

LOS PARTIDOS POLÍTICOS: INTERVENCIÓN LEGAL Y ESPACIO POLÍTICO, A LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

FERNANDO FLORES GIMÉNEZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Valencia

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La posición constitucional de los partidos.
- III. ¿Es aconsejable una nueva regulación legal sobre partidos políticos?
- IV. Necesaria corrección del espacio político de los partidos.
- V. Recapitulación: hacia un nuevo equilibrio.

I. INTRODUCCIÓN

Se cumplen ahora veinte años del debate sobre el «Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución», que tuvo lugar en la sede del entonces llamado Centro de Estudios Constitucionales¹. En él intervinieron representantes políticos y relevantes expertos del mundo de la ciencia política y el derecho constitucional, se abordaron algunas cuestiones fundamentales relativas a los partidos y se apuntaron con más o menos acuerdo algunas soluciones para, al menos, mitigar la creciente disfuncionalidad que aquéllos producían sobre el sistema político. Una de esas cuestiones —relacionada con todo lo demás—, trataba de responder a la pregunta sobre cuál es el alcance del derecho de autorregulación de los partidos, así como la consecuente capacidad del legislador para intervenir en su organización y funcionamiento internos. Para responderla se habló de su posición constitucional y su naturaleza jurídica (¿son asociaciones privadas u organismos

¹ Este debate dio lugar a la publicación «Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución», *Cuadernos y debates*, núm. 51, CEC-BOE, 1994.

públicos?), de sus funciones (¿qué se espera de ellos, las cumplen satisfactoriamente?), de la exigencia de que se comporten —organicen y funcionen—, democráticamente (¿es posible con su ADN y en su contexto?), y de la utilidad de su regulación (¿sirve para algo tratar de someterlos a la ley, o ésta solo es el espejismo que provoca la «ilusión del jurista»?²). Todo ello, visto entonces, en el marco de lo que se consideraba un momento de crisis de legitimidad especialmente profunda de los partidos políticos.

Veinte años después seguimos planteándonos cuestiones similares —cómo encajar adecuadamente ese instrumento central del sistema democrático que es el partido político—, pero acuciados por una crisis política que, esta vez sí, ha alcanzado de lleno a los propios partidos (al menos a los «clásicos»), superándolos y alcanzando de lleno al propio sistema. Con este contexto de fondo, el objeto de este artículo es recordar, en primer lugar, las bases constitucionales que dan cobertura a la intervención legislativa sobre la organización y funcionamiento de los partidos; apuntar algunos argumentos que pueden aconsejar una profundización, dentro de unos límites, de esa misma intervención; repasar el panorama legislativo actual en torno a los partidos políticos europeos; y, para terminar, explicar los retos sociales y normativos que en este momento enfrentan los partidos y el legislador (que en realidad son lo mismo) para hacer frente con eficacia a la crisis que atenaza el sistema político constitucional de 1978, entre ellos la necesidad de acometer una nueva legislación sobre partidos.

Todo ello partiendo de la premisa según la cual los partidos se encuentran en sociedades que se encuentran en procesos evolutivos, y que si las cosas cambian, también puede hacerlo con ellas el tratamiento que el Derecho les dispensa. Más aún, puede ser útil recordar que la evolución de los partidos políticos —desde su persecución hasta su constitucionalización— hay ido acompañada a lo largo de la historia de diferentes consideraciones por el Derecho. Así que partiendo de esta premisa, quizás sea oportuno plantear la necesidad de un reequilibrio o resituamiento político constitucional de los príncipes modernos de nuestras democracias.

II. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS

1. Privilegio y desconfianza

Tras la Segunda Guerra Mundial los partidos europeos comenzaron, a través de su constitucionalización, la «fase de incorporación» a los sistemas democráticos³. Con ella adquirieron un estatus jurídico-político central en el sistema y se

2 DE OTTO I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

3 La bibliografía sobre la relevancia constitucional de los partidos políticos es abundante. Véase, por ejemplo, LEIBHOLZ, G., *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Ma-

convirtieron en elementos constitutivos de la estructura democrática objetiva⁴. Sin embargo, no todos los textos constitucionales abordaron la cuestión desde la misma perspectiva, ni con la igual intensidad. La distinta perspectiva pivotó en torno a un mismo concepto, la desconfianza, pero administrado desde dos sensibilidades diferentes: la de aquellos que recelaban de unos partidos cuyo funcionamiento no democrático pudiese hurtar al pueblo una representación política de calidad; y la de los que miraban con inquietud a un Estado que, apoyado en la exigencia constitucional (a los partidos) de estructura y funcionamiento democráticos, acabase por expulsarlos fuera de la legalidad.

Entre los primeros destacó la República Federal Alemana, por ser el primer país en incorporar en un enunciado positivo constitucional —el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn (LFB)— a los partidos políticos, limitándolos tanto en su comportamiento interno (deben atenerse a principios democráticos), como externo (la falta de respeto al orden básico democrático-liberal puede determinar la declaración de anticonstitucionalidad de la organización y su expulsión del sistema). No obstante, esa claridad de ideas del constituyente no supuso ni un desarrollo legislativo inmediato ni un consenso en torno al alcance intrusivo de la legislación que debía ordenar los partidos, más bien al contrario. La dificultad en la interpretación del artículo 21 LFB, fundamentalmente su apartado primero (relativo a la exigencia de democracia interna), dio lugar a un largo proceso de elaboración de la Ley de Partidos, que finalmente vio la luz en 1967⁵.

drid, 1971, pp. 114 ss.; GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, especialmente el Capítulo III, pp. 47 y ss.; BLANCO VALDÉS, R., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 71 y ss.; GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa-Universidad, Madrid, 1992; COTARELO, R. *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1996, pp. 141 y ss.; SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J., «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el ordenamiento español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, 1985, pp. 155 a 162. En la actualidad son una treintena de países europeos los que han incorporado a sus textos constitucionales el reconocimiento de los partidos políticos; véase al respecto BIEZEN, I. and BORZ., G., «The Place of Political Parties in National Constitutions: A European Overview», *The Legal Regulation of Political Parties*, Work Paper 1. Leiden University, 2009. Para el seguimiento de la normativa europea sobre los partidos políticos es de mucha utilidad la página: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>

⁴ GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, op. cit., p. 36.

⁵ Sobre los partidos políticos en Alemania puede consultarse STERN, K., *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1987, pp. 779 y ss.; NEUMANN, S., «Germany: Changing Patterns and Lasting Problems», NEUMANN, S. (ed.), *Modern Political Parties*, Chicago University Press, Chicago, 1956, pp. 359 y ss.; ROSSANO, C., «Considerazioni sulla democrazia e sullo stato di partiti», *Scritti degli allievi offerti a Alfonso Tesoro, II*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 675 y ss.; ABENDROTH, W., «El problema de la democracia interna de partidos y asociaciones en la República Federal», en *Sociedad antagónica y democracia política. Ensayos sobre sociología política*, Grijalbo, Barcelona, 1973, pp. 414 y ss.; SCHNEIDER, H.P., «Los partidos políticos en la ordenación de la República Federal de Alemania», DE VEGA, P. (comp.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, pp. 415-442; FLORES GIMÉNEZ, F., «Los partidos políticos en la República Federal Alemana», COLORMER VIADEL, A. (coord.), *Alemania Unificada. Sistema político-constitucional*, Alfons el Magnànim, Valencia, 1997; KYZIRAKOS, E., «Law as Politics? An examination of the independence between law and politics in the German Federal Republic», Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, núm. 38. Este documento puede consultarse en <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp3813.pdf>

Entre los temerosos de un comportamiento «antipartidista» por parte del Estado destacó Italia, un posición cautelosa seguida por Francia e incluso, aunque en menor medida, por Portugal. Los partidos políticos fueron constitucionalizados en los tres países⁶, pero en ningún caso se mencionó obligación alguna relativa a su organización y funcionamiento internos. Así, a pesar de que los debates fueron encendidos (sobre todo en Italia)⁷, el modelo incorporado en todos ellos fue claramente de corte liberal, contrario al intervencionismo y, por lo tanto, ajeno a la regulación legislativa de los partidos. De hecho, solo Portugal ensayó una Ley de Partidos (1974), por lo demás bastante flexible⁸.

En cuanto a España, de entrada puede decirse que el modelo quedó en un término medio, aunque más bien escorado hacia el no intervencionismo. Ciertamente, en 1978 los partidos se constitucionalizan, y el artículo 6 de la Constitución (CE) hace referencia a su organización y funcionamiento democráticos, pero de manera tan general que su concreción queda emplazada a la configuración legal y, fundamentalmente, estatutaria. Que la aprobación de una Ley de Partidos preconstitucional⁹ sólo haya sido superada, más de veinte años después (no contando aquí la legislación sobre financiación¹⁰), por una Ley de Partidos¹¹ que en realidad se redactó con objetivos antiterroristas (la disolución de quienes apoyaban la organización terrorista ETA)¹², y no por la voluntad política de mejorar el régimen jurídico de las organizaciones partidistas, muestra una férrea falta de disposición política a regular adecuadamente a los partidos. De entrada, y como

6 Constitución italiana de 1947, artículo 49; Constitución francesa de 1958, artículo 4; Constitución portuguesa de 1976, artículo 3.3 y otros.

7 La literatura italiana sobre los efectos de la constitucionalización de los partidos políticos es muy abundante. Por ejemplo: NEGRI, A., «Alcune riflessioni sullo 'Stato dei partiti'», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1964, pp. 58 a 153; MORTATI, C., «Disciplina dei partiti politici nella Costituzione italiana», *Raccolta di Scritti, vol. III*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 41 a 51; SANDULLI, N., *Ruolo del partito e fattori del suo condizionamento*, Jovene, Napoli, 1985; TRAVERSO, C.E., *Partito político e ordinamento costituzionale. Contributo alla determinazione della natura giuridica del partito político*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 168; LANCHESTER, F., «Il problema del partito político: regolare gli sregolati», *Quaderni costituzionali*, a.VIII, núm. 3, 1988, p. 442.

8 Sobre el caso francés, además del clásico de DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, puede consultarse KHEITMI, M.R., *Les partis politiques et le droit positif français*, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1964, pp. 283 a 308; FROMONT, M., «La regolamentazione dei partiti politici in Francia», *Quaderni Costituzionali*, a.VIII, núm. 2, 1988, p. 249. Y sobre Portugal AGUILO LUCIA, L., «Los partidos políticos en la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976», en DE VEGA, P. (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, pp. 285 y ss.

9 Ley 54/1978, de 4 de diciembre. Sobre la constitucionalización de los partidos en España, además de los ya citados de García Pelayo, De Otto, Blanco Valdés, Cotarelo y Solozábal (véanse notas 2 y 3), puede citarse también RAMÍREZ, M., «Los partidos políticos en la Constitución de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 13, 1979; ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982; FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

10 Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, sustituida por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, del mismo nombre.

11 Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP).

12 Sobre la LOPP véase más adelante, el punto III.3 de este trabajo.

se verá a continuación, su naturaleza constitucional no puede ser esgrimida como límite a una legislación más intervencionista que la vigente.

2. La naturaleza de los partidos, una imprecisión suficiente

En España la naturaleza jurídica de los partidos políticos ha sido objeto de una ardua controversia entre los autores¹³, no resuelta de modo absolutamente claro por el Tribunal Constitucional, pero sí de forma suficientemente aproximada. Partiendo de la «difícil naturaleza de los partidos»¹⁴, el alto tribunal ha dejado dicho que «...los partidos políticos son creaciones libres producto como tales del ejercicio de libertad de asociación que consagra el artículo 22 CE», que «no son órganos del Estado», que sus actos «no son actos de un poder público», «que la trascendencia política de sus funciones no altera su naturaleza»¹⁵, y que la Constitución «en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos»¹⁶. Sin embargo, el Tribunal también ha afirmado que son «organizaciones sociales de relevancia constitucional»¹⁷, y que gozar legalmente de determinados privilegios conlleva la obligación de someterse a ciertas limitaciones¹⁸, como cuando observa que «el mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos»¹⁹.

El punto de partida del Tribunal Constitucional —la difícil naturaleza de los partidos— explica esa ambivalencia o sensación de búsqueda de equilibrio de sus declaraciones, las que configuran ese carácter «mixto o flexible». No obstante, a pesar de ello, puede afirmarse que a mediados de los noventa el alto tribunal ya había dejado dos ideas lo suficientemente claras. La primera es que el constituyente había pretendido otorgar a los partidos políticos el máximo de libertad en

13 A la que Cotarelo se refiere como «pavorosa multiplicidad de aportaciones», COTARELO, R., *Los partidos políticos*, op.cit., p. 147. Además de la bibliografía ya citada sobre el caso español, puede verse al respecto BASTIDA FREIJEDO, F., «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (coord.), *Derecho de partidos*, op. cit., p. 81; o FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna*, op.cit., pp. 57 y ss.

14 STC 36/1990, Fj.1. Decía Kelsen sobre los partidos que «estas organizaciones sociales tienen todavía un carácter casi siempre amorfo, presentándose bajo la forma vaga de asociaciones libres, y en ocasiones no llegan siquiera a serlo, sino que carecen hasta de personalidad jurídica. Y, sin embargo, brota de su seno una parte muy esencial de la formación de la voluntad colectiva», en *Esencia y valor de la democracia*, Editora Nacional, México DF, 1980, p. 35.

15 STC 10/1983, Fj.7.

16 STC 85/1986, Fj.2

17 STC 18/1984, Fj.3.

18 STC 3/1981, Fj.1.

19 STC 46/1995, Fj.3.

independencia, y por ello les somete al régimen jurídico general de las asociaciones privadas del art.22 CE. La segunda es que, a la vista de la trascendencia pública de las funciones que realizan, existe cobertura para el legislador para limitar esa autonomía en aras de conseguir que se implante en ellos una organización y funcionamiento democráticos. Digamos que ser los protagonistas principales de la política, y ser, además, los responsables, entre otras funciones, de la conformación y canalización de la voluntad popular, de la preparación de las elecciones (organizando el sufragio, decidiendo la elección de candidaturas a cargos de representación, controlando las campañas electorales, etc.), y de la asignación de la mayoría de los cargos en órganos constitucionales, se presentan desde un principio como circunstancias con peso suficiente para justificar una regulación (en su caso) intensa de los partidos políticos por parte del Estado.

Quizás en los primeros años de crecimiento democrático —en los que la apuesta por el partido político fuerte como pilar del sistema era clara— el Tribunal Constitucional buscó un equilibrio favorable a las ideas menos intervencionistas, apostando más fuerte por la garantía institucional de la autonomía asociativa que por evitar que esa garantía obstruyese el principal cauce de formación democrática de la voluntad política de los ciudadanos, la participación a través de los partidos políticos²⁰. Sin embargo, conforme se ha ido consolidando el sistema y con él la confusión entre los partidos y el Estado, parece que existe una creciente justificación (y también, por qué no decirlo, una demanda social) de que esa perspectiva no intervencionista sea revisada.

3. La posición constitucional de los partidos políticos ya no es lo que era²¹

¿Ha cambiado algo desde la aprobación de la Constitución en 1978 que dé cobertura a una legislación más intrusiva en el derecho de autoorganización de los partidos políticos? ¿Los partidos en los que pensaba el constituyente en su descripción del artículo 6 CE son los que hoy controlan la acción política del Estado? ¿Sus funciones o facultades se han transformado, se han desarrollado, se cumplen adecuadamente? ¿La percepción que de ellos tiene la sociedad es básicamente la misma, o se ha alterado lo suficiente como para tomar medidas en otro tiempo impensables?

No cabe duda de que el modelo de masas descrito por Duverger²², en el que probablemente estaban pensando los constituyentes, fue superado hace tiempo

20 FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 66.

21 En realidad no viene siéndola desde hace años. Véase lo planteado en el artículo FLORES GIMÉNEZ, F., «La posición constitucional de los partidos políticos ya no es lo que era», ESPÍN TEMPLADO, E. y DÍAZ REVORIO, F. (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 281-288.

22 DUVERGER, M., *Los partidos políticos*, op. cit.

por otros modelos, como el *partido atrapalotodo*²³, definido por Kircheimer, el *partido profesional electoral*, de Panebianco²⁴, o, más recientemente, el *partido cartel* de Katz y Mair, quienes confirman la definitiva confusión entre los partidos y el Estado²⁵. El núcleo del asunto es que, a estas alturas, el Estado es imprescindible para los partidos, pues ha dejado de ser un factor exógeno en su vida para convertirse en parte de ellos mismos²⁶. En realidad, los partidos, al menos los partidos más relevantes, son en esencia máquinas electorales estatalizadas, por lo que desde esta perspectiva puede decirse que, una vez consolidados en el sistema, su relevancia público-constitucional no solo es indiscutible sino que es total.

Es compartida la idea según la cual el constituyente decidió incorporar los partidos al sistema constitucional como elementos centrales del mismo, centrales también en cuanto impulsores del proceso de afianzamiento democrático, y que por ello articuló mecanismos para fortalecerlos²⁷. Tuvo éxito en su objetivo, lo que explica, por ejemplo, que aunque el artículo 6 CE utilice el verbo «concurrir» (lo que significa colaborar, ser parte de algo) para referirse a su participación en la formación y manifestación de la voluntad popular, esa concurrencia se haya manifestado con el tiempo más como monólogo que como diálogo. Podría decirse que los partidos, una vez asentados en el lugar fundamental y privilegiado que los constituyentes le asignaron, y cumplida la misión de impulsar y consolidar el sistema democrático (que podría explicar su hegemonía total, pero temporal, en el campo de la participación política), no solo no han hecho sitio para otros actores de la formación y manifestación de la voluntad popular, sino que o bien los han ocupado y absorbido, o bien los han desplazado fuera del campo de la relevancia política. En este sentido, los partidos han venido alternando un doble comportamiento. Si ocupan el poder actúan como agentes estatales del gobierno

23 KIRCHEIMER, O., «The transformations of Western European Party Systems», en LAPALOMBARA, J. y WEINER, M. (comps.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

24 PANEBIANCO, A., *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990.

25 KATZ, R.S. & MAIR, P. (eds.), *How Parties Organize (Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies)*, Sage, London, 1994. La teoría del *cartel party* puede verse en el artículo, de los mismos autores, «Changing Models of Party Organization and Party Democracy», *Party Politics*, vol.1, núm. 1, 1995, pp. 5 a 28.

26 KATZ, R.S. y MAIR, P. (eds.), *How Parties Organize*, op. cit., p. 11. Ciertamente, la afirmación de que estamos ante un sistema de partidos cartel puede y debe ser matizada, en la medida en que no todos los partidos lo son o, al menos, los relevantes no lo son en la misma medida.

27 Como recuerda Presno, la consideración de los partidos como instrumentos «fundamentales» del sistema no fue algo gratuito, sino que respondía a la idea, explicitada en los debates constituyentes, de consolidar el sistema de partidos. Una consolidación que exigió que los mecanismos constitucionales les favorecieran y fortalecieran, PRESNO LINERA, M., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 46-47. Esta idea queda reflejada expresamente en las palabras de SOLÉ TURA: «queremos que los partidos se fortalezcan, que los partidos se desarrollen, que los partidos sean cada vez más representativos, más auténticamente representantes de lo que son las diversas formas de voluntad popular»; véase *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Publicaciones de la Cortes Generales, Madrid, 1980, Tomo II, pp. 1731 y ss. y 2262 y ss.

al que sostienen y por el que son sostenidos²⁸; si están en la oposición, se acercan a los otros actores participativos, pero fundamentalmente para tomar impulso²⁹.

Podrá argumentarse que los partidos no ha cambiado tanto desde la Transición y que, con algunos matices, vienen dedicándose a realizar las mismas funciones desde entonces, funciones que se permean en las que Katz y Mair definen como «tres caras» o facetas de los partidos políticos, asociaciones de libre creación y acceso, burocráticas y vinculadas al gobierno de la cosa pública³⁰. Posiblemente sea así en parte, pero ese argumento, en la medida en que sea acertado, no resuelve lo que a día de hoy sea y haya de ser la posición de los partidos en el sistema político. Esto es así porque a ese argumento deben sumarse otros tres. El primero es que, si bien es cierto que los partidos siguen asumiendo las funciones que la Constitución y las leyes les atribuyen, desde hace tiempo crece la certidumbre de que no las cumplen adecuadamente; y algo más, que no lo hacen porque, o bien no deberían tenerlas atribuidas, o bien porque por sí solos no pueden realizarlas correctamente. El segundo, vinculado a la anterior, es que la sociedad asigna a los partidos la responsabilidad sobre la corrupción política que está asolando los cimientos de legitimidad del sistema democrático. El tercero, revela que un porcentaje relevante de ciudadanos viene manifestando un creciente interés y deseo de participación en los asuntos de interés público; de la participación que supone la rendición de cuentas y el control, sin duda, pero también de la participación que implica la intervención en la elaboración y propuesta de las normas y las políticas públicas.

Nos encontramos, así, con un modelo de partido que ha cambiado en los últimos treinta años, con una posición hegemónica total en el sistema que no solo se ha consolidado (tal y como pretendía el constituyente), sino que, además, se ha petrificado en ella (un aspecto ciertamente más discutible). Nos encontramos con un cumplimiento defectuoso de funciones, como la selección del personal político, las funciones electorales y representativas, así como la asignación de cargos en los órganos constitucionales del Estado (Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional...). Nos encontramos, finalmente, con una percepción social (más que percepción, convicción profunda para muchos) de que los partidos deben cambiar profundamente para cumplir esas atribuciones, y que ese cambio pasa en parte por hacer sitio a organizaciones civiles activas que quieren dar contenido a la participación ciudadana.

28 Se convierten, como decía Rescigno, en soberanos, RESCIGNO, U., «Potere político e sistema dei partiti: limitare il sovrano», *Politica del Diritto*, núm. 1, 1984, pp. 81 y ss.

29 Se muestra aquí con fuerza el esquema del sistema según el cual la participación política de los partidos se ubicaría en el ámbito de lo público, mientras que lo participativo estaría a medio camino entre su plena aceptación como parte integral del proceso político y su consideración como mera manifestación de voluntad privada; véase ALCARAZ RAMOS, M., «La complejidad y la incertidumbre en la globalización y sus efectos sobre la representación y la participación política», *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, 2009, p. 253.

30 «Introduction: The Cross-National Study of Party Organizations», en *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*, Sage, London, 1992, pp. 1-20.

Nos encontramos con que todo esto está cambiando, pero, al mismo tiempo, observamos una legislación que, en lo fundamental, permanece. Y entonces, surge la pregunta: ¿debería el legislador contribuir con una norma más intervencionista sobre los partidos a la reubicación que la salud del sistema democrático parece exigirles; o debe dejarse, como hasta ahora, que sea fundamentalmente a través de la autorregulación que las organizaciones partidarias vayan acomodándose a las exigencias ciudadanas y del sistema?

III. ¿ES ACONSEJABLE UNA NUEVA REGULACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS?

1. Hay argumentos a favor de una legislación más intensa sobre los partidos

Para comenzar debe decirse que la legislación que afecte al derecho de autoorganización de los partidos políticos está sometida a los límites clásicos a la intromisión de los poderes públicos en el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas. En este caso esa limitación afecta por verse implicados, como mínimo, las libertades de asociación y expresión, así como el derecho de participación política. En consecuencia, las restricciones a la organización y funcionamiento de los partidos tendrán que ser previstas por normas de rango legal, deberán ser necesarias en una sociedad democrática, habrán de ser coherentes con la finalidad perseguida, y deberán guardar proporcionalidad (en sus fines) con el bien al que afectan³¹. Dicho esto, la pregunta que cabe plantearse es si resulta aconsejable legislar sobre los partidos políticos.

Es cierto que para responder con rigor a esta cuestión deberíamos preguntarnos también a cerca de los aspectos de la organización y funcionamiento de los partidos sobre los que se plantea llevar a cabo la regulación, pues el alcance de la normativa no debe ser el mismo en todos ellos. Normalmente, estos aspectos se refieren a la exigencia de principios democráticos, a ciertos aspectos sobre la identidad y el programa de la organización, a los derechos y deberes de los afiliados y a sus garantías, a la estructura del partido, a los procedimientos mediante los que éste actúa o funciona, a su vertiente de instrumento electoral y a su ocupación del Parlamento, al acceso a los medios, a su financiación... etc.³² Como puede com-

31 Y así se ha establecido en el marco del Consejo de Europa. Una relación de las sentencias más relevantes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas al derecho de asociación y a los partidos políticos en el marco del Consejo de Europa puede consultarse en: Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos*, CDL-AD(2010)024, Estrasburgo, 25 de octubre de 2010, p. 66. Puede consultarse el documento en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa)

32 De hecho, esta reflexión nos lleva también a tener que distinguir o aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de leyes de partidos o sobre partidos, pues más allá de las estrictas «leyes de partidos políticos» (que no siempre coinciden en cuanto a sus contenidos), existen otras normas de rango legal que intervienen

probarse, los elementos susceptibles de ser regulados son variados, de distinta naturaleza, y cada uno de ellos merecería un análisis detenido y por separado, algo que excede la pretensión y posibilidades de este trabajo. Sin embargo, advertida esta circunstancia, es posible caracterizar una serie de notas que pueden argumentar una posición favorable a la legislación (y a una legislación más intromisiva que la vigente) sobre partidos políticos. Veámoslas brevemente.

En primer lugar puede hacerse uso del argumento constitucional básico, el que propone como elemento fundamental del orden político y social el cumplimiento estricto del principio de legalidad. La historia del constitucionalismo es la historia de la limitación del poder, de su sometimiento a la ley, de su control, y en este sentido parece indiscutible que los partidos políticos ejercen un poder político extraordinario³³. Ese poder no ha sido siempre el mismo, la evolución de la actitud del Estado frente a los partidos, relatada por Triepel en el itinerario clásico «persecución-tolerancia-legalización-integración», los ha conducido a un estadio hegemónico sobre la gestión de la cosa pública, que debe ser adecuadamente fiscalizado. Hasta ahora se ha admitido un cierto grado, en general no muy intenso, de intromisión y control legal sobre la organización y funcionamiento de los partidos, un grado que no guarda equilibrio —por liviano— con esa hegemonía.

En segundo lugar, puede argumentarse que la función privilegiada de los partidos políticos aconseja que los impulsos privados que los definen no sean ni arbitrarios ni antidemocráticos, y que por lo tanto se circunscriban legislativamente. Es éste el mismo criterio que utilizaron, por cierto, la extinta Ley de Sociedades Anónimas (hoy Ley de Sociedades del Capital), para justificar la limitación de la libertad asociativa³⁴. Siendo la función privilegiada muy notoria y con efectos más que relevantes sobre la vida pública de los ciudadanos, resulta proporcionado que estos los controlen a través de las leyes.

La legitimidad del sistema político es otro de los argumentos que sostiene la conveniencia de una legislación más intensa en estos momentos. La legitimidad del Estado moderno se justifica fundamentalmente en su autoridad legal, así que si los partidos —ellos mismos legitimadores del sistema político, centros «privados» de decisión de lo público que tienden a confundirse con el Estado—, escapan al límite de la ley (en aspectos tan relevantes de su quehacer como la repre-

en su organización y funcionamiento (así, las leyes electorales, de financiación, de relación con los medios de comunicación, etc). CASAL-BÉRTOA, F., PICCIO, D.R. y RASHKOVA, E., «Party Law in Comparative Perspective», *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, núm. 16. Puede consultarse en: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1612.pdf>

33 En este sentido SATRÚSTEGUI, M., «La reforma legal de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1966, p. 87.

34 Ley de 17 de julio de 1951, refundida por el RDL 1564/89, de 22 de diciembre, la cual ya dejaba claro que «...la elección por los fundadores de una sociedad de la forma anónima lleva consigo la necesidad de someterse a ciertos esquemas legales insustituibles por el arbitrio individual. Así lo exige el privilegio de la limitación de la responsabilidad del accionista...». Hoy sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

sentación de intereses, la designación de candidatos, la relación con los *lobbys*, o la rendición de cuentas de sus decisiones), ellos y el Estado pierden la imprescindible legitimidad³⁵. Ciertamente, la libertad organizativa reflejada en los estatutos podría cubrir (o no) dichos aspectos, y serían los ciudadanos los que valorarían y favorecerían (o no) aquellos partidos con organización y funcionamiento más transparentes y democráticos. Sin embargo, lo que la regulación por ley asegura es la exigencia de que todos los partidos lleven a cabo determinados comportamientos, para que, independientemente de la valoración ciudadana sobre el apego que cada uno de ellos tiene a los valores democráticos, no existan posiciones privilegiadas al respecto.

Además, puede aportarse como cuarto argumento la existencia de dos requerimientos constitucionales dirigidos de forma muy clara al legislador. Por una parte el artículo 6 CE, que exige a los partidos respeto a la ley en su creación y en el ejercicio de su actividad, y ordena que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. Una exigencia poco atendida en la práctica y muy flexiblemente regulada en la Ley de Partidos³⁶. Por otro lado el artículo 9.2 CE, que pone en el deber de los poderes públicos la obligación de «facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política», se entiende que, si es necesario, removiendo los obstáculos que se planteen para que esa participación sea efectiva. Si los partidos han acaparado la función participativa y no se muestran en condiciones de compartirla, quizás sea conveniente que la ley les obligue a abrir algunas vías de corresponsabilidad al respecto.

Por último, una ley de partidos estable —sea más o menos obedecida— es un código moral que normalmente la sociedad asume como apropiado, pues las formas y los procedimientos que legalmente se exige a los partidos que cumplan muestran (deben mostrar) unos valores (transparencia, igualdad, protección de minorías...) democráticos precisos. De este modo, el solo hecho de su vigencia establece un *deber ser* útil, no solo en lo jurídico, sino en el ámbito de la pedagogía y de la responsabilidad política³⁷. Por lo demás, una ley de partidos puede pasar desapercibida la mayor parte del tiempo, pero puede resultar útil en situaciones de crisis de la organización, precisamente en el momento en que los derechos de los afiliados están en mayor peligro de ser vulnerados.

En resumen, aunque la creación, organización, contenido y funcionamiento de los partidos políticos son una manifestación de derechos y libertades tan fun-

35 COTARELO, R., *Los partidos políticos*, op. cit., pp. 105 y 146.

36 Sobre la democracia interna de los partidos políticos, entre otros VÍRGALA FORURIA, E., «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008, pp. 21-73; NAVARRO, J.I., *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999; GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, op. cit., p. 62; FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit.

37 Defiende esta posición LOEWENSTEIN, K., «The legal institutionalization of political parties», *Rapport Généraux au V Congrès de Droit Comparé*, Centre Universitaire de Droit Comparé, Bruxelles, 1960, p. 748.

damentales en nuestro sistema político, como la asociación, la expresión o la participación política, es precisamente la relevancia de esos derechos junto a la capacidad de los partidos de corromperlos lo que justifica, si es necesario en una sociedad democrática, una regulación más intensa sobre su comportamiento.

Como se verá a continuación, esta idea —influir legalmente en el comportamiento político de los actores principales del «juego político»³⁸— se ha ido abriendo paso poco a poco en el contexto regional, y son ya numerosos los países europeos que han optado por regular la vida interna y funcionamiento de los partidos.

2. El creciente intervencionismo europeo

En el ámbito europeo puede afirmarse que en los últimos años el principio liberal de no intervención en los asuntos internos de los partidos ha perdido fuerza. Las denominadas «Directrices sobre la regulación de los partidos políticos», aprobadas por la Comisión de Venecia en 2010³⁹, son una muestra —puede decirse que *a posteriori*— del nivel de exigencia por parte de muchos de una mayor intervención y control por la ley sobre la creación, organización, financiación y funcionamiento de los partidos políticos. Y se señala que «a posteriori» porque para 2010 el número de países que en Europa habían adoptado una Ley de Partidos era ya considerable⁴⁰.

La ley decana en Europa sobre partidos políticos compareció en Alemania, en 1967, dieciocho años después de que entrase en vigor el mandato constitucional de realizarla⁴¹. Especialmente intervencionista y con fuerte influencia en el resto de Estados europeos⁴², esta Ley, junto con la de Finlandia (1970) y Austria (1974) forma parte de la denominada «primera ola» europea de leyes de partidos; leyes que trataban de formular las bases legales de unas organizaciones democráticas

38 KYZIRAKOS, E., «Law as Politics? An examination of the independence between law and politics in the German Federal Republic», op. cit., p. 2.

39 Comisión Europea para la Democracia a través el Derecho (Comisión de Venecia), *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos*, op. cit.

40 Según estudios recientes 18 países europeos han adoptado más de 130 normas que regulan de algún modo aspectos que tienen relación con la organización y funcionamiento de los partidos políticos; véase KYZIRAKOS, E., «Chronology of the legal regulation of political parties in European democracies», unpublished manuscript, en prensa, Universidad de Essex, cit por KYZIRAKOS, E., «Law an Politics...», op. cit., p. 3. De ellas, más de 20 son «leyes de partidos» en sentido estricto, CASAL-BÉRTOA, F., PICCIO, D.R. y RASHKOVA, E., «Party Law in Comparative Perspective», *op. cit.*, p. 4.

41 Las vicisitudes no fueron pocas; puede verse al respecto FLORES GIMÉNEZ, F., «Los partidos políticos en la República Federal Alemana», op. cit., pp. 131 y ss., y la bibliografía citada en la nota 5. La Ley ha sido modificada numerosas veces hasta nuestros días.

42 Obviamente, no en todos: piénsese en Italia, Francia o el Reino Unido (en éste acaba de reglarse el registro de partidos). Sin embargo, el impacto sobre los países europeos no ha dejado de tenerlo desde un principio, bien para reforzar una posición más intervencionista (sobre todo en las más recientemente creadas democracias europeas), bien para rechazarla; MÜLLER, W.C., y SIEBERER, U., «Party Law», en KATZ, R. y CROTTY, W. (eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage, London, 2006, pp. 435-445.

pero que, en buena medida, respondían a una preocupación creciente por las cuestiones relacionadas con temas de financiación⁴³.

La segunda ola, en la que se encontraría España y Portugal, respondió a la llegada a la democracia de los países del sur, y tenía cómo sustrato la necesidad no tanto de responder a la cuestión de la financiación (esa llegará más tarde) como la de controlar la creación y actividad (en principio muy débil) de los partidos en el nuevo contexto democrático. En ambos países las leyes fueron muy básicas, y útiles para articular el pluralismo partidista, pero solo contenían una regulación esquemática de los aspectos del régimen jurídico constitucional de los partidos⁴⁴, lo suficientemente flexible y abierta como para que las organizaciones no sintieran que existía una intromisión estatal en su derecho de autoorganización.

En cuanto a la tercera ola de legislación sobre partidos, está relacionada directamente con la caída del muro y la incorporación de los países del Este a las democracias liberales, a principios de los años noventa. Desde la Ley de Partidos húngara (1989), se fueron sucediendo la aprobación de leyes en Bulgaria (1990), Polonia (1990), Lituania (1990), Croacia (1993), Eslovaquia, República Checa (1993) (1993), Estonia (1994), Eslovenia (1994), Rumanía (1996), y ya en el siglo en curso en Ucrania (2001), Letonia (2006) y Serbia (2009). En casi todos los casos las leyes han abordado tanto las cuestiones relativas a la organización partidaria como los aspectos tocantes a su financiación. Fuera de los del este, otros dos países que se han incorporado en los últimos años a la lista de reguladores son el Reino Unido y Noruega, el primero para determinar exclusivamente el sistema de registro de los partidos, el segundo para regular su financiación.

Una mirada sobre el conjunto de leyes europeas que regulan los partidos nos muestra dos aspectos que son comunes a todas ellas. De una parte, aunque es claro que las legislaciones varían de unos estados a otros, hay coincidencia en que los aspectos comunes que más han preocupado a los legisladores son los temas relativos a la organización y funcionamiento interior de los partidos, así como los que afectan a su financiación (y los que menos, los que afectan a los partidos en su relación con el Parlamento y con el Gobierno). De otro lado, puede afirmarse que, con carácter general, el aumento de las legislaciones sobre partidos obedece o bien a una desconfianza originaria, o bien al creciente descontento con sus comportamientos, y, en consecuencia, a la intención de convertir a los partidos en organizaciones más democráticas y transparentes⁴⁵. Curiosamente, la legislación

43 En cualquier caso, tanto la ley finlandesa como la alemana son mucho menos intrusivas que la alemana, sobre todo en lo referente a las cuestiones de organización interna. CASAL-BÉRTOA, F., PICCIO, D.R. y RASHKOVA, E., «Party Law in Comparative Perspective», *op. cit.*, p. 5.

44 MONTILLA, J.L., «Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 12-13, 2003-2004, p. 583.

45 Un análisis pormenorizado de los aspectos que regulan las leyes de los partidos puede consultarse en CASAL-BÉRTOA, F., PICCIO, D.R. y RASHKOVA, E., «Party Law in Comparative Perspective», *op. cit.*, pp. 9 y ss.

española es considerada por muchos autores entre las que albergan un más alto nivel de regulación de los partidos políticos, pues abarcaría las tres magnitudes o dimensiones que, a grandes rasgos, suelen considerarse al respecto: normativa *restrictiva*, dirigida a restringir algún tipo de actividad partidaria, o a prohibir ciertos elementos ideológicos; normas *organizativas*, relativas a registro, militancia o procedimientos democráticos; y normativa *sancionadora*, que pone en manos del Estado la posibilidad de castigar a los partidos (ilegalizándolos fundamentalmente) en determinados casos⁴⁶.

3. La Ley 6/2002, de Partidos Políticos, manteniendo lo insuficiente

Entonces, ¿la legislación española es muy intromisiva, o no tanto? Si, dejando aparte la relativa a la financiación, atendemos al planteamiento de la Ley de Partidos vigente, la conclusión debería ser negativa.

De entrada, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP), recuerda su naturaleza bifronte —social y estatal— al afirmar que «*aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución...*». De ello deduce que «*... cuanto mayor es el relieve del sujeto y su función en el sistema, más interés tiene el Estado de Derecho en afinar su régimen jurídico...*», y concluye que «*... hay, en fin, en nuestro caso, una coincidencia general sobre la carencia de la legislación actual a la hora de concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes. Tanto en lo que se refiere al entendimiento de los principios democráticos y valores constitucionales que deben ser respetados en su organización interna o en su actividad externa, como en lo que afecta a los procedimientos para hacerlos efectivos*». Esta reflexión parecía acertada después de más de veinte años de vigencia de una ley preconstitucional, la Ley 54/1978, que había cumplido su función pero que, pese a la falta de convicción de los propios interesados, necesitaba a todas luces una actualización⁴⁷.

Así que de las propias palabras del legislador se colige que, al menos hasta el año 2002, la legislación sobre los partidos resultaba insuficiente. Lo curioso es que, tras esta «prometedora» esta introducción, la LOPP solo dedica tres artículos a la organización y el funcionamiento interno (artículos que, por lo demás, son

46 KARVONEN, L., «Legislation on Political Parties: A Global Comparison», *Partu Politics*, 13/4, pp. 443-444; cit en CASAL-BÉRTOA, F., PICCIO, D.R. y RASHKOVA, E., «Party Law in Comparative Perspective», *op. cit.*, p. 16.

47 BLANCO VALDÉS, R., *Las conexiones políticas. Partidos, Estado y Sociedad*, Alianza, Madrid, 2001, pp. 198 y ss.

bastante genéricos), centrándose en realidad en las cuestiones relativas a las actividades (art.9) que puedan dar lugar a la «disolución o suspensión judicial de los partidos políticos» (Cap.III, arts.10 a 12), y dejando a los estatutos (es decir a la libre voluntad organizativa del partido) la capacidad de regular en detalle la estructura y funcionamiento de la organización⁴⁸. Puede decirse, por tanto, que a lo que la Ley 6/2002 se dedica es a introducir (siquiera atenuadamente) la «democracia militante» en nuestro ordenamiento jurídico y, consecuentemente, un procedimiento extrapenal dirigido a ilegalizar y disolver partidos políticos⁴⁹, pero que no resuelve esa reconocida carencia normativa sobre su organización y funcionamiento. La postura del Tribunal Constitucional en la STC 48/2003, al resolver el recurso de inconstitucionalidad contra la LOPP, según la cual en este momento histórico más que regular la organización, funcionamiento y actividad de los partidos, la legislación debía proteger el régimen pluralista frente a los que pretenden desvirtuarlo por medios violentos, resulta no solo poco convincente⁵⁰, sino que contradice el propio punto de partida del legislador («*hay una coincidencia general sobre la carencia de la legislación actual a la hora de concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes*»), y la opinión de una parte importante de la doctrina.

De hecho, en los últimos meses —y como se verá en el siguiente apartado— se ha venido desarrollando en el ámbito académico y político la idea de que debe elaborarse una nueva ley sobre partidos políticos. De hecho, la asociación *Foro + Democracia* ha planteado un proyecto de ley articulado que ha podido discutirse en las redes sociales que ha producido un importante debate en ámbitos universitarios y políticos, que ha dado lugar a una versión revisada y que puede consultarse en la web⁵¹.

48 La intención del legislador, revelada también en la Exposición de Motivos, es «conjugar el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos a través de sus estatutos, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de principios democráticos en su organización interna y en el funcionamiento de los mismos», lo que lleva a concluir a Oliver Araujo y Calafell Ferrá que, en realidad, son los estatutos los llamados a regular en detalle la estructura y el funcionamiento de cada partido, eso sí, con observancia de los (flexibles) imperativos constitucionales y legales, OLIVER ARAUJO, J. y CALAFELL FERRÁ, V.J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad político-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 137, 2007, p. 15.

49 MONTILLA, J.L., «Algunos cambios en la concepción de los partidos...», op. cit., p. 562. Comentarios sobre la LOPP pueden consultarse, por ejemplo, en los trabajos de García Guerrero, J.L., *Escritos sobre partidos políticos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 230 y ss.; FERNÁNDEZ SEGADO, F., «Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional, Revista Foro, núm. 0, 2004, pp. 179-225; MARTÍN DE LA VEGA, A., «Los partidos políticos y la Constitución de 1978. libertad de creación y organización de los partidos en la Ley Orgánica 6/2002», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario, 2004, pp. 201-228; CATALÀ I BAS, A.H., «Las sentencias del Tribunal Constitucional en los casos Bildu y Sortu y el fin de ciclo de la Ley Orgánica de Partidos Políticos. Propuestas de reforma», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 459-576.

50 MONTILLA, J.L., «Algunos cambios en la concepción de los partidos...», op. cit., p. 583.

51 La página del Foro es <http://www.mas-democracia.org/>, y todo lo relativo a la propuesta, elaboración, discusión y producto final de una Ley de Partidos, en http://www.mas-democracia.org/ley_de_partidos

IV. NECESARIA CORRECCIÓN DEL ESPACIO POLÍTICO DE LOS PARTIDOS

Decíamos al principio de este estudio que, en la actualidad, la posición de los partidos políticos en España estaba sometida a una reconsideración que, probablemente, había de tener impacto (también aunque no solo) en el alcance de su regulación jurídica. Esa nueva mirada se justificaba en tres argumentos que podrían resumirse así. En primer lugar, existe la creciente convicción de que los partidos políticos, si bien cumplen las funciones atribuidas por la Constitución y las leyes, no las cumplen adecuadamente; y no lo hacen porque, o bien no deberían tenerlas atribuidas, o porque por sí solos no pueden realizarlas correctamente. En segundo lugar, la sociedad ha asumido que buena parte de la corrupción política que está afectando seriamente a las bases del sistema democrático se esconde y desarrolla al amparo de las organizaciones partidistas. Por último, va en aumento el número de ciudadanos que, más o menos organizadamente, manifiesta interés en la participación en los asuntos de interés público. Un deseo de participación ciudadana que, al menos al nivel más local o cercano, no se reduce a la exigencia de cuentas y al control, sino que también propone la intervención en la discusión, elaboración y propuesta de las normas y las políticas públicas.

1. Los partidos cumplen defectuosamente sus funciones

Hablando sobre los partidos políticos, Cotarelo decía en los años noventa que «en nuestra sociedad está claro que la importancia y el prestigio de que gozan los fenómenos, las actitudes, las asociaciones y cualesquiera otras realidades está en relación directamente proporcional a su funcionalidad, es decir, a su eficacia práctica a la hora de llevar a cabo determinados cometidos que se juzgan necesarios»⁵². Pues bien, transcurrían los años sesenta cuando Kirchheimer ya ponía en duda la capacidad de los partidos «atrapalotodo» (*catch all party*) de cumplir las funciones que los sistemas constitucionales esperaban de esas organizaciones políticas; de esta manera: «la cuestión radica en si esta participación limitada que el partido de todo el mundo ofrece a la población, si este llamamiento a participar racional y desapasionadamente en la vida política, a través de los pocos canales sancionados, conseguirá cumplir su función... Desde que los electores no están sometidos a la disciplina del partido de integración pueden, mediante sus votos rápidamente cambiantes y mediante su apatía, transformar el sensible instrumento que es el *catch all party* en algo que resulte demasiado vasto para servir de nexo con los titulares del poder de la sociedad»⁵³. Entroncando con esta idea,

52 COTARELO, R. *Los partidos políticos*, op. cit., p. 90.

53 KIRCHHEIMER, O., «The transformation of the Western European party systems», op.cit, p. 200.

Gómez Yáñez afirma que «los partidos *catch all*, o más aún, los *cartel parties*, son demasiado vagos, demasiado profesionalizados y demasiado cerrados para captar el impulso, las nuevas demandas de la sociedad... Kirchheimer previó que en un momento de tensión social estos partidos podrían no ser útiles para canalizar las demandas de cambio». Y defiende la necesidad de «adaptar estos partidos burocratizados a la sociedad de la segunda década del siglo XXI», es decir, a la sociedad de las redes sociales, de Internet, de un porcentaje elevado de ciudadanos con un alto nivel de instrucción, etc.⁵⁴ Quizás quepa añadir que, además de la inadaptación a la sociedad del siglo XXI, ha sido la crisis económica la que ha golpeado más fuerte a la aceptable y cómoda consideración crítica que los ciudadanos tenían sobre los partidos políticos.

Sea como fuere, en los últimos años, y coincidiendo con una coyuntura económica muy desfavorable, los representados parecen haber descubierto que los partidos no han cumplido ni están en condiciones de cumplir adecuadamente su función básica, la que se deduce de su propio ser o naturaleza bipolar, a saber, servir como enlaces o correas de transmisión entre las aspiraciones de los ciudadanos y las decisiones políticas que se adoptan por los poderes públicos. Esta actividad «relacionadora»⁵⁵, principal y previa, se lleva a cabo por medio de la realización de ciertas funciones específicas, las llamadas «funciones sociales» de los partidos, como la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político, y las denominadas «funciones institucionales», a saber, el reclutamiento y selección de las élites, la organización de las elecciones, y la organización y composición del Parlamento, del Gobierno y de otros órganos constitucionales⁵⁶.

De entrada, cabe poca duda de que la función de socialización política, más propia de partidos de izquierda que de partidos burgueses, se fue diluyendo a lo

54 GÓMEZ YÁÑEZ, J.A., «Prólogo» a Gutiérrez-Rubí, A., *Otro modelo de partido es posible. La modernización de los partidos socialdemócratas*, Fundación Ideas, Madrid, 2013, pp. 3-8. Una adaptación que se correspondería con algunas cuestiones como las siguientes: «¿Cómo armonizar la tensión política de estas nuevas generaciones de ciudadanos con estas estructuras burocratizadas?, ¿cómo engarzar los ordenadores con las viejas sedes pobladas de sillas de madera, tapetes y de añejos carteles descoloridos?, ¿cómo compatibilizar una sociedad en cambio acelerado con las formas pautadas por rancios estatutos pensados a primeros del siglo XX?, ¿cómo engarzar la participación intensa pero intermitente de la nueva sociedad con formas de afiliación que se pretenden permanentes, pero en el fondo son pasivas y adheridas a fórmulas burocráticamente inocuas: ir a reuniones, votar a comités, votar a representantes a oscuros congresos cada cuatro años —nada más hace un afiliado activo—, todo ello circunscrito al barrio?, ¿cómo conectar simplemente las viejas sedes a Internet?, ¿disponen estas sedes de bares o conexión wifi?, ¿cómo intercalar ideas propias de un mundo acelerado en el esclerotizado mundo de los equilibrios internos?. Dicho de forma más abierta: ¿a quiénes prefieren como afiliados estos partidos?

55 La que supone servir de enlace entre sociedad y Estado, COTARELO, R., *Los partidos políticos*, op. cit., p. 131.

56 Ibidem, pp. 91 y ss. Sobre las funciones de los partidos políticos puede consultarse, además de la obra de Cotarelo (pp. 87 y ss.), los textos de ALMOND, G. y BINGHAM POWELL, G., *Comparative Politics: A Development Approach*, LITTLE, BROWN & CO., BOSTON, 1966, p. 114; ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L., *Los partidos políticos en la España actual*, op. cit., p. 18; o GONZÁLEZ CASANOVA, J.A., *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Vicens, Barcelona, 1980, pp. 321 y 322.

largo del siglo XX hasta quedar reducida a la existencia de fundaciones dirigidas a la documentación e investigación más o menos científica (hoy puestas en duda por su dudoso modo de financiación). No así la función de movilización y expresión de la opinión pública, que sigue vigente, aunque muy determinada por intereses que difícilmente pueden calificarse de generales o públicos.

Precisamente, es la representación de intereses la función de los partidos que en la actualidad recibe un mayor grado de escepticismo social. En principio, se entiende que las organizaciones partidistas tienen el cometido, en sociedades especialmente complejas, de agregar y jerarquizar intereses, un cometido que debe quedar plasmado en un texto programático que puede ser conocido por los ciudadanos — electores. En el modelo *catch all party*, vigente en la actualidad, los partidos suman intereses que en ocasiones no son complementarios, difícilmente encajan y resulta complicado implementar. Aún así, el problema mayor puede no ser éste, sino la representación de intereses ocultos (lo que se incluiría en la noción de «política invisible» tan vinculada a los partidos y definida por Sartori⁵⁷) ajenos a la valoración de los representados. Estas circunstancias explican que, en no pocos casos, cuando se toman las decisiones políticas, los intereses proclamados no son atendidos (sea por imposibilidad económica, por cálculo político o por cualquier otra circunstancia) con arreglo a los compromisos adoptados por los programas electorales. En este sentido, la función de representación de intereses se debilita, y el partido se convierte, para dicha función, en un instrumento inútil.

En cuanto a la función de «reclutamiento y selección de elites», cabe distinguir el cometido formal del material o de calidad. Así, es cierto que la renovación pacífica de las elites gobernantes es un puntal básico del sistema democrático, y que su reclutamiento por parte de los partidos políticos contribuye a dar estabilidad a los sistemas desde el punto de vista de la profesionalización de la política⁵⁸. Sin embargo, la perspectiva exclusivamente formal de la función puede no tener en cuenta una cuestión muy relevante, y es que no solo se trata de que las elites circulen pacíficamente, sino que, además, tengan el perfil (actitud política, preparación técnica, exentos de incompatibilidades, de moralidad «aceptable») adecuado para el cargo que van a ocupar. En este sentido, que la formación y composición de los principales órganos del Estado no es sino una patrimonialización de los cargos por los partidos (en lugar de una selección de los mejores para cubrirlos)⁵⁹, es algo sobradamente público y conocido. Por eso,

57 SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1992.

58 COTARELO, R. *Los partidos políticos*, op. cit., pp. 107 y 108.

59 Por ejemplo, BLANCO VALDÉS, R. *Las conexiones políticas. Partidos, Estado y Sociedad*, op. cit., p. 139. Para el autor es necesario terminar con «el congelamiento burocrático de las elites representativas», una situación favorecida por las casi ilimitadas posibilidades que éstas tienen tanto de permanecer en los cargos como de acumularlos. La democracia es, entre otras cosas, una forma de organizar la circulación de elites y su renovación, por lo que para que exista democracia no basta con que los dirigentes sean elegidos mediante procedi-

la percepción social sobre el grado de calidad con que en los últimos años los partidos han llevado a cabo esta función (no solo en relación con el Parlamento y el mismo Gobierno, sino para organismos tan fundamentales como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, o la Comisión Nacional del Mercado de Valores...) es razonablemente negativa.

Esta percepción negativa funciona, además, como alimento del escepticismo sobre otra de las funciones esenciales de los partidos: la organización de las elecciones y la oferta electoral. Pérez Royo subrayó hace ya un tiempo la existencia una conciencia social de que los partidos «han secuestrado una función esencial de la democracia» (la oferta electoral), y que sería un loable avance democrático extender la selección de candidatos a un número mayor de ciudadanos. La enorme expectación, dentro y fuera del partido, que en su momento (hace ahora veinte años) provocaron las elecciones internas del PSOE, los sorprendentes resultados de las mismas, así como la recuperación en nuestros días de la idea según la cual los ciudadanos deben intervenir activamente en todo el proceso de selección, refuerzan los argumentos que sostuvieron y sostienen esta tesis⁶⁰. Por lo demás, la cartelización de los partidos permite a éstos abusar de una posición hegemónica para cerrar acceso a los competidores (a otras opciones democráticas) y, en consecuencia, para asegurar una cierta alternancia en el reparto del poder⁶¹. Sólo la enorme debilidad de las instituciones y de las organizaciones partidistas mayoritarias han dado opción a que un partido nuevo tenga opciones reales de ocupar espacio político de poder⁶².

Si a este cúmulo de percepciones negativas (algunas quizás desproporcionadas, pero en cualquier caso acertadas en su base) se añade la convicción por parte de los ciudadanos de que las organizaciones partidarias son las mayores responsables de la corrupción generalizada de la cosa pública⁶³, no es extraño que la des-

mientos democráticos; también deben asegurarse posibilidades de revocación o limitaciones de los mandatos; también en «La democracia y el poder de los partidos», *Claves de Razón Práctica*, núm. 63, 1996, p. 28. El poder que por esta vía puede llegar a acumular un partido queda demostrado en el artículo de GAREA, F., «El partido más poderoso de la democracia», *El País*, 22 de junio de 2013.

60 PÉREZ ROYO, J., «La raíz del problema», en *El País*, de 17 de marzo de 1994, especial *Temas de nuestra época: el cónclave socialista*, pp. 6 y 7.

61 Resulta interesante la revelación que nos hace Juan Rodríguez Teruel en su artículo «Cada dos días se crea un partido en España», *Agenda Pública*, 26 de mayo de 2014, un enunciado que nos indica, más allá del escaso éxito de las organizaciones nuevas, el profundo cuestionamiento de los grandes partidos, fundamentalmente en la «arena local». Sobre la desafección política y el surgimiento y desarrollo de partidos populistas y xenófobos nos avisa MARAVALL, J.M., «En el túnel», *El País*, 24 de mayo de 2013.

62 El barómetro del CIS de octubre situaba a tres partidos con posibilidad de gobernar: PP, PSOE y Podemos.

63 La corrupción en España es corrupción política, no funcional o administrativa; así VILLORIA MENDIETA, M., «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», *Reis* núm. 138, abril-junio 2012, pp. 109-134; puede verse también, del mismo autor, *La corrupción política*, Síntesis, Madrid, 2006. Según el último Barómetro del CIS (noviembre) la corrupción es el segundo motivo de preocupación de los españoles, y los políticos y los partidos alcanzan la cuarta posición en el *ranking* (con una clara tendencia al

confianza y el resentimiento social sean el resultado final de la suma. En fin, la realidad es que se ha producido un alejamiento de los grandes partidos (los que han sido de referencia desde la transición democrática), no solo de la socialización política (fruto de su propio desarrollo como organizaciones), sino del mínimo aprecio o consideración como instituciones que cumplen eficazmente sus funciones en el sistema democrático. Estas circunstancias exigen una reflexión (ya muy elaborada en distintos espacios académicos y políticos) y una decisión sobre la permanencia o reubicación de los partidos en el espacio político de la participación democrática. Más aún cuando cada vez son más las voces, ciudadanas pero también institucionales, que reclaman la necesidad de hacer espacio a la democracia participativa.

2. La sociedad participativa y el *resituamiento* de los partidos

En el sistema constitucional español, la participación democrática fuera de los partidos y las elecciones (más allá de las libertades asociadas a la expresión, la reivindicación y la protesta), carece de instrumentos especialmente eficaces⁶⁴. Y dejando a un lado su limitada regulación constitucional, ni el referéndum, ni el derecho de petición, ni la iniciativa legislativa popular han sido desarrollados por el legislador (los legisladores, tampoco los autonómicos) con lo que podría llamarse «convicción participativa», más bien con recelo y escepticismo. Los motivos ya fueron explicados en su momento: primero porque el deseo del constituyente era fortalecer a los partidos y a la representación como elementos centrales del sistema; después, porque aquéllos, una vez alcanzada la hegemonía, se han resistido tanto a ser regulados con mayor rigor como a compartir espacios de decisión con otros colectivos sociales. Ciertamente, la vertiente social del Estado reactivó una sociedad civil hasta entonces sojuzgada, que desde entonces dirigió sus reclamaciones a los poderes públicos y a las instituciones, pero siempre bajo el creciente y estricto control de los partidos.

Como ya ha sido comentado, en los últimos años el sistema político ha visto cómo la lógica electoral ha desplazado a la lógica de la representación, cómo los partidos han ido dejando de cumplir eficazmente sus funciones y cómo, de forma

alza). Por otra parte, en el último *Índice de Percepción de la Corrupción* publicado por Transparencia Internacional, España ha sido el segundo país del mundo que más ha empeorado en su valoración relativa a la corrupción. Puede verse al respecto BARRIO, A., «Corrupción: la reputación de España cotiza a la baja», *Agenda Pública*, 6 de diciembre de 2014.

⁶⁴ Sobre la participación política en la Constitución española, entre otros autores, pueden consultarse AGUIAR DE LUQUE, L., «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en TRUJILLO, G., LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. (dirs.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, CEPC, Madrid, 2000.; CUESTA LÓPEZ, V., *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Civitas, Madrid, 2008; o el «clásico» de RAMÍREZ, M., *La participación política*, Tecnos (Temas clave de la Constitución Española), Madrid, 1985.

paralela a la creciente desconfianza ciudadana sobre las organizaciones partidistas, la sociedad ha ido movilizándose hacia un creciente interés y deseo de participación política. Una participación ciudadana que, fundamentalmente en el nivel más local o cercano, que es donde tiene más sentido⁶⁵, no se contenta con la que se refiere a la exigencia de cuentas y al control, sino que también exige la intervención en la discusión, elaboración y propuesta de las normas y las políticas públicas⁶⁶.

Si se parte de un planteamiento que no oponga *representación y participación* (oposición que en un sistema democrático moderno solo puede entenderse desde posiciones ideológicas o estrategias de poder), se advertirá que los movimientos sociales que ejercen la participación pueden ser especialmente útiles como limitadores o «equilibradores» del poder hegemónico, autocomplaciente y desorientado que hoy rige la práctica de los partidos políticos⁶⁷.

En esa dirección, la participación democrática exigible, útil, no *mistificada*, debe contar con mecanismos de información y de diálogo con la Administración; debe poder intervenir en las fases de propuesta, discusión, decisión y seguimiento de las cuestiones de interés público; debe disponer de mecanismos participativos de diferente alcance y diseño según el campo y el tema de que se trate⁶⁸. Por otra parte, la participación democrática, si se desea útil para el sistema, debe contribuir al «desvelamiento de los mecanismos del *liberalismo coactivo*», (entendiendo por tal las acciones del capital que reducen el campo real de las decisiones de los aparatos del Estado y de las opciones políticas democráticas), es decir, debe contribuir a «introducir en la sociedad civil prácticas que *liberen* a las instituciones de las imposiciones de los poderes privados»⁶⁹, imposiciones que en no pocos casos llevan aparejadas historias de corrupción.

Además, una participación democrática de este perfil habrá de revolucionar (ya lo está haciendo) el sentido constitucional de la exigencia de organización y funcionamiento democráticos de los partidos. En efecto, hasta hace poco, cuando se hablaba de democracia interna, la mirada se dirigía exclusivamente a los aspectos

65 Lo relevante para movimientos y formas de participación no puede ser *la voluntad* de enfrentarse a la *globalidad abstracta del mundo* o a sus desdichas, sino *la capacidad de intervenir crítica y conscientemente sobre fragmentos concretos de ese mundo*, contribuyendo con propuestas prácticas y morales a su recomposición, con la pretensión de percibir, a través de ello, la totalidad. Porque la totalidad, valga la paradoja, también puede ser parcial: esta es la esencia de la dialéctica entre el pensar global y el actuar local en tiempos de incertidumbre, ALCARAZ RAMOS, M., «La complejidad y la incertidumbre en la globalización ...», op. cit., p. 264.

66 Sobre este punto, una breve síntesis del origen de los movimientos sociales y su creciente protagonismo en la actualidad, vale la pena consultar la información, los comentarios y la bibliografía citada por PRESNO LINERA, M., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, op. cit., pp. 237 y ss.

67 ALCARAZ RAMOS, M., «La complejidad y la incertidumbre en la globalización ...», op. cit., p. 263.

68 Y es en este aspecto donde debe trabajarse con mayor insistencia, pues el problema real de la participación aparece cuando hay que «proponer una configuración jurídica para la democracia participativa», RUBIO NÚÑEZ, R., «La guerra de las democracias», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 16, junio 2007, p. 92.

69 ALCARAZ RAMOS, M., «La complejidad y la incertidumbre en la globalización...», op. cit., p. 267.

tos internos de la organización, es decir, a su estructura y a la relación que se establece entre afiliados — militantes — órganos del partido — representantes (como mucho se incorporaban los simpatizantes)⁷⁰. Sin embargo, hoy la llamada democracia interna ya no puede ser considerada en los mismos términos, pues se está viendo desbordada por una parte de la ciudadanía que trata de ocupar un escenario político que la incluye, fundamentalmente en aquello que se refiere al reclutamiento político o selección de líderes, tanto internos como los que habrán de ocupar cargos públicos, como en lo relativo a la rendición de cuentas.

Todo lo anterior exige un *resituamiento* de los partidos políticos. Un resituamiento que no pasa por el ostracismo, pero sí por la necesidad de que «hagan sitio», de que compartan escena con otros actores de la sociedad organizada, así como por la necesidad de que sus acciones —dentro y fuera de la organización— estén sometidas a un control mayor y más participativo por parte de los ciudadanos. Los partidos ya no son portadores privilegiados de soluciones y alternativas y no pueden seguir aspirando a monopolizar todo lo público⁷¹, por ello deben admitir una mayor competencia y una mayor fiscalización democráticas. Deben admitir un resituamiento que, al menos en parte, habrá de ser propiciado por la legislación, no solo la relativa directamente a los partidos políticos (legislación electoral, parlamentaria, de transparencia y participación ciudadana...), pero sí empezando por ella⁷².

3. Una nueva Ley de Partidos

Se ha dicho acertadamente que las reformas legislativas referentes a los partidos no son, dado su predominio en el Parlamento, sino autocorrecciones, y que por deseables que resulten en interés de la democracia, pocas posibilidades tienen de ser llevadas a la práctica si afectan a sus intereses orgánicos y son interpretadas desde su perspectiva como pérdida de posiciones de influencia o bases de poder⁷³.

Desde una perspectiva exclusivamente estratégica resulta comprensible que los partidos —en realidad quienes los controlan desde los órganos de dirección—

70 Puede verse NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Democracia interna y partidos políticos*, op. cit., y FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit.

71 SUBIRATS, J., «¿Crepúsculo de los partidos?», *El País*, 21 de abril de 2013.

72 Defiende esta idea de forma contundente, por ejemplo, GÓMEZ YÁÑEZ, J.A., «Lo más urgente es la ley de partidos», *El País*, 13 de febrero de 2013. También GUTIÉRREZ RUBÍ, A., «Queremos legislar», *El País*, 24 de abril de 2013; NAVARRO, J., «Mejores partidos para salir de la crisis», *El País*, 14 de mayo de 2013; PIQUÉ, J. y SEVILLA, J., «Reparar el motor de la democracia», *El Mundo*, 17 de mayo de 2013; o DE LA NUEZ, E., «La democracia, en su sitio», *El Mundo*, 24 de mayo de 2013.

73 Así, PRESNO LINERA, M., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, op. cit., p. 223. O dicho más directamente: «...es obvio que ningún partido tenderá todavía a revolverse contra los pilares en que se fundamenta su propio relieve en el sistema», LÓPEZ AGUILAR, J.F., «Notas sobre la aportación de la justicia constitucional a la integración del régimen jurídico de partidos en España», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, p. 107.

se nieguen a acometer seriamente la redacción de una ley en la dirección que viene señalándose. Sin embargo, por más que desde la pura lógica del juego político pueda entenderse tal actitud, no por ello resulta menos contraria a la voluntad constitucional. Si como resultas del artículo 9.2 CE los poderes públicos adquieren la obligación de remover los obstáculos para que la igualdad y libertad de los individuos sea real y efectiva, así como facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, parece obvio que, a la vista de la crisis constitucional y de representación que (treintaicinco años después) vive el sistema, el Legislador debería de tomarse en serio, entre otras, la elaboración de una nueva Ley de Partidos dirigida a procurar aquella igualdad y facilitar esa participación de los ciudadanos.

No se trata de redactar una ley que reglamente al detalle todos los aspectos de la vida partidaria, labor que, además de inconstitucional, resultaría inútil por ineficaz. Se trata de debatir los aspectos de una norma que determine y organice las funciones vitales de la vida de los partidos, funciones que tienen que ver sin duda con su democracia interna pero no solo, pues al ser «organizadores de *casi* todas las fases del funcionamiento del sistema democrático»⁷⁴, son todas sus competencias fundamentales las que deben ser reguladas. Desde una perspectiva amplia, una nueva Ley de Partidos debería profundizar en la organización y funcionamiento de las organizaciones partidarias, y poner unas bases más precisas en materia de financiación⁷⁵.

Por lo que se refiere al primer aspecto (organización y funcionamiento de los partidos), la nueva Ley debe incidir en su democratización, lo que significa decir en su transparencia, en su apertura a la ciudadanía, en una mayor protección efectiva de los derechos de los afiliados, y en una mayor capacidad de control por su parte de las actividades de la dirección. Así, cabría exigir por Ley que la regulación estatutaria contuviera previsiones como las siguientes:

- Acotar los periodos de control, información y rendición de cuentas de los órganos principales de los partidos. (Por ejemplo; prever los congresos cada dos años y las reuniones de los órganos de control de las direcciones y los parlamentos internos —como Juntas Directivas, Comités Federales o Regionales...— cada cuatro meses).
- Exigir el establecimiento de mecanismos exhaustivos, rigurosos y eficaces de transparencia e información permanentes, hacia los afiliados y hacia la

74 BLANCO, R., «La democracia y el poder de los partidos», *Claves de Razón Práctica*, núm. 63, 1996, p. 27.

75 Lo que a continuación se propone es, en buena medida, fruto de los debates e intercambios de ideas generados en la asociación Foro + Democracia que, como se ha citado a principio de este artículo, ha dado lugar a una propuesta legislativa sobre regulación de los partidos en España, y en la que ha participado activamente el autor de este artículo. Puede consultarse la página del Foro en <http://www.mas-democracia.org>, y todo lo relativo a la propuesta, elaboración, discusión y producto final de una Ley de Partidos, en http://www.mas-democracia.org/ley_de_partidos. También, en el mismo marco del debate (y en la misma página web) puede verse las «50 Propuestas para mejorar el funcionamiento de nuestra democracia».

ciudadanía en general, en forma de *open data*. (Esta apertura de datos debe incluir desde los estatutos de cada partido y las resoluciones políticas, hasta los detalles de su financiación, presupuestos y gastos reales, contrataciones, detalles relativos a sus congresos y reuniones, agenda de cargos electos, etc.).

- Profundizar, a través de nuevos mecanismos y utilizando las nuevas tecnologías de la información, en el derecho de participación de los afiliados, favoreciendo y garantizando su implicación en la iniciativa, discusión y elaboración de las principales propuestas políticas del partido. (A través de consultas directas sobre cuestiones de relevancia política; garantizando el derecho a ser votante y candidato para cualesquiera de los cargos y órganos que deban ser elegidos, tanto de la organización como de cargos públicos; protegiendo el derecho al voto secreto; reconociendo el derecho a crear corrientes internas; previendo elecciones primarias para los órganos más relevantes del partido...).
- Determinar los procedimientos internos de exigencia de responsabilidades a los afiliados, para que en ningún caso se produzca indefensión. (Debe poder conocerse previamente el procedimiento formal, éste debe cumplir estrictamente el trámite de audiencia y la motivación de la resolución, el comité de garantías o disciplina debe estar formado por personas ajenas a los órganos de dirección del partido).
- Garantizar la protección de los derechos de los afiliados frente a los órganos del partido mediante un recurso ante la jurisdicción ordinaria, preferente y sumario. (Sería conveniente establecer un procedimiento de revisión judicial de las decisiones de los partidos que afecten a los derechos fundamentales de los afiliados, un procedimiento de amparo ordinario de los previstos en el artículo 53.2 CE, que garantizase una decisión rápida al menos sobre los aspectos formales de los estatutos que, incumpliendo-se por los órganos de dirección de los partidos, vulnerasen los derechos más relevantes para sus miembros).
- Ordenar que la elección por los partidos de los candidatos a cargos representativos se realizará por elecciones primarias abiertas, con procedimientos claramente determinados por la norma legal y por los estatutos. (Al menos los candidatos a presidir los ejecutivos de los distintos niveles de poder —presidencia del Gobierno central, presidencia de las Comunidades Autónomas y Cabildos insulares, así como alcaldías de poblaciones de un cierto tamaño— deberían estar avalados por el apoyo de la ciudadanía no militante en los partidos).
- Consideración de los programas electorales como una especie de «contratos con la ciudadanía», con rendición de cuentas periódica, y en todos los niveles territoriales. (Los ciudadanos deben tener el derecho a que los partidos rindan cuentas a la sociedad, al menos anualmente, sobre el cumplimiento o incumplimiento de las propuestas de sus programas)

Por lo que se refiere a la financiación de los partidos, la Ley podría dejar claros los aspectos más relevantes de su régimen. Con disposiciones como las siguientes:

- Establecimiento de unos principios de rendición de cuentas y de transparencia presupuestaria claros. (Publicación completa y comprensible de sus presupuestos; informes de auditoría externas independientes; sometimiento a la legislación sectorial y de transparencia vigentes).
- Establecimiento de unos principios claros sobre la financiación. (Prohibición de donaciones anónimas, en metálico y en especie, así como de donaciones directas o indirectas por parte de empresas o entidades con ánimo de lucro tanto a los partidos como a las entidades o fundaciones que dependan directamente de ellos; prohibición de concesión de créditos en condiciones preferenciales respecto al mercado y de condonación de deudas; publicación exhaustiva e inmediata de ingresos públicos y donaciones privadas...).
- Creación en la estructura de los partidos de un órgano con las funciones de una «comisión de auditoría». (Su función sería la de establecer una auditoría permanente de sus fondos públicos y privados, velando por el cumplimiento de los más exigentes niveles de legalidad, oportunidad y transparencia de sus cuentas).
- Establecimiento de mecanismos efectivos de sanción en caso de incumplimiento de las normas relativas a la transparencia y a la financiación legal.

V. RECAPITULACION: HACIA UN NUEVO EQUILIBRIO

Resulta difícil determinar si el momento de grave desilusión y desconfianza que en la actualidad afecta a los partidos es pasajero, por estar fundamental o mayoritariamente vinculado a la crisis económica, o se trata de una crisis profunda de legitimidad que no se resuelve con mejoras económicas para la población y con la búsqueda racional de votos⁷⁶. No obstante, independientemente de cómo el futuro resuelva esta duda, es necesario admitir que la evolución de las fuerzas políticas en liza tras la Segunda Guerra Mundial (en España tras la restauración de la democracia en 1978) ha dado lugar a una transformación del escenario político que, si se pretende mantener el sistema con contenido, debe propiciar algunos cambios importantes a nivel constitucional. Entre esas adaptaciones figura la de los partidos políticos en una posición destacada.

76 VILLORIA, M., «La crisis de legitimidad de los partidos políticos ¿coyuntural o permanente?», *The Economy Journal.com*, 13, julio, 2014. Puede consultarse en <http://www.theeconomyjournal.com/es/noticias/2014/07/2014-07-30-manuel-villoria.-67242.php>

En su momento, los partidos fueron constitucionalizados rompiendo con la tradición intelectual que los conceptualizaba como representantes de intereses particulares y limitados, situándolos no sólo de manera simbólica, sino también en la práctica, en el centro neurálgico de los sistemas democráticos. Esa decisión los ubicó en una posición privilegiada, en la frontera de dos ámbitos diferentes, el del Estado y el de la sociedad, y entre otras muchas cosas dio lugar a una posición intelectual que los consideraba ajenos al ajustado corsé del Estado de Derecho, ajenos al menos en parte.

Partiendo del contexto relatado en este artículo, quizás haya llegado el momento de romper de nuevo con una tradición intelectual, en este caso con la que sitúa a los partidos políticos como centro solar de la galaxia política democrática, y exigir de ellos (del Legislador y, llegado en su caso, del propio constituyente) un resituamiento que reequilibre su posición dentro del concurso de fuerzas políticas democráticas que dan legitimidad al sistema.

Ciertamente la adaptación, la apertura, el compartir escenario, así como el sometimiento a mayores controles en su funcionamiento, no van a resultar tareas fáciles para los partidos políticos. Sucede que los partidos tradicionales sienten que conocer la solución (por lo menos parte de ella) a la difícil posición en la que se encuentran (desconfianza profunda entre los ciudadanos) no resuelve «su» problema, pues temen que aquella apertura, si es real, los acabe convirtiendo en irrelevantes o minoritarios. No hay que olvidar que a la conflictividad interna que para los partidos supone una apertura democrática, debe añadirse el aprovechamiento de la misma por los enemigos políticos, y debe sumarse la vinculación con las entidades financieras, que no suelen ser amigas de las operaciones de alto riesgo. Por su parte, los partidos ‘modernos’ lo tienen aparentemente más fácil. Primero porque la mayoría de sus militantes y simpatizantes «se lo creen», creen en la posibilidad y necesidad de la apertura a la participación ciudadana, la transparencia y la democracia interna de sus partidos. Después, porque su recorrido temporal es menor, y no se han visto sometidos a las inclemencias de la política real (inclemencias entre las que destacan la distribución de candidaturas y los cargos institucionales, así como las posibles corrupciones o corruptelas que antes o después aparecen vinculadas a aquéllos).

Sea como fuere, resulta patente que los partidos políticos no cumplen hoy satisfactoriamente con las funciones que la Constitución y las leyes les atribuyen, y no cumplen con ese sentido de la política en democracia que es la relación y el control de los ciudadanos sobre el Estado y las élites que eligen para que les gobiernen. Este estado de cosas, anticonstitucional de facto, debe ser revertido. Una sociedad como la española, conectada y con una mayor capacidad de participación, debe desterrar esa realidad según la cual en España sigue habiendo clase dominante antes que una clase dirigente⁷⁷.

77 ORTEGA, A., «Transformar el sistema», *El País*, 13 de mayo de 2013.

Para ello los partidos tienen que moverse, o de lo contrario todo el sistema político corre el riesgo de que los muevan, arrastrándolo con ellos. Deben impulsar una legislación a distintos niveles, en distintos campos, que ha de afectarles profundamente. Sin duda una nueva Ley de Partidos, tal y como se ha indicado en este artículo, pero también leyes que les afectan de forma directa o indirecta, como la del régimen electoral, la de financiación, la que regula su protagonismo parlamentario, las relativas a la transparencia y a la participación ciudadana, la que regula el Tribunal de Cuentas... En fin, la legislación debe reequilibrar el poder de los partidos, controlándolo y abriendo cauces para que la ciudadanía concorra eficazmente con ellos a la tarea constitucional de ser articuladores de la formación de la voluntad popular.

TITLE: *Political parties: legal intervention and political place, searching the balance*

ABSTRACT: *Political parties are suffering one of the worst crises in decades. Distrust of them is due to the economic crisis but also to the fact that citizens understand that they are not functioning properly, and are also preventing the occurrence of other democratic actors in the political arena. This article discusses the need to rethink the legal treatment of the parties, make it more interventionist, strengthening control over their activities and opening political space to other democratic actors.*

RESUMEN: *Los partidos políticos están sufriendo una de las mayores crisis de las últimas décadas. La desconfianza hacia ellos es sin duda debida a la crisis económica, pero también al hecho de que la ciudadanía entiende que no están cumpliendo sus funciones correctamente, y que además están impidiendo la concurrencia de otros actores democráticos en la arena política. Este artículo plantea la necesidad de replantear el tratamiento legal (incluso constitucional) de los partidos, hacerlo más intervencionista, fortaleciendo el control sobre sus actividades y abriendo el espacio político a otros actores democráticos.*

KEY WORDS: *Constitution, political parties, legitimacy, distrust, control, citizen participation.*

PALABRAS CLAVE: *Constitución, partidos políticos, ley de partidos, legitimidad, desconfianza, control, participación ciudadana.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 30.11.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015