

ACTUALIDAD DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS¹

María Salvador Martínez*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II. LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS CONDICIONAMIENTOS ACTUALES – 1. Sobre la función representativa de los partidos – 2. Actualidad de la función representativa – III. EL DERECHO COMO GARANTE DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARTIDOS – 1. La constitucionalización de los partidos políticos – 2. La regulación legal de los partidos políticos

1 Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación PID2021-124531NB-100 «El Estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo».

* Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto contribuir al análisis de la actualidad de la representación política centrándose en el estudio de la función representativa que realizan los partidos políticos. Para ello, en primer lugar, se revisará la forma en que entendemos y explicamos esa función, así como sus características actuales, dado que esta, los partidos que la desempeñan y el propio sistema democrático van transformándose según lo hace el contexto sociopolítico más amplio en el que todos estos elementos se insertan. En segundo lugar, se explicará cómo el derecho ha asumido la tarea de garantizar las condiciones necesarias para que dicha función representativa se lleve a cabo de la mejor manera posible, lo que incluye reconocer y asegurar un determinado estatuto constitucional y legal a los partidos políticos.

II. LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS CONDICIONAMIENTOS ACTUALES

Es indiscutible que en las democracias actuales los partidos políticos son los actores y protagonistas por excelencia, y que en ellos recae, de forma casi exclusiva, la función de representación política. Esto es así desde que el primer Estado liberal se democratizó, a través de un largo proceso que se inició a mediados del s. XIX y culminó en el periodo de entreguerras europeo; pero es así sobre todo a partir de mediados del siglo XX, cuando se consolidó en nuestro continente el modelo democrático actual, la democracia pluralista de partidos.

Desde entonces, los partidos políticos se han convertido en imprescindibles, porque sin ellos no hay sistema democrático. Por eso, como dejó escrito el profesor GONZÁLEZ ENCINAR, si los partidos no existiesen, habría que volver a inventarlos². Desempeñan un papel esencial en el Estado democrático, haciendo posible la participación política de los ciudadanos, la representación de sus intereses y la formación democrática de la voluntad de ese Estado. Además, en el ejercicio de esta tarea, al menos hasta ahora, se han demostrado insustituibles. La historia y del derecho comparado así

2 GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., "Introducción", en: GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 12.

lo acreditan: por sus características, son quienes desde un primer momento reunieron las condiciones necesarias para desempeñar esa función; y, desde entonces, siempre que han surgido movimientos sociales u otras formas de participación alternativas, críticas con el modelo de partido, por regla general han terminado desapareciendo o adoptando el modelo de partido frente al que se presentaban como alternativa.

Puesto que la tarea que desempeñan en el Estado democrático es lo que les convierte en sujetos centrales e imprescindibles, corresponde analizar con algo más de detalle en qué consiste dicha tarea y en qué condiciones se está desarrollando actualmente.

1. Sobre la función representativa de los partidos

Utilizamos aquí la expresión “función representativa” para hacer referencia a la tarea que desempeñan los partidos en el Estado democrático, aunque tal función es más compleja de lo que esa expresión puede evocar en un primer momento.

a) La función representativa que realizan los partidos se explica en el contexto del Estado democrático en el que esta se lleva a cabo, esto es, un Estado que tiene su principio legitimador en la idea de la democracia, o, mejor dicho, en una idea concreta de democracia, la de que el poder emana del pueblo y el Estado debe organizarse de tal modo que el proceso político se mantenga siempre abierto a la participación de los ciudadanos. Éstos, como titulares del poder político, deben tener derecho a participar en los procesos políticos de libre autodeterminación colectiva: el derecho a dirigir por sí mismos su destino compartido, en forma de autogobierno de hombres y mujeres libres e iguales.

Para que lo anterior sea posible es precisa la existencia de una organización intermediaria entre los ciudadanos y el aparato estatal, que les sirva de conexión, pero que lo haga en el sentido que exige el principio democrático, permitiendo que los ciudadanos participen políticamente y puedan influir en la toma de decisiones que tiene lugar en el Estado; solo de este modo se puede justificar y legitimar el ejercicio del poder político por parte de los órganos estatales que toman dichas decisiones. Esa organización ha sido, y es, el partido político.

Como se sabe, un partido es una asociación de personas que comparten una determinada ideología, a partir de la cual componen un programa de acción política global, y se presentan a las elecciones para poder acceder a los órganos del Estado y, desde allí, hacer realidad dicho programa. Con la finalidad de conseguir ese objetivo los partidos deben desarrollar cierto tipo de actividades: si quieren competir políticamente y ganar elecciones, necesitan sumar votos, y para sumar votos tienen que movilizar a los ciudadanos, articular y agregar intereses, preparar buenos candidatos... Pues bien, son precisamente estas actividades que los partidos despliegan tanto en la sociedad como en el Estado las que les convirtieron en los intermediarios que necesitaban los sistemas democráticos.

b) Las actividades que despliegan los partidos han sido objeto de un intenso estudio por parte de la Ciencia Política, que suele agruparlas en dos tipos³.

En un primer tipo se incluirían las actividades que los partidos desarrollan en el ámbito de la sociedad, o en relación con la sociedad. Así, los partidos determinan objetivos políticos; adoptan una ideología y un programa político, que son la expresión de un concreto modelo ideal de sociedad, diferente del de otros partidos. Se encargan de la movilización de los ciudadanos, sobre todo convocándoles a participar en las elecciones y pidiéndoles el voto, pero también invitándoles a tomar parte en otro tipo de movilizaciones. Llevan a cabo una agregación y articulación de los intereses de los ciudadanos, que son siempre diversos (reducen la pluralidad y disparidad de opiniones, agrupan las afines, compensan unas con otras, y las condensan en programas políticos), y expresan así lo que los ciudadanos individualmente no podrían, porque de forma aislada no hay posibilidad de actuar políticamente.

En un segundo tipo se incluirían las actividades “institucionales” de los partidos, que se llevan a cabo en el ámbito del Estado o en relación con la organización del Estado. Así, los partidos reclutan, forman, preparan y seleccionan a las élites políticas, a las personas que representarán los objetivos de su programa y que serán sus candidatos electorales y los elegidos para

3 Así lo explica la Ciencia Política, que ha analizado las actividades y tareas de los partidos. Vid., por ejemplo, RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C., *Manual de partidos políticos*, Huygens, Barcelona, 2017, p. 44.

ocupar cargos y funciones públicas. Concurren a las convocatorias electorales para tratar de que sus candidatos salgan elegidos y son los principales protagonistas de los procesos electorales, en los que presentan candidaturas, hacen campaña electoral y movilizan a los ciudadanos para que participen. Después de cada convocatoria electoral, integran los órganos representativos correspondientes, así como también los órganos ejecutivos cuyo nombramiento depende de aquellos, y tanto en unos como en otros intentan hacer realidad sus programas políticos.

c) Para el derecho, lo relevante de las actividades que se acaban de señalar es que convirtieron a los partidos en los mediadores que necesitaba el Estado democrático, en la vía de comunicación entre la sociedad y el Estado. Esto es así porque, en el ámbito de la sociedad, los partidos pueden recoger y expresar la voluntad de los ciudadanos, los titulares del poder, y en el ámbito estatal pueden transformar esa voluntad en decisiones de los poderes públicos. Los partidos son así capaces de reducir las complejas necesidades y convicciones de los ciudadanos que forman una sociedad y expresarlas en forma de programas políticos, de ofrecerles la elección libre entre dichos programas políticos y, tras unas elecciones, de determinar la toma de decisiones en el Estado a partir del programa político que haya obtenido mayor apoyo. Dicho de otra forma: los partidos son capaces de transformar la diversidad de intereses y opiniones no organizados que existen en la sociedad, donde reside la titularidad del poder, en la unidad de acción que define a la actuación de los poderes del Estado⁴.

Por ello, los partidos políticos son quienes realizan la función de representación política de los ciudadanos en el Estado democrático, esto es, hacen posible y determinan el proceso de formación democrática de la voluntad del Estado, y lo hacen como protagonistas de un proceso permanente que tiene lugar tanto en la sociedad como en el Estado, y como consecuencia de la relación dialéctica que existe entre ambos: en las demandas de la sociedad al Estado, en las decisiones y actuaciones de este y en la legitimación o rechazo de estas últimas por la sociedad.

4 GRIMM, D., “Los partidos políticos”, en: BENDA/MAIHOFER/VOGEL/HESSE/HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 395.

Así, conforme a la expresión que se utiliza en el art. 6 de nuestra constitución, los partidos políticos “concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular” frente al Estado, en el Estado y desde el Estado⁵.

Frente al Estado no existe una voluntad política del pueblo como voluntad unitaria, sino que existen, si acaso, muchas voluntades populares distintas (el pueblo está formado por una pluralidad de individuos y de grupos, con intereses, ideas y necesidades distintas, en ocasiones antagónicas), y los partidos son el instrumento que convierte esa diversidad no ordenada de opciones e intereses sociales en una expresión ordenada y unitaria capaz de traducirse en decisiones políticas concretas⁶.

En el Estado, una vez celebradas las elecciones y constituidos los correspondientes órganos, integrados por los representantes de los partidos que han resultado elegidos, dichos órganos comienzan a funcionar de acuerdo con las normas de organización y funcionamiento establecidas, que deben respetar las exigencias que derivan del principio democrático, y toman las decisiones políticas que correspondan a cada uno de ellos. Esto supone que los partidos políticos, desde los órganos estatales, construyen la voluntad política del Estado, la de cada uno de los órganos que lo integran, bien a través de la aprobación de normas, bien a través de la producción de otro tipo de actos jurídicos o políticos; ya sea como partido mayoritario de gobierno, ya sea como partido minoritario en la oposición⁷. Y todas las expresiones de la voluntad

5 GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., “Democracia de partidos vs. Estado de partidos”, en: GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (coord.), *Derecho de Partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 24; GRIMM, D., *op. cit.*, nota 4, p. 389.

6 Aquí es donde cobran relevancia jurídica todas las actividades que realizan los partidos en relación con la selección de dirigentes políticos y con la promoción de su legitimación por parte de la mayoría de los ciudadanos, de tal modo que puede entenderse que jurídicamente les corresponde la tarea de formar a los líderes políticos, seleccionarlos, presentarlos a los ciudadanos y hacer campaña en las elecciones para que dichos líderes sean legitimados por la mayoría (HESSE, K., “Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat”, en: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, n° 17, 1959).

7 Y en cada una de esas posiciones corresponde a los partidos desempeñar tareas diversas: como partidos de la mayoría, tienen que generar el vínculo entre los ciudadanos y la dirección política que se realiza desde los órganos estatales, buscar su legitimación; y como partidos de la minoría, han de formar la oposición política y dotarla de eficacia, haciendo así posible el control y la contención del ejercicio del poder (HESSE, K., *loc. cit.*).

del Estado se pueden entender como expresión de la voluntad popular porque han sido elaboradas a través de procedimientos democráticos⁸.

Finalmente, desde el Estado, desde los órganos estatales, los partidos forman y conforman la voluntad popular cuando tratan de influir en la opinión pública, porque la relación es, como antes se ha dicho, dialéctica.

La función representativa de los partidos, por tanto, incluye un conjunto de tareas variadas (elaboración de programas, selección de candidatos, campaña, búsqueda de legitimación, ejercicio de la oposición...) que se insertan en un proceso general de formación democrática de la voluntad política, un proceso permanente y dialéctico, en la sociedad y en el Estado.

2. Actualidad de la función representativa

Si entendemos la función representativa como se acaba de explicar, es evidente que el desarrollo concreto de la misma puede presentar variaciones de un Estado democrático a otro, y de una fase histórica a otra; porque dicho ejercicio depende de factores políticos, sociales, económicos y culturales, que pueden ser distintos según el lugar, y, sobre todo, que evolucionan y se transforman. Los partidos políticos, el concreto sistema de partidos que estos forman, así como el propio sistema democrático, no son realidades estáticas, sino realidades “vivas” que evolucionan.

Por eso tiene sentido que analicemos la “actualidad” de la representación política: porque la realidad de esa representación es cambiante y porque precisamente ahora estamos atravesando una fase de profundas transformaciones en los sistemas democráticos. Hoy en día las condiciones fácticas de realización del sistema democrático son muy diferentes a las que se dieron hace casi setenta años, cuando en Europa se consolidó el modelo del Estado social y democrático de derecho. Sin que sea posible profundizar aquí en ello, sí cabe al menos indicar que los procesos de formación de la voluntad se dan ahora en condiciones muy diferentes, marcadas por los nuevos medios

8 El Estado expresa la voluntad popular, porque el Estado expresa democráticamente su voluntad, es decir, de acuerdo con el procedimiento democrático (GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., “Democracia de partidos...”, *op. cit.*, nota 5, pp. 21-22).

digitales de comunicación, la desinformación, la fragmentación y la aparición de nuevas identidades; el Estado democrático ha visto reducido el espacio antes reservado a él para la toma de decisiones de forma democrática y soberana, claramente debido a los fenómenos de integración supranacional, pero también por la creación de espacios de decisiones técnicas (como los organismos reguladores y otros entes “independientes”); y, finalmente, la crisis económica que se inició en 2008, y que aún no hemos superado, ha producido la correspondiente “crisis política”, que se ha expresado, sobre todo, en una pérdida de confianza en el sistema democrático.

Pero para analizar la actualidad de la representación política es preciso atender especialmente a los cambios sufridos por los actores que la llevan a cabo: los partidos políticos. En concreto, analizaremos aquí, de un lado, la evolución del modelo de partido político y, de otro, los cambios que se han producido en el sistema de partidos.

A) La evolución del modelo de partido político y su “crisis”

Los partidos también están atravesando una fase de transformación, hasta el punto de que se habla de una “crisis” de los partidos políticos. Sin embargo, si lo vemos con perspectiva histórica, casi se podría afirmar que estos han estado siempre en crisis, porque, desde su origen, han ido evolucionando y adaptándose a medida que cambiaban las circunstancias sociopolíticas. De hecho, este es uno de los rasgos que define al género de los partidos políticos: su capacidad de transformación y adaptación⁹.

a) Como se sabe, el origen de los partidos está en los llamados clubs políticos o de opinión que aparecieron en Europa a finales del s. XVIII, siguiendo el modelo de los que existían en Inglaterra ya desde el siglo anterior, aunque eran solo agrupaciones informales de ciudadanos que compartían una ideología y se reunían para debatir ideas y hacer propuestas. Los primeros partidos surgieron algo más tarde, a medida que se consolidaban el Estado liberal y el parlamentarismo. Fue precisamente la consolidación del parlamento lo que

9 Así lo señalan, por ejemplo, MONTERO, J. R., “Introducción: los estudios sobre los partidos políticos”, en: MONTERO/GUNTHER/LINZ (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, 2002, p. 19; y RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C., *op. cit.*, nota 3, pp. 27 y 48.

hizo que las asociaciones políticas informales se fuesen formalizando en lo que hoy llamamos partidos políticos: de un lado, porque en los parlamentos las decisiones se toman por mayoría, pero las mayorías no suelen conseguirse de manera fortuita, por eso los parlamentarios individuales que tenían ideas próximas se fueron agrupando y organizándose dentro de la cámara; de otro, porque antes de cada proceso electoral había que organizar comités para la búsqueda de votos y apoyos al candidato de turno (por eso estas primeras asociaciones políticas integraron a personas de relevancia social y con la influencia necesaria para conseguir votos en sus correspondientes circunscripciones). Así surgió el primer modelo de partido político (denominado “partido de notables”, por su carácter elitista, o “partido de cuadros”, dado que su organización era mínima): eran asociaciones formadas fundamentalmente por los diputados y otros cargos electos, y el pequeño grupo de personas que les apoyaban; actuaban casi exclusivamente en periodo electoral y, dado que el voto era censitario, su función electoral no resultaba excesivamente complicada; tenían una organización muy sencilla, sobre todo de base local, y, dado que sus miembros contaban con recursos propios para apoyar sus candidaturas, no necesitaban una estructura organizativa más compleja; su ideología era más conservadora o más progresista pero, en todo caso, no cuestionaban el sistema y se alternaban en él de forma fundamentalmente pacífica.

b) El modelo de partido que acabamos de recordar se corresponde con el primer Estado liberal, que cambió su configuración a medida que triunfaron los postulados democráticos, el sufragio pasó de ser censitario a universal (aunque en un principio limitado a los hombres) y se reforzó el poder de los parlamentos elegidos democráticamente frente a los gobiernos que dependían de los monarcas. Las revoluciones democráticas de mediados del s. XIX resultaron decisivas para los partidos políticos, porque condujeron a la aparición de un nuevo modelo: los denominados “partidos políticos de masas”.

Este nuevo tipo de partido político surgió vinculado al movimiento obrero y con características muy distintas a las del partido de notables. Los nuevos partidos obreros necesitaban movilizar a los ciudadanos, y especialmente a los nuevos electores, así como conseguir recursos económicos sumando muchas pequeñas aportaciones, todo lo cual exigía una organización más compleja que la de los anteriores partidos de cuadros. También se diferenciaron de estos por su origen extraparlamentario: mientras los partidos de notables nacieron

en el parlamento, de la asociación de diputados de ideología próxima, los partidos obreros surgieron en la sociedad, de la agrupación de sectores sociales que tenían objetivos políticos comunes, que se organizaron para actuar y tratar de conseguirlos, y que solo pasado un tiempo lograron acceder al parlamento. Por último, los partidos de cuadros estaban formados fundamentalmente por cargos públicos, mientras que los partidos obreros reunían a militantes. Así pues, los nuevos partidos obreros se caracterizaron por: ser grandes organizaciones compuestas por un considerable número de asociados, los militantes; contar con un programa político articulado y estructurado; disponer de una organización estable y permanente, con medios personales (los funcionarios del partido) y materiales; y funcionar con una estricta disciplina interna y conforme a una organización institucional propia.

Pero no se trató solo de los partidos obreros, sino que, con estos rasgos, quedó definido el nuevo modelo de partido político, el partido de masas. Incluso los anteriores partidos de notables, representativos de los diferentes grupos de la democracia liberal, se vieron obligados a modificar su forma de organización, ya que la extensión del sufragio, que se había convertido en universal, les obligaba a llegar también a otros sectores sociales y a competir con los nuevos partidos obreros. Esta nueva circunstancia obligó a modificar la estructura de todos los partidos, que se terminaron convirtiéndose en partidos de masas.

Este ha sido el gran modelo de partido político, ya que protagonizó “la era de oro de estas organizaciones desde finales del x. XIX hasta los años setenta de la pasada centuria”¹⁰ y, también, la etapa histórica en la que se dieron las mejores condiciones fácticas para la realización del Estado democrático¹¹. En efecto, en la Europa occidental de la segunda mitad del siglo XX, tras el procesamiento de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial y de la etapa histórica que condujo a esta, surgió el Estado social y democrático de derecho, un modelo que hizo posible la congruencia entre el Estado democrático de derecho y el capitalismo, que se construyó sobre la base de un pacto social

10 RODRÍGUEZ-AGUILERA, C. “Partidos políticos”, en: PENDÁS, B. (ed.), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI*, RACMP-BOE, Madrid, 2020, p. 352.

11 Aunque algunos estudios politológicos señalan los años cincuenta como el comienzo de la transformación de los partidos masas en partidos “atrapalotodo” (RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C., *op. cit.*, nota 3, p. 91), sobre los que luego se dirá algo más.

entre el capital y el trabajo. Anteriormente el conflicto entre los intereses económicos y sociales se había producido al margen del marco estatal, pero en esta fase dicho conflicto se trasladó al parlamento; allí los diferentes intereses económicos y sociales eran representados por los grandes partidos políticos de masas (caracterizados por una fuerte y definida ideología) y el conflicto se encauzaba y resolvía conforme a las reglas democráticas: los distintos grupos sociales participaban efectivamente en el proceso político y en la toma de las principales decisiones relativas a la dirección del orden común.

c) Actualmente, sin embargo, aunque el Estado sigue definiéndose como social y democrático de derecho, sus condiciones fácticas de realización son muy diferentes. La crisis del modelo, fundamentalmente de su componente social, pero que afecta claramente al elemento democrático, se inició a mediados de los años setenta del pasado siglo y ha ido haciéndose poco a poco más profunda. Los partidos, por su parte, también se han ido alejando del modelo tradicional del partido de masas; en ello han influido diversos factores, como la reducción de las diferencias de clase, el inicio del proceso de desideologización, el reconocimiento jurídico de los partidos y su financiación con medios públicos, y el desarrollo de los grandes medios de comunicación de masas. Los cambios más destacados que se han producido en el modelo típico del partido de masas afectan al modo en que ejercen la función representativa y al modo en que se organizan y actúan.

Desde el punto de vista de la función representativa, los partidos han ido focalizado sus objetivos y centrado sus esfuerzos, sobre todo, en la actividad electoral, descuidando otras de las actividades y tareas que realizan. Esta idea se recoge en los principales modelos de partido definidos por la Ciencia Política en las últimas décadas del s. XX, que serían el resultado de la transformación del anterior partido político de masas. En primer lugar, el llamado *catch-all-party*¹² es un partido “atrapalotodo” que trata de satisfacer una amplia variedad de demandas ciudadanas, minimizando sus rasgos ideológicos y buscando el mayor número de votos; este cambio va acompañado de un fortalecimiento del aparato del partido y del grupo dirigente y una desvalorización del

12 Este modelo corresponde a la teorización realizada por KIRCHHEIMER, O., “El camino al partido de todo el mundo”, en: KUNT LENK/Franz NEUMANN (eds.), *Teoría y Sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, p. 328.

papel de los militantes de base, así como de la búsqueda de apoyo financiero de diferentes grupos de interés. En segundo lugar, ese desplazamiento de las tareas de los partidos hacia la actividad electoral se confirma en el modelo denominado “profesional electoral”¹³, un partido muy profesionalizado, en el que la dirección real se desplaza del anterior aparato burocrático del partido a un nuevo espacio ocupado por los “expertos”; en el que su funcionamiento se orienta casi exclusivamente a las elecciones; hay una preeminencia de los representantes del partido en los órganos del Estado (los líderes que ocupan cargos en las instituciones públicas dominan la organización del partido); y se consolida la dependencia de la financiación pública, lo que posibilita una menor vinculación a grupos de intereses. Por último, el modelo llamado “partido cártel”¹⁴ que se define por su desconexión relativa de la sociedad y su profunda interpenetración en el Estado, de modo que los partidos del sistema actuarían como una especie de cártel en el monopolio del poder, con un cierto acuerdo implícito entre sus protagonistas para preservar sus cuotas de poder; ello impulsaría fenómenos como la partidocracia, el clientelismo político o la corrupción; y se acentuarían algunos de los rasgos del partido profesional electoral (la dependencia de la financiación pública, completa personalización del grupo dirigente o el peso de los expertos técnicos por las necesidades del marketing político).

Desde el punto de vista del modelo organizativo, en estas primeras décadas del s. XXI se han consolidado algunos de los rasgos descritos por los modelos señalados: pérdida de relevancia interna de la militancia, disminución de esta, centralización del poder en los órganos dirigentes, liderazgos muy fuertes y personalistas, y una actuación muy dirigida y condicionada por el efecto que esta pueda producir en la opinión pública y en los resultados electorales.

Como es lógico, estos cambios en el modelo de partido influyen en el modo en que ejercen su función de representación política, ya que los partidos actuales habrían perdido el equilibrio en esa posición “mediadora” entre la

13 Este modelo es el definido por PANEBIANCO, A., *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1982.

14 KATZ, R./MAIR, P., “Changing models of party organization and party democracy”, en: *Party Politics*, nº 1, vol. 1, 1995, p. 5-28; de los mismos, “Cadre, catch-all or cartel? A rejoinder”, en: *Party Politics*, nº 2, vol. 4, 1996, p. 525-534.

sociedad y el Estado: están muy integrados en los órganos estatales, focalizan su actividad al momento electoral y se ha debilitado la conexión tradicional que tenían con sus bases sociales.

B) Los cambios en el sistema de partidos

Para analizar la actualidad de la función representativa no basta con señalar la evolución del modelo de partido, sino que es preciso también tener en cuenta la situación y los cambios sufridos por el sistema de partidos. En este sentido hay que llamar la atención sobre el hecho de que quien desempeña dicha función no es solo un partido, sino un “sistema de partidos”, porque la representación política democrática es el fruto de la actuación de una pluralidad de partidos que compiten entre sí en un momento y lugar concreto, y en unas determinadas condiciones. Solo una diversidad de partidos puede reflejar el pluralismo político de la sociedad y contribuir a la formación democrática de su voluntad política.

Jurídicamente esta idea es relevante, porque precisamente el modelo democrático que se consagra en Europa después de la Segunda Guerra Mundial es el de una democracia pluralista de partidos¹⁵. Por eso nuestra constitución, como las constituciones de nuestro entorno, afirma que “los partidos políticos expresan el pluralismo político”, utilizando el plural “partidos”, y establece los presupuestos de una democracia pluralista competitiva (reconoce la libertad de creación de partidos y establece que los representantes políticos serán elegidos a través de elecciones libres y competitivas).

Así pues, todo Estado democrático reposa sobre un concreto sistema de partidos, formado por un conjunto de partidos con cierta estabilidad que compiten entre sí por los votos de los ciudadanos. Pero el sistema de partidos es diferente de unos países a otros, debido a que en su configuración influyen diversos factores, como el marco jurídico, la cultura política o la evolución histórico-política de ese país. Además, los sistemas de partidos también evolucionan y se transforman, por motivos jurídicos, políticos, económicos... Esta realidad

15 Resulta de gran interés la perspectiva del derecho de partidos entendido como un derecho de la competencia, desarrollada jurídicamente por MORLOK, M., *Escritos de derecho de partidos*, Marcial Pons, Madrid, pp. 131 y ss.

diversa ha sido analizada por la Ciencia Política, que ofrece diversas categorías y clasificaciones de sistemas de partidos¹⁶.

Es preciso, pues, analizar las actuales características de nuestro sistema de partidos, ya que condicionan el modo en que se realiza hoy la función de representación política.

En este sentido, como se sabe, nuestro sistema de partidos ha sido, de 1978 a 2015, un sistema fundamentalmente bipartidista y muy estable. Es cierto que el sistema que se estableció en 1977, y que se confirmó en 1979, se basaba en cuatro partidos nacionales y dos grandes formaciones nacionalistas, pero giraba realmente en torno a dos grandes partidos nacionales. Después de la reconfiguración del sistema que se produjo en las elecciones de 1982 el sistema se consolidó con dos grandes partidos nacionales dominantes, aunque siempre junto a un grupo de partidos pequeños con representación parlamentaria, y se mantuvo prácticamente inalterado en sus rasgos principales durante más de treinta años¹⁷. Este sistema produjo una representación política estable y una alternancia en los órganos de gobierno entre los dos partidos mayoritarios: los gobiernos estaban formados por miembros de un solo partido, a veces con el apoyo de una mayoría absoluta en el Congreso y otras con el de una mayoría relativa.

Estas características del sistema de partidos se deben a diversos factores, aunque entre ellos destaca, por su notable influencia, el factor jurídico. La Constitución de 1978, aprobada tras un periodo de cuarenta años de dictadura, estableció un diseño electoral e institucional que buscaba claramente la formación de mayorías fuertes y la consiguiente estabilidad política; el desarrollo normativo posterior de ese diseño consolidó esa dirección. El ejemplo más claro lo encontramos en la normativa electoral (circunscripción

16 Entre otros, por ejemplo, RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, C., *op. cit.*, nota 3, pp. 159 y ss.; o MATAS DALMASES, J., “Partidos políticos y sistemas de partidos”, en: CAMINAL/TORRENS (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 2019 (5ª ed.), pp. 159 y ss.; anteriormente, GARCÍA COTARELO, R., *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985, pp. 260 y ss.

17 MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., “El sistema de partidos español: un caso de partido dominante”, en: *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 1, 1992, pp. 77-93; también, del mismo, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 247 y ss.

provincial, sistema proporcional, regla D'Hondt...), que premia a los partidos grandes y con representación estatal, infrarrepresenta a los partidos pequeños nacionales con electorado disperso y atribuye una representación bastante proporcional a los partidos periféricos nacionalistas, que adquieren así una posición de “bisagra” para la formación de gobiernos¹⁸; pero también han contribuido a ello otras normas, como las relativas a la financiación de partidos, al uso de espacios para campaña y comunicación electoral, e incluso las normas parlamentarias.

Pues bien, en los últimos años nuestro sistema de partidos no responde ya a las características que se han señalado (estabilidad y bipartidismo), sino a las contrarias (inestabilidad y multipartidismo). La crisis económica que se inició en 2008 ha tenido su correspondiente efecto político en la mayoría de los sistemas democráticos y ha producido cambios notables en sus sistemas de partidos. En nuestro caso, ya en 2011 comenzaron a notarse los efectos de la crisis económica y los dos grandes partidos mayoritarios vieron reducida su representación, pero fue en 2015 cuando se confirmó la quiebra del sistema de partidos entonces existente, como consecuencia, fundamentalmente, del descontento social con los partidos tradicionales y con las instituciones. Ese descontento ha traído consigo una mayor volatilidad del voto e imprevisibilidad de los resultados electorales, y ha favorecido la aparición de nuevas formaciones políticas (UPyD, Ciudadanos, Vox, Podemos...). El resultado es un sistema pluripartidista y mucho más fragmentado que el anterior en el que, no obstante, cabe distinguir dos grandes bloques de partidos (uno conservador y otro progresista); el resultado es también un sistema muy inestable, en el que, debido a la fuerte volatilidad, el apoyo a las distintas formaciones políticas varía de forma notable de unas elecciones a las siguientes, hasta el punto de que algunas de ellas prácticamente desaparecen en pocos años; y, finalmente, lo anterior ha provocado que la competencia entre partidos sea muy fuerte e intensa, sin apenas tregua entre unas convocatorias electorales y otras.

Como es lógico, estos nuevos rasgos del sistema de partidos afectan directamente al modo en que se desempeña la función de representación política, al funcionamiento del Estado democrático y del sistema parlamentario.

18 Sobre ello, entre otros, por ejemplo, GARROTE DE MARCOS, M., *El sistema electoral español. Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020, pp. 119 y ss.

La inestabilidad política, la fragmentación, la polarización y la intensa competencia entre partidos se trasladan a las instituciones representativas y se manifiestan también en ellas. Por eso, desde 2015 se han producido situaciones inéditas hasta ese momento: la aprobación de una moción de censura constructiva en 2018, investiduras fallidas y repetición de elecciones; la constitución, por primera vez, de un Gobierno de coalición, respaldado por un parlamento en el que la mayoría que apoya al Gobierno no cuenta siempre con los mismos apoyos parlamentarios, etc¹⁹. Por otro lado, los citados cambios en el contexto de la competencia política explican también por qué la actividad de los partidos está tan focalizada en la lucha por la obtención de votos, porque el entorno es mucho más complejo e imprevisible; en consecuencia, la función representativa que realizan los partidos, que abarca la diversidad de actividades que antes se han explicado, queda desequilibrada en favor del objetivo electoral.

En todo caso, lo constitucionalmente relevante es que el diseño institucional de nuestro Estado democrático sea capaz de contener la intensa lucha política que se desarrolla en él, incluso cuando se den cambios tan relevantes en las condiciones de dicha lucha como los antes señalados, y que la competición política siga produciendo, como resultado, una representación política que cumpla los mínimos democráticamente exigibles.

III. EL DERECHO COMO GARANTE DE LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARTIDOS

Como cabe deducir de lo expuesto hasta ahora, son diversos los factores que determinan que el concreto sistema de partidos de un Estado democrático desempeñe correctamente la función representativa que tiene atribuida. El derecho es sólo uno de esos factores y, aunque es difícil determinar exactamente cuál es su influencia, es indudable que el derecho condiciona el origen y desarrollo del sistema de partidos, su actividad electoral y su actuación en los órganos del Estado, así como el propio modelo de partido, su organización y funcionamiento.

19 Algunas de esas situaciones inéditas se analizan en la obra colectiva de GUTIERREZ, I. / SALVADOR, M. (eds.), *División de poderes en el Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2021.

Ya se ha señalado que, al establecer un determinado diseño constitucional de los órganos del Estado, de su composición, sistema de elección de sus miembros, forma de organización y funcionamiento, etc..., el derecho está condicionando el sistema de partidos que surgirá en la competición por acceder a esos órganos. Sin embargo, lo que nos interesa aquí no es esa forma en la que, de una manera que podríamos llamar “inconsciente”, el derecho condiciona el modo en que el sistema de partidos desempeñará la función representativa, sino el derecho que se produce con el objetivo consciente de influir en la configuración de los partidos para asegurar que estos puedan desempeñar correctamente dicha función.

Ese derecho que busca garantizar que los partidos puedan cumplir su función representativa es el que se corresponde con la actual fase histórica de las democracias de nuestro entorno, que podríamos denominar “fase de constitucionalización” de los partidos; en ella, el derecho en general, y el derecho constitucional en particular, han asumido esa tarea de garantía.

1. La constitucionalización de los partidos políticos

Antes de profundizar en las características de esta fase histórica conviene recordar la tan citada propuesta de H. TRIEPEL²⁰ para explicar la evolución de la relación entre el Estado, el derecho y los partidos, una evolución que pasó por una primera fase de oposición, durante las revoluciones liberales burguesas, en las que, conforme a la teoría liberal, el derecho rechazó (prohibió) todo tipo de asociaciones, incluyendo las asociaciones políticas; una segunda fase de desconocimiento, que coincidió con el desenvolvimiento del Estado liberal y su régimen parlamentario, en el que el rechazo fue sustituido por la indiferencia y, en el plano del derecho, por su inexistencia jurídica; y una tercera fase que se corresponde con la democratización del Estado liberal y en la que la negación o el desconocimiento de los partidos ya no fue posible: el derecho reconoció su existencia a través fundamentalmente de dos tipos de normas, las leyes electorales y los reglamentos parlamentarios, que mencionaban a los partidos al regular el proceso electoral o la organización del parlamento.

20 TRIEPEL, H., *Die Staatsverfassung und die politische Parteien*, Otto Liebmann, Berlin, 1930. Traducción en castellano: *La constitución y los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 2015, con estudio preliminar de R. PUNSET.

Pero la propuesta de TRIEPEL, formulada en 1927, termina ahí, en el periodo de entreguerras. Sobre aquel periodo, sin embargo, es importante añadir algo más. Como antes se ha recordado, en él había surgido un tipo nuevo de partido político, el partido de masas, de rasgos muy diferentes a los anteriores partidos de notables o de cuadros; además, el Estado liberal se había democratizado y los partidos se habían convertido en los principales e indiscutibles actores políticos. Esta es la realidad que impuso el reconocimiento de los partidos y obligó a la doctrina a plantearse las consecuencias de su protagonismo en el Estado democrático. De forma muy simplificada podría decirse que la doctrina de aquel momento, después de analizar a los partidos (los nuevos partidos de masas) y advertir que estos no tenían fácil encaje en los esquemas políticos y jurídicos existentes en ese momento, que seguían siendo los de la democracia liberal, desarrolló un intenso debate al respecto: algunos autores mantuvieron una actitud de desconfianza o rechazo a los partidos, porque entendían que ese tipo de partidos (los de masas) tendría que ser de un modo u otro superado, mientras que otros autores, admitiendo la realidad de estas organizaciones y su difícil encaje en los esquemas teóricos existentes, defendieron que la democracia de partidos era la única posible y propusieron por ello su reconocimiento jurídico y su integración en el orden constitucional, para, de este modo, buscar fórmulas que permitieran superar los problemas que estos planteaban²¹.

Como se sabe, el periodo de entreguerras desembocó en la deriva de los sistemas democráticos hacia regímenes autoritarios en algunos países europeos, como Alemania e Italia, y el estallido posterior de la Segunda Guerra Mundial. Fue precisamente después de esa experiencia histórica cuando el debate antes citado se cerró con la apuesta por la democracia pluralista y la integración de los partidos, y cuando se inició la fase de constitucionalización de estas organizaciones. En ello influyó decisivamente la experiencia de los totalitarismos de partido único que terminaron conduciendo al gran conflicto bélico europeo; ello llevó al convencimiento de la necesidad de los partidos como instrumentos imprescindibles de expresión del pluralismo social y político, pero también como garantía de este. Sin partidos no era posible la democracia. La alternativa, como había demostrado la historia inmediatamente anterior, era la hegemonía de un

21 Con más detalle lo explica BLANCO VALDÉS, R., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.

único grupo o partido. Ya no era posible volver al pasado (a la primera democracia liberal y sus partidos de notables) y los modelos de partido único no podían considerarse democráticos, de modo que la democracia solo era posible, con todas sus contradicciones y desafíos, como democracia pluralista de partidos²².

En el plano jurídico, esta apuesta por la democracia pluralista fue acompañada por la decisión de constitucionalizar los partidos²³, entendiendo por tal no la simple mención o el reconocimiento indirecto —que ya se había producido en la etapa de entreguerras—, sino su incorporación al orden constitucional. De este modo, el derecho (constitucional) asumía la tarea de garantizar a los partidos las condiciones jurídicas necesarias para que estos pudiesen desempeñar correctamente su función en el Estado democrático; y, con ello, buscaba garantizar el propio sistema democrático.

A) La constitucionalización formal: la incorporación formal a la constitución

Por regla general, la incorporación de los partidos al orden constitucional se ha materializado con su inclusión en el texto constitucional, habitualmente mediante una disposición específica dedicada a este tipo de organizaciones que recoge los elementos fundamentales del que será su régimen jurídico. Sin embargo, la introducción de una disposición específica de ese tipo no se ha producido en el mismo momento en todos los sistemas democráticos, sino de forma paulatina y progresiva. En este sentido se pueden distinguir diferentes etapas²⁴.

22 Vid., MORODO, R./LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001, pp. 26 y ss.

23 En realidad, son las constituciones de los sistemas totalitarios las primeras que reconocen a los partidos, antes ya de la Segunda Guerra Mundial, pero no en el marco de un estado democrático; esos textos reconocen al “partido único” que se va a confundir con el propio Estado.

24 VAN BIEZEN, I., “The constitutionalization of political parties in post war Europe”, en: VAN BIEZEN/TEN NAPEL, *Regulating Political Parties*, Leiden University Press, Leiden, 2014, pp. 93-118.

La primera etapa tuvo lugar inmediatamente después del final del conflicto bélico y de ella son representativas las constituciones de Italia (1947)²⁵, Alemania (1949)²⁶ y, algo más tarde, Francia (1958)²⁷. Se trata, sobre todo en el caso de las dos primeras, de constituciones redactas *ex novo*, tras la experiencia de los totalitarismos, cuyo objetivo era establecer una democracia pluralista de partidos y reforzar todos los elementos que podían asegurar su correcto desenvolvimiento; con esa finalidad es con la que se constitucionalizaron los partidos políticos, porque se entendía que garantizar y proteger los partidos era garantizar y proteger la democracia. Así, los textos constitucionales citados recogieron una disposición específica sobre los partidos políticos, con referencia a su función y a los principales elementos que determinarían su régimen jurídico. Las dos primeras, y especialmente la alemana, se convirtieron en el modelo de constitucionalización de los partidos para los países que posteriormente introdujeron una disposición de este tipo.

A la segunda fase pertenecen las constituciones aprobadas unas décadas más tarde en países que, como en el caso anterior, acababan de abandonar regímenes autoritarios e instauraban sistemas democráticos, por lo que querían recoger en el texto constitucional todos los elementos necesarios para garantizarlos; para ello, siguiendo los modelos alemán e italiano, en las constituciones de esos países se introdujeron artículos específicos sobre los partidos. Esto

25 Art. 49: “Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos para concurrir con métodos democráticos a determinar la política nacional”. Además, la disp. transitoria XII prohibía la reorganización, bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista.

26 Art. 21: “(1) Los partidos colaboran en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios de la democracia, y rendirán cuenta públicamente de la procedencia y origen y del uso de sus recursos, así como de su patrimonio. (2) Son inconstitucionales los partidos que por sus objetivos o por el comportamiento de sus afiliados se propongan menoscabar o eliminar el orden constitucional libre y democrático o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania. El Tribunal Constitucional Federal resolverá sobre toda cuestión de inconstitucionalidad. (3) Se establecerán por leyes federales las normas de desarrollo”.

27 Art. 4º: “Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.

sucedió, primero, en los años setenta, en Grecia (1975)²⁸, Portugal (1976)²⁹ y España (1978); y, después, en los años noventa, en países del este de Europa tras la caída del comunismo, como Polonia, la República Checa y Eslovaquia (todas en 1992), entre otros.

En una tercera y última fase, algunos países europeos que no habían pasado por experiencias autoritarias, a diferencia de los casos anteriores, han decidido reformar su constitución, que por regla general llevaba mucho tiempo vigente y no contenía ninguna referencia a los partidos, precisamente con el objetivo de incluir una disposición sobre estos. Con ella se ha pretendido, en unos casos, reforzar el sistema democrático ante una situación concreta de debilidad; en otros, establecer una base constitucional sobre la que apoyar una regulación legal más intensa de los partidos. Reformas de este tipo se han producido en las constituciones de Finlandia (1999), Suiza (1999) y Luxemburgo (2008)³⁰.

Existen, finalmente, Estados constitucionales cuyas constituciones, o bien mantienen una mención indirecta a los partidos en algún artículo, sin dedicarles una disposición específica, o bien no contienen ninguna mención a estas

28 Artículo 29: “1. Los ciudadanos griegos que tengan derecho de voto podrán crear libremente partidos políticos o adherirse a ellos; la organización y la actividad de los partidos deberán estar al servicio del libre funcionamiento del régimen democrático. Los ciudadanos que no hayan obtenido todavía el derecho de voto podrán adherirse a las secciones juveniles de los partidos. 2. La ley podrá establecer las condiciones de financiación de los partidos por el Estado y la publicidad de sus gastos electorales, así como la de los candidatos diputados. 3. Las manifestaciones de cualquier forma que sean en favor de los partidos políticos estarán absolutamente prohibidas a los magistrados, a los militares en general y a los órganos de los cuerpos de seguridad, así como a los funcionarios públicos; además se prohíbe toda actividad desarrollada en favor de un partido a los empleados de las personas jurídicas de derecho público, de las empresas públicas y las colectividades locales”.

29 La Constitución de Portugal en su redacción original mencionaba a los partidos en diversos artículos; el art. 3.3 establecía: “Los partidos políticos contribuyen a la organización y expresión de la voluntad popular, con respeto a los principios de la independencia nacional y la democracia política”.

30 Como ejemplo, la reforma de 2008 de la Constitución de Luxemburgo introdujo un nuevo art. 32bis con el siguiente contenido: “Los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad general y a la expresión del sufragio universal. Expresan el pluralismo democrático”.

organizaciones. Son la excepción que confirma la regla³¹. Como es lógico, la existencia de una disposición constitucional que recoja ciertos elementos fundamentales del régimen de los partidos facilita la determinación del régimen jurídico al que deben someterse; pero, en el caso de que no exista tal disposición, esos elementos fundamentales se deducen de otras disposiciones constitucionales y, en última instancia, del orden democrático que establece la constitución.

En cuanto al contenido de las disposiciones constitucionales dedicadas a los partidos políticos en las constituciones europeas, es decir, a los elementos concretos que se han constitucionalizado, podemos señalar lo siguiente:

- Mayoritariamente las constituciones reconocen la función de los partidos en un sistema democrático, vinculándolo con el derecho de participación, con el valor del pluralismo, con la soberanía popular o con otros principios democráticos.
- Todas las constituciones garantizan a los partidos los derechos imprescindibles para poder desempeñar su función (la libertad de creación y actuación, y la igualdad de oportunidades), ya sea en la disposición dedicada a ellos o a través de otros preceptos constitucionales.
- Buena parte de las constituciones, pero no todas, exigen democracia interna en los partidos, como garantía de que el proceso de participación política y formación de la voluntad política será democrático en todos sus tramos.
- Solo algunas constituciones, como las de Portugal y Alemania, recogen expresamente la financiación de los partidos con recursos públicos y establecen las correspondientes obligaciones de publicidad y rendición de cuentas.

31 En Europa, solo cinco de los treinta y dos Estados democráticos no tienen un artículo dedicado a los partidos: el Reino Unido, que carece de constitución escrita; y Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Holanda, comunidades políticas pequeñas en las que la evolución política no les ha hecho sentir la necesidad de incorporar los partidos al texto constitucional, lo cual no significa, desde luego, que sus democracias no tengan como actores imprescindibles a estas organizaciones ni que estos queden fuera del orden constitucional.

- También solo algunas constituciones, como la alemana, contienen cláusulas de defensa de la democracia incluso frente a los propios partidos, esto es, admiten la prohibición de partidos que pongan en peligro el sistema democrático.
- En buena parte de las constituciones se establecen incompatibilidades o limitaciones para las personas que ejerzan un cargo judicial, militar o de otro tipo, y que no podrán por ello pertenecer a ningún partido.
- Por último, muchas constituciones contienen una remisión al legislador para que sea este el que desarrolle los elementos constitucionales.

B) La constitucionalización material de los partidos

Pero la incorporación formal de los partidos al texto constitucional es solo una parte de su constitucionalización; la otra, que podríamos considerar de carácter material, ha consistido en la construcción de una teoría constitucional sobre la función de los partidos y las condiciones que jurídicamente se deberían asegurar para que esta se pueda desempeñarse del mejor modo posible³².

En efecto, la constitucionalización de los partidos ha significado que el régimen jurídico de estos viene ahora determinado desde la constitución, aunque en un primer momento se pensó que la incorporación de los partidos a la constitución no tenía ningún efecto jurídico sobre estas organizaciones y que, con ello, simplemente se estaba reconociendo una realidad. Sin embargo, ahora es claro que, del mismo modo que la incorporación de los partidos ha tenido efectos sobre el Estado constitucional, finalmente también lo ha tenido sobre los partidos. Estos son ahora elementos del orden que establece la norma fundamental y han quedado sujetos a dicho orden.

32 De entrada, la constitucionalización de los partidos políticos significó reconocer su existencia y la función que cumplen en los sistemas democráticos, y, progresivamente, también ir asumiendo las consecuencias jurídicas que derivan de ello. Estas han ido fundamentalmente en dos direcciones: la primera, adaptar el derecho constitucional a los partidos; la segunda, que es la que aquí nos interesa, definir el régimen jurídico de estos desde la constitución.

En este sentido hay recordar que los partidos se incorporaron a las constituciones con el objetivo de garantizar la democracia pluralista. No se constitucionalizaron por ellos mismos, sino por ser elementos imprescindibles para el régimen democrático y para la expresión del pluralismo político. El sentido de incluirles en la norma suprema fue el de consagrar a nivel constitucional los principios necesarios para garantizarles la posición jurídica y las condiciones adecuadas que hiciesen posible el correcto funcionamiento de la democracia pluralista de partidos. Por eso, como se ha visto, los elementos que se han constitucionalizado están relacionados con la función de los partidos y con ciertos elementos (principios, derechos fundamentales, mandatos al legislador...) que se consideran imprescindibles para asegurar el correcto desempeño de esa función (libertad, democracia interna, financiación pública...).

a) La constitucionalización material de los partidos ha supuesto, en primer lugar, una mayor construcción jurídica de la función que les corresponde en los Estados democráticos, ya que este es el elemento que justifica su incorporación a las constituciones.

Sobre esta función hay que señalar que, más allá de lo que establezca expresamente el texto constitucional (“Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”, como afirma nuestro art. 6 CE), la función de los partidos no se constitucionaliza solo en esta disposición, sino en el conjunto del diseño que esta hace del proceso democrático y de la organización democrática de los poderes del Estado. De ese diseño democrático se pueden deducir las tareas concretas que se esperan de los partidos, en la sociedad y en el Estado, en ese proceso permanente y dialéctico al que antes se ha hecho referencia.

Indudablemente, al referirse a la función de los partidos, la constitución está recogiendo una realidad: los partidos movilizan a los ciudadanos, agregan intereses... para lograr sus propios objetivos; no porque se lo exija una norma jurídica, sino porque actúan conforme a su lógica natural. Por eso se ha afirmado en algún momento que este reconocimiento de la función de los partidos era solo descriptivo o “predominantemente descriptivo”³³. Sin embargo, todas

33 BLANCO VALDÉS, R., *op. cit.*, nota 20, p. 99.

las disposiciones constitucionales tienen un contenido normativo; aunque este sea más o menos denso o explícito, todas expresan de un modo u otro un deber ser. Por eso hoy se puede afirmar que la constitución no sólo recoge lo que hacen los partidos, sino también prescribe que lo hagan: los partidos “deben” contribuir a la formación democrática de la voluntad política.

Ahora bien, parece difícil argumentar que se les pueda exigir jurídicamente el cumplimiento de ese “deber”. No obstante, la idea de que los partidos deben cumplir el papel que se espera de ellos en los sistemas democráticos y que pueden derivarse determinadas consecuencias jurídicas de ciertas actuaciones u omisiones que lo impidan está presente desde las primeras constitucionalizaciones de los partidos, y ha tenido más o menos fuerza en unos momentos u otros y en unos ordenamientos jurídicos o en otros. Por ejemplo, la ley alemana de partidos exige, para mantener la condición jurídica de partido (y acceder a los beneficios y ayudas que ello supone), que estos se presenten a alguna convocatoria electoral en un plazo de seis años; con ello se les está exigiendo que realicen una de las actividades que se entienden imprescindibles para desempeñar su función, la de concurrir a unas elecciones³⁴. Y en materia de disolución de partidos políticos claramente se han vinculado consecuencias jurídicas negativas (la posibilidad de suspensión o disolución) a determinadas actuaciones de los partidos que se consideran contrarias a la función que constitucionalmente se les reconoce. Así pues, puede decirse que existe una obligación jurídica de los partidos de cumplir con su función, que se presume satisfecha simplemente con el hecho de constituirse como tales y actuar siguiendo los objetivos que les son propios, y que solo de forma excepcional se establecen ciertas exigencias concretas en relación con el desempeño de esa función cuyo incumplimiento genera consecuencias negativas.

b) Lo que sí puede afirmarse con claridad es que, cuando la constitución establece que los partidos deben cumplir su función, está exigiendo que jurídicamente se aseguren las condiciones necesarias para que estos puedan desempeñar su cometido. Las obligaciones, por tanto, no van tan dirigidas

34 Algunos autores han propuesto que en nuestro país se estableciese un requisito semejante a este, como LUCAS VERDÚ, P., “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, en: *Revista de Política Comparada*, n° 2, 1980, p. 57; posteriormente, entre otros, BASTIDA FREIJEDO, F. “Informe sobre el borrador de la LO de partidos políticos”, en: *Debates Constitucionales*, n° 5, 2003, p. 8.

a los partidos como a las normas que deben hacerlo posible. Al reconocer la función que estas organizaciones desempeñan, la constitución asume la tarea de garantizar el marco y la posición jurídica necesarios para que los partidos, actuando conforme a sus propios objetivos, hagan posible el funcionamiento democrático del Estado. Y, además, atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de desarrollar ese marco y esa posición jurídico constitucional, obligación que vincula a todos los poderes públicos, pero especialmente al legislador, que es quien debe desarrollar y concretizar las decisiones constitucionales.

Por eso, la función se ha convertido en el elemento determinante del régimen constitucional de los partidos. Se entiende que la función que estos deben cumplir exige dotarles de un determinado estatuto constitucional, esto es, una posición definida por ciertos derechos y obligaciones que podría explicarse como la suma de las condiciones jurídicas necesarias para garantizar el cumplimiento de dicha función³⁵.

La labor de determinar ese estatuto constitucional de los partidos se ha ido desarrollando con desigual dedicación y resultado de unos países a otros, aunque esta tarea se ha intensificado con carácter general en las últimas décadas al tiempo que se producía un acercamiento entre ordenamientos jurídicos. En ello ha influido la creciente interconexión entre ellos producida por los procesos de integración supranacional; la actividad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y su jurisprudencia sobre la libertad de asociación política; y los estudios realizados por ciertos organismos internacionales dedicados al fortalecimiento de las instituciones democráticas, y de forma destacada la Comisión de Venecia con sus “Lineamientos sobre la regulación de los partidos”, aprobados en 2010, que expresan unos

35 HESSE, K., *op. cit.*, nota 6. Esta idea de que la función de los partidos es la que determina su régimen jurídico y estatuto constitucional ha sido constante en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional: “la Constitución, en su título preliminar, otorga una particular posición y relieve constitucional a los partidos políticos por la importancia decisiva que tales organizaciones están llamadas a desempeñar en las modernas democracias pluralistas, por la trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) y por servir de cauce fundamental para la participación política” (STC 226/2016); y “por razón de esa cierta función pública que tienen en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados privilegios que han de tener como lógica contrapartida determinadas limitaciones” (STC 3/1981).

mínimos comunes en relación con el estatuto constitucional de los partidos elaborados a partir de la jurisprudencia del TEDH, y de la interpretación y desarrollo que se ha hecho en los Estados europeos del estatuto constitucional de los partidos.

En este contexto europeo, el modelo más acabado de teoría que explica el estatuto constitucional de los partidos se ha construido en Alemania, donde el Tribunal Constitucional y la doctrina han colaborado a la hora de identificar los cuatro principios constitucionales que lo definen: libertad, igualdad de oportunidades, democracia interna, y publicidad y rendición de cuentas. Estos principios se refieren a los cuatro tipos diferentes de relaciones que deben ser reguladas por el derecho y que configuran la posición de los partidos: la relación de los partidos con el Estado (libertad), la relación de los partidos entre sí (igualdad), la relación de los partidos con los ciudadanos (publicidad), y la relación de los partidos con sus afiliados (democracia interna). Además, cada principio actúa como garantía jurídica del estatuto de los partidos en esa concreta relación y como elemento definitorio de la regulación que debe hacerse de cada una de esas relaciones: la libertad, de la relación de los partidos con el Estado; la igualdad, de las relaciones de los partidos entre sí; la publicidad, de la relación con los ciudadanos; y la democracia interna, de la relación del partido con sus afiliados. La suma de los efectos de estos cuatro principios define así de forma completa la posición jurídica que mejor garantiza el cumplimiento de la función de los partidos³⁶.

En nuestro país, el reconocimiento y concreción de esos cuatro principios ha sido bastante desigual, lo cual obedece a cierta lógica. El principio de libertad fue el primero en afirmarse y ha sido el que ha dominado la interpretación del régimen jurídico de los partidos hasta ahora; tras cuarenta años de dictadura la primera necesidad que había que satisfacer era, obviamente, la libertad. El principio de la democracia interna se recoge expresamente en el art. 6 CE, por lo que su reconocimiento no ha planteado mayores problemas, pero sí

36 MORLOK, M., *op. cit.*, nota 14. Planteado de este modo, los cuatro principios que definen el estatuto constitucional de los partidos se sitúan al mismo nivel y no cabe considerar que uno sea más relevante o de mayor importancia que otro, porque cada uno de ellos se proyecta sobre una faceta distinta del régimen de los partidos. Por ello, estos cuatro principios deben hacerse realidad en la mayor medida de lo posible; la interpretación y el desarrollo legal que se haga de los mismos tendrá que buscar un equilibrio que satisfaga las exigencias de todos ellos.

su interpretación y, sobre todo, su desarrollo, que ha sido más tardío: no fue hasta pasadas un par de décadas de la aprobación de la constitución cuando la democracia interna se convirtió en objeto de un interesante e intenso debate doctrinal. En cuanto al principio de igualdad de oportunidades de los partidos, ha sido reconocido y defendido por la doctrina, pero no ha alcanzado el mismo nivel de desarrollo que los anteriores. Y, por último, el principio de publicidad y rendición de cuentas ha experimentado un avance en los últimos años, aunque todavía queda mucho por hacer.

El estatuto constitucional de los partidos, como se ha dicho, sirve de parámetro con el que valorar la constitucionalidad del régimen jurídico de los partidos que establezca el legislador³⁷. De ahí la importancia de un desarrollo lo más acabado, completo y coherente de los principios que definen el estatuto constitucional de los partidos.

2. La regulación legal de los partidos políticos

Así pues, la constitución es la norma que recoge, o de la que se deducen, los elementos fundamentales del régimen jurídico de los partidos, y también la que justifica el establecimiento de los límites y controles que se consideren necesarios. Ese régimen se ha ido perfilando y definiendo a partir del orden democrático que cada constitución ha establecido y con apoyo en las determinaciones concretas al respecto que esta contenga. Pero la constitución recoge o establece solo los principios y elementos fundamentales del régimen jurídico de los partidos. Estos tendrán posteriormente que ser desarrollados y concretados mediante la aprobación de las correspondientes leyes. La intervención del legislador, por tanto, es imprescindible. Conforme a esto, en esta fase de constitucionalización se ha generalizado e intensificado la regulación legal de los partidos, especialmente en las últimas décadas.

37 En efecto, estos principios han sido utilizados por el Tribunal Constitucional alemán para enjuiciar numerosos aspectos del sistema electoral y de la regulación de los instrumentos de financiación de los partidos, entre otros, y le han servido para declarar la inconstitucionalidad de concretas decisiones tomadas por el legislador en estas materias. Puede encontrarse una explicación de algunos de estos casos en trabajos como los de FERNÁNDEZ VIVAS, Y., *Igualdad y partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007; y MORLOK, M., *loc. cit.*

A) La evolución hacia una mayor regulación

Históricamente, el primer reconocimiento jurídico de los partidos se produjo a través de normas de rango legal: las leyes que regulaban los procedimientos electorales y los reglamentos parlamentarios que se ocupaban de la actividad en las asambleas legislativas. Pero, una vez constitucionalizados los partidos, era lógico esperar que fuesen otras leyes las que se ocupasen específicamente de ellos; de hecho, algunas de las primeras constituciones que incorporaron a los partidos políticos contenían una remisión expresa al legislador para que este desarrollase los elementos del estatuto de los partidos que se habían constitucionalizado.

A pesar de ello, las leyes de partidos han sido tardías. La primera ley que se aprobó en un país europeo para regular de forma específica a estas organizaciones fue la Ley alemana de Partidos de 1967, casi veinte años después del mandato constitucional contenido en la Constitución de 1949. Posteriormente se elaboró una ley de este tipo en 1969 en Finlandia y en 1975 en Austria. Las tres contenían las bases del régimen de los partidos, pero respondían, sobre todo, a la necesidad de regular el sistema de financiación y específicamente las fuentes de financiación pública. De ellas, la más extensa y detallada es la alemana, que regulaba también las funciones de los partidos, su creación, y su organización y funcionamiento internos. En la década de los años setenta también se aprobaron leyes de partidos en Portugal (1974) y en España (1978), aunque, a diferencia de los anteriores, en estos dos casos la intención del legislador no era tanto regular la financiación pública como garantizar la libre creación y actividad de estas organizaciones en sistemas democráticos que acababan de establecerse, y, para ello contenían solo una regulación esquemática y mínima. En los restantes Estados europeos no existían entonces leyes que dotasen a los partidos de un régimen jurídico distinto del régimen general de las asociaciones, porque se les consideraba asociaciones privadas y se entendía que el régimen de estas era suficiente.

Desde 1990, sin embargo, la actividad legislativa en esta materia se ha incrementado e intensificado. En los años noventa, tras la caída del muro de Berlín, se aprobaron leyes de partidos en la mayoría de los países del este de Europa, al tiempo que estos se transformaban en Estados democráticos. Y posteriormente se han aprobado leyes de ese tipo también en otros países, como el Reino

Unido (en 1998) o Noruega (2005). Además, en buena parte de los países en los que ya existía legislación en materia de partidos, esta se ha reformado y tiene ahora un contenido más amplio y un carácter más intervencionista³⁸. El resultado de esta evolución es que hoy existen leyes específicas reguladoras de los partidos en la gran mayoría de los países europeos.

El contenido de las leyes de partidos varía de unos ordenamientos jurídicos a otros, debido a las diferencias que existen entre ellos tanto en su tradición jurídica como en su orden constitucional. Sin embargo, las materias de las que se han ocupado esas leyes son todas o algunas de las siguientes: la forma de creación; organización y funcionamiento internos; la vinculación con el principio democrático, el pluralismo político y con las funciones que desarrollan los partidos; sus actividades, incluida la posible restricción o prohibición de alguna de ellas; la financiación y los mecanismos de control económico; la actividad electoral, incluyendo el acceso a los medios de comunicación; y, últimamente, nuevas materias como obligaciones de transparencia o la regulación de las fundaciones y asociaciones próximas a los partidos.

En cuanto a la extensión e intensidad con la que el legislador ha regulado las materias citadas, existen también diferencias notables de unos países a otros, pero se ha producido un cambio generalizado de tendencia desde unas primeras leyes de mínimos a otras más intervencionistas. Las primeras leyes de partidos, en efecto, contenían unas disposiciones más bien escuetas y limitadas, centradas en asegurar principalmente la libertad de los partidos, que dejaban a los estatutos de estos un amplísimo margen para concretar sus normas de organización y actuación; como excepción suele mencionarse la ley alemana de 1967 que recogía una regulación mucho más detallada y ofrecía un modelo de estatuto de partido bastante definido. El cambio de tendencia hacia una mayor intervención del legislador se ha debido, entre otros motivos, a la constatación de que una regulación de mínimos no había resultado efectiva para evitar ciertos problemas que se fueron poniendo de manifiesto a finales del siglo pasado: el espacio desproporcionado que ocupan los partidos en el funcionamiento del Estado, la corrupción, los escándalos de

38 CASAL BÉRTOA/PICCIO/RASHKOVA, “Party laws in comparative perspective”, en: VAN BIEZEN/TEN NAPEL (eds.), *Regulating political parties*, Leiden University Press, Leiden, 2014, pp. 119 y ss.

financiación irregular, la escasa influencia de los afiliados en las decisiones internas del partido... Por eso se entendió necesario modificar la tendencia de la regulación e intensificarla para incluir también los límites y garantías que fueran precisos.

Así, la generalización e intensificación de las leyes de partidos en los últimos años es expresión de que el Estado ha decidido asumir una mayor responsabilidad en relación con la regulación y el control de los partidos, entendiendo que es un modo de proteger y mejorar la democracia. En ello también ha influido la actividad de diversas instituciones internacionales que se han ocupado en las últimas décadas de la regulación de los partidos, entre las que destacan los organismos del Consejo de Europa³⁹.

Desde el punto de vista constitucional, la intervención del legislador en materia de partidos se considera necesaria, porque en él recae la responsabilidad de desarrollar el estatuto constitucional de estos, estableciendo un régimen jurídico que sea desarrollo y garantía de los principios y derechos que integran dicho estatuto, y, en última instancia, que les permita desarrollar el papel que les corresponde en el Estado democrático. En el desempeño de esta tarea el legislador debe respetar los citados principios, buscar el mejor modo de hacerlos reales y efectivos, y encontrar el equilibrio adecuado entre todos ellos, algo que no siempre resulta sencillo⁴⁰.

Así, el legislador debe garantizar a los partidos la posición de libertad necesaria para que cumplan adecuadamente su función, estableciendo un régimen específico para los partidos allí donde se considere necesario, buscando el mejor equilibrio entre la libertad del partido y la libertad de los afiliados, e introduciendo las garantías necesarias para ambas libertades. Además, el legislador debe desarrollar el mandato de la democracia interna, integrándolo de forma adecuada en el régimen de libertad de los partidos. De otro lado,

39 Especialmente la Comisión de Venecia, cuya contribución más destacada son los ya citados “Lineamientos sobre regulación de partidos” (2010), en los que, tras analizar las legislaciones nacionales, se recogen un conjunto de directrices y orientaciones sobre la regulación de los partidos dirigidas a fortalecer los sistemas democráticos.

40 FLORES GIMÉNEZ, F., “Los partidos políticos: intervención legal y espacio político. La búsqueda del equilibrio”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 35, 2015, pp. 355 y ss.

tiene que establecer las medidas que garanticen la igualdad de oportunidades en todos aquellos ámbitos en los que sea relevante para la competición política. Y también debe diseñar y aplicar un régimen de publicidad y rendición de cuentas que satisfaga las exigencias de un Estado democrático y de derecho. Por último, el legislador es el responsable de establecer el marco en el que tendrá lugar la competición política entre partidos, del que depende que esta produzca los resultados positivos que se esperan de ella.

B) Las resistencias del legislador

El legislador que ha de desarrollar el régimen legal de los partidos políticos está dominado por los propios partidos. Es indiscutible que las leyes que el órgano legislativo apruebe serán expresión de la voluntad política del Estado por haberse elaborado democráticamente. Sin embargo, en cuando a su contenido, no se puede dejar de tener en cuenta que son los partidos, aunque por procedimientos democráticos, los que van a decidir sobre su propio régimen jurídico y, conociendo su naturaleza, es lógico que puedan resistirse a una regulación que no les beneficie en la competición política y anteponer sus intereses al cumplimiento de las exigencias constitucionales. No podemos olvidar que los partidos son organizaciones que están permanentemente orientadas a la lucha por conquistar el poder y que esto puede condicionarles a la hora de tomar decisiones que podrían influir decisivamente en sus posibilidades de alcanzar el éxito político. En este sentido, por ejemplo, la doctrina alemana explica que cuando el legislador adopta decisiones en materia de partidos está decidiendo sobre “sus propios asuntos” y que esto supone que, en tales decisiones, existe un “déficit de control”, esto es, que exigen un mayor control, porque es comprensible que los partidos puedan no tener la suficiente voluntad para adoptar las decisiones constitucionalmente más correctas⁴¹.

En efecto, la realidad ha demostrado que los partidos han sacado un gran partido de su reconocimiento constitucional y de los principios que deben inspirar su régimen, especialmente del principio de libertad, cuando se trataba de defender o ampliar sus privilegios. En cambio, las exigencias constitucionales relativas a obligaciones, límites y controles no han resultado tan eficaces y los

41 MORLOK, M., *op. cit.*, nota 14, p. 66.

partidos no se han mostrado en absoluto dispuestos a desarrollarlas por ley. Pero tal constatación no puede llevar a la conclusión de que hay que admitir dicha realidad sin más, sino a la de que hay que hacerle frente. Así, la doctrina ha sido consciente de estos condicionamientos del legislador y ha entendido que es preciso reforzar de algún modo la vigilancia sobre estas leyes en las que el legislador decide “sobre sus propios asuntos”.

Por eso, en primer lugar, se entiende que las decisiones relevantes en materia de partidos deben tener un amplio respaldo parlamentario y social, deben adoptarse con el acuerdo del mayor número posible de grupos parlamentarios y deben contar también con un sólido apoyo ciudadano. En este sentido, por ejemplo, en Alemania el derecho de partidos se considera un derecho cuyo contenido es materialmente constitucional, aunque formalmente no lo sea, y que, por tanto, debe adoptarse a través de una mayoría cualificada en el parlamento⁴². También en este sentido, la Comisión de Venecia recomienda que las leyes de partidos se aprueben después de un debate abierto y público, en el que se tome en consideración la postura de todos los interesados, incluyendo a los propios partidos y a los ciudadanos⁴³.

En segundo lugar, el reconocimiento de los condicionamientos del legislador ha permitido afirmar que en materia de derecho de partidos el contexto constitucional debe ser especialmente vinculante. El marco constitucional actúa siempre como parámetro para guiar al legislador y permite controlar la constitucionalidad de sus decisiones; en el caso concreto de la regulación de los partidos, además, el estatuto constitucional de estas organizaciones ofrece el marco jurídico teórico desde el que razonar las especificidades de su régimen jurídico, la justificación de los “privilegios” de que disfrutaban (financiación pública, acceso a medios y espacios públicos, y otras ventajas), y la necesidad de límites o controles adaptados a ellos. De ahí que en la determinación de ese estatuto sea fundamental la actividad del Tribunal Constitucional, al que la doctrina alemana considera el “guardián” del derecho de partidos y de la competencia política, y al que corresponde compensar ese “déficit de control” en las decisiones que el legislador toma “sobre sus propios asuntos”

42 *Ibid.*, pp. 176-177.

43 Lineamientos sobre regulación de partidos, 6 y 16.

con una actitud más severa⁴⁴. Y de ahí también que la actividad y actitud de la doctrina científica resulten igualmente relevantes a la hora de precisar el estatuto constitucional de los partidos, de forma que el legislador encuentre en él una mayor sujeción⁴⁵.

Por último, también es importante señalar la relevancia de ciertos factores que pueden actuar como impulsos o incentivos para el legislador y pueden reforzar su vinculación a los principios constitucionales. De un lado, los ciudadanos pueden ejercer en determinados momentos la suficiente presión como para animar al legislador a adoptar medidas a las que los partidos podrían resistirse⁴⁶; para que esto suceda es cierto que la presión ciudadana debe ser más que considerable, pero se ha constatado que el legislador legisla sobre partidos cuando esto sucede: “en definitiva, cuando los partidos calculan que la situación ya no les beneficia se pone en marcha la voluntad de cumplir el mandato constitucional”⁴⁷. De otro lado, también tiene gran relevancia la presión que se pueda ejercer desde instancias supranacionales, no en vano en la fase histórica de la constitucionalización de los partidos se ha generado un cierto derecho constitucional de partidos de ámbito supranacional, a partir de los tratados internacionales que reconocen derechos fundamentales implicados en los procesos democráticos, de su interpretación (destacadamente de la desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que refleja una forma concreta de entender la función y posición constitucional de los partidos en los sistemas democráticos) y de la actividad desplegada por ciertos organismos cuya finalidad es la promoción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas (como la ODIHR y la Comisión de Venecia), que se ha plasmado en cierto cuerpo de documentos y recomendaciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos, la lucha contra la corrupción o la financiación de estos, y que buscan servir de apoyo y orientación a los órganos de los Estados nacionales encargados de definir el régimen jurídico de estas organizaciones.

44 MORLOK, M., *loc. cit.*, pp. 66, 183.

45 GRIMM, D., *op. cit.*, nota 4, p. 442.

46 *Ibid.*, pp. 442-444.

47 FLORES GIMÉNEZ, F., *op. cit.*, nota 39, p. 76.