp. 258-261.

mocrático en España»²⁵. Los partidos políticos, así, en nuestro vigente constitucionalismo, y como señala nuestra Carta Magna (art. 6), expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política²⁶. Concurren o hacen posible, en definitiva, la democracia: las funciones que realizan son de la mayor importancia, al contribuir a la conexión entre representantes y representados. Justo por ello resulta esencial al sistema que tales partidos políticos estén conectados directamente con la sociedad.

El hecho de que haya en la actualidad un distanciamiento entre ciudadanía y partidos, entre representantes y representados, evidencia una disfunción no menor en nuestra democracia; pues incide en la falta de motivación de la ciudadanía para participar en el seno de los partidos. Pueden encontrarse al menos tres razones que expliquen tal circunstancia. Este distanciamiento puede obedecer, en primer lugar, al hecho de que se haya generalizado la percepción de que los representantes políticos adolecen en bastantes casos de una sólida preparación, lo que a su vez puede traer causa del hecho de que los cargos públicos a los que pueden acceder tales representantes tengan generalmente una remuneración considerablemente menor que la del sector privado, y por la evidencia de que a su vez tales representantes se vean sometidos a un régimen de incompatibilidades muy estricto. En segundo lugar, al hecho de que un número no menor de tales representantes políticos se haya visto inmerso en fenómenos de corrupción, lo que ha desacreditado, ciertamente, su función como representantes, pero también en mayor o en menor medida la función de los políticos como servidores públicos. Por último, y a mayor abundamiento, a la existencia de una minoría dirigente en los partidos que monopoliza el acceso y la promoción en los mismos.

Todas estas circunstancias, ciertamente, quizá sean algunas de las razones que expliquen la falta de participación de la ciudadanía en los partidos y así los problemas existentes en nuestro sistema constitucional para asegurar la única carga que impone nuestra Carta Magna a los partidos: que su funcionamiento interno sea democrático²⁷. La

²⁵ E. VÍRGALA FORURIA, «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6. *Monográfico. La regulación jurídica de los partidos políticos*, 2.º semestre 2000, pp. 84, 85.

²⁶ Afirmar esto, como observa Blanco Valdés, «es poco más que describir lo que, en efecto, hacen los partidos políticos en las modernas sociedades pluralistas». Nos encontramos ante la parte descriptiva de este artículo, R. BLANCO VALDÉS, «Veinte años de partidos: de la constitucionalización a la contestación», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ-TREVIANO, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

²⁷ Nos encontramos ante la parte prescriptiva del artículo, claramente diferente de la anterior parte. «Disponer que su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley y que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos es algo cualitativamente diferente, al suponer una clara prescripción que expresa sendos principios esenciales del régimen jurídico de las organizaciones partidistas»,

íntima relación entre democracia y democracia interna en los partidos, proyectada en la carga que impone este art. 6 de nuestra Carta Magna, parece más que evidente. Como nos recuerda Alzaga, no requiere de complejos razonamientos «el asumir que el desarrollo práctico de la filosofía de la libertad política, la profundización en la vivencia de los valores del pluralismo democrático y, en suma, la calidad de nuestra democracia están en directa relación con que los actores colectivos de nuestro sistema político democrático asuman a su vez la interiorización de la cultura democrática»²⁸. Y ello porque, como apunta acertadamente Blanco Valdés, «de hecho, la voluntad popular no sólo se expresa a través de los partidos, por medio fundamentalmente del mecanismo representativo-electoral, sino que se *construye* también en el interior de los partidos, en la vida interna de los mismos, lo que convierte al problema de las relaciones partidos/sociedad en un problema vertebral en el funcionamiento del Estado democrático»²⁹. Lo cierto, así, es que el representante electo, aun cuando conforme a la Constitución española, como a todas las de nuestro entorno, siga representando al pueblo, en realidad es un miembro del partido político que le llevó a alcanzar su escaño. El tránsito del sufragio censitario al universal y así la inserción en el Estado constitucional del pluralismo da lugar a los modernos partidos políticos y éstos pasan a monopolizar tendencialmente la oferta electoral: la relación representante-representado es interferida por las relaciones elector-partido y elegido-partido. El voto del elector, así, se va transformando paulatinamente de un voto al candidato a un voto al partido; el candidato lo es quizá realmente, en primer lugar, ante su partido, y después, es representante, al menos parcialmente, no del pueblo, sino de su partido, a quien en último extremo debe el escaño.

La mayor participación ciudadana en el seno de los partidos políticos deviene esencial; sin embargo, no se encuentra impuesta ni regulada, al menos de forma específica, ni en el mencionado derecho de participación política (art. 23 CE), ni en artículo alguno de nuestra Carta Magna relativo a la articulación institucional de tal derecho. No obstante, sí podemos encontrar un precepto, el relativo a los partidos políticos, que podría dar cobertura a esta reivindicación. Porque si nuestra actual democracia representativa es una democracia de partidos, y éstos monopolizan la oferta electoral, nuestro constituyente configuró como única carga específica sobre éstos que su organización fuera democrática (art. 6 CE). El hecho de que el artículo sexto disponga además que su creación y actividad hayan de ser libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley, como nos ha enseñado de Otto, no implica mayor

R. BLANCO VALDÉS, «Veinte años de partidos: de la constitucionalización a la contestación», *op. cit.*, pp. 99, 100.

²⁸ O. ALZAGA VILLAAMIL, «A modo de introducción», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6. *Monográfico. La regulación jurídica de los partidos políticos*, 2.º semestre 2000, p. 10

²⁹ R. BLANCO VALDÉS, «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en J. J. GONZÁLEZ-ENCINAR, *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 45.

vinculación de los partidos al orden constitucional que el general que para todos los ciudadanos estipula el art. 9.1 CE³⁰.

Es cierto que la imposición constitucional de democracia interna a los partidos políticos realizada por nuestra vigente Carta Magna sólo puede entenderse en el marco del constitucionalismo democrático, que únicamente surge en Europa a partir de la II Guerra Mundial. No debemos olvidar, y así nos lo han contado numerosos historiadores, políticos y constitucionalistas, que los partidos políticos son prohibidos y perseguidos en los albores del Estado liberal; mientras Estado y sociedad permanecieron indiferenciados no existía la necesidad de partidos³¹. Sólo la democratización del poder trae consigo su reconocimiento expreso. Es evidente que suponen una clara «rebelión de la realidad» frente al esquema teórico de la representación liberal, como observa de Cabo³².

Fernández Sarasola, en este sentido, nos explica cómo en el constitucionalismo español los partidos políticos son inicialmente negados, en la medida en que se desconoce igualmente el derecho de asociación. Para los liberales, como se observa este autor, no podían existir partidos políticos ni oposición legítima: cuanto se expresaba en el parlamento era voluntad soberana, lo contrario, era voluntad errada; las Cortes, concebidas como unidad, siempre eran oposición al Ejecutivo³³. La confrontación histórica que se desarrolla a lo largo del constitucionalismo liberal entre Parlamento y Ejecutivo explica que en la defensa de aquél se depositara la salvaguardia de las libertades individuales. Pero a su vez que el Parlamento, a los efectos del logro de tal objetivo, debiera concebirse como una unidad; huelga decir que la formación de partidos políticos amenazaba tal unidad. En cualquier caso, lo cierto es que sólo con el régimen constitucional surgido tras la Constitución de 1869, que reconoce de forma tímida este derecho de asociación, los partidos políticos pasan a ser admitidos, o al menos no perseguidos, si bien muy pronto se reconduce este inicial pluralismo político al conocido bipartidismo turnista característico del régimen constitucional que surge tras la Constitución de 1874³⁴. Es cierto que la Constitución de la II Repúbli-

³⁰ I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, op. cit., pp. 47, 48.

³¹ Como observa Grimm, mientras «Estado y Sociedad permanecieron indiferenciados, existía tan poca necesidad de partidos como en los tiempos en los que la consulta se reducía a pequeños grupos con un estatus privilegiado cuando el Estado pretendía tener un poder absoluto sobre la sociedad», D. GRIMM, «Los partidos políticos», op. cit., p. 389.

³² C. DE CABO MARTÍN, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 133, 134.

³³ I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la ilustración a nuestros días*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2009, p. 48.

³⁴ *Ibid.*, pp. 114, 122. La Constitución de 1869, en efecto, reconoce este derecho en su art. 17: «Tampoco podrá ser privado ningún español del derecho de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública». El art. 19 disponía que «Toda asociación cuyo objeto o cuyos medios comprometen la seguridad del Estado, podrá ser disuelta». El conocido bipartidismo es fruto del régimen constitucional que surge tras la Constitución de 1874, denominada también constitución canovista. Como observa Fernández

ca supone un punto de inflexión, en la medida que da cobertura a la formación de un amplio pluralismo político hasta entonces desconocido; el reconocimiento del derecho de asociación es pleno³⁵. No obstante, sólo un artículo de esta Carta Magna, el 62, hace referencia de forma tangencial a estas organizaciones, definiéndolas como «fracciones políticas»³⁶. Hemos de esperar pues a la emergencia del vigente orden constitucional para encontrar un reconocimiento expreso de los partidos políticos, de su naturaleza jurídica y de sus finalidades. Merced a esta constitucionalización, como afirma Fernández Sarasola, emergió una nueva imagen de partido: la imagen jurídica³⁷.

En cualquier caso, si, como parece comúnmente admitido, el desarrollo de los partidos está en íntima conexión con el origen y el progreso de la democracia parlamentaria³⁸, no cabe negar que la mejora en la regulación jurídica de aquéllos incidirá en la de nuestra propia democracia: la mayor y mejor participación en el seno de los partidos puede fomentar, en efecto, la ciudadanía participativa que requiere nuestra vigente democracia. Pero a su vez, la mejora de nuestra democracia y sobre todo de nuestro régimen electoral, será un factor determinante para la más deseable formación, estructura y naturaleza de los partidos. La mayor y mejor participación ciudadana, impuesta en el art. 9.2 CE podría depender, o al menos verse sensiblemente robustecida, por el cumplimiento del deber impuesto por la Constitución a los partidos en su art. 6 CE. Sin embargo, como observa Alzaga, en «pocos campos como en éste (...) parece haber mayor distancia entre, de una parte, los mandatos constitucionales (...) y, de otra, la evidencia que ofrece la práctica cotidiana. La tensión dialéctica entre la *teoría y la realidad constitucional* se proyecta en este ámbito con particular virulencia»³⁹.

Sarasola, frente al pluripartidismo que se consideraba un factor de desestabilización y de defensa de intereses parciales, se oponía la idea de que el sistema representativo requería, para funcionar, de dos partidos que alternaran su posición pacíficamente en el Gobierno, p. 167. El referente se encontraba en el régimen constitucional de Gran Bretaña; el Pacto de El Pardo (1885) parece fraguar este acuerdo, p. 168.

³⁵ Art. 39 de la Constitución de la II República: «Los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado».

³⁶ Al aludir a la composición de la Diputación Permanente del Congreso: «El Congreso designará en su seno una Diputación Permanente de Cortes, compuesta, como máximo, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas, en proporción a su fuerza numérica».

³⁷ I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la ilustración a nuestros días*, op. cit., p. 329.

³⁸ R. MORODO y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 1. De Cabo explica la aparición de los partidos políticos de masas, al vincularlos con el tránsito del Estado liberal al Estado democrático: «cuando esta situación de unidad de intereses entre los miembros de una clase con derecho al voto y sus representantes desaparezca, aparecerán como intermediarios necesarios de la representación los partidos políticos», A. DE CABO, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, op. cit., p. 81.

³⁹ O. ALZAGA VILLAAMIL, «A modo de introducción. Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6. Monográfico. *La regulación jurídica de los partidos políticos*, 2000.

No obstante, quizá sea desproporcionado querer zanjar la compleja problemática política y social que encierra el distanciamiento entre representantes y respresentados, la falta de democracia interna de los partidos políticos, y la falta de garantías de promoción del pluralismo, con respuestas meramente jurídicas; ya hemos hecho alusión a la denominada por de Otto «ilusión de los juristas». Sin embargo, y no por ser esto cierto, quizá quepa también denunciar «el escaso control jurídico a que se ha sometido a los partidos por lo que se refiere a esta imposición constitucional (la única, recordemos, expresamente constitucionalizada en nuestra vigente Carta Magna)»⁴⁰. El propio de Otto reconoce que aun cuando «el derecho quizá no puede hacer frente con eficacia a la tendencia oligárquica de los partidos políticos, a la merma que en ellos experimenta el principio democrático, sí puede imponer ciertas exigencias mínimas»⁴¹. Si bien un partido no debe en modo alguno reproducir la pluralidad como la democracia exige que lo haga el Estado, la exigencia de democracia interna puede proyectarse, como ya nos decía el catedrático de Oviedo, en una serie de derechos básicos de los ciudadanos, cuya garantía deviene esencial para la propia existencia de la Constitución⁴².

No debe extrañar, por lo demás, que la exigencia de tal democracia interna pueda proyectarse en la garantía de derechos. La asociación democracia-derechos es consustancial al régimen constitucional, en su unidad consiste la Constitución. Si democracia es participación, y los déficits de democracia interna en los partidos pueden traer causa de la apatía de sus miembros, la solución a tales problemas queda extramuros del Derecho; las normas no pueden imponer interés ni cierto grado de compromiso. Grimm liga precisamente democracia interna de los partidos a derechos de los afiliados; justo porque la Constitución no puede plantear condiciones que no sean cumplibles⁴³. Como es conocido, el Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*), por ejemplo, ha ligado la existencia de una democracia en libertad a la garantía de los derechos de libertad de expresión e información, calificándolos como derechos constituyentes de tal orden estatal libre y democrático⁴⁴. De igual modo, los denominados derechos políticos, que tienen precisamente por finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, están directamente relacionados con el funcionamiento y la vitalidad de la propia democracia.

⁴⁰ Observa Alzaga cómo ciertamente, «las referencias en el constitucionalismo de la segunda posguerra al carácter democrático que debieran asumir los partidos han tenido su mejor reflejo en la lucha contra los partidos totalitarios (...). El entusiasmo por cuestionar la constitucionalidad de los partidos faltos de democracia interna fue notablemente menor», O. ALZAGA VILLAAMIL, «A modo de introducción», *op. cit.*, p. 8.

⁴¹ I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, *op. cit.*, p. 62.

⁴² *Ibid.*, p. 61.

⁴³ D. GRIMM, «Los partidos políticos», en E. BENDA, W. MAIHOFFER, H. VOGEL, K. HESSE y W. HEYDE, *Manual de Derecho constitucional*, Madrid, Barcelona, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas, 2001, p. 413.

⁴⁴ BVerfGE 7, 198 (208).

Por último, como habíamos observado anteriormente, la regulación jurídica de la vida interna de los partidos políticos debería estar abierta a la defensa y promoción del pluralismo; precisamente porque tal defensa puede ser quizá uno de los pocos límites que cabe imponer a la tendencia de los partidos a la organización oligárquica de sus estructuras. Así, fenómenos como el del transfuguismo político podrían no ser siempre objeto de censura. Las posibilidades de que puede gozar un parlamentario individual o un concejal para hacer valer su posición podrían no ser desdeñables. Ciertamente, los casos de transfuguismo político ligados a supuestos de corrupción son siempre censurables. Pero cabe encontrar otros supuestos en que esto no sea así; y que respondan a la defensa de posiciones o sensibilidades ideológicas propias, que lógicamente cobrarán mayor fuerza si son defendidas desde la posición de parlamentario o concejal. Es más, la incorporación a una lista electoral del político que, una vez electo, amenaza con autonomizar su posición, puede responder a equilibrios internos del partido a los efectos de introducir sensibilidades o incluso corrientes de opinión; una vez que éstos sean elegidos pueden hacer valer tales sensibilidades o corrientes de opinión con mayor eficacia.

Por lo demás, el acceso de partidos políticos de nueva creación a financiación pública es de la mayor importancia; tal financiación no debiera configurarse exclusivamente a partir de los resultados electorales pasados, contribuyendo así a la repetición de resultados. El hecho de que las subvenciones públicas estén restringidas en el ordenamiento español a partidos con representación en la legislatura inmediatamente anterior o al menos con un número mínimo de votos obtenidos en las elecciones previas y, además, en términos proporcionales al resultado obtenido, tiene como resultado que el partido que haya conseguido mayor número de escaños obtenga mayor financiación; la cuantía de la financiación descende proporcionalmente al descenso de representatividad. Pero las posibilidades que tiene el partido de nueva creación de darse a conocer al electorado pasan principalmente por tal financiación; aunque también por el conocimiento de candidatos y programas a través de otros medios. El hecho de que los líderes de partidos políticos nuevos hayan podido darse a conocer previamente por haber autonomizado su puesto de parlamentario individual o concejal puede ser entonces algo no desdeñable.

La exigencia de conexión entre representantes y representados, de democracia interna de los partidos y de garantías del pluralismo político, viene impuesta, en último extremo, como condición necesaria, como veremos, para la propia supervivencia de los partidos. Los que han llegado a ser monopolizadores de la oferta electoral pueden encontrarse con que su distanciamiento de la Sociedad pueda desposeerles de su condición de canalizadores de ésta con el Estado. Precisamente porque a medida que han extendido tal monopolio de representación, como observa Grimm, ha aumentado el riesgo de dejar de representar las necesidades y aspiraciones de la población⁴⁵; los partidos podrían encon-

⁴⁵ D. GRIMM, «Los partidos políticos», *op. cit.*, p. 443.

trarse así más cerca del Estado que de la sociedad: cabría percibirlos simplemente como empresas dedicadas a la gestión y aprovechamiento de la cosa pública, como observa Cascajo Castro⁴⁶. La desafección de la ciudadanía con respecto a estas máquinas electorales parece una clara consecuencia. Y ya observaba Montero en 1981 cómo la consecuencia de tal desafección no sólo cabe cifrarla en un paulatino descenso de la militancia en los partidos tradicionales, sino sobre todo en la «emergencia de nuevos modos de participación, realizados en ocasiones por medios no convencionales y a veces careciendo de la tradicional orientación de las élites políticamente legitimadas, es decir, en abierta confrontación con ellas»⁴⁷: los movimientos *15-M* y *Rodea al Congreso* son un claro ejemplo de ello. Frente a una democracia partidaria mejorable, como observa García Roca, «no es de extrañar (...) que una parte de nuestra juventud haya reaccionado con movimientos participativos y asamblearios como el del 15-M, asumiendo como eslogan un doloroso *no nos representan*, que pone en tela de juicio la misma democracia representativa»⁴⁸.

Ciertamente, gran cantidad de propuestas de este colectivo pueden contribuir de manera decisiva a mejorar la salud de nuestra democracia: cabe señalar, a modo de ejemplo, la iniciativa de reforma constitucional de los arts. 166 y 87.2 y 92 planteada en la Junta General del Principado de Asturias; orientada a consolidar mecanismos de participación semi-directa en sentido estricto como los referendos y en sentido más amplio como la iniciativa legislativa popular y la iniciativa de reforma constitucional⁴⁹. No obstante, la democracia por la que optó nuestro constituyente fue la democracia representativa y ésta podría venir impuesta como imperativo de la realidad y la historia⁵⁰. Movimientos como el 15-M son ciertamente un claro ejemplo de este distanciamiento entre sociedad y partidos políticos; pero seguramente su mayor y mejor aporta-

⁴⁶ J. L. CASCAJO CASTRO, «Partidos políticos y Constitución: sistema de controles sobre los partidos», *Working Paper*, núm. 60, Barcelona, 1992.

⁴⁷ J. R. MONTERO GIBERT, «Partidos y participación política: algunas notas sobre la afiliación política en la etapa inicial de la transición española», *op. cit.*, p. 72.

⁴⁸ J. GARCÍA ROCA, «Prólogo», en M. PÉREZ-MONEO, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. XX.

⁴⁹ Respecto del art. 87.3 se suprime la prohibición de que tal iniciativa no pueda afectar a materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. En el art. 92 se amplían las posibilidades de convocar referéndum consultivo, se permite que pueda ser a iniciativa de cualesquiera de las Cámaras, de las Asambleas, de las Comunidades Autónomas o de quinientos mil electores y el resultado del referéndum se convierte en vinculante siempre que «hayan participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y haya sido aprobado por mayoría de los votos válidamente». Por lo que se refiere a la iniciativa de reforma constitucional se extiende a las Comunidades Autónomas, <http://anleo.jgpa.es:8080/documentos/Boletines/PDF/9A-1601.pdf>.

⁵⁰ Como observa de Vega, «frente a la democracia de la identidad, como exigencia del racionalismo contractualista, se coloca entonces la democracia representativa, como imperativo impuesto por la realidad y por la historia. Y es de esta impresionante y obligada claudicación de la lógica de la razón del iusnaturalismo pactista ante la lógica de la historia, y que el propio Rousseau no puede por menos de reconocer, de donde partirá la construcción de la teoría constitucional», P. DE VEGA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente* Madrid, Tecnos, 1999, pp. 17, 18.

ción venga de la mano de forzar a los partidos a abrirse a la sociedad y, a través de la inserción en su seno de mecanismos de democracia interna, mejorar las vías de participación de sus militantes y simpatizantes. Ello ciertamente repercutirá en la mejora de la propia democracia.

2) La vinculación del Derecho electoral con el principio democrático es evidente: nos encontramos ante una parte del ordenamiento jurídico constitucional que expresa los valores y constituye el genuino procedimiento de organización de este postulado básico de nuestro Estado constitucional⁵¹. Ahora bien, si la opción de nuestro constituyente, entre los diferentes modelos de democracia, fue fundamentalmente a favor de la democracia representativa, el procedimiento de designación de representantes deviene esencial. Y si el valor de la igualdad permea la propia configuración de nuestra democracia constitucional (la igualdad no sólo es un valor proclamado en el art. 1.1 CE, sino un principio político —art. 9.2 CE, y un derecho fundamental— art. 14 CE), con mayor razón ha de proyectarse en este sistema de designación de representantes. La configuración del sufragio como igual es, así, un principio especialmente relevante, y tiene un alcance conocido: significa no sólo que todos los ciudadanos deban ejercer el derecho de voto en condiciones de igualdad, esto es, que tengan las mismas posibilidades de participar, sino que el voto de todos debe tener el mismo valor; consecuencia de la idéntica estimación que deben tener todas las opiniones, los sufragios emitidos deben gozar de idéntico valor.

La igualdad en el derecho de sufragio, sin embargo, no la encontramos en el contenido del art. 23 de nuestra vigente Carta Magna, que recoge el derecho fundamental de participación política. Este precepto, en su apartado primero, se limita a expresar el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Tampoco en su apartado segundo, aun cuando menciona expresamente la igualdad: «asimismo, tienen derecho a acceder *en condiciones de igualdad* a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Sabido es que tal igualdad la reduce nuestro supremo intérprete constitucional a la igualdad del art. 14 CE⁵², y en ello se fundamenta para justificar como característica del art. 23 CE el amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, y así para configurar el sistema mediante el que se produzca en la práctica el acceso a los cargos públicos⁵³.

⁵¹ A. DE CABO, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, op. cit., p. 12.

⁵² STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4. Dispone textualmente: «Es cierto que el mandato constitucional, junto a esa libertad de configuración normativa que viene a reconocer al legislador, también señala a éste de modo expreso la necesidad de que el derecho que proclama sea ejercido “en condiciones de igualdad”, y es justamente en esta exigencia en la que no cabe ver sino una concreción del principio, que con carácter general, se reconoce en el art. 14 de nuestra Constitución».

⁵³ STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4.