REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EJERCICIOS DE DEMOCRACIA DIRECTA: CONCEPTUALIZACIÓN Y PROPUESTA DE REGULACIÓN PARA UN NUEVO MODELO DE PARTIDO EN ESPAÑA

Alicia González Moro Contratada predoctoral FPU de la Universidad de Sevilla

agmoro@us.es

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales desafíos que afrontan las democracias contemporáneas es la crisis de los partidos políticos, a los que se les considera una herramienta fundamental para sustentar la soberanía popular y articular la representación política desde la universalización del sufragio. Tal es su importancia que, tras la Segunda Guerra Mundial, se produce la incorporación de los partidos a los textos constitucionales¹ con el objetivo de convertirlos en la piedra angular del nuevo Estado democrático: el "Estado de partidos". La Constitución española de 1978 se inserta en esta tendencia y consagra el fenómeno partidista en el artículo 6 del Título Preliminar, lo que hace indispensable el análisis desde la perspectiva del Derecho Constitucional para comprender la realidad de las formaciones políticas, sus problemas actuales y sus nuevos horizontes.

La doctrina identifica a los partidos como los principales intermediarios entre ciudadanía e instituciones puesto que desempeñan funciones esenciales de legitimación democrática, participación política, representación electoral, agregación de intereses y reclutamiento de políticos profesionales. En este sentido, García Pelayo arguye que el Estado de partidos proporciona una configuración política de carácter democrático porque permite que las masas eleven sus intereses a las instituciones, lo cual garantiza que las decisiones adoptadas por los poderes públicos expresen la voluntad general². El problema radica en la distancia que a veces separa el *ser* del *deber ser*, lo real de lo ideal³; una distancia originada por las distorsiones inherentes a la labor representativa

¹ TRIEPEL, H., «Derecho Constitucional y Realidad Constitucional», en LENK, K. y NEUMANN, F. (eds.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980.

² GARCÍA-PELAYO, M., El Estado de Partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 86.

³ Sobre los peligros de la disminución de la confianza y credulidad de los ciudadanos en los sistemas políticos como consecuencia del «bache creciente entre las funciones constitucionales que se supone que los partidos deben de cumplir y las que cumplen en realidad» alerta BLANCO VALDÉS, R., «La caída

que no están pasando desapercibidas para unos ciudadanos cada vez más desafectos.

2. ENTRE LA IMPRESCINDIBILIDAD Y EL HARTAZGO: LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA ENCRUCIJADA

El modelo de partido político que ha predominado en las democracias occidentales está en crisis y así lo demuestran múltiples estudios empíricos realizados en el entorno europeo⁴. El constante descenso de la participación en los comicios, la pérdida estructural del número de afiliados y la mayor volatilidad electoral son indicadores que reflejan el descrédito de unas formaciones políticas que son percibidas como organizaciones clientelares, desideologizadas, poco democráticas y ajenas a los ejercicios de rendición de cuentas. Este paulatino desprestigio de los partidos coexiste con el auge de otras formas alternativas de participación política —los referéndums, los mecanismos de innovación democrática y los movimientos sociales— en las que el ciudadano desempeña un papel más activo frente al rol pasivo que se limita a elegir a los representantes cada cuatro años. Ante este panorama recobra trascendencia el debate siempre vigente que fue planteado por Kirchheimer a mediados del pasado siglo⁵: ¿estamos viviendo el inicio del fin de los partidos o estamos ante el surgimiento de un nuevo modelo de partido que garantizará su supervivencia?

Si por algo se han caracterizado los partidos políticos a lo largo de la historia es por su naturaleza adaptativa, ya que han ido evolucionando según las influencias que recibían de un entorno también variable. Desde los decimonónicos partidos de cuadros que operaban cuando aún existía el sufragio censitario, hemos transitado por el partido de masas⁶ y por el partido *catch-all*⁷ hasta llegar a las más recientes y nada pacíficas

de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema», *Teoria y Realidad Constitucional*, 35, 2015, pp. 180-181.

⁴ Destaca por su calidad el análisis de MAIR, P., *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Alianza Editorial, Madrid, 2015.

⁵ KIRCHHEIMER, O., «The transformation of West European Party Systems», en LA PALOMBARA, J. y WEINER, M., *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, pp. 177-200.

⁶ Véase MICHELS, R., Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972 y DUVERGER, M., Los partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1954.

conceptualizaciones del partido profesional-electoral⁸, el partido cártel⁹ o los partidosmovimiento¹⁰, entre otras. De este modo se demuestra que el fenómeno partidista es muy permeable a los cambios sociopolíticos, lo cual exige una constante revisión de los postulados teóricos que tratan de comprender y explicar la realidad de cada tiempo.

El fortalecimiento de las herramientas de democracia directa o semidirecta es uno de los factores que más está afectando a la naturaleza y desempeño de los partidos. En los últimos años varios países europeos han acudido al referéndum como mecanismo de decisión para temas tan sensibles como la independencia de Escocia (septiembre de 2014), el rechazo a las condiciones del acuerdo de rescate financiero en Grecia (julio de 2015) y la salida de Reino Unido de la Unión Europea (junio de 2016), y en España la cuestión referendaria también se ha situado en la agenda política y académica como posible solución a la problemática del independentismo catalán. Por otro lado, a nivel local cada vez son más habituales las experiencias de innovación democrática que habilitan diversos espacios de toma de decisiones y rendición de cuentas por medio de las redes sociales y las nuevas tecnologías; claro ejemplo de ello son las consultas populares y los presupuestos participativos impulsados en ciudades como Córdoba, Zaragoza o Madrid. En este sentido, los movimientos sociales y las plataformas *online* de intervención ciudadana plantean nuevos escenarios de acción política que exigen la adaptación de las estructuras partidistas y del propio ejercicio de la labor representativa¹¹

A partir de este contexto que combina la aparente imprescindibilidad de los partidos y la creciente relevancia de los ejercicios de democracia directa, la pregunta que nos formulamos es la siguiente: ¿cómo influye el mayor protagonismo de esas vías

⁷ KIRCHHEIMER, O., «The transformation of West European Party Systems», cit.

⁸ PANEBIANCO, A., *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1990.

⁹ KATZ, R. S. y MAIR, P., «Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party», *Party Politics*, Vol. I, nº 1, 1995.

¹⁰ KITSCHELT, H., «Movement parties», en KATZ, R. y CROTTY, W. (eds.). *Handbook of party politics*, Sage, London, 2006, pp. 278-290.

¹¹ Véase, a título ejemplificativo: OFFE, C., *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1992; SANTOS, B. D. S., *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2005; RAMÍREZ NÁRDIZ, A., *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 2010; DELLA PORTA, D. y DIANI, M., *Los movimientos sociales*, Centro de Investigaciones Sociológicas y Universidad Complutense, Madrid, 2015.

alternativas de participación ciudadana en el modelo de partido político contemporáneo y qué propuestas de regulación podemos hacer con base en esa conceptualización?

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN: ESTRUCTURA Y METODOLOGÍA

El objetivo general de esta investigación es analizar las transformaciones que están experimentando las formaciones políticas españolas debido a la interacción con los mecanismos de democracia directa, ya que apenas podemos encontrar estudios que se pregunten en qué medida los actuales instrumentos de participación política influyen en la configuración de los propios partidos. A partir de este análisis se pretende conceptualizar un nuevo modelo de partido que sea mucho más coherente con la deriva participativa en la que están inmersos nuestros sistemas políticos, lo que permitiría elaborar una propuesta de regulación capaz de potenciar las dinámicas democráticas en el seno de la organización interna de los partidos y amortiguar las distorsiones en la representatividad de los poderes públicos.

Así pues, desde una perspectiva estrictamente metodológica la investigación se divide en dos grandes bloques: el primero es en esencia descriptivo y el segundo tiene un carácter más propositivo. El primer bloque arranca con la revisión de la literatura clásica y contemporánea sobre partidos políticos y, más concretamente, de los trabajos que analizan los diferentes modelos de organización partidista y se posicionan en el debate sobre su funcionamiento democrático, todo ello con el fin de realizar una pormenorizada discusión conceptual que permita poner en valor los esfuerzos teóricos realizados por autores consagrados, contrastar las diferentes hipótesis y rescatar aquellas aportaciones que por su vigencia contribuyan a explicar la realidad partidista actual¹². Asimismo, es preciso revisar toda la bibliografía relativa a la naturaleza y articulación de modelos democráticos participativos para identificar los presupuestos sobre los que se cimientan y conocer las principales experiencias de innovación que a día de hoy contribuyen a superar el arquetipo de la democracia liberal. Por último, también es conveniente incorporar el estudio de los movimientos sociales como agentes alternativos de participación de la sociedad civil para investigar acerca de la posible asimilación de dinámicas "movimientistas" por parte de los partidos políticos, tal y como ha sucedido en la región latinoamericana.

_

¹² Incluso las más provocadoras, como las "ligas de votantes" planteadas por OSTROGORSKI, M., *La democracia y los partidos políticos*, Trotta, Madrid, 2008.

Una vez elaborado este profuso marco teórico, el bloque descriptivo debe concluir con el análisis histórico-evolutivo de los modelos organizativos de los principales partidos políticos españoles, prestando especial atención a las características de su modelo originario y a las vicisitudes de su proceso de institucionalización. Para realizar este recorrido se utilizarán los estatutos y sus consecutivas reformas como principal fuente de información, los cuales habrán de ser complementados con cualquier otro documento organizativo del partido que goce de relevancia (reglamentos de desarrollo, códigos éticos, resoluciones de congresos, etc.). A su vez, dicho análisis deberá ser enmarcado dentro del estudio del Derecho de partidos español porque las referencias normativas exigidas por el legislador –ordinario y constituyente– inciden de manera clara en la conformación de los partidos contemporáneos.

A partir de este momento se inicia el segundo bloque metodológico: el contenido propositivo. El objetivo es tratar de conceptualizar un nuevo modelo de organización partidista, ya que la hipótesis de partida es que ninguna de las categorías elaboradas hasta el momento permite comprender los cambios progresivos que han experimentado los partidos en los últimos tiempos ni predecir su devenir en las próximas décadas. Tras detectar y sistematizar las principales características de las formaciones políticas del siglo XXI, este estudio concluiría con una propuesta de regulación legal de los partidos que esté adaptada a los cauces alternativos de participación, a las posibilidades que plantean las nuevas tecnologías, a las modernas preferencias de militantes y electores y a los actuales procesos de formación de la opinión pública. Parece evidente que sin replantear la normativización de los partidos políticos -lo cual debe hacerse incorporando de forma crítica la experiencia y el derecho comparado, tanto europeo como de otras latitudes- estamos perdiendo una valiosa oportunidad de preservar la legitimidad y representatividad de lo que nuestra Constitución define como instrumentos fundamentales de participación política. En último término, lo que aquí se plantea es una reflexión sosegada sobre la articulación futura de nuestros Estados democráticos y para ello el Derecho Constitucional se erige como una herramienta de análisis rigurosa e imprescindible.