

CARLOS GARRIDO LÓPEZ Y EVA SÁENZ ROYO (coords.): *La reforma del Estado de partidos*, Madrid, Marcial Pons, 2016, 162 págs.

Derecho constitucional y derecho de partidos

A las crisis económicas siempre siguen las correspondientes consecuencias de ajuste en el sistema económico, pero también en el orden político. Eso ha sucedido con la crisis que se inició en 2007, cuyas consecuencias se han dejado sentir en mayor o menor medida en todos los sistemas democráticos, en los que los ciudadanos han expresado su malestar en forma de desconfianza en los políticos, en el sistema tradicional de partidos, y, por ende, en el concreto sistema democrático que conocemos. En este contexto hemos asistido al surgimiento de movimientos sociales críticos con el diseño democrático clásico y con los partidos establecidos, a la aparición de nuevos partidos políticos y a su rápido crecimiento hasta alcanzar una posición relevante en unos sistemas cuya desestabilización parecía casi imposible, al «descubrimiento» de la realidad de la corrupción, las prácticas clientelares y el uso partidista de las instituciones, y a una peligrosa deriva de la democracia hacia la demagogia, o el populismo, como quiera llamarse, en la que influyen muchos factores que sería complicado señalar aquí.

«Ojala vivas tiempos interesantes» es, según dicen, una maldición china, porque el interés de los tiempos es siempre directamente proporcional a los retos y problemas que en ellos hay que enfrentar. Esto podemos decir hoy de los partidos políticos, y, con ellos, del modelo democrático. Los partidos políticos están de actualidad, se han colocado en el foco de la escena jurídico-política, y esto ha permitido valorar la relevancia constitucional que tienen y la magnitud de los problemas que plantean, algunos de ellos nuevos, y otros casi endémicos. Las crisis siempre traen consigo cambios, y de cómo respondamos a los retos que se plantean en materia de partidos dependerá que los cambios a los que estamos asistiendo vayan en la dirección de fortalecer los sistemas democráticos o en la dirección contraria.

Este interés actual por los partidos es el que explica que en los últimos años se haya intensificado la actividad investigadora sobre los mismos, no solo en nuestro país, sino en todos los Estados democráticos de nuestro entorno, lo

cual se manifiesta en un elevado número de recientes publicaciones en la materia, todas ellas además de indudable interés, entre las que se encuentra la obra que coordinan los profesores Carlos Garrido y Eva Sáenz, que será aquí objeto de recensión. Para valorar en su justa medida la contribución que supone este trabajo, y no solo él, sino todos los que están viendo la luz en los últimos años, conviene hacer algunas consideraciones generales sobre los partidos como objeto del estudio del derecho constitucional y sobre nuestro derecho constitucional de partidos.

Especialmente en momentos como el que estamos viviendo se constata la relevancia constitucional de primer orden que tienen los partidos políticos. En primer lugar, porque de ellos depende la existencia y el funcionamiento de los Estados democráticos. A día de hoy, sin partidos políticos no hay democracia. Siendo materialmente inviable la democracia directa pura y habiéndose generalizado el sistema representativo, los partidos políticos son los representantes por excelencia, los sujetos elegidos por los ciudadanos para ejercer el poder político en los órganos estatales, los actores de la dinámica del diseño organizativo de los Estados democráticos, y en sus manos está hacer realidad el principio que exige que el ejercicio del poder en el Estado esté establecido, legitimado y controlado por los ciudadanos.

Por eso las democracias son hoy democracias de partidos. Y en ellas a estos les corresponde una función que no es auxiliar ni complementaria, sino absolutamente decisiva: formar democráticamente la voluntad política del Estado. Pero deben hacerlo de tal modo que esta se pueda entender como expresión de la voluntad de los ciudadanos, que es el requisito primero del mantenimiento del sistema ¿Es la expresión «contribuir a formar y manifestar la voluntad popular», como reza el art. 6 de nuestra Constitución, lo suficientemente expresiva del valor de la tarea que realizan los partidos? No es solo que «contribuyan», es que sin ellos no es imaginable hoy un proceso de formación democrática de la voluntad política. De cómo desempeñen esa función dependerá eso de lo que ahora tanto hablamos, la «calidad» democrática, que no es otra cosa que la medida en la que un sistema político concreto se aproxima al ideal democrático.

En segundo lugar, por si lo anterior no fuera suficiente, de los partidos también depende que todo el diseño del Estado y el proyecto de orden social que contiene la Constitución puedan hacerse realidad. Los partidos políticos no solo condicionan la realización del principio democrático, sino también la de los demás principios estructurales del Estado y la del propio proyecto constitucional, porque, como bien explicó García Pelayo, condicionan el funcionamiento real del diseño constitucional del Estado, lo trastocan, y convierten al Estado en un «Estado de partidos» que no es, ni funciona exactamente como las normas constitucionales establecen.

Así pues, los partidos políticos son objeto de estudio del derecho constitucional, no solo porque hoy la mayoría de las constituciones reconocen a los partidos y les dedican un artículo o una referencia en alguna de sus disposiciones, sino por la relevancia constitucional que estos tienen. Y por este mismo motivo, los partidos políticos deberían ocupar un lugar destacado en los estudios constitucionales. Por regla general, sin embargo, tradicionalmente no ha sido así. Probablemente de manera justificada, porque las constituciones no reconocieron a los partidos hasta que estos fueron ya una realidad constitucional incuestionable, en las últimas décadas del siglo pasado; porque los partidos no son una creación de las constituciones, ni de los constitucionalistas, sino una realidad sociopolítica compleja con una naturaleza y unas reglas propias, de cuyo estudio se ha ocupado desde un principio la ciencia política; porque el derecho de partidos no es solo derecho constitucional, ya que en la medida en que son asociaciones privadas parte de su régimen jurídico también es derecho privado... No obstante, la actual crisis política ha colocado a los partidos políticos en un lugar central en la agenda de la ciencia del derecho constitucional. Así lo demuestran los numerosos estudios específicos publicados recientemente en la materia en todos los Estados democráticos y también el hecho de que los trabajos generales de referencia en derecho constitucional estén dedicando más espacio a este tema; sirva como ejemplo el *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, coordinado por M. Rosenfeld y A. Sajó (OUP, 2012), que dedica un capítulo a los partidos, «Political parties and the constitution», algo que no se había hecho antes en obras generales de ese tipo, como lamenta la autora del citado capítulo (C. Skach, p. 875).

Aunque los partidos son objeto de estudio del derecho constitucional en todos los países democráticos, el tratamiento que se hace de ellos es distinto en algunos aspectos, debido a diferencias en la cultura jurídica y en la propia forma de concebir el derecho constitucional en cada país.

Así, por ejemplo, en los países de cultura jurídica anglosajona el derecho constitucional se ocupa solo de aspectos muy determinados de los partidos políticos (fundamentalmente de los requisitos de los candidatos, la financiación y la libertad de asociación), ya que la regulación de los mismos es muy limitada, y porque, además, estos se consideran fundamentalmente objeto de estudio de la ciencia política, con la que el derecho constitucional mantiene una estrecha relación y que es una disciplina académica que en estos países tiene una larga tradición y un peso específico muy considerable. Como reflejo de su cultura jurídica, además, el derecho constitucional de partidos es más inductivo que deductivo, y más empírico que teórico. A esto hay que sumar aún el hecho de que en estos países el sistema democrático se ha mantenido como forma de gobierno sin graves rupturas ni transformaciones profundas y que, a partir de esa experiencia histórica positiva, las ideas de libertad y de

intervención mínima del Estado tienen un valor central en materia de partidos y existe una tendencia cultural a confiar en que el sistema funciona correctamente por sí solo y que los diferentes pesos y contrapesos que actúan en él, no solo jurídicos, sino también políticos y culturales, son los que logran que se produzcan los ajustes cuando es necesario.

En los sistemas europeos continentales, con carácter general, pues existen diferencias relevantes entre unos países y otros, se puede decir que la experiencia histórica de haber pasado por periodos de regímenes no democráticos y el hecho de que la ciencia del derecho constitucional tiene un carácter más deductivo y teórico han dado como fruto un derecho constitucional de partidos de rasgos diferentes. En estos países la constitución regula los partidos políticos con mayor o menor intensidad (reconoce su función constitucional y determina aspectos concretos de su organización y funcionamiento internos o de su financiación), el legislador regula su régimen jurídico, también con mayor o menor amplitud, y la doctrina y el Tribunal Constitucional tienden a elaborar principios o categorías que ayuden a determinar el régimen jurídico constitucional de los partidos.

Alemania es quizá el mejor ejemplo «continental». Allí se ha desarrollado una teoría constitucional de los partidos políticos que explica su función constitucional y la posición que por ello estos ocupan, definida por un conjunto de principios constitucionales: libertad, igualdad de oportunidades, publicidad, democracia interna y control de sus ingresos y actividad económica. Sin embargo, lo más destacable es la conciencia del papel que desempeña esta teoría constitucional y de la responsabilidad que han asumido la doctrina y el Tribunal Constitucional en su elaboración y desarrollo, porque esta teoría es la que sirve para controlar que el legislador (dominado por los partidos), cuando apruebe las correspondientes leyes de partidos, respete dichos principios constitucionales, cuyo objetivo es garantizar que los partidos puedan cumplir la función que les corresponde en el Estado democrático.

El derecho constitucional de partidos en España se enmarca en la tradición continental, pero tiene, como en cada país, características propias.

Quizá uno de los elementos que hayan podido influir en la percepción y el tratamiento de los partidos políticos en nuestro país, y que lo singularicen, es una cierta actitud inicial de deferencia hacia los partidos políticos, mantenida después durante muchos años, coherente con el reconocimiento, agradecimiento e incluso mitificación que la sociedad hizo entonces de ellos. Los partidos políticos, con unas reglas absolutamente mínimas de juego, fueron capaces en 1978 de aprobar una Constitución que, a pesar de las críticas que hoy recibe, fue, entonces, una buena norma fundamental que permitió dejar atrás una dictadura y organizar un Estado constitucional homologable al de los países de nuestro entorno. Los partidos políticos representaron entonces la

libertad y la democracia, y había que protegerlos. Un par de décadas después, sin embargo, aparecieron los primeros escándalos de corrupción y otros síntomas que advertían que la realidad de los partidos políticos es más complicada de lo que se podía pensar en un principio. La doctrina, por su parte, comenzó a mostrarse crítica con ciertos aspectos de nuestro derecho constitucional de partidos, afirmando que la regulación de los partidos era insatisfactoria, incompleta en numerosos aspectos, que el principio de la libertad de los partidos debe compaginarse con otros principios, y que sería deseable un mayor control de los mismos, no solo en sentido estricto, sino también en el sentido de establecer un conjunto de suficientes frenos y contrapesos que limitasen su amplio margen de actuación en el Estado. Esta postura doctrinal se ha consolidado en los recientes trabajos de investigación en materia de partidos.

La doctrina que se ha dedicado en nuestro país al derecho de partidos ha desarrollado sus trabajos en torno a los «temas clásicos» (sistema electoral y sistema de partidos, función en el Estado democrático, financiación...), aunque ha habido, además, cuatro grandes temas de interés de los que se ha ocupado con especial intensidad en determinados momentos: el primero, los partidos políticos y el mandato representativo que consagra la Constitución, especialmente a partir de los casos de transfuguismo que se dieron durante algunos años y que pusieron sobre la mesa la dificultad de conjugar la prohibición del mandato imperativo y el mantenimiento del vínculo que une a los candidatos elegidos con el partido al que pertenecen y por el que se han presentado; el segundo, el tema de la ilegalización de partidos, con motivo de la Ley Orgánica 6/2002 que sustituyó a la antigua Ley de partidos de 1978 y cuya principal razón de ser fue la introducción de un mecanismo de prohibición de partidos políticos que apoyasen y sustentasen el terrorismo; el tercero, la democracia interna y los mecanismos internos de selección de candidatos, sobre todo a partir de que el PSOE adoptase por primera vez un sistema de elecciones primarias internas ajeno a la forma de organización y funcionamiento de nuestros partidos; y, por último, la democracia paritaria y las cuotas electorales, a raíz de la exigencia de elaboración de listas de composición equilibrada introducida en la LOREG por la Ley de Igualdad de 2007.

En los últimos años, como se ha dicho, se ha incrementado el número de estudios constitucionales sobre los partidos políticos que revisan y se replantean temas ya tratados pero a la luz de las actuales exigencias, o que abren nuevas líneas de investigación en la materia (aforamientos, partidos políticos y protección de datos, partidos y fundaciones, profesionalización de los políticos...). Por ejemplo, en 2014 la Asociación de Constitucionalistas de España dedicó su congreso anual a la «Participación, representación y democracia»; en la publicación de las actas de este congreso (Tirant lo Blanch, 2016) se abordaban los «problemas clásicos» de los partidos bajo la nueva perspectiva que

aportaba la crisis de la desafección política y del «no nos representan». En 2015 la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, dedicó su número 35 monográfico a los partidos políticos, con un elevado número de artículos y notas de especialistas en la materia; también en este año los profesores Contreras y Garrido coordinaron el libro *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, en la Editorial Comuniter, sobre la exigencia de democracia interna. En 2016, además del libro que aquí se recensiona, se publicaron dos obras colectivas: la primera, coordinada por F. J. Matía Portilla, *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, en Tirant lo Blanch, sobre un tema de enorme actualidad y sobre el que no existían tantos estudios como en relación a otros aspectos del régimen de los partidos; la segunda, por P. Biglino, *Partidos políticos y mediaciones en la democracia directa*, en el CEPC, sobre otro aspecto también poco tratado, cual es el protagonismo de los partidos en las instituciones de democracia directa y la influencia que estas ejercen sobre los partidos; y ese mismo año, una monografía, *La financiación de los partidos políticos en España*, de A. C. Santano, en el CEPC, con un estudio completo, crítico y riguroso de este tema tan absolutamente central.

El trabajo coordinado por los profesores Garrido y Sáez, objeto de esta recensión, que lleva el sugerente título de *La reforma del Estado de partidos*, es un buen ejemplo de los trabajos que en estos momentos pueden contribuir a afrontar los retos que se nos plantean en materia de derecho de partidos, tanto por el planteamiento general de la obra como por el tratamiento concreto de los temas que en ella se abordan.

En relación al planteamiento de la obra es especialmente destacable la actitud con la que se encaran los trabajos. Esta obra, como sus coordinadores explican en el prólogo, parte de la premisa de que los partidos son piezas insustituibles y absolutamente imprescindibles en las democracias modernas, en las que conducen el proceso de formación de la voluntad democrática del Estado, pero esto no les hace adoptar una actitud deferente con los mismos, sino que les obliga a enfrentarse a la realidad de los partidos, para, desde ahí, poder diagnosticar cuáles son los problemas que se deben atajar y cuáles podrían ser las soluciones jurídicas a dichos problemas.

Así, en el prólogo del libro se parte de la realidad de que los partidos, por su propia naturaleza, se mueven por su «afán por conquistar y conservar el poder», son «creaciones libres cómodamente instaladas en un régimen jurídico tenue y poco riguroso y tienden, invariablemente, al abuso de su posición dominante», «dejados a su libre arbitrio, libres de ataduras legales, tienden a organizarse de forma oligárquica, desarrollan tendencias caudillistas y concentran en sus cúpulas los resortes para el acceso y la exclusión de la política» y tienden asimismo «a la ocupación de todos los resortes del poder» (pp. 11-15).

Los partidos políticos son asociaciones que se crean para luchar por conseguir el poder, que prácticamente tienen el monopolio del ejercicio del poder político en el Estado y que, por su naturaleza, tenderán a utilizar en su favor todo lo que encuentren a su disposición hasta que se topen con un límite. No se trata de demonizar ahora a los partidos, como tampoco de volver a caer en su mitificación; se trata de conocer la verdadera realidad de los partidos, para saber exactamente qué les podemos y qué les debemos pedir, para construir una respuesta constitucional adecuada y eficaz. Esta actitud es común a todos los trabajos que integran la obra colectiva, y resulta especialmente relevante y valiosa.

El siguiente paso, en el planteamiento de la obra, es decidir qué postura tomar. Si esa es la realidad de los partidos, ¿significa entonces que no pueden cumplir la función que constitucionalmente les corresponde? No, los partidos siguen siendo imprescindibles, pero, precisamente porque están sujetos a unas dinámicas naturales que condicionan su actuación, no cabe esperar de ellos que funcionen conforme al ideal del sistema democrático. Por eso es necesaria la intervención del derecho, para establecer las condiciones que les permitan cumplir su función y protejan al sistema político de los peligros inherentes y propios de una democracia de partidos. Así lo explican los coordinadores de la obra: «[...] en el Estado democrático, el poder de los partidos ha de ser frenado. [...] Y, por ello, el Estado no puede permanecer inactivo, sino que ha de someter el inmenso poder que los partidos detentan y sus dinámicas expansivas a una regulación jurídica más incisiva» (p. 18).

El problema clave, que no se les escapa a los autores de este trabajo, es que el legislador que debe establecer el régimen jurídico de los partidos y de su actuación en el Estado está dominado por los propios partidos, y estos, por su naturaleza, no tienden a someterse a obligaciones y vínculos constitucionales, y sí a actuar en su propio beneficio, de modo que, en este caso, con mayor fundamento que en otros, el contexto constitucional debe ser especialmente vinculante para el legislador. La garantía jurídica de que el régimen de los partidos es el adecuado debe establecerse a nivel constitucional, a través de una teoría o una interpretación constitucional que defina la función y posición de los partidos, y fije los principios constitucionales que deben determinar su régimen jurídico y que son los que garantizan que dicho régimen es el que les permite desempeñar correctamente su función. Dichos principios tendrán una mayor o menor capacidad de vincular al legislador de los partidos dependiendo de la actitud más o menos decidida del Tribunal Constitucional y de la doctrina de derecho constitucional en el establecimiento y defensa de los mismos. Esto supone admitir y asumir que la doctrina científica y el intérprete supremo de la Constitución tienen una especial responsabilidad en la definición y control del régimen jurídico de los partidos. Pues bien, este trabajo,

como también otros de los publicados en estos últimos años, tiene el enorme valor de asumir esta especial responsabilidad y de adoptar una posición activa y decidida en favor de establecer límites y exigencias constitucionales a los partidos políticos.

Este es, a mi juicio, el principal valor del planteamiento general de este trabajo. También pueden destacarse otras características generales. Los autores son especialistas en la materia, mayoritariamente constitucionalistas, aunque entre ellos hay también un sociólogo, lo cual es un enorme acierto, ya que, a la vista de lo que antes se ha señalado, es evidente que la ciencia del derecho constitucional necesita del auxilio de otras ciencias, como la sociología y la ciencia política, que se ocupan de la naturaleza y realidad de los partidos políticos. Todas las contribuciones son de gran calidad, tienen una extensión muy equilibrada, se leen con mucha facilidad y resultan todas tremendamente interesantes.

La obra se estructura en tres partes. La primera la ocupa el trabajo del profesor Blanco Valdés y hace las veces de marco general. La segunda está dedicada a las principales reformas que deben introducirse en el régimen jurídico de los partidos, mientras que la tercera versa sobre la actuación partidista en espacios del Estado que deberían quedar libres de interferencias de este tipo. En conjunto, en la obra se aborda un número limitado de temas, pero muy bien seleccionados, porque son efectivamente los que hoy centran el debate social, político y jurídico en materia de partidos: las causas y consecuencias de la desafección política, la exigencia de democracia interna, el procedimiento de selección de candidatos, la financiación y la utilización partidista de determinadas instituciones.

De los partidos políticos depende el correcto funcionamiento y la propia existencia de los sistemas democráticos. Esta es una afirmación que se realiza en todos los estudios del tema —la hemos utilizado también en esta recensión—, pero es posible que no siempre se realice con total conciencia de lo que significa. El trabajo del profesor Roberto Blanco Valdés nos coloca precisamente en ese punto, en el de valorar la magnitud del problema con el que nos enfrentamos cuando los partidos políticos quedan atrapados en una serie de dinámicas que ponen en peligro el futuro del sistema democrático. El profesor Blanco Valdés es indiscutiblemente uno de los grandes expertos constitucionalistas en materia de partidos políticos: ha dedicado gran parte de su actividad investigadora a este tema, es un gran conocedor de la teoría y la realidad de los partidos y sabe incorporar ambos elementos con gran pericia y naturalidad en un discurso siempre apasionado y tremendamente ameno. Ambos elementos, tema y autor, hacen que el primer capítulo de esta obra cumpla perfectamente el objetivo que le asignaron los coordinadores de la misma.

En el prólogo de la obra se recuerda la función que los partidos políticos cumplen en un Estado democrático: «expresar la voluntad general (mediante) la agregación de una pluralidad de voluntades e intereses articulados por los partidos en el seno de las instituciones» (p. 12), es decir, concurren a la formación y manifestación de la voluntad política del Estado pero de tal modo que esta se puede entender como expresión de la voluntad de los ciudadanos. Para que esto sea así, como se sabe, no es suficiente con que existan partidos políticos y se celebren elecciones generales. Además de otras exigencias relativas a la organización del Estado, en lo que a los partidos se refiere hay ciertos requisitos jurídicos y políticos que los partidos deben cumplir para poder desempeñar la función antes citada. A la democracia no le sirve cualquier partido, y no me refiero a la ideología que estos puedan adoptar, sino a la forma en que este se organice y funcione. Pues bien, esta idea absolutamente fundamental es la que desarrolla el profesor Blanco Valdés, referida además al caso concreto español.

El autor parte de la compleja crisis partidista y el consiguiente proceso de desafección política que hoy define a muchas democracias, incluida la nuestra, y que se manifiesta especialmente en tres hechos: la sustancial caída en la participación electoral, la caída en el número de afiliados y la quiebra de la persistencia electoral de los partidos que durante años han vertebrado las democracias más sólidas. El trabajo se detiene especialmente en este último hecho, para analizar cómo «*los partidos del sistema* se han convertido, en gran medida, en un problema de nuestro sistema democrático» (p. 27), debido a que la profesionalización política, la escasa democracia interna y los problemas en los procesos de selección interna de candidatos han generado una clase política de «calidad manifiestamente mejorable», pero con pocas posibilidades de mejorar, que actúa de forma «autista», ensimismada en sí misma y su mundo cerrado, sin atender a las demandas de los ciudadanos y alejándose cada vez más de la base social a la que representa (pp. 32 y ss.). Esta situación nos coloca al borde del abismo, porque peligra el mantenimiento de la «suspensión voluntaria de la incredulidad» (pp. 35 y 36) en la que se apoya el sistema democrático, la aceptación de las ficciones, la confianza en el sistema y, en definitiva, el apoyo y la legitimación del mismo.

Como advierte muy gráficamente el profesor Blanco Valdés, hemos pasado «de los problemas de los partidos a los partidos como problema»; una situación que no es privativa de nuestro país, sino que, con diferencias de grado y de otro tipo, también se está dando en buena parte de las democracias consolidadas.

Entre los recientes trabajos extranjeros que se ocupan de este problema se pueden señalar diferentes orientaciones. De un lado, algunos estudiosos han adoptado una perspectiva histórica desde la que proponen encarar los

problemas que hoy se presentan e incluso desde la que entender que los cambios actuales pueden ser simplemente un nuevo estadio en la evolución de los Estados democráticos. Entre ellos pueden citarse: F. Shirvani, *Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem*, Mohr Siebeck, 2010, un trabajo muy completo e interesante, centrado en el caso alemán; y S. Bonfiglio, *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Il Mulino, 2013, que se ocupa del caso italiano aunque incluye referencias a otros países. De otro lado, desde una perspectiva más teórica otros trabajos se plantean hasta qué punto es posible que los partidos no puedan cumplir ya su función y qué posibilidades hay de mantener el Estado democrático; como, por ejemplo, el interesante trabajo de E. V. Towfigh, *Das Parteien Paradox*, Mohr Siebeck, 2015, en el que se reflexiona sobre el dramático problema de legitimación de los partidos y cómo afecta negativamente al sistema democrático, así como sobre la forma de superar dichos efectos, que podría exigir no solo reformar el derecho de partidos, sino también diseñar un modelo democrático diferente en algunos aspectos del modelo actual. En esta línea de pensamiento se han publicado diversos trabajos elaborados desde la ciencia política en torno a la posibilidad de una democracia sin partidos o, al menos, sin los partidos tal y como hoy les conocemos (por ejemplo, D. Palano, *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015).

Los siguientes tres estudios de la obra recensionada se agrupan bajo el rótulo «La reforma de la disciplina legal de los partidos políticos» y se ocupan de los dos grandes temas del régimen jurídico de los partidos: la democracia interna y la financiación.

De la democracia interna se ocupan dos trabajos: uno de carácter general, obra del profesor J. A. Gómez Yáñez, y otro específicamente dedicado a las elecciones primarias, cuyo autor es el profesor E. Pajares Montolío. Ambos conectan perfectamente con el trabajo de Roberto Blanco y con el problema que él plantea, ya que la exigencia de democracia interna responde al objetivo de garantizar que los partidos políticos se organicen y funcionen del único modo que les permite cumplir eficazmente su función, esto es, democráticamente. La idea, que puede discutirse, como así se ha hecho, es que la exigencia de democracia interna asegura la vinculación del partido con su base social, garantiza que habrá competencia democrática no solo entre partidos, sino también en el interior del partido, de modo que allí la toma de decisiones y los procesos de formación de la voluntad fluyan desde la base hacia las élites que los dirigen, que los candidatos y el programa con el que se presentan a unas elecciones sean también producto de un proceso democrático. De acuerdo con esta idea, se entiende que un partido no puede cumplir su función de contribuir a la formación de la voluntad popular si se aleja excesivamente de su base social y queda solo en manos de su grupo dirigente. El

problema es que esta exigencia de democracia interna choca con la tendencia natural de los partidos a organizarse y funcionar oligárquicamente. Por ello la intervención del legislador para exigir el cumplimiento de determinados requisitos relativos al orden interno de los partidos se antoja imprescindible.

Este es el argumento que desarrolla el profesor Gómez Yáñez en un trabajo especialmente interesante para los constitucionalistas, ya que nos permite ver con ojos de sociólogo experto en la materia un tema que nosotros solemos observar solo desde nuestra perspectiva. Las reflexiones sobre el derecho constitucional de partidos realizadas en este trabajo son, a mi juicio, extraordinariamente esclarecedoras: «[...] ninguna Constitución ha contemplado los partidos y el proceso de toma de decisiones dentro de ellos como parte del procedimiento que conforma las decisiones políticas de las instituciones» (pp. 39-40); «[...] los tratados de Derecho Constitucional analizan pormenorizadamente el funcionamiento de las instituciones, pero omiten el de los partidos que están en ellas y que impulsan sus decisiones» (pp. 42); o «[...] los partidos tienen menos obligaciones legales y de control de su actividad por parte de sus miembros que las empresas, cooperativas, asociaciones o comunidades de propietarios» (p. 53).

Con las herramientas que le proporciona la sociología, el profesor Gómez Yáñez explica con enorme claridad cuál es la naturaleza de los partidos, cuáles son sus rasgos patológicos y cómo se producen los procesos de oligarquización, tanto en general como en el caso concreto español, señalando muy bien cómo en nuestro país han sido mecanismos burocráticos, y no liderazgos carismáticos, los que han impulsado dicha oligarquización: la reducción de congresos, la aparición de organismos no previstos en los estatutos, la neutralización de los parlamentos internos, el control de las listas electorales... han reducido las oportunidades de debate y presentación de alternativas, y las posibilidades de supervivencia de dirigentes con visiones críticas sobre las directivas, conduciendo al fenómeno de élites autistas que describía en su trabajo anterior el profesor Blanco Valdés. Frente a esto, los partidos deben ser democráticos, no solo por exigencia constitucional, sino también por necesidad de supervivencia de los propios partidos, como mecanismo para adaptarse a las demandas sociales y para mejorar la calidad de la democracia (pp. 64 y 65). Para ello, legalmente deberían establecerse ciertas exigencias, tales como periodicidad anual o bianual de los congresos, la composición y funcionamiento de los parlamentos internos, la elección libre, abierta y representativa de los delegados en los congresos, la elección a los comités ejecutivos mediante listas abiertas con voto a las personas, o la elección a los candidatos a cargos públicos por los afiliados (pp. 66 y 67).

El tema estrella de la democracia interna es hoy el de los procedimientos de elección de los candidatos y, en concreto, el sistema de primarias, que ha

sido adoptado por algunos partidos, en este y otros países, precisamente para superar la distancia que hoy separa a las élites partidistas de su base social, y para introducir un elemento «democratizador» en la organización y funcionamiento de estas organizaciones. El profesor Pajares analiza el actual debate jurídico sobre la oportunidad de incorporar este tipo de elecciones y, sobre todo, los pasos que habría que ir dando y las decisiones que habría que ir tomando para ello. En primer lugar, habría que acordar el alcance de la regulación legal que, en todo caso, tendría que respetar la libertad de autoorganización de los partidos; el profesor Pajares recuerda con gran acierto la STC 12/2008, sobre la constitucionalidad de las cuotas electorales, para explicar cómo la limitación en dicha libertad que supondría la exigencia legal de elecciones primarias podría considerarse constitucionalmente justificada. En segundo lugar, habría que decidir si este tipo de elecciones se introducen reformando la ley de partidos o la ley electoral, y con qué alcance y objetivos, porque este tipo de elecciones pueden establecerse para la elección de cargos orgánicos y/o para la de candidatos electorales. En tercer lugar, aunque son muchas las cuestiones materiales que habría que plantearse —quién elige, a quién elige, cómo se elige...—, especial relevancia reviste el control que pudiera establecerse de dicho proceso y la participación que la administración electoral y los tribunales podrían tener en él. En relación a cada una de las decisiones que habría que tomar se exponen en este trabajo las distintas posturas doctrinales y la jurisprudencia constitucional que habría de tenerse en cuenta. Con ello queda patente la dificultad de llegar a un consenso académico sobre esta complicada materia, sin mencionar la dificultad que entrañaría llegar a un consenso político al respecto.

Trabajos recientes referidos a la organización democrática interna de los partidos y a los procesos de selección de candidatos pueden encontrarse en todos los países de nuestro entorno; baste citar aquí, como ejemplo, dos trabajos colectivos, con una perspectiva más politológica que jurídica los de S. E. Scarrow, P. D. Webb, Th. Poguntke (coords.), *Organizing Political Parties. Representation, Participation, and Power*, OUP, 2017; y W. Cross, R. S. Katz (coords.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, OUP, 2013, en los que se analizan empíricamente las diferentes formas de organización interna, los efectos que producen, las razones que las motivan.; y una monografía, la de S. Roßner, *Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie*, Nomos, 2014, de carácter más jurídico, sobre el modelo alemán, que desde luego es el que tiene una mayor teorización constitucional detrás y un desarrollo legislativo de la democracia interna más pormenorizado.

De la financiación de los partidos en España se ocupa, como experta cualificada, la profesora Mercedes Iglesias, que hace un repaso crítico del sistema español de financiación señalando con gran acierto las deficiencias del mismo

y los aspectos que necesariamente deben ser objeto de una reforma legislativa. En primer lugar, analiza las características del modelo de financiación explicando que las líneas maestras del mismo siguen siendo las del sistema de 1977, un sistema que nació con unos condicionamientos muy concretos. El resultado es un modelo de «hiperestabilidad», de financiación pública, cerrado o fosilizado, fragmentado o discontinuo, de «autocompensación», y de carácter reactivo y casuístico. En segundo lugar, la autora se detiene en los elementos más conflictivos de la financiación de los partidos en España: las donaciones, con una regulación fragmentada y en ocasiones incoherente, y con contenidos muy cuestionados, como la prohibición de donaciones por parte de personas jurídicas; los créditos bancarios y las condonaciones de deudas como fórmula de donación privada, que responden a una «política de inversión de las entidades financieras en aquellos partidos que creen que tienen capacidad de gobernar o influir políticamente»; y el régimen deficiente de las asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos. En cuanto al control, la profesora Iglesias critica la escasa y deficiente actividad fiscalizadora a nivel local, que es donde se obtienen más recursos y se dan los grandes casos de corrupción, y, como es lógico, la absoluta ineficiencia del Tribunal de Cuentas en ejercicio de su función de control no solo de las cuentas de los partidos, sino también del principio de igualdad de oportunidades, de la transparencia y de la limpieza del proceso electoral. Y, por último, las propuestas que ofrece la autora que, claro está, pasan por un diseño completamente nuevo del modelo.

La financiación es uno de los «temas clásicos» en materia de partidos que, a pesar de ello, no deja nunca de estar de actualidad. Los partidos políticos necesitan grandes sumas de dinero para desarrollar las actividades que les mantienen en conexión con la base social a la que representan —no solo actividades de carácter electoral— así como para mantener las enormes estructuras organizativas que los sostienen. En los ámbitos de actividad de los partidos y en la forma en la que estos actúan se han producido muchos cambios, como en el de la comunicación, por ejemplo, pero estos no han supuesto una disminución de las necesidades financieras de los partidos, sino, en ocasiones, al contrario, más gastos. Por ello, los partidos buscan constantemente nuevas fórmulas y vías para sufragar sus necesidades. La financiación de los partidos es, así, un tema siempre actual y nunca definitivamente cerrado. El derecho de partidos debe actualizarse constantemente a medida que cambian las necesidades financieras de los partidos y sus fuentes de ingresos, como demuestra el hecho de que en algunos países se esté discutiendo ahora la regulación de la «sponsorización», una nueva e importante vía de financiación de los partidos en dichos países. Desde el punto de vista constitucional resulta determinante, en primer lugar, definir los principios constitucionales que debe respetar la regulación económico-financiera de los partidos y desde los que debe

enjuiciarse dicha regulación; y, en segundo lugar, resaltar el carácter constitucional de las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas, que son elementos imprescindibles para diseñar un sistema eficaz de controles de la actividad económica y financiera de los partidos. No hay que olvidar, finalmente, que la financiación y los controles están íntimamente relacionados con el problema de la corrupción, que ha jugado un papel decisivo en la crisis política de los partidos.

Puesto que el tema de la financiación es siempre actual, las publicaciones sobre el mismo son numerosas. Entre las últimas cabe citar el trabajo colectivo dirigido por P. Norris y A. Abel van Es, *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2016, un ambicioso trabajo fruto del proyecto conjunto de investigación desarrollado desde las universidades de Harvard y Sydney, que analiza la financiación, en sentido amplio, con una perspectiva completa (jurídica, empírica y con análisis de datos concretos) y en conexión con el problema de la corrupción. Centrados en un ordenamiento jurídico concreto y desde la perspectiva de los principios constitucionales, F. Biondi, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012; y A. Krumbholz, *Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld*, Nomos, 2010.

La obra que aquí se recensiona tiene el gran acierto de dedicar su última parte a la actuación de los partidos políticos en el Estado, porque los partidos políticos actúan en la sociedad y en el Estado, y no es desde luego menos importante su actividad aquí que allí; sin embargo, los estudios tradicionales de partidos se han ocupado con mucha mayor intensidad del régimen jurídico de los partidos como asociaciones políticas que actúan en la sociedad y de los principios que deben inspirar dicho régimen que de la organización del Estado desde la perspectiva de la actuación de los partidos en los órganos que lo integran.

En relación a esta última perspectiva los temas que pueden ser objeto de estudio son numerosos, pero los coordinadores de la obra han optado por centrarse en el problema más importante que hoy se plantea en el ámbito estatal: la utilización partidista de instituciones que deben quedar al margen de la lucha política. Es, sin duda alguna, uno de los problemas que, justificadamente o no, más explican el malestar de los ciudadanos con los partidos políticos y que, a diferencia de otros problemas antes citados, no se da con el mismo grado en otros países de nuestro entorno.

Esta última parte del trabajo se abre con un estudio general del profesor J. A. Portero Molina, que pretende «trasladar algunas consideraciones generales sobre el clima cultural y social que funciona como caldo de cultivo de los excesos partidistas para poder entender su instalación casi familiar entre nosotros y, en coherencia con ello, el reducido coste electoral y político que esos

excesos han tenido para los partidos» (p. 117). En este sentido, la explicación está en que «somos una sociedad con todavía una escasa cultura cívica y democrática» por hondas razones históricas entrelazadas con factores políticos, económicos, religiosos y culturales (p. 117). Como es lógico, el solo efecto de la aprobación de la Constitución en 1978 y la definición de nuestro Estado como democrático no podría cambiar «los valores, las actitudes y los comportamientos de los ciudadanos, de las élites y de los partidos» (p. 118). Estos cambios, concluye el profesor Portero, «necesitan mucha pedagogía, mucha ejemplaridad y mucho tiempo» (p. 118). Es cierto que falta cultura democrática, pero la cultura se construye, y desde luego a ello debe contribuir la ciencia del derecho constitucional, explicando a los ciudadanos que el nombramiento de un magistrado del Tribunal Constitucional o de un vocal del Consejo General del Poder Judicial por parte de un partido no significa necesariamente y siempre que el elegido vaya a actuar al dictado de ese partido, y explicando también a los partidos, con razones jurídico-constitucionales, cuáles son sus obligaciones al actuar en los órganos del Estado y cuáles los límites infranqueables de la misma.

A continuación, en la obra recensionada tres estudios se ocupan de la influencia partidista en el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y los órganos reguladores. En los tres se hace un acertado análisis real de la relación que existe entre los partidos políticos y dichas instituciones, de las posibilidades de influencia que aquellos pueden ejercer, y de las medidas, no solo culturales sino también legislativas, que podrían adoptarse para minimizar dicha influencia.

El profesor González Beilfuss analiza la injerencia de los partidos políticos en el Tribunal Constitucional, distinguiendo tres formas de posible influencia: la incidencia de los partidos en la configuración de la jurisdicción constitucional, puesto que en manos del legislador orgánico han quedado un buen número de cuestiones sobre el diseño de esta jurisdicción; la posible incidencia en la composición del Tribunal, ya que, aunque el sistema de elección es homologable al de otros países de nuestro entorno, el secretismo en las razones que llevan a la elección, el sistema de cuotas que aplican los partidos y los retrasos en las renovaciones son, entre otros, factores que permiten una mayor influencia; y la posible incidencia en la actividad del Tribunal, trasladando a dicha sede conflictos que son esencialmente políticos o utilizando la institución de la recusación. El profesor Sosa Wagner, por su parte, analiza la injerencia de los partidos en el Consejo General del Poder Judicial y, para ello, en lugar de centrarse en el debate sobre el sistema de elección de los miembros, sobre el que tanto se ha escrito y discutido ya, propone, con una visión muy realista y práctica, «despolitizar» al Consejo reduciendo las competencias que este ejerce de forma discrecional y sobre las que existen intereses políticos,

es decir, sustituir los nombramientos discrecionales de determinados cargos por un sistema de concurso ordinario. La propuesta es desde luego interesante. Finalmente, el profesor de Miguel Bárcena se ocupa de la influencia de los partidos en los órganos reguladores, analizando el fenómeno de la «regulación» y la aparición de los organismos reguladores, las medidas adoptadas por el legislador para asegurar la independencia de estos, especialmente la autonomía personal de sus miembros, y cómo, a pesar de ello, los partidos pueden influir en la actividad de estas instituciones.

Estos últimos trabajos del libro que recensionamos nos permiten recuperar, como cierre, algunas ideas ya apuntadas. La primera, que los partidos políticos, por su naturaleza, tienen a utilizar en su beneficio, de cara a la lucha política, todas las posibilidades que para ello encuentran en su camino hasta dar con un límite. La segunda, que desde el derecho constitucional se debe fijar ese tope, con una teoría constitucional que defina la función y posición de los partidos, así como los principios que debe respetar el legislador al establecer su régimen jurídico. En ello, a mi juicio, nos jugamos cuál será la salida a la crisis de los partidos que hoy estamos atravesando.

María Salvador Martínez
UNED

JESÚS CASQUETE: *Nazis a pie de calle. Una historia de las SA en la República de Weimar*, Madrid, Alianza, 2017, 279 págs.

La pedestre expansión del matonismo

Como ningún otro fenómeno político del siglo XX, el nacionalsocialismo sigue despertando singular fascinación. Su turbio hechizo debe mucho a su práctica genocida (expresamente adelantada en su programa y elevada a escala industrial en los años de guerra), pero también a una acusada vocación teatral con que supo ganarse la adhesión de amplios sectores y encarnó de la forma más acabada la *estetización de la política*. La vanguardia de su funesta expansión (desde un grupúsculo nacionalista a movimiento de masas y partido único del país) fue un cuerpo paramilitar concebido desde sus inicios como instrumento de confrontación violenta: las Tropas de Asalto (SA). Sorprende, por lo tanto, que hayan recibido una atención comparativamente escasa en la bibliografía.

Jesús Casquete brinda en el libro que nos ocupa un abordaje sumamente original de las SA en los llamados *años de lucha*. Renuncia a la crónica sistemática (que ya se ha ensayado) y despliega en cambio un panorama múltiple de