

HACIA EL ESTUDIO DE LO PREOCUPANTE EN NUESTRO RÉGIMEN DE PARTIDOS

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Catedrático emérito de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

SUMARIO

- I. La veterana preocupación académica por el nivel de calidad de nuestro sistema representativo y de sus partidos políticos.
- II. Hondas raíces históricas de nuestra planta representativa y de los vicios que le son propios.
- III. La consagración de la importancia decisiva de la demarcación provincial y de otros condicionamientos en la Ley para la Reforma Política de 1977 y en la Constitución de 1978.
- IV. El valor superior del pluralismo político debe presidir el sistema de partidos.
- V. Un bipartidismo particularmente dependiente de los partidos nacionalistas.
- VI. La singularísima legislación española de partidos políticos.
- VII. La regulación alemana de los partidos políticos como interesante referencia en el Derecho comparado europeo.
- VIII. ¿El proceso de federalización europea puede contribuir a la calidad democrática de nuestros partidos?
- IX. El punto de arranque del *amejoramiento* de nuestra L.O. de Partidos.

I. LA VETERANA PREOCUPACIÓN ACADÉMICA POR EL NIVEL DE CALIDAD DE NUESTRO SISTEMA REPRESENTATIVO Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los viejos profesores de Derecho Constitucional, mucho antes de la Transición, debatíamos con preocupación sobre el sistema de partidos que queríamos implantar en nuestra tierra. Más tarde no fue casualidad que en el proceso constituyente tanto el Preámbulo como el art. 6 fuesen fruto del esfuerzo parlamentario de los profesores Tierno y Morodo, que sabían bien que una democracia ni tiene calidad ni es avanzada sin un buen régimen jurídico de partidos. Pero las inquietudes académicas son cosa distinta de las preocupaciones de los políticos profesionales, y desde el realismo hemos de entender que estos se resistan al desarrollo legislativo del imperativo constitucional acerca de que la estructura interna de los partidos y su funcionamiento deben ser democráticos. Sin embargo aquellas preocupaciones profesoras lejanas de disiparse han tenido, entre nosotros, seguidores más jóvenes y mejor preparados a los que se debe una buena bibliografía sobre la materia y, junto a aportaciones más importantes, cabe citar el número 6 de «Teoría y Realidad Constitucional», monográfico sobre «El régimen jurídico de los partidos políticos» que dimos a luz en el año 2.000, con unas breves páginas de apertura que abocetamos¹. Allí apuntábamos a que «la calidad de nuestra democracia está en directa relación con que los partidos, como protagonistas colectivos de nuestro sistema político democrático, interioricen la cultura democrática. La *esquizofrenia partidista* a la hora de entender la democracia (según sea *ad extra* o *ad intra* sus fronteras) no deja de ser una delicada enfermedad de nuestros regímenes jurídico-políticos, que mucho tiene de endémica». Y escribíamos con la debida modestia que solo aspirábamos a abrir un surco por el que discurriesen ulteriores contribuciones sobre tantas cuestiones problemáticas (...) «pero todos ellos son temas de tan hondo interés que bien pueden quizás merecer un tratamiento monográfico en ocasión futura»². Era prácticamente un compromiso al que ahora TRC hace honor con este número 35, que casi triplica la extensión de su precursor y para el que sin mayor ambición que el de aportar una mera «introducción» con los pies en nuestra historia y la mirada puesta en el horizonte europeo, hemos pergeñado estas páginas, que preceden a los magníficos trabajos que constituyen el cuerpo central de este número monográfico.

Permítasenos, como primer paso, sugerir a nuestros cultivados lectores que nos preguntemos discretamente por la salud de nuestros partidos. Y, para no glosar los consabidos datos que periódicamente hace público el CIS, tomemos como punto de partida el Estudio, acometido en 2013 por la Fundación BBVA, sobre «Valores políticos-económicos y la crisis económica» cuyos resultados no se hicieron públi-

1 ALZAGA VILAAMIL, O.: «A modo de introducción», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2.º Semestre 2.000, Monográfico sobre «La Regulación jurídica de los partidos políticos», pp. 7 a 11.

2 *Locus cit.* p. 10.

cos. Se circunscribía a diez países importantes de la Unión Europea: España y, además Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, y Suecia. La muestra era muy ancha y el trabajo de campo se desarrolló en enero de 2.013³. Aunque buena parte de las preguntas versaban sobre temas económicos, centremos la atención en alguna de las restantes respuestas. Se inquiría: «En conjunto ¿Cómo cree usted que funciona en la actualidad la democracia en su País? Otorgue una nota del 0 al 10». La nota más positiva fue el 7 que dieron los daneses a su democracia y, fue seguida de cerca por los aprobados altos (un seis y pico) concedidos por los Suecos, Alemanes y Holandeses. Todos ellos obviamente pueblos del Norte de Europa, con cultura protestante. Las respuestas más negativas fueron las de los españoles, los últimos, (que solo otorgamos a nuestra democracia un 3,6), justo delante los italianos, que puntuaron la suya con un 3,7.

Si desplazamos nuestra mirada a la pregunta «¿En qué medida confía actualmente en los siguientes grupos sociales y profesionales?», observaremos unas respuestas de los españoles similares a las de los ciudadanos de otros países sobre doce de estos «grupos» (profesores, médicos, jueces, etc.); pero fuimos los que valoramos más negativamente a nuestros políticos, les suspendimos con un 1,5. Intentaremos ahora exponer que la observación de la difícil temática de la representación política y del sistema de partidos en nuestra dura tierra muestra un cuadro clínico con dolencias que en muchos casos parecen crónicas desde fechas remotas de nuestra historia patria. Procuremos narrar seguidamente nuestra *herencia de familia* con pinceladas sintéticas.

II. HONDAS RAÍCES HISTÓRICAS DE NUESTRA PLANTA REPRESENTATIVA Y DE LOS VICIOS QUE LE SON PROPIOS

Sobre la representación política, como sobre tantas áreas de la vida de un pueblo, pesan sus costumbres y la ley de la inercia, que no solo rige en la física. No le faltaba razón a Alejandro Nieto, cuando en términos brillantes, tomaba pie en 1936 para desembocar en lo que denominó «Estado clientelar y sociedad subvencionada»⁴, y bien podría haberse remontado a unos cien años antes, cuando se enraizó un sistema de representación política apoyada en el sufragio censitario y de corte clientelar de largo tracto, que dotaba a nuestros gobiernos constitucionales de una *especial estabilidad*.

Con la Restauración las malas prácticas inherentes al sufragio censitario alcanzaron su zenit y, tras la introducción del sufragio universal en 1910, el caciquismo se consagró como el medio más eficaz de asegurar el resultado de unas

3 Fundación BBVA (Departamento de Estudios Sociales y Opinión Pública): *Estudio Internacional: Valores Políticos-Económicos y la crisis económica*, Abril, 2013.

4 NIETO, A.: «De un estado de guerra a un estado de crisis» en *Anales de la RACCMYP*, 2013, pp. 423 y ss.

elecciones cuyo mayor número de electores ya no era tan fácil de manejar por otros procedimientos. De aquí que D. Salvador de Madariaga pudiera escribir que «Cánovas y Sagasta se dedicaron a organizar una política de comedia (...). Invirtiendo el funcionamiento del sistema constitucional (...), las elecciones se hacían por Madrid. El Director de la política del Ministerio, que, por cruel ironía, se llamaba de la Gobernación, llegó a ser técnico de las imposiciones e imposturas que aseguraban la elección por cada distrito al candidato del agrado del Gobierno»⁵.

Ciertamente la Constitución de 1876, lejos de instaurar una Monarquía parlamentaria, era todo un arquetipo de mera Monarquía constitucional, lo que significaba —como bien sostuvo Subra de Bieusses⁶— que no asumía los principios de un Estado democrático de Derecho. En efecto, España no tuvo una auténtica y aseada representación política durante nuestro Siglo XIX, ni en la fase final del reinado de Alfonso XIII, a diferencia de Gran Bretaña, donde a partir de 1832 el *Premier* y su Gabinete pasaron a depender del Parlamento a costa del progresivo vaciamiento de la prerrogativa regia. Así, durante un siglo hasta 1929 en Inglaterra se procedió a la disolución anticipada de veintisiete legislaturas, pero en una sola ocasión se vivió una intentona desafortunada del Rey⁷. En las antípodas se encuentran los mismos cien años de nuestra historia constitucional, en que el sistema parlamentario dependió del derecho del Rey a disolver las cámaras, complementado por la evidencia de que aunque la corona perdió el factor del pronunciamiento militar durante casi cuarenta años, aquel fue sustituido por el factor caciquismo, al que se adjetivó de «reminiscencia feudal emplebeyecida», que posibilitaba al Rey controlar la dinámica política⁸. La Carta Magna de 1876 consagró así un sistema en que los políticos más importantes solo dirigían sus miradas a Palacio, mientras los restantes profesionales de la política —que se decían representantes del pueblo llano— atendían exclusivamente los deseos de su superior jerárquico en la escala caciquil, pues su olfato práctico entendía que carecía de lógica política prestar particular atención a un pueblo convertido en mero sujeto pasivo del poder, es decir, compuesto por súbditos y aún no por ciudadanos.

Este vaciamiento del sistema constitucional histórico español de savia representativa, deslegitimador de una vida política mortecina, era formalmente *constitu-*

5 MADARIAGA, S. de: *España*, Madrid, 1931, p. 27.

Los historiadores patrios por lo general han coincidido, como bien sabemos, en que fue el conservador Romero Robledo, Ministro de la Gobernación, quien alcanzó la mayor maestría en «atar a la hora de hacer candidaturas con los cables del telégrafo a los gobernadores provinciales y a los alcaldes de su época». Discrepa A. Pons y Umbert (en *Historia política y Parlamentaria de don Francisco Romero Robledo*, Vol. I, pp. 663 y ss.), que entiende injusta la fama que ha recaído sobre el *romero-robledismo*, como si el fenómeno fuera meramente personal.

6 SUBRA DE BIEUSSES, P.: «Ambigüités et contradictions du statut constitutionnel de la Couronne», en *Pouvoir*, núm 8, año 1979, p. 111 y concordantes.

7 Para una fina exposición de la evolución de la autonomía del *Premier* respecto de la Corona, *vid.* FINER, H.: *The Theory and Practice of Modern Government*, London 1946, Vol. II, pp. 953 y ss.

8 BAYÓN Y CHACÓN, G.: *El derecho de disolución del Parlamento*, Ed. Universidad Central, Madrid, 1935, p. 188.

cional en base a *dos preceptos perla*, de la norma suprema de 1876. Recordémoslos: el artículo 54, que otorgaba al Rey la prerrogativa de «nombrar y separar libremente a los ministros», lo que incluía al Presidente del Consejo de Ministros; y el art. 32, que confiaba al Rey la potestad de «disolver» el Senado y el Congreso. Precepto este último que recogía literalmente la redacción del *Proyecto de Constitución*, que no se varió ni en una coma en el *Dictamen de la Comisión*⁹ y que se aprobó sin debate en la sesión del 19 de mayo de 1876¹⁰. De manera que bien puede decirse que en nuestra historia constitucional el derecho de disolución, en el contexto caciquil, lejos de ser un dispositivo democrático para resolver desencuentros explícitos o latentes entre el Gobierno y el Parlamento que lo sostiene, apelando al voto de un electorado libre y consciente, solo era un mecanismo autocrático, que permitía rotar el color del Gabinete, retirando el Rey la confianza a un Gobierno agotado y otorgando al líder del partido de la oposición el Decreto regio de disolución de las cámaras y de convocatoria de nuevas elecciones, cuyo resultado el nuevo *premier* tenía asegurado. Esa ha sido —por mucho que nos duela reconocerlo— la historia de una sociedad en que los partidos no necesitaban representar para gobernar.

Efectivamente, según narra Del Nido, Cánovas el día en que se aprobó la Ley del Sufragio Universal, el 26 de junio de 1890, decía en los pasillos del Congreso: «Yo no temo el sufragio universal, porque estoy convencido de que los gobiernos harán lo que quieran, mientras no se transformen nuestras costumbres públicas. Con sufragio universal, y desde la oposición, he sido yo diputado nueve veces, y la experiencia me ha enseñado a conocer que en España, mientras haya gobernadores y alcaldes a disposición de los gobiernos, la moralidad en las elecciones será siempre un mito. Hasta que esto se corrija, los caciques serán, en absoluto, los dueños del país. Uno de esos caciques me decía una vez: «*Desengáñese usted, Don Antonio. Aquí, si yo soy el alcalde, riego, y si no soy el alcalde, no riego*». Y era verdad; los que vivimos en la oposición somos alcaldes de secano, porque el único que riega, siempre es el gobierno»¹¹.

Es difícil calificar aquella dinámica de nuestra historia política como democrática, pues los distritos uninominales y los encasillamientos —consagrados en el artículo 29 de la Ley Electoral de 1907— permitían a quien el Rey ponía al frente del gobierno de turno administrar la representación electoral a su antojo, de manera que el sistema político estaba huérfano de representación de calidad democrática. ¿Es esta una afirmación exagerada y de indelicada dureza?, A quien se haga prudentemente tal pregunta solo debo aportarle la *deliciosa* carta, fechada el 4 de febrero de 1910, en que el Presidente del Consejo de Ministros le decía a su amigo, Juan de la Chica literalmente:

9 *Vid.* Apéndice único al Diario de Sesiones, número 34.

10 *Vid.* Diario de Sesiones, núm. 64, pp. 1579 y 1580.

11 DEL NIDO, J.: *Historia política y parlamentaria del Excmo. Sr. D. Antonio Cánovas del Castillo*. Madrid, 1914. p. 801.

«Querido Juanito: ha surgido una dificultad en Huelva, donde los elementos de Limón rechazan la intrusión de Perico Borbolla y la candidatura, por tanto, de su yerno, Francisco del Castillo, que quería presentar por Aracena. Para resolver esta dificultad acudo a Vd., a ver si pudiera encasillarle en Granada, cosa que me contraría mucho, porque deseaba también vivamente llevar a mi sobrino, Baldomero Argente, a Baza o Huescar. Usted verá si puede ayudarnos en este trance, que es de mucha importancia por toda clase de consideraciones. Borbolla no puede llevar a un distrito de Sevilla a su yerno, porque ya él ocupa uno y otro su hijo y sería demasiada familia y necesita, por consiguiente, del auxilio de los amigos. Lo es suyo muy adicto y afectuoso, Fdo. Segismundo Moret»¹².

El prudente lector, desde su superior criterio, valorará como era este tradicional sistema representativo español, que ha estado sustentado en distritos electorales que por su reducida dimensión eran manejables caciquilmente.

Desde entonces ha pasado más de un siglo y hemos de tomar otro punto de partida, que bien pueden ser los innegables datos de la realidad que es tozuda: En Bruselas a fines de 2013, estimaron que España, con más de 145.000 políticos retribuidos (sumando datos de nuestro Tribunal de Cuentas y de otras fuentes, sobre dirigentes de partidos, parlamentarios, concejales, cargos en Diputaciones, directivos de empresas públicas, cargos de confianza de las administraciones, asesores y otros) es el Estado miembro de la Unión Europea con más políticos profesionales por habitante Y nos asalta una pregunta: ¿En qué dirección hemos de avanzar desde esta realidad?

Sin ninguna duda, será esclarecedor acercarnos a nuestro mapa de geografía política, sin perder de vista el horizonte europeo, pues, como sabemos, el Derecho constitucional siempre ha avanzado en la historia mediante actos de aproximación y mimesis hacia las instituciones de las democracias de más alta calidad. Y la primera pregunta que nos asalta es: ¿Cómo es que tenemos, por habitante, más municipios y ayuntamientos —8.119— que cualquier otro Estado miembro de la Unión y el doble de las comunas que tiene una Francia poco modélica en este terreno? Pasemos a formularnos otra pregunta en el escalón siguiente: cuando el actual Primer Ministro francés ha declarado que es partidario de lo que denomina «seriedad presupuestaria» y que se propone terminar con lo que llama «el mil hojas territorial», ¿nosotros podemos seguir sin hablar de nuestras diputaciones provinciales? Aquí solo queremos recordarle al agudo lector que nuestro cuadro territorial proviene del derecho público decimonónico, que refleja la estructura poblacional de una sociedad rural anterior, de un lado, a los movimientos migratorios que acompañaron a la industrialización y a la terciarización y, de otro, al automóvil y al teléfono. Y el mapa de provincias, como es sabido, es hijo de un Decreto de 30 de noviembre de 1833; si bien a los efectos que nos ocupan debe-

12 Carta conservada en archivo privado sito en Granada. Una fotocopia enmarcada preside nuestro cuarto de trabajo desde 1970.

mos renunciar a adentrarnos hoy aquí en el papel no menor que jugaron las Diputaciones en las redes políticas clientelares de nuestros siglos XIX y XX, para centrar nuestra atención en el ordenamiento constitucional vigente, fruto de una transición, cuyo arranque formal estaba en alguna medida —reducida solo a lo primario— inspirada en el decisiönismo del Estatuto Real de 1834, carta otorgada unilateralmente, para saltar del absolutismo a unas elecciones, que condicionaba la composición de las Cortes Generales del Reino.

III. LA CONSAGRACIÓN DE LA IMPORTANCIA DECISIVA DE LA DEMARCACIÓN PROVINCIAL Y OTROS CONDICIONAMIENTOS EN LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA DE 1977 Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Demos un salto olímpico a enero de 1977 y tomemos en las manos la Ley para la Reforma Política, puente de salida de cuatro décadas de dictadura y norma jurídica, que no puede ni debe estudiarse desde la ingratitud pero que ha de leerse con mirada incisiva. En su Disposición transitoria primera, podremos leer: «El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 207 Senadores, a razón de cuatro por provincia...». Y más adelante: «(para) las elecciones al Congreso...la circunscripción electoral será la provincia...». Consiguientemente el Real Decreto Ley 20/1977 de normas electorales de 18 de marzo de 1977 —que merece un sincero elogio en lo que supuso de aseguramiento de la debida limpieza en todo el proceso electoral y en el escrutinio— consideró a las provincias como distrito para los comicios al Congreso y al Senado. Al tiempo se estableció la fórmula de las listas cerradas y bloqueadas. Hubo pues, en 1977 tres decisiones preconstitucionales relevantes: reducida dimensión de las Cámaras, circunscripciones provinciales y listas cerradas y bloqueadas. En esa encrucijada, las cabezas bien formadas supieron leer los riesgos que aquello comportaba, pero infinitas razones no hacían factible poner en cuestión aquella reforma política otorgada. El Gobierno en su día sostuvo que era una solución *provisional* para dejar fuera de las Cámaras a los numerosos grupúsculos; pero provisional, lo que se dice provisional, no parece que haya sido.

De esa forma la Ley para la Reforma Política instauró las bases de un sistema electoral que estaba lejos de ser transitorio; más bien ataba *de facto* al poder constituyente, pues si este optaba por su mutación, aunque no lo deseara, bloquearía la aplicabilidad de tres mecanismos capitales del parlamentarismo, a saber, la moción de confianza, la moción de censura, y la propuesta de disolución de las Cámaras, que podían conllevar elecciones generales y que sólo cabía celebrar con arreglo al citado Decreto de normas electorales, y con las mismas provincias como circunscripciones; lo que consecuentemente el poder constituyente había de respetar. De todo ello se era muy consciente al confeccionar la Carta Magna, cuya disposición transitoria octava dispuso: «En caso de disolución, de acuerdo con lo previsto en el artículo

115, y si no se hubiera desarrollado legalmente lo previsto en los artículos 68 y 69, serán de aplicación en las elecciones las normas vigentes con anterioridad».

La dinámica esperable de esta solución constitucional era preocupante desde múltiples perspectivas. Así a nuestro admirado compañero, Manuel Jiménez de Parga, en una de sus últimas intervenciones públicas, el 19 de febrero de 2.013 le oí sostener en un contexto académico: «El Gobierno de entonces alegó que era una solución provisional, ideada para encauzar las grandes corrientes de opinión y dejar fuera del reparto de los escaños parlamentarios a los numerosos grupúsculos que amenazaban con hacer ingobernable la futura democracia. Sin embargo la provisionalidad se ha convertido en permanente, gracias a las sucesivas decisiones políticas (...). Lo que se presentó como un padecimiento inevitable, limitado en el tiempo, es ahora una enfermedad crónica que afecta a la salud de la democracia española»¹³. Pues bien, desde nuestro más modesto criterio tan delicada cuestión merece hoy la mayor atención por el profesorado de nuestra disciplina.

Ya en 1978 nos debía asaltar la duda sobre si el apego a las viejas y pequeñas provincias como circunscripciones electorales se compadecía bien con el propio marco de una Constitución autonómica. En efecto, según es notorio, en el proceso constituyente, no solo se le otorgó rango de distrito electoral a la provincia, sino que además esta fue consagrada como división del territorio del Estado (artículo 141 CE). Mientras en paralelo se recorrió el proceso preautonómico, de manera que la representación política se proyectó en cuatro niveles superpuestos: ayuntamientos, diputaciones, comunidades autónomas y Cortes Generales. Estos cuatro escenarios representativos —por entonces a la espera de convivir con un quinto, el Parlamento Europeo— no tienen parangón en Europa —con la excepción de Italia, cuyo mapa sobre la materia (sobre el que se ha escrito mucho y no precisamente para su elogio) se comenzó a revisar bajo el impulso de Mario Monti, aunque este, quizás impulsado por el viento de las prisas, incurrió en errores sobre el rango normativo de las leyes que elaboró (STC 220/2013: declaración de inconstitucionalidad). En efecto, en los estados federales como Alemania, Suiza o Austria, con buen criterio, no coexisten regiones y provincias, según es sabido.

Recordamos que quienes trabajamos en nuestras constituyentes, hubimos de dar la espalda a la bibliografía publicada en los estados federales sobre la disfuncionalidad que conllevan tanto ciertas duplicidades de órganos, como el instaurar pequeños estados federados —con sus asambleas legislativas, gobiernos, órganos consultivos, defensores del pueblo, tribunales de cuentas y demás órganos— insostenibles. Así, en Alemania el art. 29 de su Ley Fundamental de 1949 disponía: «Se podrá reorganizar el territorio federal para garantizar que los Estados pueden, *por su dimensión y capacidad productiva*, cumplir eficazmente las tareas que les correspon-

13 JIMENEZ DE PARGA, M.: «España: final de una etapa histórica», en *Anales de la RACCMYP*, 2013, p. 424. Su contribución muy crítica sobre nuestra realidad política —a lo mismo que la que aportó al volumen de 2012—, merece ser leída. Es un pequeño testamento que escribió para todos nosotros cuando padecía una enfermedad terminal.

dan», a cuyo amparo se había desarrollado un debate académico, sobre la pertinencia de agrupar los länder más pequeños, con ecos en la práctica política. Y como culminación de una serie de estudios —que se encadenaron desde los años cincuenta del pasado siglo—, el informe Werner había sostenido que la población mínima de un Länder, para no ser ruinoso, no debía bajar de 5.000.000 de habitantes.

Lustros después, los intentos de fusión de varios Estados se aplazaron ante la prioridad de la reunificación. A partir de 2.006 han avanzado nuevamente los debates jurídico-públicos sobre la pertinencia de reducir los 16 länder actuales a 8 o 9, con lo que su población media rondaría los 10.000.000 de habitantes y, por supuesto, sin provincias ni diputaciones. Va a ser muy difícil alcanzar en la práctica el consenso necesario para hacerlo, pero lo están estudiando. En las antípodas, nosotros no nos queremos preguntar por las razones que justifican hoy, por ejemplo, que La Rioja sea una Comunidad Autónoma con una población de 320.000 personas, o que lo sea Cantabria con 600.000.

Otra objeción —que se formula desde la ciencia del Derecho Público y desde la experiencia de la politología— a las demarcaciones muy pequeñas, subraya que las mismas, más que potenciar las prácticas democráticas y los controles jurídicos del poder, facilitan tanto la pervivencia de nuestra afición histórica a las prácticas caciquiles, como la densidad del poder en manos de los órganos locales de los partidos políticos, cuyas miradas se centran en las siguientes elecciones y en cómo tratar los intereses de los electores a tal plazo, o bien en cómo controlar a los controladores, sin quedarles tiempo para levantar la vista hacia el complejo horizonte y «pensar en grande, sacudirse de lo pequeño y proyectar hacia lo porvenir», en la afortunada expresión de D. José Ortega, el mejor crítico en su época de la *vieja política*.

Y —para pasar a ver como nuestro particular sistema electoral desemboca en un bipolar sistema de partidos, abrazado a una preocupante dinámica pública— retomemos la reflexión que nos legó el profesor Jiménez de Parga, bajo un título grave «España: final de una etapa histórica», que tras haber criticado antes a los que daba en denominar «partidos de empleados¹⁴» afirmó: «con el fin de acabar con *lo que nos pasa* voy a sugerir algunas medidas. La primera de ellas es la puesta en vigor de una nueva legislación electoral. Se trata de una primera decisión que condiciona las otras revisiones necesarias» (sic). Y concluía afirmando: «Mi predilección por el régimen electoral alemán se debe a la exactitud casi matemática que allí se consigue entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños parlamentarios. No se producen las desfiguraciones de la voluntad popular que padecemos»¹⁵. Sin poderse deducir, de estas palabras, que le parezca irrelevante otra aportación de la legislación alemana muy estudiada, el doble voto, que, como

14 JIMENEZ DE PARGA, M.: «El Régimen político español en 2012», en *Anales de la RACCMYP*, 2012, pp. 323 y ss.

15 *Locus*. Cit en nota 13, pp. 424 y 425.

sabemos, permite compatibilizar: de un lado, el sistema de representación proporcional en cada *länder* con listas configuradas en primarias y, de otro, candidatos uninominales seleccionados por los afiliados de cada circunscripción, pues también admiraba esta fórmula.

Nuestro admirado amigo aludía elegantemente a que la representación proporcional de nuestro Congreso de los Diputados está desfigurada por dos mecanismos: gran número de distritos electorales de poca población, pues son unos cuarenta y cuatro los que sólo eligen entre uno y diez escaños. Y ausencia de aplicación de restos a una lista nacional. Él ya lo había criticado en 1977, en «La Vanguardia», y a la par lo había aceptado. Y no se había sumergido en el caldo cancerígeno de la anti política, pues sabía bien que, como dijera con ironía Vaclav Havel: «los políticos a la postre podemos ser nosotros mismos». Pero el profesor Jiménez de Parga concluía que este sistema de representación *es nuestra más grave dolencia*. Ciertamente el mecanismo potencia a dos grandes partidos, que se reparten los papeles de Gobierno y Oposición y dificulta grandemente la emergencia de otros en el centro, con la excepción tanto de los partidos nacionalistas, a los que convierte en *bisagra*, como de los que desde el radicalismo capitalizan la indignación y la desafección al sistema.

IV. EL VALOR SUPERIOR DEL PLURALISMO POLÍTICO DEBE PRESIDIR EL SISTEMA DE PARTIDOS

Es entendible que mientras algunos políticos ven en las normas que rigen la representación un posible refuerzo de *fontanería constitucional* para su partido, a los constitucionalistas nos preocupen los cimientos de la *ingeniería constitucional* y la calidad de la democracia resultante.

Acerca de las zapatas de la cimentación estatal, todos sabemos que nuestro Estado democrático de Derecho, según reza el artículo 1º de la Constitución, proclama como valor superior de su ordenamiento jurídico «el pluralismo político». Nuestra Constitución lo asume como presupuesto filosófico jurídico sobre el que asentar la convivencia democrática. Consiguientemente el pluralismo político —lejos de ser un aserto retórico— hemos de concebirlo hoy en España y en el resto de la Unión Europea, cuyo lema es «In varietate concordia», como un valor capital de toda Constitución democrática ya que, como razonó la brillante cabeza de Konrad Hesse: la democracia siempre conlleva la apertura real a un «pluralismo de iniciativas y de alternativas»¹⁶ y Peter Haberle nos añadirá que el pluralismo forma parte de la axiología básica¹⁷ de aquella.

16 HESSE, K.: «Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland» 2ª ed. de 1995, p. 62.

17 HABERLE, P.: «Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría constitucional de la sociedad abierta» (trad. esp.) Tecnos 2ª ed. Madrid 2013.

Consecuentemente el bien común, o, si se prefiere, los intereses generales, ha de perseguirse desde la pluralidad de perspectivas que nos proporciona una ciudadanía rica en visiones y reflexiones plurales. La Constitución pluralista, como sabemos, debe ser el correlato de una sociedad abierta, que aspira a comprender a los otros, que forman parte de los nuestros. La sociedad abierta distinta de las sociedades cerradas, que tienden a la radicalización política y a cristalizar posiciones irreconciliables, es la única que puede alcanzar la condición de *sociedad democrática avanzada*, por decirlo con palabras del buen preámbulo de nuestra Carta Magna. El pluralismo político, como valor superior de la Constitución, ha de inspirar a todos los órganos del sistema representativo del Estado democrático de Derecho, donde las diversas sensibilidades del pueblo deben tener reflejo, sin sobredimensionamientos artificiales ni minimizaciones abusivas, es decir, en razonable proporcionalidad y, a su vez, han de tener voz en los medios de opinión pública dependientes del Estado o de las Comunidades Autónomas tan acostumbradas a dar la espalda al art. 20.3 de nuestra Lex Superior

También creamos en la asunción sincera del pluralismo —con respeto siempre a la dignidad de la persona y con exclusión de toda violencia— como un factor capital de integración, mediante el diálogo entre quienes tenemos visiones diferentes de las cuestiones públicas y de la forma en que deben abordarse. El esfuerzo por practicar un diálogo sereno ha de impregnar todo escenario público y particularmente en tiempos de crisis social y desapego a los partidos. Y no parece preciso añadir que ese diálogo se debe llevar a cabo por unos representantes, nacidos de elecciones democráticas a los parlamentos —a través de un sistema de partidos—, a donde han de acceder debidamente capacitados para desempeñar su función en el seno de las instituciones con un nivel tal que carezca de sentido la contra oferta radical de sumergirnos en el asambleísmo. Sigamos creyendo en que la democracia pluralista demanda un sistema de partidos de alta calidad; y si la mayoría de nuestra sociedad cree que este no es hoy nuestro caso, intentemos entre todos, sin incurrir en la enfermedad de la anti política, afinar en el diagnóstico y proponer terapias desde las mejores técnicas jurídico-políticas.

V. UN BIPARTIDISMO PARTICULARMENTE DEPENDIENTE DE LOS PARTIDOS NACIONALISTAS

Lejos de dar más pinceladas sobre el basamento del constitucionalismo democrático, hemos de volver a observar la realidad, y atisbaremos que el valor del pluralismo y el diálogo no presiden de ordinario la relación distante y bipolar entre nuestros grandes partidos, poco dados a sentarse a debatir con sosiego los serios problemas que aquejan a nuestra sociedad, pese a que esa es la función que les encomienda el artículo 6º de nuestra Constitución, literalmente ser «expresión del pluralismo político». Y según la mejor teoría constitucional deben estar al servicio de canalizar el mismo, entendido como *pluralismo razonable*, en el léxico

de Rawls¹⁸, y no como *pluralismo radical*, de artillería pesada, alimentador de un clima de progresiva crispación que dificulte el diálogo y el compartir una estrategia para que nuestra sociedad pueda afrontar retos importantes en el futuro, por la calidad de la gestión democrática de la cosa pública y por el nivel formativo de sus jóvenes, llamados a vivir en un mundo globalizado y altamente competitivo.

Pero durante el proceso constituyente la representación de nuestro pluralismo político no solo quedó condicionada por las grandes decisiones plasmadas en la Ley para la Reforma Política, a que nos hemos referido, sino también por las *rarezas* que contiene el Título VIII de nuestra Constitución, que evitó el seguir un modelo de Estado federal para adentrarse en las aguas de la *originalidad*, desoyendo el sabio consejo de Don Miguel de Unamuno: «que inventen ellos». Junto a no asumir un mapa de circunscripciones electorales adecuado para plasmar nuestro pluralismo político, se apostó por unas Comunidades Autónomas, de número *apertus* y de perfil competencial no menos abierto, a las que se facilitaba reivindicar a diario —en el ejercicio del llamado «derecho a la autonomía»— mayores cotas de autogobierno. Es decir, se inventó una fórmula a la medida de la estrategia de los nacionalismos infra estatales, que lograron la institucionalización de una dinámica reivindicativa, confrontativa y centrífuga —*La reivindicación permanente*, si se nos permite parafrasear a Trotski—, en vez de una federalizadora y centrípeta.

Y cuando el problema que desde su primera hora nos preocupó a los profesores de Derecho constitucional, no mucho después pasó a ser obvio para los ciudadanos con otra condición profesional, a nuestras principales fuerzas políticas no les pareció fácil elaborar una respuesta común ni pensar en modificar el Título VIII de nuestra Constitución. Los dos grandes partidos políticos habían apostado por la simplicidad del antagonismo ideológico, que propiciaba recíprocas campañas negativas que desembocaban en considerar enemigo al adversario, en la voladura de los cauces de interlocución y en la imposibilidad, en suma, de consensos entre los mismos que cotidianamente se han descalificado *in radice*¹⁹. Los cuales cuando no habían alcanzado en las elecciones una mayoría absoluta, nunca pensaron en sentarse a dialogar sobre su recíproca cooperación, o en reflexionar sobre como modificar las reglas del juego electoral, —que han facilitado a los grandes partidos esgrimir, sobre todo en los distritos más pequeños, el *argumento* del «voto útil»— para deshacer los artificios que dificultan la vida de los partidos emplazados en el territorio del centro, —cuya función integradora y capital en casi toda Europa, en nuestros lares se ha estimado *disfuncional*— con los que poder construir mayorías en las cámaras representativas. Muy al contrario, tras unas elecciones en que ninguno de los dos partidos logró la mayoría de los escaños del

18 RAWLS, J. B.: «El liberalismo político», trad. Esp. Ed. Crítica, Barcelona 2006, pp. 194 y ss.

19 ALZAGA, O.: «Del consenso constituyente al conflicto permanente» Trotta, Madrid 2011, especialmente, pp. 97 y ss.

Congreso, el que obtuvo la mayoría relativa han optado siempre por pedir el apoyo de los partidos nacionalistas. De manera que en tales legislaturas carentes de mayoría mono partidaria, tanto CIU como en menor medida el PNV, conforme a su estrategia —en su terminología— han *contribuido a la gobernabilidad en Madrid*, pero sin aceptar nunca entrar en un gobierno de coalición, compartir un programa, ni asumir cuotas de corresponsabilidad.

Los partidos nacionalistas no han discutido con los gobiernos de turno sobre lo que se les pedía votar en las cámaras de las Cortes Generales; todo lo más, cuando lo que votaban era una Ley que no les agradaba, pedían una disposición adicional estableciendo su no aplicabilidad en su respectiva Comunidad Autónoma. Y solo han planteado en cada transacción el precio que exigían a cambio de su voto, pagadero en recursos económicos o competencias que habían de recibir de un Estado que iba siendo desnudado de lo preciso para alcanzar sus fines. Así, en cada legislatura de partido ganador por mayoría simple, con independencia de si este representaba a la izquierda o a la derecha, se ha avanzado hacia el vaciamiento del Estado a favor de micro estados vocacionales. Tenemos pues, un bipartidismo artificioso que se diseñó en la transición con la vista puesta en unos beneficiarios, pero que el tiempo ha hecho ver que ha sido el mejor *bussines* para los partidos nacionalistas, que, sin involucrarse en la tarea de cogobernar España cuando hay un Gobierno central minoritario, necesariamente débil y claudicante ante las exigencias nacionalistas —lejos de contribuir a la gobernabilidad—, se comportan como un *lobby* que busca satisfacer sus intereses de parte. De manera que desafortunadamente los grandes partidos y el factor tiempo han trabajado en favor de la acumulación de poder en manos de los partidos nacionalistas que, en palabras de Francesc de Carreras, se habían acogido al lema «Hoy paciencia, mañana independencia»²⁰. Y en las legislaturas en que un partido alcanzaba la mayoría absoluta, los nacionalismos cambiaban de partitura para entonar peticiones de lo que el Estado esquelético no les podía dar y obtener negativas, útiles para acusar a Madrid de desafección. La construcción de naciones infra estatales ha sido una suma de competencias y de poder, así cómo de historiografía creativa sobre las heroicidades propias y el desafecto de los vecinos, que se ha acreditado en los autos de su razón con pruebas tan singulares, como episodios de las guerras dinásticas, incluida la última padecida en el arranque del Siglo XVIII.

Cuando a nuestra oxidada cabeza le llegan los ecos de cómo se recuerdan en esta dura tierra nuestra las tristes contiendas civiles, no puede dejar de hacerse una pregunta: ¿Porque en nuestros lares parece normal que se conmemoren antiguas guerras? Quizá por cierta dificultad para superar de verdad nuestro pasado, y para asumir sin reservas el europeísmo de nuestro tiempo, construido desde la

20 DE CARRERAS, F.: *Paciencia e Independencia. La agenda oculta del nacionalismo*, Ariel, Barcelona, 2014, cuyo prólogo contiene un feliz boceto de la estrategia nacionalista, que el autor glosó periódicamente en los artículos de prensa recopilados en este buen librito.

asunción de la gran lección de que las guerras europeas han sido un drama del que nada se puede salvar; que solo se pueden conmemorar a través de actos en que se abracen vencedores y vencidos y sus hijos respectivos, comprometidos fraternalmente en avanzar juntos en el futuro.

VI. LA SINGULARISIMA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE PARTIDOS

En el contexto que más arriba hemos resumido, pasemos a observar como nuestra regulación de partidos es de hechura diferente a la que puede observarse en las mejores democracias de la Unión Europea. Durante los primeros pasos de elaboración de nuestra Constitución sólo se pretendió que mencionara a los partidos, citándolos en el Título Preliminar. La enmienda, a que ya nos hemos referido, defendida con éxito por el profesor Tierno en el Congreso, perfeccionó parcialmente la redacción del texto elaborado por la Ponencia del Congreso —adoptado por mayoría— del que escribiría Raúl Morodo que «no era precisamente un modelo de innovación política y jurídica, y adicionó que «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos», pero no preveía desarrollo normativo de tal mandato²¹. En ninguna de las dilatadas reuniones nocturnas hubo verdadero interés en pactar una conexión entre el artículo sexto y el veintitrés, que, como es sabido, reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, lo que hubiera instado una Ley Orgánica de Partidos Políticos²². La idea no tuvo la menor acogida, quizás porque los Partidos que habían concurrido a las elecciones de 1977 se regían por unos Estatutos con los que estaban muy cómodos y que eran auténticas *perlas*, sobre las que lo mejor era no arrojar luz. Ninguna norma sobre democracia interna tenían que respetar nuestros primeros partidos políticos y ningún interés parecían albergar en cuanto a aprender de las mejores prácticas observadas entonces por las fuerzas políticas de buena parte de la Europa Occidental de la época. Conocíamos también ya, entre otros, el sistema representativo alemán que tiene defectos como todo lo humano pero refleja el pluralismo social, no está marcado por su historia, asienta gobiernos de

21 MORODO LEONCIO, R.: «Comentario al artículo 6º», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid 1983, Tomo I p. 240. El Prof. Morodo además, a continuación, nos dejó escrito su juicio crítico acerca de la conveniencia de confiar al Tribunal Constitucional el control del comportamiento democrático de los partidos políticos y la falta de apoyo con que tropezó su Grupo Mixto en el Congreso de los Diputados durante el proceso constituyente. En el mismo sentido, Vid. MORODO, R. y MURILLO DE LA CUEVA, L.: *El Ordenamiento constitucional y los partidos políticos*, UNAM, México 2001, pp. 40 y ss.

22 En mi opinión la conexión que intentamos de la calidad democrática de la vida partidaria con los arts. 22 o 23 CE habría despejado las dudas acerca de que, a la luz del art. 81.1 CE, la legislación que se dictase en esta materia habría de ser orgánica y amplia. Pero a la generalidad no le parecía necesario toda vez que el diálogo en aquellas fechas entre el Gobierno y los partidos con representación parlamentaria se dirigía a dictar una mera Ley ordinaria, por lo demás brevísima, como fue la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, a la que nos referiremos seguidamente en este trabajo.

sólidas coaliciones y goza de un buen marco regulador. Ahora bien en nuestra transición ni se siguió tal modelo, ni ninguno de los que ofrecía el mejor Derecho político comparado, sin que debamos preguntarnos si ello se debió a que quienes estaban al timón en el puente de mando, prefirieron crear un tipo de partidos políticos repletos de entusiastas incondicionales del *leader*.

Nuestro Derecho de Partidos deriva de los equilibrios que hubieron de hacerse para posibilitar la Transición. Así la Ley de 14 de junio de 1976 se rotuló como «del derecho de asociación política» y se construyó —permítasenos recordarlo— como desarrollo del artículo 16 del Fuero de los Españoles; se derogó parcialmente mediante el Real Decreto-Ley de 8 de febrero de 1977 —ulterior al referéndum sobre la Ley para la Reforma Política— también denominado: «Sobre el derecho de asociación política». Le siguió la Ley de 54/1978 ya rotulada «de partidos políticos» y fechada dos días antes del referéndum de ratificación de la Constitución, cuya principal aportación, además de constituir un *punte*²³, fue una singular disposición transitoria que rezaba literalmente: «los partidos y asociaciones políticas que hayan sido inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley *conservarán* su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad y *derechos adquiridos*, sin necesidad de ninguna adaptación de sus Estatutos». Lo que era una clara confesión de que los partidos no tenían gran deseo de plantearse que significaba el mandato constitucional sobre que su organización y funcionamiento deberán ser democráticos, aunque el uso por el artículo 6º CE del término «deberán» había supuesto conjugar el verbo *deber* en su forma imperativa. Y la misma actitud de mirar hacia otro lado se podía percibir en la actitud de nuestros políticos respecto de los reglamentos parlamentarios —que llevaron en 1980 a Manzella a sorprenderse ante los esfuerzos desplegados para «justificar ciertos maximalismos *grupocráticos* a los que había llegado, incluso durante la elaboración de la Constitución, la praxis constitucional española»²⁴— o del silencio de la Ley Orgánica de Régimen Electoral en cuanto al proceso de elaboración de las listas electorales que los partidos presentan.

El autor de estas líneas es de los que ha intentado rogar siempre a los colegas de la asignatura comprensión sobre el equilibrismo de la Transición, pues hubo que desenvolverse entre múltiples obstáculos y frenos, pero ha de reconocer que lo que nunca ha logrado es que nadie entienda ese *esfuerzo intelectual* de los partidos que protagonizaron la Transición por afirmar sus «*derechos adquiridos*» en

23 Durante el proceso constituyente se diseñaron por el Gobierno y/o por las Cortes varios *puentes*, algunos un tanto singulares pero muy pragmáticos, como el arriba citado, para salvar el abismo que separaba el franquismo del nuevo Estado democrático de Derecho. Otros puentes respondieron a fines técnicas de ingeniería constitucional, como especialmente la Ley 62/1978 de Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, aprobada por las Cortes el 26 de diciembre de 1978, es decir, un día antes que la Constitución.

24 MANZELLA, A.: «Las Cortes y la Constitución» en PREDIERI, A. y GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La Constitución Española de 1978*, Ed. Civitas, Madrid 1980, p. 466.

materia estatutaria frente al poder constituyente; y no solo porque frente a tal poder no hay derechos adquiridos por parte de ninguna organización, sino también por la sencilla razón de que al disponer la CE que «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución» debía interpretarse que se expulsaba del ordenamiento jurídico la transitoria reproducida de la propia Ley 54/78 en cuanto mantenía vivos preceptos estatutarios de algunos partidos que expresamente consagraban mecanismos de organización y funcionamiento nada democráticos²⁵.

Quienes habíamos opositado a las hoy ya olvidadas cátedras de Derecho político, teníamos entre nuestras lecturas más tempranas las obras de Gaetano Mosca²⁶, Wifredo Pareto²⁷ y Robert Michels²⁸ en que hace ahora más de cien años se describían los problemas de concentración de poder en una clase política profesional que dominaba los partidos políticos olvidándose de los principios e ideales que daban sentido a la democracia. Así estudiábamos en nuestra juventud los brillantes términos en que Michels formuló su «ley de hierro de la oligarquía» partidocrática y su concepción del liderazgo como algo indispensable, pero, según su visión, incompatible con los postulados democráticos, pues —nos decía— «los líderes surgen espontáneamente; sus funciones son accesorias y gratuitas. Pronto, sin embargo, se hacen líderes profesionales y en esta segunda etapa son estables e inamovibles (...) consolidan un conglomerado oligárquico y disciplinado»²⁹. Michels concluía, como es sabido, que los peligros oligárquicos de la democracia nunca podrían ser totalmente eliminados, pero creía en la necesidad de hacer, desde las ideas democráticas de crítica y fiscalización, un esfuerzo sereno para intentar reconducir estos peligros y evitar un probable juego cruel que pudiera durar indefinidamente.

Por ello los constitucionalistas de mi generación, hemos vivido inmersos en la preocupación de dotarnos en España no solo de partidos políticos, sino también de una regulación jurídica de los mismos que asegurase una verdadera democracia en su seno, de forma que junto al liderazgo pesase debidamente la voz y el voto de los militantes en órganos abiertos al debate y a una sana competitividad. Consecuentemente veníamos defendiendo la necesidad de una ley de partidos, que asumiera adecuadamente una organización y un funcionamiento de los mismos libre, pero que aportase un marco de requisitos legales a respetar por sus estatutos, en evitación de la deriva oligárquica. A medida que esa sensibilidad fue

25 Algún día quizás debieramos hacer el esfuerzo de analizar con rigor los *preceptos joya* que por entonces algún partido mantenía en sus Estatutos.

26 MOSCA, G.: *Elementi di Scienza politica*, Turin, 1896; *Cio Che La storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milan 1958 y *Vid.* también ALBERTONI, E.: *Mosca and the Theory of Elitism* Basil Blackwell, Oxford, 1987.

27 PARETO, W.: *Trattato di Sociologia generale*, Florencia 1916.

28 MICHELS, R.: *Sociología de los partidos políticos en la democracia moderna*, 1911.

29 MICHELS, R.: (Citamos por la edición española) *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*» Amorrortu, Buenos Aires, 1969, Tomo II, pp. 188 y 189.

sustituida por la *lógica de las burocracias partidarias*, la demanda de una buena Ley Orgánica de Partidos prácticamente desapareció de las tribunas públicas, pese a su notoria imprescindibilidad.

Desde la Ley 54/1978, tuvieron que transcurrir nada menos que veinticuatro años para que nuestros legisladores aprobasen la vigente Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio de Partidos Políticos. La transición había quedado atrás y gobernaba la siguiente generación. Pero esta nueva y escueta ley era y es muy poco europea. De sus solo trece artículos, nueve versan esencialmente sobre creación, inscripción, disolución y suspensión judicial de los partidos, redactados principalmente con la vista puesta en formaciones próximas a actividades terroristas. Y es de justicia reconocer la buena técnica de tales preceptos, que permitió que los actos aplicativos de los mismos superasen tanto su enjuiciamiento por nuestros Tribunales Supremo³⁰ y Constitucional³¹, como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos³². Al resto del articulado es difícil dedicarle elogios. Pero antes de llegar a la lectura de estos cuatro preceptos, nos topamos con un preámbulo prolijo, cuya gran extensión es todo un contrapunto de la brevedad que preside a los artículos. El abigarrado preámbulo alude a los partidos políticos como entes privados de base asociativa, si bien reconoce que casi todas sus funciones son constitucionales, que concurren a los procesos electorales, que sus dirigentes son hombres públicos y suelen ocupar escaños o cargos en entes públicos, que su financiación es pública en buena medida y que tienen otras dimensiones públicas. Pero a la concepción de los partidos políticos como privados, más allá del pertinente reconocimiento de la libertad para su creación, que a la salida de la dictadura era de la mayor importancia, había que acercarse desde el deber del legislador de fijar unas pautas que asegurasen la democracia interna, que los estatutos de los partidos hayan de interiorizar; todo ello en pro de que su organización y funcionamiento han de ser democráticos, según dispone el artículo 6º CE.

Pues bien, de los cuatro restantes preceptos de la Ley de Partidos de 2002, uno, el sexto, se limita a recordar que los partidos han de ajustarse «a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes» (sic); es decir con insuperable sentido del humor los autores de esta ley de desarrollo de la Constitución optaron por no *disponer* y remi-

30 STS de 27 de marzo de 2003.

Vid. VIRGALA FORURIA, E: «Comentario a la STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna:»El Estado de Derecho penetra en Euskadi» en *Teoría y Realidad Constitucional*, num. 12-13, 2º semestre 2003 y 1º semestre 2004. Y MONTILLA MARTOS, J.A.: *La prohibición de partidos políticos*, Universidad de Almería, 2004.

31 SSTC 5/2004 y 6/2004 de 16 de enero.

Vid. IGLESIAS BAREZ, M.: *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada, 2008.

32 STEDH de 30 de junio de 2009 en «Herri Batasuna y Batasuna versus España», Vid. su glosa en IGLESIAS BAREZ, M. en «La Ley de partidos políticos y el test de convencionalidad europeo. El diálogo entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno a la ilegalización de Herri Batasuna y Batasuna» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 25, 1º Semestre de 2010, pp. 567 y ss.

tirnos a lo que en un futuro incierto puedan dictar o no otros legisladores quizás menos renuentes a que la organización y el funcionamiento de los partidos deban respetar un marco legal. Consecuentemente el precepto siguiente, el 7º, da un *che-que en blanco* a los partidos para disponer en sus estatutos sobre su organización y funcionamiento y otro tanto hace el art. 8º sobre los derechos y deberes de los afiliados. Finalmente el artículo 13, que versa sobre su financiación, reenvía a las Leyes Orgánicas vigentes sobre Financiación de Partidos y sobre el Tribunal de Cuentas. Esta Ley Orgánica de Partidos pasó el filtro de constitucionalidad de la STC 48/2003, de 12 de marzo, cuya relevancia positiva radica en que fijó determinados criterios³³ para interpretar algunos de sus preceptos, pero que está muy lejos del loable nivel de compromiso que en esta materia han alcanzado algunos tribunales constitucionales, como el alemán, que no solo ha procurado mejorar varias veces el marco legal sobre estas delicadas materias y en concreto sobre la de financiación de los partidos³⁴, sino que se ha llegado a controlar severamente el cumplimiento de los procedimientos legales establecidos para que los partidos elijan a sus candidatos, que han de incorporar los estatutos, conforme a los criterios establecidos en la Ley Electoral. Así el TC de Hamburgo anuló las elecciones celebradas el 2 de junio de 1991 al Parlamento de este Estado y dispuso la repetición de las elecciones, dado que la CDU había vulnerado el proceso de elección interna de sus candidatos³⁵. Y quizá algún constitucionalista dotado de ímpetu juvenil podría preguntar con el debido respeto ¿Debe nuestro Tribunal Constitucional exigir a los partidos y a las Cámaras parlamentarias un desarrollo legislativo adjetivable de *bastante* del art. 6º de nuestra Constitución? Dejemos respetuosamente la respuesta en las manos de los magistrados del alto tribunal que conocen mejor que nosotros cuán importante puede ser su cometido en este campo.

Mientras nuestro ordenamiento jurídico regula bien el marco que han de respetar sociedades limitadas, cooperativas, o asociaciones por pequeñas que sean, pues su actividad puede afectar a terceros, que son acreedores de seguridad jurídica, nuestro legislador no ha aplicado el mismo celo normativo para unos entes, los partidos, cuyo buen funcionamiento resultaría más importante para los ciudadanos que el de las pequeñas organizaciones privadas que hemos mencionado. Por supuesto, la renuncia de los legisladores a establecer un auténtico marco jurídico que deban respetar los partidos, —que se ha dado también en otras ocasiones en diversas latitudes de los cinco continentes— es muy explicable, pues cada parlamentario tiene junto a su ladera legislativa otra de dirigente de su partido. Pero seamos conscientes de que estamos ante la gran cuestión de la óptima regulación de los partidos, que afecta al núcleo duro del nivel del sistema político, pues no en vano nues-

33 En sus fundamentos 21 y 23.

34 Así, en 1957/1958 BVerfGE 6, 273, (279 y ss); BVerfGE 8, 51 y ss.; en 1958 BVerfGE 20, 56 (57); en 1966 BVerfGE 20, 56 y ss.; en 1968 BVerfGE 24, 300 y ss.; en 1992 BVerfGE 85, 264 y ss.

35 Vid. FERNÁNDEZ VIVAS, Y.: «El régimen de los partidos políticos en Alemania» en *Teoría Y Realidad Constitucional* nº 31, semestre I, 2013, pp. 489 y 490 y bibliografía allí referenciada.

tro Estado puede ser adjetivado según la terminología de D. Manuel García Pelayo como *Estado de Partidos*³⁶. El profesor Juan Linz sostuvo siempre que la calidad de una democracia depende de la calidad de sus políticos; y sus amigos juristas le apostillábamos que ello en cierta medida estaba en función de si el régimen jurídico sobre la organización y el funcionamiento de los partidos contribuía o no a formar políticos de calidad. Pero hemos de reconocer que este es uno de los temas más complejos que hoy tiene planteado el Derecho constitucional.

Las soluciones a problemas gruesos en esta rama del Derecho pueden buscarse actualmente en Europa por dos caminos: vía la aplicación del método comparado respecto de los mejores modelos europeos y quizás también obteniendo algún provecho del viento federalizante de la Unión Europea.

VII. LA REGULACIÓN ALEMANA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO INTERESANTE REFERENCIA EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO

Al norte, los constitucionalistas han venido otorgando a la cuestión de los partidos una atención creciente. En concreto en Alemania, que para algunos de nosotros camina hoy en Europa a la cabeza de este capítulo de la ciencia jurídico constitucional, se dedicó gran esfuerzo académico al estudio de la implementación de su Ley de Partidos, de 1.967, discutida y modificada muchas veces, que fue objeto de un texto refundido de 31 de enero de 1994, que fue nuevamente reformada, tras varias sentencias del Tribunal Constitucional. Es una Ley de cuarenta y un artículos —a los que hay que sumar los que contiene la Ley electoral respecto de las primarias en los partidos para designar candidatos—, que en el primero, entre los muchos fines que atribuye a los partidos, destaca «estimular y profundizar la formación política de los ciudadanos» y «formar ciudadanos capacitados para asumir responsabilidades públicas». Ese doble objetivo es altamente relevante en una democracia avanzada, pues alude al compromiso de configurar una opinión pública con elevada formación política y, a la par, formar políticos altamente capacitados; lo que explica, entre otros, el esfuerzo de los partidos alemanes por apadrinar —a través de fundaciones— a graduados, de excelente expediente académico en sus Universidades, para que se doctoren con tesis sobre temas de interés público en las mejores universidades de otros países occidentales. Así, el número de profesores doctores alemanes que ocupan escaño en las Cámaras parlamentarias o asumen responsabilidades en Ministerios federales o de estados federados es alto, aunque, de vez en cuando, un parlamentario, un ministro o ... el Presidente de la República hayan de dimitir, pues alguien descubre que han plagiado en su tesis doctoral o en un libro un párrafo de otro autor. Y la sanción

36 GARCIA PELAYO, M.: *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

social es su retirada de la vida política. La cara positiva de esta moneda es el nivel de la política alemana; preguntado por ella, el profesor de la Universidad libre de Berlín, Ignacio Sotelo, en una entrevista que concedió al diario *El Mundo*, contestó: «La cultura de los políticos alemanes es distinta de la de los españoles. La de los primeros es de leer y la de los nuestros es de hablar».

No procede que pretendamos reflejar o glosar aquí los precisos controles a que la ley alemana somete al quehacer de sus políticos, pero indicaremos telegráficamente que al compás de las cuatro sentencias dictadas por su Tribunal Constitucional sobre la financiación de los partidos, la Ley que los regula ha establecido un compromiso de la alta dirección de los partidos con sus cuentas y la intervención de auditoría, que pueden interesar en casi todos los rincones de Europa³⁷. A todo lo cual se suma la forma fructífera en que los partidos políticos alemanes preparan hombres públicos competentes y abiertos al diálogo. Lo anterior permite entender que cuando el profesor Jimenez de Parga ha añorado el sistema electoral alemán, latía su admiración por su soporte representativo, huérfano de artificios, y encarnado en un sistema de partidos, en que la CDU o el SPD nunca gobiernan en minoría, pues lo hacen desde el acuerdo con los liberales, los verdes o en «grozen coalizionem», como sucedió tras las elecciones generales de 1.966, 2.005 y 2.013, y después de dos meses de debate sobre grandes objetivos, en torno a una mesa repleta de papeles en que se sienta un equipo de personas de cada lado; para elaborar un amplio acuerdo escrito y gobernar con altura de miras durante toda la legislatura.

VIII. ¿EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN EUROPEA PUEDE CONTRIBUIR A LA CALIDAD DEMOCRÁTICA DE NUESTROS PARTIDOS?

La segunda senda a que hemos aludido puede pasar por otear luz en el impacto positivo que quizá llegue a tener la federalización europea sobre nuestro sistema representativo. Ciertamente la Unión es una integración económica, pero procura seguir la estela del visionario Plan Schuman, para una Unión política más perfecta de los pueblos de Europa. Asistimos, paso a paso, a la edificación de una Unión federal de corte parlamentario. La integración jurídico pública avanza y compartamos con el profesor De Carreras que hoy la retícula de los Tratados de la Unión asume la función de una Constitución federal, que va prevaleciendo (—principios de eficacia directa y de primacía—) sobre los Ordenamientos de los Estados miembros. La paulatina construcción de una Constitución Europea es un

37 Para facilitar una información rigurosa al respecto, la dirección y el equipo de redacción de esta revista solicitamos tanto al Prof. Morlock un estudio bajo el título «Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna», como a la prof. Merten un artículo sobre la operativa del Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung, en la Universidad Heinrich-Heine (Düsseldorf), que ella dirige, honrándonos en insertarlos en el presente número.

hecho y no sólo en el ámbito del constitucionalismo económico, donde la consulta que en 2014 el Tribunal Constitucional alemán *elevó* al Tribunal de Justicia de la Unión Europea demostró que el primero es consciente de que no puede sentenciar ya como lo hizo cuando la reforma de la Ley Fundamental de Bonn, al calor del Tratado de Maastricht, hace veinte años. También en la órbita del constitucionalismo político, sobre todo tras la entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa, cuyo artículo 2º (en línea con la «Declaración sobre la identidad europea» de la Cumbre de Copenhague de diciembre de 1973 y de la «Declaración sobre la Democracia» del Consejo Europeo de Copenhague de abril de 1978) concibe la Unión Europea como una Unión de Estados que se fundamenta «en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho comunes a todos los Estados miembros». Lo que se complementa en otros preceptos y con la «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», que según sabemos pretenden sumar un contenido dogmático-normativo suficiente para poder exigir legitimidad y prácticas democráticas a los estados candidatos y a los estados miembros³⁸. Desde la ladera teórica lo anterior para nosotros es muy claro, pero debemos preguntarnos ¿Surtirá efectos también a la hora de llevarse tales principios y categorías al duro terreno de la política real que protagonizan los partidos?

En cierta medida su eficacia práctica —en cuanto a los principios del Estado de Derecho— ha sido sometida a prueba en Hungría: donde, tras las elecciones parlamentarias de abril de 2010, la coalición de dos partidos de derecha un tanto radical obtuvo una aplastante mayoría absoluta, que le permitió reformar la Constitución, por vía de urgencia, en treinta y cinco días y casi sin debate. La nueva Constitución que desde su Preámbulo tenía una gran carga ideológica, entró en vigor el 1 de enero de 2012, reformó la organización y redujo la independencia del Poder Judicial mediante diversas medidas, se mediatizó la independencia del Banco Central Nacional y se redujo la independencia de la Agencia Nacional de protección de datos, junto con otras reformas (como las relativas a: la Ley electoral, la Ley de Libertad Religiosa, la Ley del Tribunal Constitucional, la Ley sobre la Fiscalía del Estado, la Ley sobre las nacionalidades minoritarias y la Ley sobre la Libertad de Información). La oposición denunció que todas se producían al amparo de una mayoría parlamentaria coyuntural, sin consensuarlas ni dialogarlas con otros grupos parlamentarios³⁹.

El 17 de enero de 2012 la Comisión Europea abrió procedimiento por incumplimiento por parte de Hungría, según lo previsto en el art. 258 del Tratado de Lisboa. A la par, la Comisión propuso al Consejo, y este aprobó dos meses

38 Vid. BAR CENDON, A.: «La Unión Europea: de la economía a la política, pasando por el Derecho. Valores y derechos: teoría y realidad», en *Teoría y Realidad Constitucional*, num. 32, semestre 2º, 2013, pp. 99 y ss y especialmente 121 a 124.

39 Vid. JAKAB, A. y SONEVEND, P.: «Continuidad con carencias: la nueva Ley Fundamental de Hungría» en *Teoría y Realidad Constitucional* num. 33 1º semestre 2014, pp. 379 y ss.

después, la suspensión de la entrega de 495 millones de euros del Fondo de Cohesión, por no haber corregido su déficit excesivo. Esta suspensión de un pago de tal Fondo no tenía precedentes. El 16 de febrero de 2012 el Parlamento Europeo aprobó una extensa resolución sobre los excesos del poder político húngaro, en vulneración de la normativa europea. Y el Consejo de Europa asumió extensos dictámenes críticos de su llamada Comisión de Venecia, mientras el TC de Hungría navegaba al paio⁴⁰.

El 13 de marzo de 2012 el Primer Ministro Húngaro envió carta al Presidente de la Comisión prometiéndole impulsar cambios normativos. Pero la Comisión había recurrido ya ante el Tribunal de Justicia de la Unión dos de los puntos criticados: por vulnerar tanto la independencia de los jueces como de la Agencia de Protección de Datos. El Tribunal sentenció el 6 de noviembre de 2012 que «Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78, del Consejo de Europa. El Gobierno Húngaro promovió una reforma constitucional para introducir alguna de las modificaciones de su Constitución propuestas por la Unión Europea, aunque utilizó la reforma para insistir en su programa ideológico-normativo, produciendo la llamada «Cuarta enmienda de la Ley Fundamental», de 2013, atípica en su concepción de la independencia del poder judicial, o en el trato de la ocupación por manifestantes de espacios públicos, en la libertad de expresión, en la libertad religiosa y en la intervención en el espacio de la autonomía universitaria.

En replica inmediata, la Comisión Europea, el Consejo de Europa y el Comité de Helsinki estimaron que tal nueva reforma constitucional por vulnerar los principios básicos y los valores sobre los que se asienta la Unión siendo de interés no tanto la crítica a las normas húngaras sino el avance en la construcción de una doctrina de la Unión sobre el respeto debido por todos los estados miembros hacia los valores que han de asumir y compartir cuantos estados de derecho están vinculados por unos tratados que van siendo leídos como la Constitución de Europa a respetar por dichos estados miembros. Seguidamente el Gobierno húngaro se comprometió a cambiar su reforma, por lo que la Asamblea del Consejo de Europa decidió en junio de 2013 posponer la investigación prevista como antecámara del expediente sancionador de Hungría. El Parlamento Europeo en julio de 2013 emitió su «Informe Tavares» sobre prácticas no democráticas en Hungría y promovió el «Grupo de sabios —de alto nivel— de Copenhague»⁴¹, en el mar-

40 *Vid* SULKOWSKI, J. y CHMIELARZ-GROCHAL, A.: «Control de constitucionalidad del Derecho secundario de la Unión Europea en los países del grupo Visegrad» en *Teoría y Realidad Constitucional* num. 33 semestre 1º 2014, pp. 399 y ss y especialmente pp. 429 a 438.

41 No es la primera vez que la UE estima que para dialogar sobre una democracia óptima para Europa no hay ciudad que ofrezca más títulos y encantos que la capital de Dinamarca, ya que hoy Shakespeare ya no escribiría en el Diálogo de Marcelo en el primer acto de Hamlet: «algo huele a podrido en Dinamarca». Como constatamos al comienzo de este estudio los daneses creen disfrutar de la mejor democracia de Europa. Y Francis Fukuyama ha escrito —en su «*Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization Democracy*» Straus and Giroux, Farrar, 2014— nada menos que 1.300 páginas sobre como «todos

co del artículo 70 del Tratado de Lisboa, que permite al Consejo evaluar la aplicación por los estados miembros de sus políticas en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

En septiembre de 2.013 Hungría aprobó la quinta enmienda de su Constitución, derogando alguna de sus reformas previas más criticadas por no asumir los valores comunes de la Unión: pluralismo, tolerancia, justicia, solidaridad y no discriminación entre mujeres y hombres y entre otros grupos. Desde las instituciones de la Unión se llegaba así —en un caso que no parece cerrado— a un nivel de presión sin precedentes sobre un Estado miembro, por razones no económicas, sino de carencias en la convivencia democrática propia de un Estado de Derecho. Ya en 2.014 el Parlamento Europeo publicó un informe sobre los derechos fundamentales en los estados miembros durante el ejercicio de 2.012, en que insiste en lo imprescindible de establecer un mecanismo de supervisión del cumplimiento de los criterios de Copenhague por todos los estados miembros.

Ahora bien, el caso húngaro —sobre el que aún no nos podemos permitir extraer conclusiones firmes— se refiere a vicios en las instituciones claves de su Estado y no exactamente a los vicios oligárquicos que aquejan a sus partidos, como a los de buena parte de los estados periféricos de la Unión. De modo que, coherentemente, fue significativo que hace unos meses, los Srs. Juncker y Schulz, cuando aún eran los principales candidatos a la Presidencia de la Comisión Europea, declarasen que en la nueva legislatura del Parlamento Europeo no debe ingresar ningún nuevo estado en la Unión, porque antes hay que perfeccionar su entramado institucional. ¿Quizá para asegurar el cumplimiento de los criterios de acceso por parte de los estados candidatos y miembros? ¿Europa aspira a que su construcción política progrese a la vez que avanzan sus estados miembros en el buen gobierno económico y político? Queremos inclinarnos hacia una respuesta afirmativa, pero en la materia de la calidad de los sistemas representativos, del procedimiento electoral y del funcionamiento de unos partidos políticos democráticos, el Derecho de la Unión ha avanzado poco, implantando puntualmente para las elecciones al Parlamento Europeo el sistema de representación proporcional con circunscripción única en el territorio de cada uno de los Estados miembros⁴², lo que impide a estos optar por circunscripciones pequeñas, que distorsionen la proporcionalidad⁴³, pero no olvidemos que el intento de implantar para tales elecciones un sistema de *doble voto* naufragó junto con el llamado *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*⁴⁴.

los pueblos podemos seguir el modelo danés de sociedad próspera, democrática, segura, bien gobernada, y con bajísimos índices de corrupción».

42 Cabe mencionar, *el Informe Anastassopoulos* aprobado por el pleno del Parlamento Europeo el 15 de julio de 1998.

43 Lo que fue asumido por el Reino Unido mediante su *European Parliamentary Elections Act* de 1999.

44 Acerca del Proyecto de Informe sobre la propuesta de modificación del *Acto* relativo a la elección de los eurodiputados, de que fue ponente Andrew Ouff, que no fue aprobado por el pleno del Parlamento Euro-

IX. EL PUNTO DE ARRANQUE DEL AMEJORAMIENTO DE NUESTRA L.O. DE PARTIDOS

Consiguientemente nos parece prudente concluir que el *amejoramiento* de nuestro sistema representativo de partidos actualmente es aún hoy un problema que ha de asumir cada estado miembro. En otras palabras, nuestro problema, de hondas raíces históricas, es todavía de nuestra responsabilidad. El afrontarlo requiere naturalmente superar las rigideces formales y las resistencias fácticas. En las primeras no reside la dificultad: no es imprescindible a estos efectos afrontar una reforma constitucional, ni siquiera por la accesible vía del art. 167 CE; por lo que no hay que vencer rigidez alguna pues sería bastante un *consenso pluripartidario* que alcanzase la mayoría absoluta del Congreso, que se requiere como en toda Ley Orgánica para reformar la vigente L.O. de partidos políticos. Y nuestros constitucionalistas más jóvenes y de formación más moderna, que cultivan este importante campo de nuestro Derecho Público, podrían contribuir a aportar materiales de trabajo, inspirándose en los mecanismos básicos del mejor Derecho de Partidos que ofrece el constitucionalismo comparado europeo.

Ahora bien, todo académico de nuestro tiempo que no pierda de vista la realidad nos dirá que hoy, como tantas veces en nuestra historia, el avanzar hacia una mejoría significativa de nuestro sistema representativo y de partidos requerirá superar las resistencias fácticas que manan de los *intereses creados benaventianos* que habitan en el seno de las organizaciones. El *regeneracionismo* de los inicios de nuestro siglo pasado fracasó en su búsqueda de una fórmula superadora del círculo vicioso que presidía el escenario caciquil y no solo en España. En 1911, el entonces joven sociólogo alemán Robert Michels condensó por primera vez y en un solo párrafo, su Ley de hierro de las oligarquías partidarias: «La organización es lo que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía»; y en ello hay mucho de verdad. Pero también es cierto que hoy mantiene vigencia la conclusión a que llegó Lipset cuando reflexionando sobre esta *Ley de Hierro* nos dijo: «solo mediante la competencia y el compromiso público en objetivos explícitos será posible limitar el mal uso egoísta del poder» y nos recuerda, con palabras propias y prestadas, que: *la democracia es un tesoro que hay que trabajar incansablemente por descubrir lo profundo del sentido democrático (...), el estimular y consolidar en el individuo las aptitudes intelectuales de crítica y fiscalización*⁴⁵. Pues bien desde esa premisa es como urge abordar la reforma integral de la Ley de Partidos de 2.002 redactada de espaldas al «sentido democrático» con que el art. 6º de la CE exige impregnar la organización y el funcionamiento de nuestros partidos. Esta reforma

peo, Vid. MELLADO PRADO, P.: «El sistema de representación del Parlamento Europeo» en *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 33, semestre 1º 2014 pp. 239 a 241.

45 LIPSET, S. M.: «Introducción» (Berkeley, 1961) a MICHELS, R.: *Los partidos políticos...* (cit), p. 40.

junto con la de nuestro sistema electoral —que ha fomentado la bipolarización dicotómica— es tan importante o más que la de ciertos puntos de nuestra Carta Magna, ya que afecta a la legitimidad de nuestra democracia representativas y a gozar de *auctoritas* frente a quienes creen que podemos salir de nuestra crisis económica, social y política mediante la *mímesis* de fórmulas extra europeas. De manera que hemos de confiar en que los líderes de nuestros partidos emulen la proeza que la tradición atribuye al Barón de Münchhausen —que se levantó en el aire tirando de sus propios cabellos— y en que si hiciese falta, pudiera soplar a favor una brisa ascendente y modernizadora proveniente de la Unión Europea.

TITLE: *The worrying state of our party system*

ABSTRACT: *Noting that in sociological studies at European level Spain is almost at the bottom of civic appraisal of its democracy and its political, the study explores the historical roots of poor political representation in the nineteenth century Spanish with management from the Crown Decrees of dissolution of parliament and full control by governments shift elections based on small districts and on a rooted cacique system. The 1977 Law for Political Reform conditioned the electoral system for the Parliament, distorting proportional representation in terms that have come down to us and who have devoted bipartisanship when none of the major parties has a majority depends on the Nationalist forces, they have made great revenues as unique representative map. The Spanish legislation regulating political parties with great precision how the upcoming ban terrorism forces, but hardly develops the constitutional requirements regarding the organization and internal functioning must be democratic, nor on party funding, for what you need to consider the reform of the parties Act 2002.*

RESUMEN: *Tras constatar que en los estudios sociológicos de ámbito europeo España se sitúa prácticamente a la cola de valoración ciudadana de su democracia y de sus políticos, el estudio profundiza en las raíces históricas de la mala representación política durante el Siglo XIX español con manejo desde la Corona de los Decretos de disolución de las Cortes y pleno control por los gobiernos del turno de unas elecciones basadas en distritos pequeños y en un arraigado sistema caciquil. La Ley de 1977 para la Reforma Política condicionó el sistema electoral para las Cortes, distorsionando la representación proporcional en términos que han llegado a nuestros días y que han consagrado un bipartidismo que cuando ninguno de los principales partidos tiene mayoría absoluta depende de las fuerzas nacionalistas, que han obtenido grandes réditos de tan singular mapa representativo. La legislación española de partidos políticos regula con gran precisión la forma de prohibir las fuerzas próximas al terrorismo, pero prácticamente no desarrolla los imperativos constitucionales en cuanto a que la organización y el funcionamiento interno deben ser democráticos, ni sobre la financiación de los partidos, por lo que procede abordar la reforma de la Ley de partidos de 2002.*

KEY WORDS: *Rating citizen democracy, electoral despotic networks, control from the Government of elections nineteenth century, the provinces in the political history, the Political Reform Law of 1977, the pluralism as higher value, electoral provisions of the transition, vices oligarchic parties, electoral law, intra-party democracy, party funding, the EU and parties.*

PALABRAS CLAVE: *Valoración ciudadana de la democracia, redes electorales caciquiles, control desde el Gobierno de elecciones siglo XIX, las provincias en la historia política, Ley para la Reforma política de 1977, el pluralismo como valor superior, las disposiciones electorales de la transición, vicios oligárquicos en los partidos Ley electoral, democracia intrapartidaria, financiación de partidos, la UE y los partidos.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 07.12.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015