

# LOS PARTIDOS EN NUESTRA DEMOCRACIA DE PARTIDOS

FRANCESC DE CARRERAS SERRA

*La democracia de nuestro tiempo es necesariamente una democracia de partidos.*

MANUEL GARCÍA PELAYO

*SUMARIO:* I. LOS PARTIDOS COMO PARTIDOS DE ELECTORES.—II. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: 1. *Naturaleza asociativa.* 2. *Los principios de libertad y democracia.* 3. *El control judicial.* 4. *Pluralismo político y funciones de los partidos.*—III. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS: 1. *Las nuevas formas de financiación.* 2. *Los recursos económicos y la democracia interna.* 3. *El modelo español.* 4. *Consecuencias del modelo y propuestas de modificación.*—IV. LOS PARTIDOS EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO: 1. *De la democracia representativa clásica a la democracia de partidos.* 2. *Los partidos en el proceso democrático.*—V. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO PARTIDOS DE ELECTORES

El término «partidos políticos» ha ido cambiando de significado a través de los tiempos. Ello es frecuente en derecho constitucional. Pensemos, por ejemplo, en términos tan comunes como democracia, parlamentarismo, federalismo, república, monarquía, forma de Estado o forma de gobierno. Cuando los usamos debemos precisar el país y la época para saber el sentido que les queremos dar. Pues bien, antes de la época liberal, la palabra partido ya era utilizada para designar tendencias de opinión o grupos de interés en el seno de determinadas estructuras sociales y políticas. Es el caso, por ejemplo, del «partido de

los políticos» en la Francia en la segunda mitad del siglo XVI (Bodino era uno de sus más conocidos miembros), los «whigs» y los «tories» en la Inglaterra del XVII o el «Partido Aragonés» del Conde de Aranda, en la España ilustrada del siglo XVIII. Desde la perspectiva de hoy, a ninguno de estos tres supuestos les denominaríamos partido sino grupo de presión, camarilla, facción o clan. Sin embargo, la denominación de la época era partido.

En el siglo XIX, en el primer constitucionalismo, aquello que es denominado partido se acerca algo más a las realidades de hoy. Los estudiosos del tema suelen distinguir, a lo largo de este siglo, entre partidos de notables y partidos de masas. Los *partidos de notables*, también llamados «partidos de cuadros», comenzaban su trayectoria agrupando en el parlamento a diputados y senadores por ideologías o intereses similares y compatibles. Necesidades electorales hacían que los miembros de tales grupos buscaran una relación estable con las diversas élites nacionales y locales a las que estaban vinculados. El partido era, en definitiva, la resultante colectiva de tales relaciones y, por tanto, constituía más una coordinadora de personalidades políticas vagamente afines que un grupo cohesionado por una ideario común.

Todo ello en el marco de un sistema basado en un modelo de representación política con sufragio censitario en el que sólo tenían derecho de voto las clases propietarias y los profesionales liberales. En esta época, tiempos de liberalismo moderado, los partidos comenzaban a parecerse a los actuales pero aún con muy notables diferencias. Se trataba de formaciones políticas formadas por un escaso número de miembros, básicamente cargos públicos, que representaban a sectores reducidos de la población. Eran partidos descentralizados: en su interior el poder solía estar muy repartido y normalmente estaban divididos en tendencias, cada una con su líder propio. Su ámbito de actividad permanente era la parlamentaria y su tarea principal se desarrollaba durante los períodos electorales.

Con la progresiva implantación del sufragio universal y la representación proporcional comienza a aparecer a fines del siglo XIX un nuevo modelo de partido, el *partido de masas* que será dominante en buena parte del siglo XX. Los primeros partidos de masas fueron los socialistas, seguidos, tras la guerra europea, por otros partidos de las más diversas ideologías.

Este nuevo tipo de partido se articula en torno a tres ejes fundamentales. Primero, una masiva afiliación individual, componente necesario para desarrollar las actividades de propaganda y financiación: los partidos serán más fuertes cuanto más militantes y adherentes tengan. Segundo, una ideología de perfiles definidos que conforme su identidad y cohesionen a sus miembros. Socialismo, comunismo, fascismo o democracia cristiana son, en la versión que de ellas dan estos partidos, campos ideológicos cerrados, perfectamente identi-

ficables. Tercero, una organización administrativa centralizada, formada por personal que trabaja en exclusiva para el partido, con importantes medios materiales (oficinas centrales, locales para reunir militantes, medios de propaganda) y una estricta disciplina interna que le hace aparecer frente al exterior como una unidad poderosa y sin fisuras. Los partidos de masas irán predominando progresivamente en Europa continental a partir de principios de siglo (el modelo a imitar será el partido socialdemócrata alemán) hasta que inician su declive en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial. Los partidos anglosajones —en Gran Bretaña y Estados Unidos— habían seguido desde sus inicios caminos distintos, diferenciados a su vez entre ellos.

En los últimos cincuenta años, estos partidos de masas han ido evolucionando en Europa continental hacia un nuevo modelo, el *partido de electores*, también llamado «partido de todo el pueblo» (Kirchheimer) o «partido profesional-electoral» (Panbianco), entre otras denominaciones. Se trata de un tipo de partido que es consecuencia de diversos cambios que se producen en las sociedades desarrolladas, especialmente de una nueva estructura social y de las técnicas de comunicación social propias de la actual era de la información.

En efecto, la sociedad europea experimentó en los años posteriores a la segunda guerra mundial grandes transformaciones. La ampliación de las clases medias, debida al crecimiento económico y las políticas de bienestar, redujeron los fuertes antagonismos sociales de épocas anteriores y acercaron posiciones entre las distintas ideologías. El centro del debate político pasó a ocuparlo, en buena parte, la política económica. La actividad política se tecnificaba y perdía carga ideológica.

Por otro lado, los cambios tecnológicos aumentaron la influencia de los nuevos medios de comunicación de masas, en especial, la radio y la televisión. Ello transformó substancialmente las reglas del juego político. Los ciudadanos pasaron a formar sus opiniones no tanto a través de los partidos sino, sobre todo, a través de los medios de comunicación. La prensa escrita, la radio y, sobre todo, la televisión, tienen actualmente más influencia política en los ciudadanos que los partidos, es decir, en cierta manera los «medios» han pasado a ejercer algunas de las funciones que les eran propias.

La importancia de estas transformaciones se ha acentuado en los últimos años por otros incipientes cambios tecnológicos de los que no se sabe todavía su alcance real. Se trata, obviamente, de la informática aplicada al mundo de las comunicaciones cuyo principal logro a día de hoy es el sistema internet. Es probable que este cambio ocasione, quizás a muy corto plazo, una nueva transformación de la estructura y la función de los partidos políticos, incluso, quizás, de la misma democracia. En cualquier caso, las transformaciones operadas en la sociedad y en el mundo de las comunicaciones dieron lugar, en su mo-

mento, a la transformación progresiva de los antiguos partidos de masas en partidos de electores.

En este nuevo tipo de partidos, el militante ha pasado a tener un papel secundario, el técnico ha visto reforzado su papel frente al burócrata y el éxito político se mide por el éxito electoral. Para esto último, los partidos tienden a utilizar un discurso dirigido a convencer a sectores con intereses muy diversos. Con razón se ha denominado a este nuevo modelo como *catch all party*, es decir, «partido arrebatálo todo», partido que busca votos en todos los sectores sociales y económicos, en todas las ideologías y niveles culturales. El dirigente político tiende más a satisfacer al potencial elector que al miembro del partido, con lo cual de lo que se trata es acertar en encontrar una solución que satisfaga a una mayoría lo más amplia posible de ciudadanos, no en guardar fidelidad a un ideario y a un programa político.

Para alcanzar todo ello, estos partidos intentan difuminar su mensaje ideológico, con lo cual las distancias entre las políticas de unos y otros partidos se ven sustancialmente reducidas y los programas suelen adoptar posiciones centristas, lejos siempre de actitudes extremas. Esta coincidencia en un magma ideológico común hace que las diferencias entre partidos deban buscarse en otros ámbitos. Normalmente, la identidad doctrinal de los antiguos partidos de masas se sustituye por el talante y estilo del líder, a la busca de que el elector decida su voto más por la manera de ser de la persona que encarna al partido que por las ideas que defiende.

También en estos partidos disminuye la influencia política de la burocracia, aunque mantengan una importante y amplia organización administrativa. La dirección real del partido suele estar formada por los representantes y cargos públicos quienes en realidad son las personalidades que conocen que conocen los electores, los destinatarios de sus mensajes. También tienen una importante influencia los técnicos (economistas, juristas, sociólogos, especialistas en comunicación) que, con frecuencia, son profesionales independientes ajenos a la militancia y, muchas veces, en relación conflictiva con los miembros del llamado «aparato» del partido. Esta costosa organización y los cuantiosos gastos que supone la propaganda electoral, imprescindible sobre todo en época de elecciones, hacen que la financiación de los partidos sea, como luego veremos, uno de sus aspectos más problemáticos.

Así pues, a diferencia de los anteriores partidos de masas, los actuales partidos son crecientemente interclasistas interclasistas, con una militancia debilitada, un ideario político de contornos imprecisos, un mensaje dirigido básicamente a atraer el mayor número posible de electores, dotados de una dirección formada por sus más conocidos representantes políticos y cargos públicos y con fuerte influencia de técnicos, a menudo independientes. Coinciden, en

cambio, con los partidos de masas en que sus dirigentes y su aparato siguen siendo centralizados y jerarquizados, fuertemente disciplinados y cada vez con más medios materiales y, por tanto, necesitados de importantes ingresos financieros.

Los grandes partidos españoles han evolucionado de forma clara, durante estos años de democracia constitucional, hacia este nuevo modelo y buena parte de sus problemas derivan del resultado de esta evolución.

## II. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El art. 6 CE es el precepto clave para estudiar los partidos políticos en el ordenamiento español pero no es el único artículo que, a nuestros efectos, interesa. La posición de este artículo en el Título Preliminar de la Constitución indica, sin embargo, la relevancia que los constituyentes quisieron otorgar a los partidos. Además de este precepto debe tenerse en cuenta de modo muy principal el art. 22 CE que regula el derecho de asociación, junto a otros preceptos constitucionales, como luego veremos, que directa o indirectamente inciden en la regulación de los partidos, aunque sólo incidentalmente en su régimen jurídico.

En cuanto a la legislación ordinaria, dos son las leyes de desarrollo fundamentales: la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante LOPP) que ha derogado la ley preconstitucional 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos; y la LO 3/1987, de Financiación de los Partidos Políticos (en adelante, LOFPP). Otros aspectos de gran interés, también están regulados por la ley electoral y los reglamentos del Congreso y del Senado, como en su momento veremos.

### 1. *Naturaleza asociativa*

Los partidos políticos se han convertido en elementos fundamentales de las democracias modernas. Este hecho indudable, que más adelante examinaremos, ha conducido erróneamente a que algunos autores los consideraran como instituciones públicas, es decir, como órganos pertenecientes a la esfera del Estado y no de la sociedad. La jurisprudencia constitucional española no ha seguido este camino y los ha considerado, acertadamente, como asociaciones que deben ser reguladas en el marco del art. 22 CE que garantiza constitucionalmente el derecho de asociación. En muy diversas sentencias ha reiterado que no forman parte de los poderes públicos y que, por tanto, no pueden ser consi-

derados en forma alguna como órganos del Estado (entre otras, SSTC 3/1981, 10/1983, 23/1984 y 56/1995).

Esta naturaleza asociativa hace que los partidos políticos pertenezcan al ámbito de lo privado, garantizados por un derecho fundamental de libertad y, por tanto, su regulación debe estar presidida por el principio de intervención mínima. Este principio se configura, por tanto, como un presupuesto de su regulación jurídica.

Sin embargo, si bien no son instituciones públicas, hay razones para considerar que los partidos tampoco son simples asociaciones privadas. En efecto, la Constitución establece, por un lado, una regulación constitucional específica, concretamente en el art. 6 CE, que debe ser considerada como una norma especial respecto de la norma general del art. 22 CE. El motivo de esta regulación constitucional específica deriva de la función esencial que los partidos cumplen en el proceso democrático, como después veremos con detalle. Adelantemos sólo, brevemente, que el carácter privado de la naturaleza de los partidos no impide que de la Constitución se deduzca muy claramente que son asociaciones necesarias para la creación de órganos constitucionales, especialmente para ejercer el derecho de sufragio, constituir las Cortes Generales y designar al presidente del Gobierno, al Consejo de Ministros y a determinados altos cargos, como luego veremos. Ello hace que los partidos estén dotados de una indudable relevancia pública, de la que derivan algunas características centrales de su estructura, actividad y financiación (véase STC 85/1986).

Por tanto, junto a su carácter asociativo privado, cabe destacar que se trata de asociaciones que ejercen determinadas funciones públicas imprescindibles en el proceso democrático. Ello no ha sido negado por la jurisprudencia constitucional sino todo lo contrario. Sin embargo, como veremos, quizás dicha jurisprudencia no ha sabido extraer de esta consideración todas sus consecuencias.

## *2. Los principios de libertad y democracia*

Los principios de libertad y democracia ordenan el régimen jurídico de los partidos. El principio de libertad rige la creación y actividad de los partidos, en coherencia con su naturaleza asociativa. El principio de democracia rige su estructura y funcionamiento interno, de acuerdo con las tareas que los partidos ejercen en los mecanismos de representación política.

El art. 6 CE proclama la libertad de creación de partidos dentro del respeto a la Constitución y a la ley. La ley, en este caso (art. 1 LOPP), ofrece una interpretación restrictiva de tal derecho ya que atribuye únicamente a los españoles la libertad de crear (o constituir) partidos políticos. Ello no impide, sin em-

bargo, que una vez creados, los ciudadanos de otras nacionalidades residentes en España se afilien a los mismos, como reconoce la STC 48/2003.

La naturaleza asociativa de los partidos impone la obligación de su inscripción en un registro —el Registro de Partidos Políticos, establecido en el Ministerio del Interior— a efectos de publicidad, según establece el art. 22.3 CE. Además, mediante este acto registral también adquieren personalidad jurídica (art. 3.2 LOPP). Este efecto de la inscripción en el Registro ha sido constitucionalmente puesto en cuestión, dada la literalidad del art. 22.3 CE que parece otorgar al Registro meros efectos de publicidad.

Una temprana sentencia del Tribunal Constitucional, la STC 3/1981 establece los límites funcionales del Registro: «El Registro de Partidos Políticos es, por tanto, un Registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios». La finalidad de la sentencia es señalar que un registro de carácter administrativo no puede ostentar poderes discrecionales de control respecto de la creación de partidos. En ese sentido, la STC 48/2003, en su FJ. 20, señala que al no poder suponer el efecto de la adquisición de la personalidad un límite a la creación de partidos, nada impide que la inscripción tenga también ese efecto.

De acuerdo con el art. 5 LOPP, este control formal se realiza sólo respecto de los elementos reglados establecidos en los arts. 2 y 3 LOPP y, por tanto, se cumple el requisito establecido por el Tribunal Constitucional. No obstante, este mismo art. 5 LOPP establece que el Ministerio del Interior, cuando de la documentación presentada se deduzcan indicios de la existencia de un ilícito penal, deberá dar traslado del expediente al Ministerio Fiscal para que, en su caso, lo remita al juez penal competente. Estas previsiones son adecuadas a la Constitución dado que en ellas se reafirma que el control no es administrativo sino judicial dadas las meras funciones de denuncia al fiscal que competen al Ministerio del Interior. El control de la licitud o ilicitud penal corresponderá al juez, dado que la creación de un partido supone el ejercicio del derecho fundamental de asociación y, sobre la legitimidad del ejercicio de un derecho de esa naturaleza sólo es competente el poder judicial.

Asimismo, este principio de libertad hace que los partidos como asociaciones —no sólo sus miembros— tengan capacidad para determinar libremente las actividades que les son propias así como para alcanzar los fines para los que han sido constituídos, siempre que se respeten los principios, valores y derechos que la Constitución consagra (arts. 6 y 9.1 LOPP). En el siguiente epígrafe dedicado al control judicial, examinaremos los problemas que esta libertad de actuación comporta.

Por otra parte, el art. 6 CE prescribe que «la estructura interna y el funcionamiento» de los partidos «deberán ser democráticos». Este requisito no está constitucionalmente establecido para las asociaciones, como podemos comprobarlo al leer el art. 22 CE. El fundamento de este requisito lo encontramos en la peculiar posición de los partidos en el sistema representativo. Como ya hemos dicho, los partidos son instituciones necesarias para la formación de los *órganos constitucionales que vertebran el Estado*. Sin partidos democráticos, teniendo en cuenta el papel decisivo de los mismos en la traslación de la voluntad popular a la voluntad estatal —mediante las elecciones y la actividad parlamentaria— difícilmente podrían conseguirse unas instituciones democráticas. Por tanto, que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos resulta imprescindible para que el conjunto del Estado también lo sea.

El legislador ha desarrollado esta prescripción constitucional quizás de forma tímida pero que permite una base de partida bastante sólida. En efecto, los arts. 7 y 8 de la LOPP sientan algunas previsiones de notable importancia. En primer lugar, se establecen determinados requisitos para garantizar el proceso democrático en el interior de los partidos, entre ellas que sus órganos directivos deberán ser elegidos mediante sufragio libre y secreto, que el órgano superior habrá de ser una asamblea general y que los dirigentes elegidos estarán sometidos a procedimientos de control democrático. En segundo lugar, establece que los estatutos de los partidos deberán fijar determinadas reglas de funcionamiento interno de sus órganos colegiados con el fin de asegurar unos mínimos de democracia interna: entre ellas, plazo de convocatoria de las reuniones, quórum de miembros presentes para que estén válidamente constituidas y reglas de deliberación y adopción de acuerdos por mayoría simple.

En tercer lugar, en el art. 8 LOPP se establecen los derechos y deberes de los afiliados. Por un lado, se prescribe la igualdad de derechos y deberes de todos los afiliados y se establece un núcleo de derechos y deberes mínimos: participar en las actividades del partido y en sus órganos de gobierno, ejercer el derecho de voto, asistir a la Asamblea general, ser electores y elegibles para los cargos internos, ser informados de determinadas materias, tener el derecho a impugnar los acuerdos de los órganos del partido que sean contrarios a la ley y a los estatutos respectivos. Por otro, se establecen algunas garantías procesales respecto a la actividad sancionadora disciplinaria. Por último, se fija un núcleo mínimo de obligaciones de los afiliados: compartir las finalidades del partido, colaborar con el mismo, respetar los estatutos y las leyes, acatar y cumplir sus acuerdos, abonar cuotas.

Por tanto, las normas legales que regulan la democracia interna de los partidos, en coherencia con el art. 6 CE y respetuosas con el carácter asociativo de los mismos y, por tanto, limitadas por el principio de intervención mínima, son



adecuadas para que cada uno de los partidos, en sus estatutos, establezca un marco legal que haga posible su funcionamiento democrático. Ahora bien, el problema no está en las normas sino en su aplicación.

Ya hemos hecho referencia al carácter oligárquico característico de las direcciones de los partidos y a las dificultades de cambiar este carácter, incluso habiéndose transformado tanto, de una época a otra, sus estructuras y funciones. Efectivamente, las organizaciones partidistas burocratizadas parecen ser inmunes al funcionamiento democrático, lo cual es grave por todo lo dicho y algunas soluciones deberían ensayarse. Una solución podría ser una eficaz protección judicial de los derechos de los militantes y de las reglas de procedimiento democrático en los partidos. Teóricamente se trata de una buena solución. Sin embargo, la experiencia demuestra que, por el momento, los jueces se muestran renuentes a proteger los derechos de los militantes o el ilegal funcionamiento de los partidos por considerarlas producto de disputas políticas más que de conflicto jurídicos. La experiencia de la ley alemana de 1967 no ha sido positiva en este aspecto y todavía es peor la experiencia española.

No obstante, debe seguirse con esa voluntad democratizadora, perfeccionando los estatutos internos mediante garantías jurídicas, exigiendo los militantes sus derechos y estimulando a que el poder judicial vele por las condiciones democráticas en el interior de los mismos dada la importancia que este factor tiene en la autenticidad de la representación política.

### 3. *El control judicial*

Los arts. 22 y 6 de la CE son el marco constitucional básico en el que los partidos pueden ser declarados ilegales y, dejando de lado otros efectos, disueltos o suspendidos. La legislación de desarrollo está contenida, principalmente, en la LOPP y en el Código Penal, los cuales establecen dos vías diferentes para hacer efectiva esta finalidad.

El art. 22 CE prohíbe las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar, así como declara ilegales a las asociaciones que persigan finalidades o utilicen medios tipificados como delitos. Además, prevé que las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades mediante resolución judicial motivada. Por otro lado, el art. 6 CE establece que en el ejercicio de sus actividades los partidos «son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley», lo que implica que la legalidad o no de los partidos depende de su actividad, no de su ideología, ya que ésta queda amparada por la libertad de pensamiento garantizada en el art. 16 CE. Además, al ser los partidos expresión del pluralismo político, pueden defender todas las ideas, también, evidentemente,

las contrarias y opuestas a los principios, valores y reglas constitucionales, dado que, entre otras razones, el art. 168 CE autoriza la «revisión total» de la Constitución y, en coherencia con esto, desde cualquier ángulo ideológico ha de poder defenderse esta posibilidad de reforma. En definitiva, debe ser por su manera ilegítima de actuar, y no por las ideas que defiende, por lo que puede ilegalizarse un partido. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su STC 48/2003, FJ. 7, en el que afirma que en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de «democracia militante».

La LOPP se inspira en estos razonamientos y ha establecido la que se ha denominado vía constitucional de control de los partidos. En efecto, su art. 11 establece un procedimiento en el que la declaración de ilegalidad de un partido político puede ser instada por el Gobierno —por iniciativa propia o a petición del Congreso o del Senado— y por el Ministerio fiscal, haciéndose efectiva la correspondiente demanda ante la Sala Especial del Tribunal Supremo, la cual dictará sentencia sin posible recurso ulterior por la vía ordinaria, sólo quedando como elemento de control jurisdiccional, en su caso, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Las causas generales de disolución o suspensión de un partido por esta vía constitucional, además del supuesto de asociación ilícita tipificada en el Código Penal, son dos, derivadas ambas del art. 6 CE: 1) cuando el partido vulnere «de forma continuada, reiterada y grave» la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos; 2) cuando de forma «reiterada y grave» la actividad del partido vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o eliminar el sistema democrático. Como hemos dicho con anterioridad, lo que da lugar a la ilegalización debe ser siempre una actividad. A estos efectos, el art. 9.2 y 3 LOPP establece una larga lista de conductas que, realizadas de forma reiterada y grave, son consideradas como actividades causantes de la disolución o suspensión. El nexo común a todas ellas es que el partido dé apoyo, expreso o tácito, colabore o legitime de alguna manera las actividades violentas y terroristas.

Por otro lado, tenemos la vía prevista en el art. 515 del Código Penal. En la misma, se tipifican como ilícitas las asociaciones siguientes: las que tengan por objeto o promuevan la comisión de un delito; las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas; las que, pese a tener por objeto una finalidad lícita, utilicen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución; las organizaciones de carácter paramilitar; las que promuevan o inciten a la discriminación, al odio o la violencia contra las personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía; finalmente, las que promuevan el tráfico ilegal de personas.

En cuanto a su contenido, lo que diferencia a la vía penal de la vía llamada constitucional, es que mientras que el Código Penal declara ilícitas las asociaciones cuyos miembros practiquen la violencia o la vulneración de derechos, la vía constitucional prevé que también se podrá ilegalizar un partido por colaborar, encubrir o dar apoyo como tal partido a quienes practiquen la violencia, el terrorismo y la vulneración de derechos fundamentales. La finalidad de esta segunda vía es sobre todo proteger a los ciudadanos de la coacción moral y psicológica que ejercen aquellos partidos que sin llevar a cabo propiamente actividades violentas las legitiman por el hecho de no condenarlas, produciendo así un efecto de miedo generalizado en la población que impide o menoscaba el libre ejercicio de los derechos democráticos. La finalidad de esta vía es, por tanto, defender la libertad de los ciudadanos propiciando unas condiciones de seguridad que garanticen el ejercicio de los derechos de los ciudadanos sin coacción alguna.

En todo caso, la LOPP es muy cuidadosa al respetar que aquello que se declara como constitucionalmente ilícito no son las ideas o doctrinas sino las actividades. Como dice en su exposición de motivos, «se parte de considerar que cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución siempre y cuando no se defienda mediante una *actividad* que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos. (...) No se trata, con toda evidencia, de prohibir la defensa de *ideas o doctrinas*, por más que éstas se alejen o incluso pongan en cuestión el marco constitucional (...)». Ello se cumple en el redactado de la norma y así lo ha reconocido la STC 48/2003. También dicha ley está avalada por la jurisprudencia del TEDH que en su sentencia de 31 de julio de 2001 (Caso del Partido de la Prosperidad y otros contra Turquía) hace consideraciones que son de aplicación a la ley española.

Esta vía constitucional de control fue objeto de un vivo debate en el momento de su elaboración y tras su aprobación. Ha sido aplicada por el Tribunal Supremo que declaró ilegal al partido Batasuna (también ilegalizado, a su vez, por la vía penal). Tras su entrada en vigor —y aún pendientes de resolución determinados recursos judiciales que pueden afectar a su interpretación— parece que el intenso debate que suscitó la constitucionalidad de la norma se ha ido pacificando, probablemente porque el fondo del mismo era más político que jurídico.

#### 4. Pluralismo político y funciones de los partidos

##### 4.1. El pluralismo político

El art. 1.1 CE consagra el pluralismo como uno de los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico. A su vez, el art. 6 CE establece que los partidos expresan el pluralismo político.

El término pluralismo es polisémico. Un significado usual es el puramente descriptivo: la sociedad es plural, ya que en ella hay diferentes clases sociales, ideologías, culturas, etc. Pero el pluralismo que establece el art. 1.1 CE no puede tener un significado meramente descriptivo dado el carácter de la Constitución sino que debe tener un carácter normativo: se trata de un valor que debe protegerse jurídicamente.

Desde este punto de vista, el pluralismo debe ir más allá de la simple idea relacional de tolerancia entre personas y grupos, del mero respeto a los valores ajenos. Desde la perspectiva normativa, el pluralismo significa que la diversidad de puntos de vista, las discrepancias y divergencias de criterio, el debate entre posiciones contrapuestas, constituyen un bien constitucional, un valor sobre el que se asienta el Estado democrático que, además, se fundamenta también, en igual medida, en torno a los otros valores del ordenamiento jurídico - libertad, igualdad y justicia - de todos los cuales derivan los derechos fundamentales y las reglas de procedimiento que regulan el ejercicio de los órganos constitucionales y el resto de órganos del Estado.

En este sentido, pluralismo significa, entre otras cosas, la facultad de asociarse por afinidades diversas. Pero significa también que estas asociaciones deben ser voluntarias, es decir, que sus miembros han de poder constituir las con total libertad y, a su vez, han de poder dejar de formar parte de ellas con la misma libertad que les condujo a adherirse a las mismas. Sería, por tanto, contraria al pluralismo una sociedad formada por grupos cerrados a los que tuvieran que adherirse determinadas personas por razón de su origen, familia, clase, etnia, nación, religión o ideología. En este supuesto, faltaría el valor libertad, elemento básico del Estado democrático y presupuesto fundamental de la idea de pluralismo de la que estamos hablando.

Todo esto comporta que en nuestro Estado sólo los valores constitucionales pueden ser elementos de cohesión social y entre esos valores el pluralismo garantiza la diversidad, la diferencia que es consecuencia de la libertad. Por tanto, desde un punto de vista democrático, los poderes públicos, el Estado en su conjunto, no puede ser gobernado desde una única voluntad unánime de todos los ciudadanos y grupos sino desde la voluntad que toma decisiones mediante el principio de la mayoría siempre que respete el pluralismo, esto es, los derechos de las minorías y se establezcan, en consecuencia, los cauces necesarios para que, en un futuro, cualquiera de estas minorías tengan la opción de llegar a ser mayoritarias.

#### 4.2. *Las funciones de los partidos*

El primer inciso del art. 6 CE establece las funciones de los partidos en el sistema constitucional: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político,

concurrer a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política». De ahí se deduce una triple función:

a) *Los partidos expresan el pluralismo político*

Pues bien, que los partidos tengan por función expresar el «pluralismo político» —es decir, el «pluralismo» connotado por el adjetivo «político»— significa que estos partidos no expresan toda la diversidad existente en la sociedad —ideologías, intereses, culturas, religiones— sino sólo el de aquellas asociaciones que — a diferencia de otras muchas— tienen por objetivo ejercer el poder político, especialmente aspirando a desempeñar las funciones estatales parlamentarias y gubernativas. Es decir, sólo los partidos expresan el pluralismo político porque son asociaciones cuya meta es el ejercicio de dicho poder político; las demás asociaciones se limitan a expresar otros tipos de pluralismo.

b) *Los partidos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular*

La voluntad popular que debe transformarse en voluntad estatal se forma a través de los procesos electorales y, en éstos, los partidos son elementos esenciales, sobre todo en dos momentos: en la promoción de las candidaturas y en las campañas electorales. Aunque nuestra legislación admite las asociaciones electorales no agrupadas en partidos —es decir, asociaciones *ad hoc* para la competición electoral— en la práctica española tanto electores como elegidos tienen como punto de referencia los partidos, verdaderos actores de las campañas electorales.

c) *Los partidos son instrumento fundamental para la participación política*

La Constitución, en su art. 23.1, presupone dos formas de participación política: la directa y la representativa. Del conjunto del texto constitucional, se puede deducir claramente el predominio de las formas de participación representativa, aunque en ambas son piezas muy importantes los partidos. En efecto, los partidos son importantes en los referéndum, especialmente en la convocatoria y, sobre todo los partidos no parlamentarios, son también importantes en los procedimientos de iniciativa popular. Pero donde son decisivos es

en las instituciones básicas de la democracia representativa, es decir, en la elección, organización y funcionamiento interno de las Cortes Generales y Gobierno, así como también, en parlamentos y gobiernos autonómicos, ayuntamientos y diputaciones.

En definitiva, los partidos son las principales vías de comunicación entre los ciudadanos y el poder político, los cauces por los que la voluntad popular se integra en los órganos del Estado. En este sentido, los partidos cumplen, según la Constitución, dos grandes funciones: primera, canalizar la voluntad de los ciudadanos trasladándola a los poderes públicos y, segunda, gobernar (en sentido amplio, es decir, legislar, dirigir y ejecutar) desde el interior de estos mismos poderes públicos de acuerdo con las leyes. Así lo ha considerado la STC 48/2003:

«[Los partidos son] asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones; funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales. No ejercen, pues, funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales; órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a confirmar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente. Los partidos son, así, unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático. Conformando y expresando la voluntad popular, los partidos contribuyen a la realidad de la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 CE), de la que ha de resultar un ordenamiento integrado por normas que si en su procedimiento formal de elaboración han de ajustarse a la racionalidad objetivada del Derecho positivo, en su contenido material se determinan por el juego de las mayorías que en cada momento respaldan las diferentes opciones ideológicas y políticas, conformadas y aglutinadas por los partidos a través de la concurrencia de sus programas de gobierno en los distintos procesos electorales».

Por tanto, los partidos son piezas clave de todo el proceso democrático desde el mismo momento electoral que convierte los votos en escaños, es decir, la voluntad popular en una determinada composición de los órganos estatales —cámaras y gobierno, entre otros—, hasta la determinación del contenido de las normas —leyes, reglamentos, actos administrativos, sentencias— por los titulares de estos órganos, bien sean parlamentarios, miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración, como también funcionarios y jueces, vinculados estos últimos, no obstante, de manera mucho más estricta al principio de legalidad, con mucha menor potestad discrecional que los primeros.

### III. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

#### 1. *Las nuevas formas de financiación*

Los recursos financieros de los partidos de masas tenían su origen en tres fuentes principales: las cuotas y las donaciones de los afiliados y adherentes, las deducciones de las nóminas aportadas por los miembros del partido que desempeñaban cargos públicos representativos y, finalmente, los ingresos procedentes de asociaciones (especialmente, sindicatos o patronales) vinculadas al partido o de empresas de su propiedad. Estas fuentes de ingresos permitían hacer frente a los gastos corrientes ordinarios y, en épocas electorales, se hacía un esfuerzo especial procurando duplicar o triplicar las cuotas y buscando aportaciones especiales.

Con el paso de los partidos de masas a los partidos de electores todo ello cambia de forma sustancial por dos razones principales. Primera, por la disminución del número de afiliados y de la menor identificación ideológica de éstos con el partido, características ambas de los partidos de electores; segundo, por la necesidad de hacer propaganda política a través de los modernos y costosos medios de comunicación de masas, especialmente la radio y la televisión. Estos cambios provocan una disminución de los ingresos, por un lado, y un aumento exponencial de los gastos, debidos sobre todo a los importantes costes de publicidad, especialmente en épocas electorales. De ello deriva la necesidad de encontrar vías de financiación distintas que completen o sustituyan a las hasta entonces habituales.

Estas nuevas vías son de dos tipos: la financiación por parte de los poderes públicos, hasta este momento inexistente, y el aumento cuantitativo y cualitativo de la financiación privada.

El desarrollo del nuevo Estado Social, un Estado con una Hacienda Pública poderosa, permite obtener los recursos suficientes para hacer posible la financiación estatal de los partidos. Además, hay razones derivadas del principio de igualdad y del principio pluralista que justifican este nuevo modelo de financiación. La igual participación política de todos los ciudadanos asociados políticamente en un partido es una razón fundamentada en el principio de igualdad: no sería admisible que existieran partidos ricos y partidos pobres con la misma fuerza electoral. La consideración de los partidos como asociaciones «necesarias» para la creación de los órganos constitucionales justifica que el Estado —de acuerdo con el principio pluralista— ayude a la financiación de los partidos en razón de esta «necesariedad».

Además, la naturaleza asociativa de los partidos hace, naturalmente, que éstos puedan seguir financiándose no tanto a través de las cuotas o las dona-

ciones habituales de militantes y adherentes sino también de ayudas económicas mucho más cuantiosas proporcionadas por grandes empresas y grupos de presión que no pertenecen al partido. Ahora bien, en virtud del principio de igualdad deben ponerse límites razonables y proporcionados a este cauce de financiación y, a su vez, en virtud del principio democrático exigir transparencia, es decir, la publicidad de estas ayudas privadas.

Sin embargo, aún estando justificadas con estas condiciones, estas nuevas formas de financiación presentan problemas que pueden desvirtuar su finalidad. Por un lado, la regulación de las subvenciones públicas es decidida, precisamente, por sus destinatarios, con lo cual es frecuente que la misma ley reparta el montante económico global de forma desigual a favor de los partidos mayoritarios cuyo voto es decisivo para su aprobación. Por otro lado, la financiación realizada por empresas o grupos de presión puede ir encaminada a que estas empresas y grupos de presión obtengan un trato especial discriminatorio a su favor por parte de los poderes públicos y ser fuente, por tanto, de corrupción política.

## 2. *Los recursos económicos y la democracia interna*

La dependencia que crea la financiación de los partidos entre sus propios miembros es otro de los problemas cuyo origen ya estaba en los partidos de masas y se acentúa en los partidos de electores.

En efecto, las necesidades económicas de los partidos tienen indudables repercusiones en su estructura y organización interna. Por diversas razones, determinados afiliados o grupos de afiliados pueden tener capacidad de generar un importante volumen de ingresos. Por ejemplo, por estar vinculados a sindicatos o patronales, ocupar la dirección de una empresa o cooperativa controlada por el partido o guardar estrechas relaciones con potentes grupos económicos o mediáticos. Por otro lado, los miembros del aparato burocrático interno que administra los ingresos del partido pueden llegar a tener mucha influencia respecto a cargos políticos y representantes situados en posiciones jerárquicas formalmente superiores. Por tanto, el control y la administración de los ingresos puede llegar a ser una forma de ejercicio indebido de poder interno que llegue a subvertir las reglas democráticas establecidas en los estatutos del partido.

Deben destacarse también los condicionamientos que la «profesionalización» de la política crea en los miembros del aparato burocrático del partido y en los cargos públicos que lo representan.

En efecto, en el supuesto frecuente de que el afiliado a un partido tenga como principal o única ocupación laboral aquella que desempeña por su vincu-



lación al mismo —y, por tanto, sus ingresos económicos dependan de esa ocupación— la obediencia a la dirección del partido puede condicionar su libre actuación dentro del mismo. Si este condicionamiento se limita al deber de cumplir con la política adoptada por los órganos regulares internos o a las obligaciones estrictas que el cargo le impone, el condicionante es legítimo y responde a la lógica del proceso democrático. Pero si esta dependencia laboral-económica condiciona el ejercicio de sus derechos como afiliado —por ejemplo, a su libertad de opinión en las discusiones internas o a su libertad de voto en las resoluciones que el partido adopte— es evidente que se distorsiona la democracia en el partido y se refuerza indebidamente el poder de las élites que controlan la dirección, con una obvia repercusión en la acción mediadora que los partidos ejercen entre los ciudadanos y los poderes públicos y con repercusiones evidentes en la calidad democrática de las instituciones. En definitiva, una clase política así condicionada no puede cumplir la función democrática-representativa que, actualmente, es esencial a los partidos, de acuerdo con el art. 6 CE.

### 3. *El modelo español de financiación*

El fundamento de la actual financiación de los partidos políticos en España atiende a los criterios antes dichos: su doble naturaleza de asociación privada y de asociación necesaria para la creación de órganos constitucionales permite que los recursos de que se nutren provengan tanto de la financiación privada como de la pública. Este segundo criterio justifica también que la ley garantice la suficiencia de sus ingresos públicos y exija la publicidad y transparencia de los ingresos privados, con el fin de poder asegurar la independencia de los partidos respecto a los poderes económicos y sociales.

La legislación que actualmente regula la financiación de los partidos está contenida en el siguiente bloque normativo: la LO 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos; los Reglamentos del Congreso (art. 28) y del Senado (art. 34); la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG, arts. 121-134, 174-175, 192-193 y 226-227); y, por último, a los efectos de la publicidad indirecta, las LO 2/1998 y 10/1991 reguladoras de la publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión y en las emisoras de radio municipales. A continuación, pasamos a exponer sintéticamente los principales criterios que pueden extraerse de este conjunto normativo.

A) *Los recursos procedentes de la financiación privada han de atenerse a las siguientes reglas básicas:*

1.<sup>a</sup> Los partidos ingresan las cuotas y aportaciones de sus afiliados, el producto de sus actividades, los rendimientos de su patrimonio y los ingresos provenientes de otras aportaciones.

2.<sup>a</sup> Estas otras aportaciones están sometidas a los siguientes límites:

a) Las aportaciones de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, no pueden tener carácter finalista ni sobrepasar los 10 millones de pesetas anuales (60.101 euros)

b) Las aportaciones anónimas no pueden sobrepasar cada año el 5 por 100 de la subvención anual a los partidos con cargo al Presupuesto del Estado.

c) Estas aportaciones no pueden provenir de empresas públicas ni de empresas que presten servicios o realicen obras o suministros para alguna Administración Pública.

d) No pueden aceptarse subvenciones de gobiernos ni de organizaciones públicas extranjeras (con la excepción de las que puedan percibir para las elecciones al Parlamento europeo).

B) *Los recursos procedentes de la financiación pública provienen de tres diferentes orígenes:*

1.º Subvenciones recibidas por gastos electorales.

La LOREG prevé la cantidad que percibe cada candidatura, siempre que hubiera obtenido representación, en proporción a los escaños y a los votos obtenidos. Por ejemplo, respecto al Congreso y Senado, dos millones de pesetas (12.020 euros) por escaño y 75 y 30 pesetas (0,45 y 0,18 euros), respectivamente, por cada voto obtenido en las correspondientes elecciones. Además, se pueden considerar métodos de financiación indirecta por gastos electorales, por un lado, la concesión de espacios gratuitos a los partidos, durante las campañas electorales, en los medios de comunicación de titularidad pública y, por otro, las subvenciones por el *mailing electoral*, es decir el envío a los electores de sobres y papeletas electorales con propaganda y publicidad del partido correspondiente, así como otros gastos electorales (arts. 53-67 LOREG y las leyes orgánicas 2/1998 y 10/1991).

2.º Subvenciones estatales a los grupos parlamentarios.

En el Congreso se otorga una subvención fija idéntica para todos los grupos y otra variable en función de su número de diputados. Las cuantías las fija la Mesa de la Cámara. El mismo criterio se sigue para el Senado.

### 3.º Asignación de una subvención anual para gastos generales.

Los partidos con representación en el Congreso reciben una subvención anual no condicionada, con cargo a los presupuestos generales del Estado. Esta asignación se repartirá de acuerdo con el número de escaños y votos obtenidos en el Congreso —no en el Senado— pero no se computarán los votos de aquellas circunscripciones en las que no se hubiera alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos.

Además, la ley establece que los partidos deberán llevar registros contables detallados y un control interno de los ingresos y de los gastos. El Tribunal de Cuentas ejerce el control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, emitiendo un informe anual sobre dicha actividad y exigiendo, en su caso, las responsabilidades correspondientes.

## 4. *Consecuencias del modelo y propuestas de modificación*

En España se dan todas las características propias de la financiación de los partidos de electores en un Estado Social. La afiliación a los partidos es baja —una de las más bajas de Europa— y, por tanto, las cuotas y donaciones de los militantes son una parte ínfima de sus ingresos. La principal fuente de ingresos procede, pues, de la financiación pública y, en menor medida, de las ayudas privadas de personas física no afiladas o de personas jurídicas o grupos de interés. Este podría ser la síntesis de un primer balance general. Pero del análisis detallado de la legislación referida podemos extraer consecuencias más concretas.

En primer lugar, el sistema de financiación discrimina entre partidos con representación parlamentaria y sin representación parlamentaria. Los primeros se benefician —en grado desigual, como veremos— de las subvenciones públicas pero los segundos apenas reciben ayuda alguna, sólo la indirecta de breves espacios gratuitos de propaganda electoral, durante el período de campaña, en los medios de comunicación públicos. Además, entre los partidos con representación parlamentaria se beneficia desproporcionadamente a los grandes partidos en relación a los pequeños, especialmente porque en la subvención anual con cargo a los presupuestos generales del Estado no se computan los votos obtenidos en las circunscripciones en las que no hayan alcanzado un mínimo de un 3 por 100 de los votos válidos. Además, tanto la financiación de los grupos parlamentarios como la subvención anual se dejan al criterio de órganos en los que decide la mayoría —las mesas y pleno de las cámaras— con lo cual se facilita que el reparto sea en beneficio de los partidos mayoritarios.

Con carácter general, además, estos criterios tienen otras dos consecuencias. Por un lado, indican que el sistema de financiación vigente contribuye al mantenimiento del *status quo* entre los partidos ya consolidados. Por otro lado, al no territorializar estas subvenciones públicas se fortalece a los órganos directivos de estos partidos contribuyendo así a la centralización de los poderes en los partidos.

Respecto a la financiación privada, los principales problemas se han suscitado por las sospechas fundadas de que tal forma de financiación daría ocasión a prácticas políticas corruptas. En efecto, a excepción del PCE y de su sucesor Izquierda Unida (o del PSUC y su sucesor IC), la sospecha se ha extendido a los demás grandes partidos por asuntos relacionados con corruptelas diversas: el PSOE («caso Filesa»), el PP («caso Naseiro»), CiU («caso Casinos») y el PNV («caso máquinas tragaperras»), entre otros casos de menor notoriedad. Todo ello ha provocado un serio desprestigio de los partidos que ha repercutido en una sospecha sobre la honestidad de los políticos en general y en una considerable disminución de la confianza en las instituciones democráticas.

En esta responsabilidad no puede disculparse a los partidos con el argumento de que la financiación pública es insuficiente o que la financiación privada está mal regulada. Precisamente, todos estos casos fueron detectados en los años inmediatamente posteriores al muy importante aumento de los ingresos de los partidos por la mejora de la financiación pública tras la aprobación en 1987 de la ley orgánica todavía vigente. Ello indica que los partidos aumentan sus gastos de forma incesante. Utilizan la financiación pública como base de partida pero, como nos sucede también a los particulares, siempre necesitan más ingresos para atender a sus crecientes gastos. El aumento de la financiación pública no es, según parece, el método para resolver el problema ya que produce inmediatamente un aumento de los gastos. Por tanto, habrá que acudir a otras soluciones.

En conclusión, el sistema de financiación vigente dificulta la creación de nuevos partidos limitando así el pluralismo, discrimina a los pequeños partidos en beneficio de los grandes, favorece su centralización interna y no logra atajar las prácticas corruptas. Apuntaremos a continuación algunos posibles remedios a esta situación.

1.º Ofrecer mayores posibilidades para ampliar el actual abanico de nuestro sistema de partidos, estimulando la creación de nuevas formaciones políticas, no mediante subvenciones directas —lo cual supondría facilitar abusos y fraudes— sino fomentando su participación en los medios de comunicación públicos a los efectos de darse a conocer a los ciudadanos.

2.º En lo que hace referencia a la subvención anual, aumentar la financiación asignada a los pequeños partidos con representación parlamentaria conta-

bilizando tanto los votos obtenidos en las elecciones al Senado como los obtenidos en las elecciones al Congreso, aún en las circunscripciones en las que no hubieran alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos. Asimismo, a estos efectos, los reglamentos del Congreso y del Senado deberían establecer límites a la casi libre disposición de las mesas respectivas en el reparto de la subvención a los grupos parlamentarios, a los efectos de paliar posibles abusos de los grandes partidos dominantes en las respectivas cámaras. También con la finalidad de proteger a los pequeños partidos, debería regularse de forma adecuada la llamada publicidad institucional en los medios de comunicación con el fin de evitar que ésta se convierta, como en la mayoría de las ocasiones sucede, en propaganda encubierta del partido en el gobierno de una determinada institución, bien se trate del Estado, de las comunidades autónomas, de los ayuntamientos o de las diputaciones provinciales. Incluso hay razones para prohibir —o limitar al máximo— tal tipo de publicidad dado el habitual abuso que de la misma se hace.

3.º Regular el reparto interno de las subvenciones públicas dentro de cada partido obligando a distribuir las entre sus diversas organizaciones territoriales —municipales, provinciales o por comunidades autónomas— con el fin de fomentar el pluralismo y la participación política en todo el territorio, en coherencia con lo establecido en los arts. 1.1 y 9.2 CE.

4.º Fomentar la financiación privada con las debidas garantías de transparencia. A estos efectos, las subvenciones privadas a los partidos, incluidas las cuotas de los militantes, deberían beneficiarse de algún tipo de desgravación fiscal justificada por el carácter necesario de la existencia de partidos para el funcionamiento de las instituciones democráticas. Además, debería aumentarse el tope máximo de 60.101 euros anuales como contribución a los partidos de los particulares siempre que se hiciera con las debidas garantías de publicidad. Esta necesaria publicidad de las subvenciones privadas debería comportar, a su vez, la absoluta prohibición de las donaciones anónimas, hoy limitadamente permitidas.

5.º Es evidente que ninguno de éstos u otros cambios en la financiación privada podrán garantizar el final de las prácticas corruptas en la financiación ilegal de los partidos. La sanción social y política de los ciudadanos a los partidos sorprendidos en tales prácticas será siempre la garantía más efectiva para acabar con las mismas. Ahora bien, dos medidas de control institucional podrían adoptarse a los efectos de reforzar este control social. Primera, establecer la obligación de que empresas independientes realicen auditorías de la contabilidad de los partidos con carácter previo a su fiscalización por el Tribunal de Cuentas. Segundo, hacer publicidad en los principales medios de información de un resumen de los resultados del informe anual que realiza este Tribunal.

## IV. LOS PARTIDOS EN EL PROCESO DEMOCRÁTICO

1. *De la democracia representativa clásica  
a la democracia de partidos*

De un Estado se puede decir que es democrático cuando sus ciudadanos son titulares del poder constituyente y expresan su voluntad, directa o indirectamente, a través de los poderes constituidos. El primer poder, el poder constituyente, se limita a elaborar y aprobar la Constitución, es decir, la norma jurídica suprema que declara los derechos fundamentales de los ciudadanos y organiza los poderes necesarios para garantizar tales derechos. Estos poderes son los órganos constitucionales, poderes constituidos cuya finalidad principal es desarrollar y aplicar el resto del ordenamiento jurídico de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

Ahora bien, en las democracias actuales los ciudadanos expresan políticamente su voluntad no como individuos aislados sino a través de los partidos políticos. La función de estos partidos es, por tanto, canalizar la voluntad de los ciudadanos, a través de procedimientos legales para que, de acuerdo con la regla de la mayoría, conviertan este conjunto de voluntades diversas en un ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, la democracia es, como sostuvo Kelsen, el proceso que convierte la voluntad de los ciudadanos, agrupados en partidos políticos, en la voluntad estatal.

Así, Radbruch pudo decir que los partidos son los «órganos creadores de los demás órganos», expresión que si bien es imprecisa técnicamente —los partidos, como hemos examinado, son asociaciones, no órganos— apunta hacia una dirección cierta: en las formas de gobierno parlamentarias el proceso democrático comienza con el ejercicio del derecho de voto por parte de los miembros del cuerpo electoral y prosigue con la formación de los órganos constitucionales representativos, los cuales, a su vez, en las demás fases del proceso, legitiman a los demás órganos que constituyen el Estado. El voto del ciudadano, pues, desencadena todo este proceso encaminado a escoger parlamentarios, gobierno y demás altos cargos.

En las democracias con sistemas electorales proporcionales el ciudadano vota a candidaturas confeccionadas previamente por los partidos y, una vez constituido el parlamento, son los grupos parlamentarios —representantes parlamentarios de estos partidos— quienes designan a sus candidatos a presidente del gobierno. Por tanto, los partidos se han convertido en asociaciones que desempeñan funciones esenciales en este proceso democrático y ello justifica la necesidad y precisa el alcance de su regulación jurídica. Además, ello muestra como los partidos son hoy elementos imprescindibles para el ejercicio del de-

recho de participación política: sin ellos no podría existir un Estado democrático representativo.

Ahora bien, si es cierto que los partidos son el principal cauce a través del cual los ciudadanos ejercen su derecho a la participación política, también lo es que no son ni deben ser el único cauce de participación. El ejercicio de otros derechos, como es el caso de la libertad de expresión, ofrecen también importantes posibilidades. No obstante, en la actualidad son los partidos quienes gozan de una primacía especial en el proceso político de las democracias representativas.

Esta nueva posición de los partidos en los sistemas constitucionales, es decir, el hecho de se hayan convertido en los auténticos sujetos de la vida política como intermediarios imprescindibles de los ciudadanos, ha transformado sustancialmente la teoría de la democracia representativa.

La teoría liberal de la representación estaba basada en el concepto de mandato, es decir, en el encargo que los representados (los ciudadanos) dan a los representantes (parlamentarios). De acuerdo con esta teoría, en primer lugar, el mandato es libre y no imperativo, es decir, el parlamentario no está vinculado por la voluntad de quienes lo han elegido; en segundo lugar, el parlamentario representa a toda la nación y no sólo a aquellos que le han votado o a los electores de la circunscripción que le han elegido; en tercer lugar, el mandato es irrevocable, es decir, el parlamentario goza de su condición durante el tiempo estipulado por la Constitución o las leyes sin que nadie, por causas distintas, ni siquiera los mismos electores, puedan cesarlo en su cargo.

A consecuencia de todo ello, según esta teoría liberal clásica del mandato representativo, los parlamentos, tras un argumentado y racional debate, expresan, por mayoría, la voluntad del pueblo que se considera coincidente con el interés general de los ciudadanos.

Esta teoría de la representación queda profundamente modificada cuando los sujetos del proceso democrático ya no son los ciudadanos individualmente considerados sino los partidos. Hoy, en la relación entre ciudadanos y parlamentarios, se han interpuesto los partidos. De ello, lógicamente, debería resultar una nueva teoría de la representación política basada en un nuevo tipo de mandato construido sobre estos nuevos presupuestos.

En primer lugar, los protagonistas de la actividad parlamentaria no son ya los diputados sino los grupos parlamentarios, representantes de los partidos en las cámaras. Así, los diputados expresan la voluntad de los grupos parlamentarios, es decir, de los partidos, y quedan vinculados por las decisiones que éstos adopten. En definitiva, el parlamentario ni tiene libertad de actuación en la cámara, ni representa a quienes le han votado, menos todavía a toda la nación.

En segundo lugar, si los grupos son los auténticos sujetos de la vida parla-

mentaria y los diputados meros miembros de estos grupos, la consecuencia lógica debería ser que estos diputados sometidos a la disciplina del grupo pudieran ser cesados por éste siempre que ello se hiciera de acuerdo con un procedimiento que garantizara el respeto a los derechos legales y estatutarios del diputado dentro del partido.

La principal conclusión que cabe deducir de este nuevo modelo de participación política representativa es que las democracias actuales son democracias de partidos, lo cual básicamente significa que son los partidos quienes tienden a monopolizar la participación política de los ciudadanos en dos momentos fundamentales: las elecciones y la vida parlamentaria.

En el momento electoral los ciudadanos no escogen candidatos individuales sino candidaturas designadas por los partidos. Así, la relación representativa —el mandato— no se establece entre elector y parlamentario sino entre elector y partido.

Por su parte, el parlamento deja de ser un órgano para el debate entre diputados individuales ya que el contenido de las decisiones que allí se adoptan formalmente ha sido acordado con anterioridad en el seno de los partidos respectivos. Por tanto, el parlamento ha sido vaciado de su más característica función: ser un centro de debate en el cual, mediante argumentos racionales, se forma la voluntad popular para decidir lo que se considera como interés general. En efecto, en los parlamentos actuales no se produce un debate argumentado y racional, expresión de una supuesta voluntad popular sino que cada grupo parlamentario se limita a hacer públicas posiciones adoptadas previamente y, por mayoría, el conjunto de parlamentarios decide cual es la voluntad estatal. Esta voluntad estatal, por consiguiente, no expresa ningún hipotético interés general —concepto metafísico de imposible concreción práctica— sino, simplemente, la voluntad de la mayoría. El Parlamento es, por tanto, un órgano que representa a todo el pueblo ya que en él quedan reflejadas las plurales ideologías y los diversos intereses de una determinada sociedad. Ahora bien, sus decisiones —leyes, designación de presidente del gobierno y de otros altos cargos— sólo expresan la voluntad de la mayoría que las ha aprobado.

La relación representativa —el mandato— no consiste, por tanto, en una representación de voluntades sino en una relación de confianza. Por una parte, el ciudadano, al depositar su voto, otorga su confianza a un determinado partido; por otra, en el seno de la cámara, una determinada mayoría otorga su confianza a uno de sus miembros para que forme gobierno. Esta relación perdura a menos que se produzca una ruptura siguiendo los procedimientos constitucionalmente previstos. En cualquier caso, la confianza se deposita por un determinado período de tiempo transcurrido el cual se vuelve a pedir la confianza al ciudadano mediante el voto: el proceso vuelve a empezar. El acto individual de



depositar el voto en una urna es, por tanto, el momento en el cual el ciudadano-elector otorga, renueva o deniega, esa confianza. La voluntad del Parlamento no es, por otro lado, la voluntad del pueblo sino la voluntad del partido o partidos depositarios de la confianza de una mayoría de ciudadanos.

En conclusión, tanto en sus presupuestos como en su resultado, es decir, tanto en las elecciones como en la designación del gobierno y de los altos cargos de la Administración, los partidos desempeñan una función esencial: determinar quienes son sus titulares.

La democracia española, como veremos, es hoy una democracia de partidos.

## 2. *Los partidos en el proceso democrático*

En el proceso democrático constitucional español son preponderantes, como ya hemos indicado, las formas de participación representativas sin tener apenas funciones decisorias los mecanismos de democracia directa. En efecto, el referéndum sólo tiene carácter consultivo (art. 92 CE), a excepción de los de reforma constitucional, meramente ratificativos (arts. 167 y 168 CE). También son reducidas las posibilidades de participación que ofrece la iniciativa legislativa (art. 87.3 CE) y de distinto carácter otras formas de democracia participativa (por ejemplo, los establecidos en los arts. 27.5, 50.2, 129.1, 131.2, 125 y 105 CE). Por tanto, los procedimientos para convertir la voluntad de los ciudadanos en voluntad estatal son preponderantemente representativos y se ejercen mediante las instituciones propias de la democracia parlamentaria: elecciones, parlamento, gobierno. En estas instituciones el papel de los partidos es esencial y permiten comprobar que la democracia española es una democracia de partidos.

Prescindiremos de analizar con detalle la función que desempeñan los partidos en la elección del Senado y en las instituciones autonómicas y de régimen local. No obstante, aludiremos brevemente a algunas cuestiones que, en relación a los partidos, resultan de interés.

El Senado, como es sabido, es una cámara primordialmente de segunda lectura de las leyes, con poca actividad de control y sin facultades de elegir o revocar al Gobierno. Sólo en ciertos nombramientos de órganos constitucionales (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial) o de relevancia constitucional (Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas) tiene iguales o similares poderes que el Congreso. Por tanto, su importancia es escasa en el proceso democrático. Sin embargo, su sistema electoral mayoritario con voto limitado a candidaturas individuales hace factible que el elector escoja entre candidatos individuales, lo cual permitiría restar papel a los partidos. Sin

embargo, la práctica ha demostrado que la inercia del voto a los candidatos de los partidos mayoritarios es lo habitual, dando así argumentos a la tesis de que el elector no sabe aprovechar las posibilidades de escoger que le ofrecen las listas abiertas y, por tanto, modificar el carácter cerrado y bloqueado de las listas en la elección de diputados al Congreso no surtiría los pretendidos efectos de restar poder a los aparatos de los partidos.

Por su parte, el proceso democrático autonómico transcurre de forma muy parecida al estatal. Sin embargo, cabe hacer dos observaciones. Primera, en el proceso electoral, tienen mayores posibilidades de obtener representación parlamentaria los partidos pequeños, en muchos casos de ámbito autonómico, dado que el sistema proporcional con circunscripciones provinciales en los que se eligen más escaños que en las elecciones generales permite mayores opciones para estos partidos. Segunda, las instituciones autonómicas ayudan a crear una clase política en sus respectivas comunidades que tiende a modificar la estructura interna de los partidos estatales, restando poder a los aparatos centrales de los mismos y otorgando fuerza a sus organizaciones autonómicas.

Así, puede hablarse en ciertos casos de la importancia de ciertos «barones territoriales», es decir, dirigentes autonómicos cuyo poder se basa en su firme asentamiento territorial —normalmente, presidentes autonómicos indiscutidos durante varias legislaturas— que les permite una cierta independencia respecto de la dirección central de su respectivo partido. Asimismo, la estructura en comunidades autónomas ha otorgado un extraordinario poder a los grandes partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña (el PNV y los dos partidos que componen la coalición CiU) y ha permitido que otros partidos (en Canarias, Galicia, Andalucía, Baleares, Aragón, Cantabria) doten de más pluralismo a sus respectivas comunidades. En definitiva, los peculiares sistemas políticos de las comunidades autónomas han provocado una cierta descentralización de los partidos de ámbito estatal y han permitido, de manera general, una mayor pluralidad de partidos, es decir, una mayor oferta de opciones a los ciudadanos.

Los procesos democráticos en las instituciones de régimen local —Ayuntamientos y diputaciones— han acentuado este pluralismo. Por una parte, las listas electorales en las elecciones municipales son mucho más frecuentes y tienen muchas más posibilidades de obtener representación; por tanto, en este ámbito el poder de los grandes partidos se reduce. No obstante, ello tiene lugar sobre todo en los pequeños municipios. En los municipios medianos y, sobre todo, en las grandes ciudades —más de 50.000 habitantes— el predominio de los grandes partidos sobre las listas de candidatos suele ser total. Asimismo, también es claro el predominio de estos grandes partidos en las diputaciones provinciales, corporaciones elegidas mediante un sistema de segundo grado.

## 2. 1. *Los partidos en el proceso electoral*

Dos condicionantes constitucionales del proceso electoral son decisivos en la configuración de los partidos: la circunscripción provincial (art. 68.2 CE) y la fórmula proporcional (art. 68.3 CE). En efecto, la interrelación entre estos dos factores básicos del sistema electoral refuerza a los grandes partidos, consolida el poder de sus direcciones e imponen una rígida disciplina a sus afiliados.

En abstracto, la fórmula proporcional d'Hondt —adoptada desde las primeras elecciones democráticas de 1977— puede permitir un reparto bastante equilibrado de los escaños entre las formaciones políticas que se presentan a las elecciones. Ahora bien, ello sólo sucede en el supuesto de circunscripciones en las que el número de escaños a repartir sea relativamente alto. Según los expertos, sólo a partir de los diez escaños en disputa la fórmula d'Hondt permite un reparto de escaños razonablemente proporcional a los partidos que se presentan; un número menor de escaños a repartir favorece a los partidos más votados y tiene consecuencias parecidas al sistema mayoritario.

Pues bien, de las cincuenta circunscripciones provinciales sólo seis superan los diez escaños. Si a ello añadimos la barrera electoral mínima del 3% de los votos, podemos llegar a la conclusión que una fórmula proporcional aplicada a circunscripciones de tamaño reducido tiene parecidos efectos a las fórmulas mayoritarias, es decir, favorece a los dos grandes partidos estatales e impide la adecuada representación de los demás. Asimismo, en las provincias en las que un partido nacionalista tiene una fuerte implantación (caso de CiU en Cataluña y PNV en el País Vasco), la fórmula electoral también actúa a su favor. Por tanto, no sólo favorece a los partidos estatales sino también a los grandes partidos autonómicos.

Por ejemplo, en las elecciones generales de 1996, mientras el PP con 9.716.006 votos (38,6 por 100 del censo) obtenía 156 diputados y el PSOE con 9.425.678 votos (37,4 por 100 del censo) 141, Izquierda Unida (IU) con 2.629.846 votos (10,58 por 100 del censo) conseguía 21 diputados, CiU con (1.144.884, el 4,61 por 100 del censo) alcanzaba 16 diputados, el PNV (317.343, 1,18 por 100 del censo) obtenía cinco diputados y Coalición Canaria (CC) cuatro (220.069 votos, 0,89 por 100 del censo). De ello se deduce que para obtener un diputado, el PP necesitó 62.282 votos, el PSOE 66.848, IU 125.230 votos, CiU 71.555, el PNV 63.468 y CC 55.017. De manera notoria, puede comprobarse que el gran perjudicado del sistema es IU, el tercer partido de ámbito estatal.

Este efecto de sobrerrepresentar a los grandes partidos, aún cuando la fórmula sea proporcional, parece ir en contra de la filosofía de proporcionalidad

que prescribe el art. 68.3 CE. Ahora bien, dado que ambos condicionantes —provincia y fórmula proporcional— están fijados en la Constitución misma, sin reforma constitucional la legislación de desarrollo no puede modificarlos. Por tanto, sólo el aumento del número de diputados —350 forman el Congreso y hasta 400 permite el art. 68.1 CE—, una fórmula proporcional distinta a la d'Hont que permita una mayor pluralidad de partidos o, por último, un sistema electoral que posibilite aprovechar los votos no contabilizados en un colegio nacional único, podrían repartir mejor los escaños en proporción a los votos, aunque de los estudios efectuados la proporcionalidad tampoco mejoraría substancialmente.

Pero, además, la fórmula proporcional exige la presentación de listas y la ley electoral española establece que estas listas deben ser cerradas y bloqueadas, es decir, que el elector debe seleccionar una sola lista (o candidatura) sin poder alterar el orden de los candidatos dentro de la misma. Al elector, por tanto, sólo le cabe la posibilidad de dar su voto a una candidatura completa, no a candidatos individuales, sin poder introducir modificación alguna. Ello refuerza, naturalmente, a quienes están facultados para confeccionar estas listas, es decir, a la dirección del partido que, mediante esta potestad puede ejercer un gran dominio interno sobre sus afiliados, imponer sus criterios y, en la práctica, convertir la necesaria disciplina interna en una restricción fáctica de ciertos derechos de los militantes, especialmente de la libertad de expresión, limitando así la participación de los afiliados en las decisiones políticas.

Dos son las principales propuestas de reforma que se han planteado con el fin de introducir una mayor participación de los ciudadanos en la elaboración de las candidaturas: el voto mediante listas abiertas o no bloqueadas y las elecciones primarias.

Las listas abiertas permiten que el elector confeccione candidaturas propias de acuerdo con sus preferencias combinando los candidatos de varias listas; la listas no bloqueadas permiten que el elector establezca un orden propio entre los candidatos de una misma lista. Aparentemente ambas soluciones han de permitir una mayor implicación de los votantes en la designación de sus representantes, disminuyendo así el poder de la dirección del partido. Sin embargo, la experiencia ha demostrado la inutilidad de este tipo de reformas.

Por un lado, en las elecciones al Senado, la fórmula, como hemos visto, es mayoritaria con voto restringido y, por tanto, el elector puede escoger entre los candidatos individuales. Sin embargo, la práctica electoral ha puesto de manifiesto como esta libertad de escoger apenas se utiliza y los electores suelen votar en bloque a los candidatos propuestos por un mismo partido o coalición. Por otro lado, en los países donde se ha implantado el sistema de listas abiertas (por ejemplo, Italia hasta la reforma de 1994) no sólo apenas se aprovechaba la

posibilidad de combinar candidatos de diversos orígenes sino que, además, el sistema fue usado torticeramente por ciertos grupos relacionados con bandas de delincuentes —caso de la «maffia», en el sur— para marginar en las listas a candidatos contrarios a sus intereses.

A nuestro parecer, mejores resultados cabe esperar de la designación de candidatos mediante las llamadas «elecciones primarias». Ahora bien, este sistema, en el que se pusieron muchas esperanzas, creó algún notorio problema interno en el partido que lo ensayó en España. No es ahora la ocasión de señalar con detalle su posible viabilidad y su contribución a una deseable democratización de los partidos. Sólo indicar que, en cualquier caso, implantarlo requeriría modificar también otros aspectos de la vida interna de los partidos para evitar una doble legitimidad: la del candidato y la de la dirección del partido. Por tanto, en caso de optar por regenerar la democracia partidista por la vía de las primarias, deberían cambiarse otras reglas y, sobre todo, ciertas costumbres muy arraigadas en los partidos españoles.

## 2.2. *Los partidos en la actividad parlamentaria*

Ya hemos señalado que, por lo general, los partidos actúan hoy en las cámaras a través de los grupos parlamentarios, sus representantes en las mismas. Ello es también así en el sistema español. En efecto, los grupos parlamentarios compuestos habitualmente por diputados del mismo partido o de partidos afines (a excepción del grupo mixto) se han convertido también en España en el eje sobre el cual bascula la actividad de los parlamentos. A consecuencia de todo ello, como sabemos, el diputado ha perdido autonomía en beneficio del grupo, el resultado de las votaciones es perfectamente previsible antes de proceder a las mismas y muchas de las resoluciones formalmente parlamentarias se acuerdan en el exterior de las cámaras. Así pues, el parlamento ha pasado a ser un órgano de formalización jurídica y de legitimación política de decisiones tomadas previamente por los partidos.

Ahora bien, esta realidad que puede comprobarse en el día a día parlamentario no es la que resulta de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha efectuado de los conceptos de mandato parlamentario y de representación política, tributaria todavía de las ideas propias del Estado liberal clásico.

Ciertamente, de acuerdo con la literalidad de la Constitución, el mandato del parlamentario es libre y su voto indelegable. Según el art. 67.2 CE «los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo», es decir, actúan sin necesidad de habilitaciones concretas de los representados para supuestos específicos y, en todo caso, no reciben instrucciones

vinculantes de sus electores. Además, el art. 79.3 CE establece que «el voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable». Por su parte, en lo que se refiere a la representación política, el art. 23 CE reconoce el derecho a la participación política mediante representantes y el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad.

Sin embargo, junto a esas previsiones constitucionales, los reglamentos de las Cámaras organizan toda la actividad parlamentaria partiendo del supuesto que el sujeto de dicha actividad es el grupo parlamentario y que el diputado está sometido a su disciplina. Por tanto, la lógica de estas normas conduce a considerar que el mandato del parlamentario no es libre sino que está vinculado por el grupo, por la disciplina del grupo. En el respeto a esta disciplina se funda el buen funcionamiento de nuestras cámaras y su reiterada vulneración haría imposible la normal actividad parlamentaria.

A pesar de esta contraposición entre los preceptos constitucionales y la regulación reglamentaria —necesariamente apegada a realidad política por razones de eficacia funcional— la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ciertamente forzada por algunos de los tajantes términos constitucionales, ha venido manteniendo el modelo constitucional de representación propio de la teoría clásica liberal (SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983, 20/1983, 28/1983, 29/1983, 30/1983 y 28/1984, véanse especialmente las dos primeras).

Todas estas sentencias reafirman que los parlamentarios son representantes de los ciudadanos y no de los partidos y que la permanencia de los parlamentarios en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos que los han propuesto en sus listas electorales. Por tanto, la ruptura, aún reiterada, de la disciplina de grupo parlamentario no justifican el cese en el cargo representativo y, en consecuencia, los «tránsfugas», es decir, quienes son expulsados, no se adscriben o abandonan el grupo formado por el partido o coalición por el que se han presentado, no están obligados a dejar vacante su cargo. Esta doctrina, al favorecer la libertad del diputado frente a la disciplina del partido, ha distorsionado, a nuestro modo de ver, la relación representativa. A pesar de algunas matizaciones efectuadas en posteriores resoluciones (SSTC 75/1985, 214/1990 y 31/1993, por ejemplo), en lo substancial esta doctrina no ha experimentado, sin embargo, variación alguna. No obstante, algunas de las consideraciones sobre la representación política expuestas en los votos particulares de las SSTC 5/1983 y 10/1983 deberían tenerse en cuenta si el Tribunal quisiera modificar esta jurisprudencia.

No cabe duda que el transfuguismo ha desprestigiado a la clase política, especialmente a quienes ocupan cargos públicos, con lo cual se ha erosionado la credibilidad de las instituciones democráticas. Además, la práctica del transfuguismo falsea la voluntad del votante al haber escogido éste entre listas electo-

rales y no entre parlamentarios individuales. Sin embargo, la salida más conveniente a esta situación probablemente no sea la de intentar una nueva interpretación constitucional, de muy difícil justificación dada la literalidad de los arts. 67.2 y 79.3 CE y la rotunda toma de posición del Tribunal Constitucional al interpretar el art. 23 CE, sino intentar evitar el transfuguismo poniendo trabas convencionales a su práctica, tal como se deriva del «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales». En este sentido, la medida de crear la figura del «diputado no adscrito» a ningún grupo parlamentario en los reglamentos del Congreso y del Senado podría ser una solución razonable dado el marco jurídico existente.

### 2.3. *Partidos, Gobierno y altos cargos*

La formación del Gobierno también constituye un monopolio de los grupos parlamentarios, en definitiva de los grandes y medianos partidos. Como es sabido, el acto de investidura o la moción de censura tienen como finalidad designar un nuevo presidente o confirmar el ya existente: son el primer paso en la formación del Gobierno. Éste Presidente, que ha obtenido la confianza de una mayoría de diputados del Congreso y es responsable ante el mismo, pasa a designar a los miembros de su Gobierno, a su vez responsables delante suyo. La relación de confianza se establece, pues, entre Congreso y Presidente, por una parte, y entre Presidente y resto del Gobierno, por la otra.

En este proceso debe señalarse, sin embargo, que en la fase de consultas previa a la propuesta de candidato a la presidencia del Gobierno, el Rey debe consultar a los «representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria» (art 99.1 CE), no con los grupos parlamentarios. Ello significa que el monarca debe consultar a todos los «grupos políticos», lo cual ha sido entendido en la práctica parlamentaria como equivalente a las distintas candidaturas presentadas a las elecciones que han obtenido algún acta de diputado. Sin duda, esta consulta a los grupos políticos y no sólo a los grupos parlamentarios da una mayor apertura hacia la pluralidad de fuerzas políticas representadas en la cámara. No obstante, es evidente que el peso decisivo en la propuesta real la tienen, en coherencia con el principio de la mayoría, los grupos parlamentarios que representan a los medianos y grandes partidos con representación parlamentaria.

Una vez formado el Gobierno, el resto de los altos cargos de la Administración hasta el nivel de subdirector general son de libre designación, con lo cual el partido (o partidos) en el poder tiene un amplio campo respecto a lo que algunos autores han denominado colonización o patrimonialización del Es-

tado, tema de gran interés e importancia que no es momento de abordar ahora. Sólo apuntar que, en realidad, los Estados se dirigen hoy desde el ejecutivo en mucha mayor medida que desde el parlamento y, por tanto, este reparto de cargos por parte de quien ocupa el Gobierno es de decisiva importancia. La legislación debería establecer límites razonables a estos nombramientos, más rigurosos que los actualmente existentes, con el fin de garantizar la competencia técnica de los designados.

Cuestión distinta es el nombramiento de cargos institucionales, es decir, de órganos constitucionales, de relevancia constitucional u otros en los que son competentes las Cortes Generales. Es el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional, de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, del Defensor del Pueblo, del Tribunal de Cuentas, así como también los consejeros de RTVE, los miembros de la Junta Electoral Central y del Consejo de Universidades. Sin entrar tampoco de forma específica en este complejo asunto, cabe señalar que en estos supuestos los dos grandes partidos parlamentarios con frecuencia se han guiado por criterios marcadamente partidistas.

A nuestro modo de ver, la filosofía de fondo que debería inspirar a las direcciones de los partidos al efectuar estos nombramientos debería tener dos vertientes. Por un lado, tener muy presente la advertencia contenida en la STC 108/1986, referida a la composición del Consejo General del Poder Judicial: «La lógica del Estado de partidos empuja a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial». Esta admonición vale, sin duda, en la misma medida, para el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas: deben ser todos ellos ámbitos de actuación al margen de la lucha de partidos y, por tanto, las personas propuestas deben tener un perfil adecuado para que ello sea así. Por otro lado, al hacer sus propuestas los partidos deben tener muy en cuenta la calidad técnica de los candidatos, así como las necesidades de los órganos que en cada momento se deben proveer. Hay que reconocer que ello no siempre ha sido así y el «sistema de cuotas» con el que se efectúan los nombramientos no se corresponde con las mayorías cualificadas que, en estos casos, establecen la Constitución o las leyes sino que, por el contrario, se trata de un método que conduce a consecuencias totalmente contrarias y supone, de hecho, un auténtico fraude de ley.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

De todo lo dicho se deduce que tanto en el ordenamiento español como en la experiencia práctica de estos últimos veinticinco años, los partidos políticos



son mucho más que meras asociaciones de ciudadanos con finalidades políticas: son asociaciones necesarias para la creación de los principales órganos constitucionales. En efecto, determinadas funciones ejercidas por los partidos les convierten en piezas clave del proceso democrático establecido por nuestra Constitución, proceso democrático que, como sabemos, es el eje vertebrador de nuestro Estado constitucional. Por tanto, de la estructura y funcionamiento de los partidos depende, en buena parte, el grado de legitimación democrática de cada una de nuestras instituciones y, en definitiva, del conjunto de todas ellas, del Estado.

Ahora bien, la regulación de los partidos debe tener dos finalidades principales: fomentar el pluralismo político y dotar de eficacia a la forma de gobierno. Por tanto, para formular reformas a esta regulación deben tenerse en cuenta ambas finalidades; así, principios constitucionales —libertad y democracia— y finalidades funcionales —fomento del pluralismo y eficacia política— deben equilibrarse entre sí y en las propuestas formuladas en este trabajo se ha procurado mantenerse este equilibrio.

Sentados estos fundamentos, en las diversas partes del artículo hemos tratado de distinguir, en la medida de lo posible, entre la regulación positiva y la aplicación práctica, esta última tal como la hemos podido apreciar desde nuestro peculiar ángulo subjetivo. Del conjunto de estas apreciaciones derivan las siguientes consideraciones finales.

### *Primera*

Los principales aspectos del régimen jurídico de los partidos han sido, en general, bien resueltos. Es el caso de la creación y actividades de los partidos —regidos por el principio de libertad—, así como su control administrativo y judicial, este último tanto en su vertiente constitucional como penal. Respecto al principio democrático, necesariamente aplicado a la organización de los partidos por sus decisivas repercusiones en la legitimidad democrática del Estado, hemos señalado las insuficiencias de su funcionamiento pero también hemos destacado que su regulación contiene el núcleo básico de elementos normativos para que la democracia interna pueda ser una realidad. Otra cosa es que la práctica no aproveche estos elementos por ser tradicionalmente los partidos, en general, organizaciones burocratizadas reacias a la penetración del principio democrático. La protección judicial de los derechos de los afiliados garantizados en los estatutos puede ser una vía de futuro para la democratización de los partidos.

### *Segunda*

El modelo de financiación responde, en su estructura general, a los retos de los actuales partidos de electores en una democracia de partidos. Sin embargo, la regulación española debería introducir algunas modificaciones encaminadas a fomentar el pluralismo político y reequilibrar el sistema de partidos. Estas modificaciones deberían atender las siguientes finalidades:

- a) Dar más posibilidades a la viabilidad de nuevos partidos.
- b) Reducir las desigualdades de financiación entre los grandes y los pequeños partidos.
- c) La financiación pública, entre otros cometidos, debería fomentar la descentralización de los partidos mediante el reparto territorializado de las subvenciones con la finalidad de desarrollar su democracia interna.
- d) El aumento de la financiación pública no tiende a resolver las insuficiencias financieras de los partidos sino a generar nuevos gastos. Por tanto, aunque siempre pueda justificarse un aumento de las subvenciones públicas, es erróneo considerar, a la vista de las experiencias pasadas, que esta sea la mejor solución al problema global de la financiación.
- e) El modelo español debería tender a elevar los topes máximos de las fuentes de financiación privada siempre que ello se realizara con total transparencia.

### *Tercera*

Nuestra democracia constitucional es una democracia de partidos y estos partidos, en la España de hoy, son partidos de electores. Sin embargo, algunas de las reglas constitucionales —y la interpretación que de las mismas ha efectuado nuestro Tribunal Constitucional— están basadas todavía en un sistema representativo que se inspira en el modelo liberal clásico. Ello ha distorsionado aspectos importantes del proceso democrático. No obstante, sin necesidad de reformar la Constitución, pueden introducirse algunas reformas legales o convencionales que tenderán a paliar, por lo menos en parte, el problema.

- a) En el caso de que la jurisprudencia constitucional siga manteniendo que cada uno de los diputados y senadores representa al conjunto del pueblo, sin que los partidos desempeñen función alguna en esta relación representativa, podría ser conveniente que estos partidos suscriban un pacto que evite los casos de transfuguismo, a la manera del Acuerdo establecido en el marco del Pacto Local. Con ello se reforzará la credibilidad de la clase política y de las instituciones democráticas. Dicho pacto debería extenderse también a los parlamentos autonómicos.

b) Los partidos pueden ver modificada su posición al modificar algunas leyes que, indirectamente, les afectan. En el caso de la LOREG debería tenderse a una mayor proporcionalidad entre el número de votantes y el número de escaños obtenidos sigüiendo las indicaciones que se señalan en el cuerpo del artículo. Respecto a la información y propaganda desarrollada por los partidos a través de los medios de comunicación —tan importantes en los sistemas de partidos de electores— debería reformarse en profundidad la regulación de los medios de comunicación públicos con el fin de, por un lado, garantizar la neutralidad informativa y, por otro, ser un canal de expresión de todas las fuerzas políticas, sociales y culturales, sin discriminación alguna. El abuso de los medios de comunicación públicos es una de las principales lacras de nuestra democracia.

c) Algunas instituciones que, por su naturaleza, deben estar regidas por el principio de imparcialidad de sus componentes, deberían ser mantenidas al margen de la lucha entre partidos, legítima en otros campos pero en éste claramente contraria a los principios constitucionales. Es el caso notorio de la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo y del Tribunal de Cuentas, entre otros órganos. Sólo una toma de conciencia por parte de los distintos partidos —especialmente de los mayoritarios— acerca de la importancia de estos órganos para el necesario equilibrio entre poderes que precisa una democracia constitucional, puede rectificar un rumbo poco riguroso y crecientemente partidista en la selección de candidatos.

\* \* \*

Como conclusión final cabe señalar que este artículo ha sido escrito desde el convencimiento que uno de los factores más negativos de nuestro sistema democrático reside en el mal funcionamiento de los partidos. Dado que nuestra democracia es una democracia de partidos ello tiene repercusiones en las instituciones públicas. La regeneración democrática pasa, antes que nada, por un funcionamiento más leal de los partidos políticos a la letra y al espíritu de nuestra Constitución.

#### BIBLIOGRAFÍA GENERAL

La obra más sugerente sobre los problemas actuales de los partidos en la España actual es el libro de R. L. BLANCO VALDÉS: *Las conexiones políticas*, Alianza, Madrid, 2001. A continuación ofrecemos una relación bibliográfica sumaria sobre los diversos aspectos tratados en el artículo.

I. Sobre la evolución y los tipos de partidos: LENK y NEUMANN: *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980 (contiene, entre muchos otros, el famoso artículo de KIRCHHEIMER sobre el «partido de todo el mundo»); dos libros clásicos, R. MICHELS: *Los partidos políticos*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, y M. DUVERGER: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957; un planteamiento actual, A. PANEBIANCO: *Modelos de partido*, Alianza, Madrid, 1990; K. VON BEYME: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1986.

II. Sobre el régimen constitucional de los partidos: R. L. BLANCO VALDÉS: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990; MORODO y LUCAS MURILLO: *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001; J. GONZÁLEZ ENCINAR: *Derecho de partidos*, Espasa, Madrid, 1992; I. DE OTTO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985; J. JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 26, 1988; VV.AA.: *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, CEC, Madrid, 1994; F. FLORES JIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; J. I. NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y democracia interna*, CEPC, Madrid, 1999; M. A. PRESNO LINERA: *Los partidos políticos en el sistema constitucional español: prontuario de jurisprudencia constitucional 1980-1999*, Aranzadi, Pamplona, 2000; E. VÍRGALA FORURIA: «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003; E. ÁLVAREZ CONDE: «Veinticinco años de Derecho de Partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59, 2003-2004.

III. Sobre la financiación de los partidos: P. DEL CASTILLO: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1985; AA.VV.: *La financiación de los partidos políticos*, CEC, Madrid, 1994; E. PAJARES: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

IV. Sobre los partidos en el proceso democrático: M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986; H. KELSEN: *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Madrid, 1977; G. LEIBHOLZ: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971; F. RUBIO LLORENTE: «El parlamento y la representación política», en F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder*, CEPC, Madrid, 1997; M. A. PRESNO LINERA: *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000; B. TOMÁS MALLÉN: *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, CEPC, Madrid, 2002.