

## II. EL PROCESO DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las paradojas más sobresalientes de la democracia representativa —en cuanto régimen pluralista desde el punto de vista político que se asienta en el capitalismo, en sus diversas formalizaciones— ha sido su contradictoria actitud doctrinal y jurídica ante el fenómeno de los partidos políticos.

a) Por una parte, es comúnmente aceptado que el origen y desarrollo de los partidos está en íntima conexión con el origen y desarrollo de la democracia parlamentaria liberal. Concepción que, a partir de la segunda guerra mundial, se generalizará sin ningún obstáculo —como reacción al fascismo derrotado— y que Duverger sabrá extenderla ampliamente. El Estado liberal, lo que los italianos suelen denominar “Estado de democracia clásica”,<sup>14</sup> se

<sup>14</sup> *Cfr.*, en este sentido, Ruffia, Paolo Biscaretti di, *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987 (trad. de Pablo Lucas Verdú de la 6a. edición italiana, actualizada con la 13a.), pp. 216 y ss.

asienta, por su naturaleza pluralista, sobre el funcionamiento regular de los partidos, entendidos, implícita o explícitamente, como piezas fundamentales del sistema. Y, por otra parte, la misma doctrina liberal, en la mayoría de los clásicos políticos, tanto del radicalismo como del liberalismo doctrinario, es reacia e, incluso, beligerante con respecto a los partidos. Esta contradicción teórico-práctica se disolverá sólo muy tardíamente, por el transcurso del tiempo, cuando los principios abstractos, aceptados sin mucho análisis, necesitan funcionalizarse pragmáticamente. Resolución que, como es lógico, recaerá en favor de la praxis política que, en este caso, será la aceptación plena de los partidos. Victoria no sólo doctrinal, sino sobre todo práctica por la paulatina elevación de los partidos a los máximos niveles legales y constitucionales.

b) La revolución liberal, en sus diversas modalidades iniciales de formalización —las revoluciones francesa y americana— partió de un principio referencial, positiva o negativamente entendido: la idea de la “voluntad general” roussoniana. La democracia directa, como consecuencia inmediata de este principio, o la democracia representativa, como sistema corrector y empírico, llevaban a considerar a los partidos como alteradores de esta voluntad general o “limitadores” del mandato libre de los representantes. Partido político era, así, en los clásicos

sicos, equivalente a “facción”, a criterio parcial institucionalizado que, en definitiva, perturbaba la sociedad política.<sup>15</sup>

Rousseau, cuando se refiere a la indestructibilidad de la voluntad general, asienta las bases doctrinales que, más tarde, serán recogidas y reiteradas por la mayor parte de los exégetas liberales. Los intereses particulares, de un hombre o de un partido, para Rousseau, al sobreponerse al interés general, favorecerán la disolución social, ya que las contradicciones implican el debilitamiento del Estado. La unanimidad roussoniana rompía, lógicamente, el esquema teórico-práctico del pluralismo político. En cierto modo, la sociedad política roussoniana era una sociedad —como diríamos hoy— plena y efectivamente consensualizada. Y, así, dice:

Mais quand le noeud social commence à se relacher et l'État a s'affaiblir, quand les intérêts particuliers commencent à se faire sentir et les petites sociétés à influer sur la grande, l'intérêt commun s'altère et trouve des opposants: l'unanimité ne regne plus dans les voix; la volonté générale n'est plus la volonté de tous; et le meilleur avis ne passe point sans disputes.<sup>16</sup>

15 Véase el recorrido que hace Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, cit., pp. 21 y ss., a través de la historia del pensamiento moderno y contemporáneo, rastreando el entendimiento del partido como parte.

16 Rousseau, Jean Jacques, *Du Contrat Social*, IV, I.

En otro contexto histórico-social, ya afianzada la democracia parlamentaria o, más exactamente, en proceso creciente de afianzamiento, y, desde una concepción doctrinaria, Tocqueville, al analizar por contraste la nueva sociedad política norteamericana irá, incluso, más lejos, aunque introduciendo matices importantes, por ejemplo, entre “grandes” y “pequeños” partidos, que no tienen una significación numérica, sino finalista: los partidos serán “un mal inherente a los gobiernos libres”. Para Tocqueville, la época de las grandes revoluciones coincide con la época de los grandes partidos, es decir, entendidos negativamente, los partidos son los promotores de la agitación y también de los cambios sociales. Esta dualidad abre una puerta doctrinal menos rígida, pero todavía, dentro del contexto clásico sobre los partidos. En este sentido, afirma:

Je dois établir d'abord une grande division entre les partis. Il est des pays si vastes que les différentes populations qui les habitent, quoique reunies sous la même souveraineté, ont des intérêts contradictoires, d'où naît entre elles une opposition permanente. Les diverses fractions d'un même peuple ne forment point alors, à proprement parler, des partis, mais des nations distinctes; et si la guerre civile vient à naître, il y a des conflits des peuples rivaux plutôt que lutte entre des factions. Mais quand les citoyens diffèrent entre eux sur

des points qui intéressent également toutes les portions du pays, tels, par exemple, que les principes généraux du gouvernement, alors on voit naître ce que j'appellerai véritablement des partis. Les partis sont un mal inhérent aux gouvernements libres: mais ils nont pas dans tous les temps le même caractère et les mêmes instincts... Ce que j'apelle les grandes partis politiques sont ceux qui s'attachent aux principes plus qu'a leurs conséquences; aux généralités et non aux cas particuliers... Les petits partis, au contraire, sont en général sans foi politique... Les grands partis bouleversent la société, les petites lagitent; les uns la déchirent et les autres la dépravent; les premiers la sauvent quelquefois en l'ébranlant, les seconds la troublent toujours sans profit.<sup>17</sup>

La actitud crítica hacia los partidos, o matizadamente crítica, no se limitará a los fundadores o sistematizadores del pensamiento liberal (será más

17 Tocqueville, Alexis de, *De la Démocratie en Amérique*, París, Editions Gallimard, 1961, t. I, décima parte, cap. II. Interesa subrayar que Tocqueville, en estas páginas, al tiempo que recalca la conexión entre la libertad de asociación, de amplio arraigo en los Estados Unidos, y los partidos políticos, contrasta los saludables efectos que producen uno y otros en la sociedad norteamericana con las nocivas consecuencias que han generado en Europa. La clave de tan dispar resultado estriba, a su juicio, en la diferencia de cultura y actitudes políticas existentes a ambos lados del Atlántico. Lo que en Norteamérica es garantía necesaria contra la tiranía de la mayoría, en Europa es un arma de guerra (*ibidem*, cap. IV).

acusada, incluso, en Jefferson). Por el contrario, constituirá una constante doctrinal en todo el periodo de consolidación del liberalismo como sistema estatal de dominación política y se extenderá, posteriormente, a su funcionamiento y organización interna. Así, por ejemplo, Ostrogorski<sup>18</sup> y, sobre todo, Michels<sup>19</sup> abren un nuevo frente, concretamente al poner de manifiesto los aspectos de oligarquización, burocratización, caciquismo y falta de democracia interna de los partidos en los sistemas demoliberales y, obviamente, en los no democráticos.

Esta contradicción teórica, entre unos principios antipartidistas y una práctica de funcionamiento real de los partidos políticos en el sistema liberal, será corregida gradualmente. Corrección que se deberá a la situación límite a que llega la democracia pluralista por la ascensión y asentamiento, en muchos países, de las ideologías y sistemas totalitarios, concretamente entre las dos guerras mundia-

18 Ostrogorski, Möisei, *La démocratie et la organization des partis politiques*, París, Calman-Lévy, 1903.

19 Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973, 2 vols. Sobre el valor actual de los planteamientos de Michels, *cfr.* Panebianco, Angelo, *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza, 1990, p. 23.

les, lo que implicará un replanteamiento doctrinal sobre la función de los partidos dentro de la sociedad democrática occidental. La actitud negativa, fundada, retórica y residualmente, en la utopía roussoniana, va dando paso a una valoración positiva sobre la naturaleza y función de los partidos en estas sociedades pluralistas.

La democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerar a los partidos como definidores negativos del “buen gobierno”, se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos. Y la paradoja se resuelve, de esta manera, en un doble sentido: serán los negadores de la democracia liberal aquellos que fundamentarán sus críticas doctrinales en la actitud de los clásicos del liberalismo y serán los afianzadores del Estado democrático-liberal aquellos que elevarán al máximo nivel constitucional la función imprescindible de los partidos para que la vida política y sus instituciones sean realmente democráticas y pluralistas. La voluntad general se disuelve en una concepción de la opinión pública, diversificada, que se canalizará, precisamente a través de estas organizaciones socio-políticas.

Claro está que ese protagonismo de los partidos políticos puede incurrir en ocasiones en excesos.

En efecto, el juego combinado de dos factores principales, muy interrelacionados, puede producir efectos especialmente corrosivos para la democracia representativa. Se trata, por un lado, de la conocida tendencia de estas organizaciones a quedar en manos de un grupo reducido de dirigentes.<sup>20</sup> El otro elemento es el constituido por una actuación partidaria encaminada, de manera fundamental, a servir los intereses de ese reducido núcleo directivo, antes que a los derivados de los planteamientos programáticos ofrecidos a la sociedad. El resultado

20 El fenómeno de la oligarquización de los partidos políticos fue apreciado, sobre todo, en la socialdemocracia alemana y cobra auténtica relevancia en los grandes partidos de masas. *Cfr.*, en este sentido la obra de Michels antes citada. No obstante, puede operar —y de hecho lo hace— en toda organización partidista mínimamente estructurada aunque no se ajuste a las características de los grandes partidos obreros surgidos en el último tercio del siglo XIX y desarrollados en las primeras décadas del siglo XX. En este sentido, Panebianco, *Modelos de partido*, *cit.*, pp. 478 y ss., al examinar los rasgos del que llama partido profesional-electoral —es decir, esa variedad que Otto Kirchheimer denominó *catch all party*— que en la experiencia europea estaría sustituyendo al partido burocrático de masas y que se acerca más a las características de los partidos estadounidenses; recuerda que también en esa nueva manifestación partidista se produce la pérdida de peso político de los afiliados y el reforzamiento del poder de los líderes, quienes, además, se benefician de los resortes que la financiación pública de la política pone en sus manos y de las consecuencias de la reducción del bagaje ideológico que se viene produciendo desde hace años.



de esa confluencia, expresiva de una radical separación entre el partido como organización y sus militantes, simpatizantes y electores, en lugar de relativizar o dar un nuevo sentido a las normas e instituciones constitucionales, simplemente las desnaturaliza.

Sin duda, es un fenómeno patológico especialmente nocivo que recibe una crítica constante, tanto desde posiciones comprometidas con la defensa del régimen democrático, cuanto desde puntos de vista contrarios a él. Para quienes mantienen esta última postura, este fenómeno no sería sino una consecuencia necesaria de una forma política que contiene en sus elementos constitutivos las causas de esa degeneración.<sup>21</sup>

No obstante, a estas alturas parece claro que los partidos políticos, pese a todo, consiguen suscitar la adhesión de la mayoría de los ciudadanos, lo cual puede interpretarse como señal de que el conjunto del sistema funciona razonablemente. Por otra parte, es también evidente que los electores tienden a castigar, retirándoles su apoyo, a quienes consideren responsables de esas y otras desviaciones semejantes. De ahí que no sea preciso alterar las apre-

21 Véase, entre la literatura que expresa esa línea de pensamiento, Fernández de la Mora, Gonzalo, *La partitocracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977.

ciaciones antes hechas. Por el contrario, es menester confirmarlas, sin perjuicio de procurar por todos los medios disponibles —jurídicos, políticos, educativos— eliminar o reducir al mínimo las condiciones que hacen posible tales desajustes.<sup>22</sup>

c) La actitud del Estado ante los partidos variará también gradualmente.

En efecto, prohibidos y perseguidos en los albores del Estado liberal,<sup>23</sup> pronto se toleró en la

22 En otros términos, pueden aplicarse a las circunstancias actuales las palabras de Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, cit., p. 453: “El verdadero medio de defender la democracia contra las toxinas que ella misma segrega, no consiste en amputarle de las técnicas modernas de organización de las masas y de selección de los cuadros —cirugía que la reduciría a una forma vacía, a una apariencia ilusoria— sino en desviar a éstas para su propio uso; porque son, en definitiva, instrumentos capaces quizás de lo mejor y de lo peor, como las lenguas del viejo Esopo. Y rechazarlas equivale a negarse a actuar. Si fuera verdad que la democracia es incompatible con ellas, esto significaría, sin duda, que la democracia es incompatible con las condiciones de nuestra época. Todos los discursos sobre los beneficios de la artesanía y los daños de la gran industria no impiden que la era artesanal esté cerrada y que vivamos en la era de la producción en serie: todas las añoranzas por los partidos de cuadros del siglo XIX, individualistas y descentralizados, y los anatemas contra los partidos de masas actuales, centralizados y disciplinados, no impiden que sólo los segundos correspondan a la estructura de las sociedades contemporáneas”.

23 El individualismo propio del primer liberalismo político, se expresa claramente en España con el Código Penal de 1822,

práctica la actuación de las primeras formaciones políticas surgidas del tronco común del liberalismo burgués. Después, la reivindicación del derecho de asociación<sup>24</sup> será, también, la afirmación de la ne-

que, dentro del título dedicado a los delitos contra la seguridad interior del Estado y contra la tranquilidad y el orden público (artículos 317-319), castigaba la formación de juntas y sociedades sin licencia del gobierno y, aun tratándose de corporaciones permitidas por la autoridad, prohibía expresamente que se unieran para oponerse a la política gubernamental. Por lo demás, resulta significativo sobre este particular, el debate que sobre las sociedades patrióticas (prohibidas, sin embargo, por el decreto de 20 de octubre de 1820), se produjo en las Cortes del trienio. *Cfr.*, al respecto, Portero Molina, José Antonio, “La constitucionalización de los partidos políticos en la historia del constitucionalismo español”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 1, 1978, pp. 252 y ss. A propósito de esas formaciones, véase Gil Novales, Alberto, *Las sociedades patrióticas (1820-1823)*, Madrid, Tecnos, 1975, 2. vols. Es habitual recordar como manifestación característica de esta actitud, la Ley Le Chapelier, de 17-19 de junio de 1791, dirigida a prohibir las asociaciones de trabajadores, fundamentalmente, y la Ley de 27 de julio de 1797, que prohibía el asociacionismo político. En general, sobre la aparición y desarrollo de los partidos políticos en España, *cfr.* Esteban, Jorge de y López Guerra, Luis, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta, 1982, pp. 19 y ss.

<sup>24</sup> *Cfr.*, al respecto, Iborra Limorte, Juan Antonio, *El origen del derecho de asociación política en España*, Valencia, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 1974. Olías de Lima Gete, Blanca, *La libertad de asociación en España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977. Lucas Murillo de la Cueva, Enri-

cesidad de reconocer jurídicamente a entidades que estaban desempeñando un papel determinante en la vida política. Conquistado, al abrigo de los movimientos revolucionarios de mediados del siglo XIX, adquirieron un estatuto jurídico los partidos políticos, junto con los sindicatos.<sup>25</sup>

Naturalmente, en la reivindicación de tal derecho y en su utilización más provechosa, así como en la demanda del sufragio universal, destacaron los partidos políticos surgidos del movimiento obrero, dado que los pertenecientes a la burguesía no padecieron de falta de recursos económicos ni de medios de actuación pública y tampoco quedaban excluidos de la participación electoral por las restricciones censitarias. La búsqueda de la fuerza que

que, *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 33 y ss.

25 El derecho de asociación, reclamado, entre otras fuerzas políticas, por el Partido Demócrata Español, fue proclamado por el gobierno provisional tras el triunfo de la Gloriosa. Reconocido por la Constitución de 1869 (artículos 17 y 19) y por la de 1876 (artículo 13), quedó, en la Restauración a expensas de lo que dispusiese el legislador. La Ley de 30 de junio de 1887 determinó su contenido. Rico Linage, Raquel, *Constituciones históricas*, Universidad de Sevilla, Ediciones Oficiales, 1989, pp. 175 y ss., recoge esa Ley. Sobre el régimen jurídico en ella contenido, *cfr.*, Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación, cit.*, pp. 81 y ss. Además, Olías de Lima Gete, *La libertad de asociación...*, *cit.*, pp. 37 y ss.

da la unión —especialmente al hacer valer democráticamente el mayor número de votos— y de la posibilidad de allegar recursos económicos considerables a partir de muchas pequeñas aportaciones, explican esa vinculación que se produjo históricamente entre los partidos obreros y la conquista de esos derechos inequívocamente democráticos.<sup>26</sup>

El rechazo o la ignorancia legal de los partidos fue, durante mucho tiempo, un corolario lógico de la actitud doctrinal que se ha señalado. Pero su legalización e incorporación al Estado<sup>27</sup> y, más tarde,

26 Véase, en relación con esta observación cuya validez no se reduce a la experiencia española, la tesis que sitúa en la contraposición entre trabajo asalariado y capital, uno de los principales factores explicativos del surgimiento de los partidos políticos. *Cfr.*, Rokkan, Stein, “Citizens, Elections, and Parties: Approaches to the Comparative Studies of the Processes of Development”, en Rokkan, Stein y otros, *Nation-building, Cleavages Formation and the Structure of Mass Politics*, Oslo, Universitaetsvorlaget, 1971, pp. 40 y ss. Se hacen eco de ella, entre otros, Von Beyme, *Los partidos políticos...*, cit., pp. 28 y ss. y García Cotarelo, *Los partidos políticos*, cit., pp. 21 y ss.

27 Se trata de las distintas fases o etapas que Heinrich Triepel, en su discurso *Die Staatsverfassungen und die politischen Parteien*, Berlín, Berliner Rektorade, 1928, aprecia en la actitud del Estado frente a los partidos políticos. Ahora bien, hay que advertir que la incorporación que vislumbra le parece problemática y que sus puntos de vista, aunque no pueden negar los pasos que, en este terreno, ha ido dando el ordenamiento jurídico, se orientan en el sentido de considerar que la formación de la voluntad del Estado no puede depender de “la

su constitucionalización,<sup>28</sup> serán también una consecuencia de los cambios sociales y políticos que se producen en el siglo XX.

En principio, su reconocimiento jurídico se hará furtivamente, a través de la vía interna de las cámaras y de su funcionamiento: la instrumentación reglamentaria dará cobertura normativa a los gru-

voluntad de organizaciones sociales que con arreglo a su existencia, órbita y carácter constituyen conjuntos de masa de la mayor volubilidad, que surgen y desaparecen súbitamente o cambian sus principios, de tal modo que a los pocos decenios no queda de sus fundamentos más que los nombres...”; partidos que “por su naturaleza se fundan en el egoísmo, y por esto repugnan en principio la inclusión en la comunidad orgánica del Estado; ni siquiera afirman el Estado como tal, y su actividad predilecta consiste en la lucha”. *Cfr.*, al respecto la crítica de Hans Kelsen a esta posición en *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1977, pp. 37 y ss. Por su parte, Pablo Lucas Verdú, “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, ahora en su *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1984, vol. IV, pp. 574, subraya que la incorporación de los partidos políticos se producirá “paradójicamente, no mediante el pluripartidismo (*Parteienstaat*), sino a través del partido único (*Einparteienstaat*)”.

28 Véase la primera conceptualización de la constitucionalización de los partidos políticos en Paolo Biscaretti di Ruffia, “I partiti politici nell’ordinamento costituzionale”, *Il Politico*, núm. 1, 1950, pp. 26 y ss. Además, su manual *Derecho constitucional*, *cit.*, pp. 784 y ss. Asimismo, García Pelayo, *El Estado de partidos*, *cit.*, pp. 47 y ss.; Lucas Verdú, “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, *cit.*, pp. 566 y ss.

pos parlamentarios que expresan, directa o indirectamente, los partidos. Los reglamentos parlamentarios cumplen, así, una función sustitutoria y complementaria y, naturalmente, positiva en la regulación jurídica —aunque sea indirecta— de algo real en la sociedad política democrática liberal.<sup>29</sup> Ahora bien, será en el periodo de entreguerras, cuando, en el intento de racionalizar y adecuar operativamente la vida parlamentaria, se producirá un claro desarrollo de la disciplina de los grupos en

29 Alejandro Saiz Arnaiz, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, pp. 17 y ss., rastrea en los reglamentos del Congreso de los Diputados y en la práctica de su aplicación desde 1820 la presencia de lo que denomina “fenómenos colectivos de reunión o asociación cuyo fundamento último se encontraría en la existencia de determinadas afinidades no necesariamente ideológicas”. Su investigación le permite comprobar la efectiva existencia desde el primer momento de esos fenómenos en el seno del Congreso de los Diputados, aun cuando hasta la II República la mayoría de los partidos no se distingua propiamente de los comités electorales surgidos tras cada convocatoria electoral y con las agrupaciones de parlamentarios que, de manera discontinua y desorganizada, surgían en la cámara. Por su parte, Morales Arroyo, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 65 y ss., observa, en particular, los precedentes consuetudinarios a partir de 1869 y entiende —utilizando el esquema de Triepel— que, en la Restauración, se puede hablar ya del “paso de la mera tolerancia al reconocimiento explícito” de los grupos parlamentarios (p. 78), que, en 1931, serán objeto de mención constitucional expresa (artículo 62).

los reglamentos de las asambleas legislativas.<sup>30</sup> Será entonces cuando se perciba con absoluta nitidez que los grupos, en realidad, son los partidos en la esfera de los Parlamentos.<sup>31</sup>

Por otra parte, los procesos electorales también contribuyeron a asentar su presencia pública y su relevancia institucional.

Después de 1945 los partidos políticos alcanzarán el reconocimiento jurídico al máximo nivel y serán objeto de una regulación específica tanto en las Constituciones cuanto en las leyes. Las nuevas democracias de postguerra, rompiendo los esquemas totalitarios, revisarán, de esta manera, la actitud de su ordenamiento jurídico hacia los partidos,

30 Sobre ese proceso de racionalización del poder político, *cfr.* Mirkine-Guetzevitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Reus, 1934.

31 El artículo 62 de la Constitución de 1931, establecía que la Diputación Permanente estaría compuesta “como maximum, de 21 representantes de las distintas fracciones políticas en proporción a su fuerza numérica”. Royo Vilanova, Antonio, *La Constitución española de 9 de diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Valladolid, Imprenta Castellana, 1934, p. 191, entendía que, gracias a esta norma, la existencia de los partidos adquiriría una “verdadera sanción constitucional”. Saiz Arnaiz, *Los grupos parlamentarios, cit.*, p. 59, afirma, al respecto que “de esta forma los grupos parlamentarios se incorporaban a nuestro constitucionalismo sin suscitar especiales rechazos” y que, así, indirectamente los partidos políticos se hacían presentes en la vida parlamentaria.



considerándolos ya ahora, sin discusión, como instrumentos esenciales de consolidación y expresión eficaz del pluralismo político en las sociedades democráticas.<sup>32</sup>

La idea de que los partidos son los canalizadores de la opinión pública y, en consecuencia, concurren a la formación de la voluntad popular está explícita en las Constituciones italiana, alemana, francesa y portuguesa, entre otras. Así, el artículo 49 de la Constitución italiana dice: “Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional”.<sup>33</sup> Igualmente, la

32 *Cfr.*, García Cotarelo, Ramón, “Los partidos políticos en los sistemas políticos europeos de posguerra”, en Morodo, Raúl y otros, *Los partidos políticos en España*, Barcelona, Labor, 1979, pp. 17 y ss. Véase, también, de este autor *Los partidos políticos*, *cit.* pp. 41 y ss.

33 Aunque, en el periodo de entreguerras se produjo el reconocimiento constitucional de los partidos políticos por la Constitución de Turingia, en la República de Weimar (*cfr.* Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, p. 751.), el fenómeno de la constitucionalización de los partidos políticos solamente cobra significado tras la operada por el artículo 49 de la Constitución italiana de 1947. Véase sobre ella, además de los trabajos de Biscaretti di Ruffia antes citados, Virga, Pietro, *Il partito nellordinamento giuridico*, Milán, Giuffrè, 1948; Lelio Basso, “Considerazioni sullart. 49 della Costituzione” e “Il partito nellordinamento democratico moderno”, ambos estudios en *Indagine sul partito politico*.

Ley Fundamental de Bonn, en su artículo 21, apartado 1, párrafo 1, afirma que “los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo”.<sup>34</sup> Por su parte, el artículo 4o. de la Cons-

La regolazione legislativa, Milán, Giuffrè, 1966, t. I; Mortati, Costantino, “Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano”, *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padua, Cedam, 1957, t. II, pp. 141 y ss.; Esposito, Carlo, “I partiti nella Costituzione italiana”, en su libro *La Costituzione italiana. Saggi*, Padua, Cedam, 1954, pp. 215 y ss.

<sup>34</sup> Cfr. Schneider, Hans Peter, “Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la RFA”, en Vega, Pedro de (ed), *Teoría y práctica de los partidos políticos, cit.*, pp. 415 y ss. Por su parte, Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana, cit.* pp. 752 y ss., recuerda que, antes de la Ley Fundamental de Bonn, la Constitución del Land de Baden, de 22 de mayo de 1947, constitucionalizó con amplitud el régimen de los partidos políticos. Véase los artículos 118 a 121 de ese texto, recogidos en las pp. 752 y 753, relativos al derecho a crear partidos, a la creación propiamente dicha, a los límites y prohibiciones que le afectan, a la participación de los partidos en las elecciones, en la formación de gobierno y en la función de oposición. Es significativo que el artículo 121 consagrara una suerte de prohibición del mandato imperativo en la relación parlamentario-partido. Por lo demás, sobre el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn, véase, en Stern, *cit.*, las pp. 753 y ss. En particular, señala que esta disposición constitucional “pretende describir normativamente la realidad constitucional y regularla —dentro de ciertos límites—”; además, sostiene que la Ley Fundamental “es la primera Constitución del mundo que ha incluido *expressis verbis* el derecho de par-

titución francesa de 1958, se expresa también en parecidos términos: “Los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio”.<sup>35</sup> Y, finalmente, la Constitución portuguesa de 1976 establece: “Los partidos concurren a la organización y expresión de la voluntad popular”.<sup>36</sup> La homogeneidad doctrinal —en cuanto principio— no puede ser más clara y expresa.

Al mismo tiempo, cada sistema constitucional añade a este principio algunas matizaciones, limitando en algunos casos la creación y actividad de los partidos o desarrollando diversos controles judiciales sobre los mismos.<sup>37</sup> Las cláusulas de de-

ticipación política de los partidos políticos en ‘una definición como punto central’ ” (p. 754), lo que le lleva a afirmar que el constituyente alemán fue más lejos que el italiano en este punto, cosa discutible si se atiende al contenido material del artículo 49 italiano. Véase, también, Grimm, Dieter, “Los partidos políticos”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de derecho constitucional* (edición, *prolegomena* y traducción de Antonio López Pina), Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, pp. 389 y ss.

35 Para una visión de los partidos políticos en desde la óptica de la V República, *cfr.*, Avril, Pierre, *Essai sur les partis politiques*, París, Payot, 1991.

36 Sobre los partidos políticos en el derecho constitucional portugués, véase Gomes Canotilho, José Joaquim, *Direito Constitucional*, 6a. ed., Coimbra, Almedina, 1993, pp. 440 y ss.

37 Véase, sobre los distintos tipos de control existentes y los momentos en que surgen, Ruffia, Biscaretti di, *Derecho cons-*

fensa del régimen, en este caso de defensa de la democracia pluralista, suelen también constitucionalizarse como garantía contra actividades totalitarias de partidos totalitarios o antisistema.

Así, la Constitución italiana habla de que la concurrencia de los partidos a la determinación de la orientación política nacional se haga “con método democrático”, aunque es evidente la ambigüedad de la fórmula elegida;<sup>38</sup> la Ley Fundamental de Bonn, más expresamente, debido a las circunstancias en las que se elaboró, caracterizadas sobre todo por su proximidad a la Alemania socialista y por el propio problema de la reunificación, concretó más, diciendo que “los partidos que por sus fines

titucional, *cit.*, pp. 779 y ss. Distingue, así, un control meramente exterior o negativo, encaminado a poner coto a las actividades partidistas peligrosas para la seguridad estatal, propio del Estado liberal; un control ideológico programático y un control estructural y funcional interno, propios ambos de la democracia militante. En España, Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política, cit.*, vol. III, pp. 114 y ss., recogía, en 1971, esta clasificación.

38 Al margen de la XIIa. disposición transitoria y final de la Constitución de 1947 que prohíbe “la reconstitución bajo cualquier forma del disuelto partido fascista”. La Ley de 20 de junio de 1952, núm. 645, sanciona penalmente las transgresiones de esa prohibición. *Cfr.* Petta, Paolo, “Le associazioni anticostituzionali nell’ordinamento italiano”, *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 667 y ss.

o por la actitud de sus miembros tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana, serán inconstitucionales. La inconstitucionalidad será apreciada por el Tribunal Constitucional Federal” (artículo 21.2).<sup>39</sup> La Constitución francesa refiere, muy genéricamente, el respeto al principio de la democracia. Y la portuguesa, de igual forma, habla de respeto a los principios de la democracia política.<sup>40</sup>

Dada la ambigüedad de la expresión “método democrático” o del término “democracia”, que podría ser entendido como “liberal”<sup>41</sup> o como “popu-

39 Cfr. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, cit., pp. 402 y ss. Véase, además, Pinelli, Cesare, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*. Padua, Cedam, 1984, pp. 19 y ss. Además, Grimm, “Los partidos políticos”, cit., pp. 409 y ss.

40 Gomes Canotilho, *Direito constitucional*, cit., pp. 449-450, entiende que la Constitución portuguesa excluye todo tipo de control ideológico-programático; tampoco considera posible el control sobre la organización interna o ideológica de un partido. El único parámetro de fiscalización lo ofrecen las referencias del artículo 10.2 del texto fundamental sobre el respeto a los principios de la independencia nacional y de la democracia política. De ahí concluye que la única “enemistad constitucional” que puede admitirse es la que se refiere a las organizaciones de ideología fascista.

41 Es decir, en el sentido de que el calificativo liberal añadido al sustantivo democracia o al adjetivo democrático que de él dimana identifica esa forma política que resulta de la intro-

lar” (socialista) en aquellos países en donde la incidencia comunista fue más fuerte —Italia, Francia, Portugal en los primeros momentos de su etapa democrática— la interpretación de las normas constitucionales que los utilizaron para fundamentar límites y controles a la formación y a la acción de los partidos políticos suscitaron muchas dudas. Del mismo modo, la especial naturaleza del partido político, el dinamismo y la versatilidad que caracterizan su actuación y, sobre todo, su directa relación con la expresión de las ideas e intereses de sectores sociales hacen muy difícil encauzar y limitar su desenvolvimiento en un marco jurídico de libertad.<sup>42</sup>

ducción de elementos de igualdad en los principios y en la arquitectura del Estado liberal. Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 267 y ss., utiliza la expresión Estado de derivación liberal para denominarlo.

42 Véase, por ejemplo, las dudas que suscita Costantino Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, 9a. ed., Padua, Cedam, 1976, t. II, pp. 868 y ss., quien se pregunta por el alcance del límite de la observancia del método democrático exigido por el artículo 49 de la Constitución. En particular, se trata de saber: a) si responde al único propósito de excluir la existencia de partidos que, en sus programas o en su acción, se propongan obstaculizar el funcionamiento de las instituciones democráticas; b) si deben considerarse prohibidos los partidos que, aun respetando en la práctica el método democrático, persigan como fin último transformaciones radicales del orden político que conduzcan a la supresión de algunas libertades fundamentales; c) si es condición de licitud del partido su organización

Por otra parte, en algunos casos, hay restricciones que, obviamente, son reflejo de situaciones de coyuntura y que, por ejemplo, están —o pueden así interpretarse— en contradicción con el proceso supraestatal de unificación europea. Así, la tradicional idea de la “soberanía nacional” recogida en la Constitución francesa y, más sutilmente, expresada en la Constitución portuguesa, como “independencia nacional”. Es claro que una interpretación rígida de este principio constitucionalizado llevaría, en el plano general, a una actitud de rechazo a la posibilidad de transferencias de soberanía, tal como se han perfilado —y realizado— desde los Estados miembros a las comunidades europeas y en el proceso de construcción de la Unión Eu-

y el funcionamiento democrático. Sus respuestas son las siguientes: en el primer caso, afirma, en general, la prohibición de toda forma de acción violenta, incluida la que se ejerce, por ejemplo, a través de la propaganda que incite a la subversión violenta; en el segundo, contesta negativamente y en el tercero pone de manifiesto la dificultad de exigir esa democracia interna sin poner en peligro la autonomía de los partidos políticos. Desde otro punto de vista, véanse las reflexiones de José Luis Cascajo Castro, “Controles sobre los partidos políticos”, en González Encinar, José Juan (coord.), *Derecho de partidos*, cit., pp. 173 y ss., sobre la virtualidad de tales controles en una democracia “confusa y domesticada”. A su juicio, “el problema relativo al control de los partidos políticos se asemeja al de la cuadratura del círculo”.

ropea que se fundamenta en el Tratado de Maastricht. En cuanto límite a la creación y actividad de los partidos políticos, ese entendimiento literal chocaría contra su creciente integración en organizaciones supranacionales, tanto a escala comunitaria cuanto a niveles más amplios.

La previsión de controles estatales sobre los partidos políticos no suele figurar en los textos constitucionales. Sin duda, la República Federal Alemana, cuya Ley Fundamental les exige concretamente una organización interna democrática, permite declarar inconstitucionales a los que tiendan a desvirtuar o destruir el régimen de libertad y democracia o a poner en peligro la existencia de la República Federal y les impone la fiscalización estatal de sus recursos económicos, es la excepción más relevante. En otros casos no se han recogido expresamente en la Constitución, aunque sí se discutió la posibilidad de hacerlo en algunos procesos constituyentes: por ejemplo y de manera especial, en Italia y en España. Sin embargo, se acabó optando por deferir al legislador la regulación de esta materia. Ahora bien, lo que sí se ha generalizado es el establecimiento de límites constitucionales expresos a la creación, a la actuación y a la organización y funcionamiento internos de los partidos.

Parece, pues, que, de la misma forma que la incorporación de los partidos al ordenamiento del Es-



tado democrático se produjo gradualmente, también la constitucionalización de los límites y controles estatales sobre ellos se ha ido abriendo paso paulatinamente. Sin duda, ha ayudado a ese resultado la consideración de que, pese a las dificultades que plantea su puesta en práctica, es técnicamente más adecuado regularlos al máximo nivel jurídico como una garantía eficaz para el asentamiento y buen funcionamiento del sistema democrático en su conjunto. Por otra parte, hay que tener en cuenta —en descargo de algunas de estas omisiones— que la mayoría de las Constituciones citadas fueron elaboradas hace varias décadas. Y es lógico que las normas jurídicas vayan adecuándose a las nuevas situaciones.