

## I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO

El protagonismo de los partidos políticos es un hecho fácilmente perceptible. Cualquier observador mínimamente atento a los acontecimientos públicos podrá apreciarlo sin dificultad. Se trata de un fenómeno general que se manifiesta con las mismas características en todos los Estados que ajustan sus estructuras a los principios de la democracia representativa. Más aún, incluso aquellos que no la aceptan —bien por negarla expresamente, bien por propugnar otras formas de organización política pretendidamente superiores—<sup>1</sup> no pueden prescindir de los partidos políticos, aunque, en ocasiones, no se les llame de este modo o se prohíban todos los demás distintos del que se ha hecho con el poder.

1 Aunque, en la práctica, esa pretendida superioridad no sea otra cosa que un expediente para encubrir realidades que niegan los fundamentos de toda representación ajustada a los principios de la libertad política consustanciales al régimen constitucional. Es decir, para disfrazar un régimen de dominación personal u oligárquica.

La experiencia española no es ajena a esta regularidad, tanto en la actualidad, cuanto en todo el proceso de formación y desarrollo de nuestro régimen constitucional. En efecto, si nos fijamos en la historia de España de los últimos dos siglos, lo comprobaremos. Así, desde que se articulan, en España, en las Cortes gaditanas, primero, y, en las del trienio,<sup>2</sup> después, los primeros grupos organizados que afrontan la acción política desde planteamientos ideológicos hasta la actualidad, ha sido y es una constante la presencia y la participación de los partidos —bien es cierto que muy a menudo junto a otras fuerzas políticas de diversa naturaleza—<sup>3</sup> en los procesos que conducen a la adopción y ejecución de las decisiones de gobierno.

Es verdad que los partidos políticos del presente poco tienen que ver con las formaciones de tal nombre que actuaron, con diferentes denominaciones, a lo largo de nuestro siglo XIX y del primer tercio del siglo XX.<sup>4</sup> Ni siquiera el más antiguo de

2 Cfr., al respecto, Morodo, Raúl y Díaz, Elías, “Tendencias y grupos políticos en las Cortes de Cádiz y en las de 1820”, *Cuadernos Hispanoamericanos*, núm. 201, 1966, pp. 637 y ss.

3 Sobre el concepto y clases de fuerzas políticas, cfr. Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, 12a. ed., París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1968, t. III, pp. 14 y ss.

4 Cfr. Artola, Miguel, *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, Madrid, Aguilar, 2 vols., 1974-1975.

los entonces fundados y que todavía persiste —el Partido Socialista Obrero Español— guarda, fuera de la denominación, símbolos, tradición y de algunos aspectos estatutarios, semejanza con la organización política surgida en 1879. Ahora bien, con distintas estructuras, con los métodos de actuación propios de cada momento, con unos fundamentos ideológicos que van variando con el paso del tiempo y con las transformaciones sociales que trae consigo, los partidos políticos han sido, son todavía y serán durante mucho tiempo, según todos los indicios, los actores principales de la lucha por el poder.

Bien sea desde el gobierno, bien desde el ámbito parlamentario, normalmente desde la tribuna cualificada en que se han convertido los medios de comunicación de masas, en particular la radio y la televisión, o desde cualquier otra instancia institucional o social, los partidos políticos se hacen presentes en la vida cotidiana y se adueñan de buena parte de ella durante los periodos electorales.

Como es obvio, no se trata de ningún secreto, ni se apunta ninguna singularidad propia de nuestra experiencia. En realidad, no es más que una expresión específica de la manera de ser de la democracia política contemporánea: las líneas maestras a través de las que se manifiesta son comunes. Es verdad que, al igual que sucede en otros países,

cabe apreciar en la formación y evolución de los partidos españoles y de sus correspondientes sistemas los rasgos peculiares que se corresponden con las circunstancias concretas que han tenido que atravesar. Ahora bien, salvando esas particulares características, ligadas al curso por el que ha ocurrido la historia española, se puede apreciar una sustancial correspondencia entre las pautas fundamentales que, con carácter general, se han establecido al examinar el proceso de formación y desarrollo de los partidos políticos en las sociedades actuales<sup>5</sup> y las que distinguen la aparición y evolución posterior de los españoles.

5 Véase, al respecto, la obra ya clásica de Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965. Además, Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, t. I, 1980. Von Beyme, Klaus, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986. Desde la doctrina española, *cfr.* García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1984; Lucas Verdú, Pablo, *Principios de ciencia política*, vol. III, *Estado contemporáneo y fuerzas políticas*, Madrid, Tecnos, 1971; Vega, Pedro de (ed.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Edicusa, 1977; Ramón García Cotarelo, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985; Blanco Valdés, Roberto, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990; González Encinar, José Juan (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Tecnos, 1992. Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1995. Presno Linera, Miguel Ángel, *Los partidos y la distorsión jurídica de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.

El mismo hecho de la constitucionalización de los partidos políticos, operada por este artículo 6o. de nuestro texto fundamental, refleja una de las tendencias características del derecho constitucional contemporáneo. En efecto, el texto de 1978 enlaza con los planteamientos asumidos por los constituyentes de la segunda postguerra. En aquellos momentos de la reconstrucción democrática, al configurarse los rasgos básicos del Estado social y democrático de derecho, ya ensayado en el periodo de entreguerras,<sup>6</sup> hubo acuerdo en considerar imprescindible el reconocimiento explícito de la decisiva importancia que los grupos y formaciones políticas y sociales han adquirido en la sociedad contemporánea. Del mismo modo, se convino en la necesidad de regular jurídicamente, al máximo nivel, cuestiones como la creación, la organización, funcionamiento y las actividades principales de algunas formaciones especialmente significativas por su presencia constante y determinante en señalados procesos políticos y sociales. Así, los partidos po-

6 Dada la especial relevancia de su autor, no pueden pasarse por alto, en este sentido, las consideraciones que sobre el cometido de los partidos políticos realiza Hans Kelsen, en *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1977, pp. 35 y ss. Allí afirma que “la democracia moderna descansa ... sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.

líticos, principalmente, pero también los sindicatos y otras entidades sociales fueron reconocidos de manera expresa en las Constituciones y recibieron un estatuto básico en ese nivel fundamental.

No parece preciso insistir en tales extremos a estas alturas. Tampoco es menester subrayar el carácter pluralista del Estado de nuestros días del cual aquel reconocimiento es una manifestación cualificada.<sup>7</sup> En cambio, no está de más apuntar que tal naturaleza pluralista no obedece tanto al hecho de que exista una gran multiplicidad de grupos en el tejido social —al fin y al cabo, toda sociedad es compleja y posee importantes dosis de diversidad— cuanto a la actitud valorativa que estima valiosa tal variedad y, en consecuencia, se esfuerza por asumirla, encauzarla y protegerla. De ahí que si, a la postre, el Estado de nuestro tiempo se caracteriza por la proliferación que se produce, en su seno, de grupos y fuerzas políticas, sociales y económicas

7 Sobre las fuerzas políticas y el Estado contemporáneo, véase, Lucas Verdú, *Principios de ciencia política, cit.*, vol. III, pp. 15 y ss. Asimismo, de este autor, su estudio sobre “El pluralismo político y social en la Constitución de 1978”, ahora en su *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1984, vol. IV, pp. 514 y ss. Por otra parte, no deja de ser característica la expresión “Estado de democracia pluralista”, utilizada, entre otros, por Enrico Spagna Musso, *Diritto costituzionale*, Padua, Cedam, 1976, vol. I, pp. 157 y ss., para designar la última fase de la evolución político-constitucional del Estado liberal.

y por la comunicación constante que aseguran entre los aparatos organizativos de los poderes estatales y la sociedad, eso sea así porque antes se ha reconocido en todo su alcance el fenómeno pluralista.<sup>8</sup> Por lo demás, la eclosión del llamado corporativismo, es decir, el resurgir de los intereses organizados, en paralelo a una menor capacidad de los partidos políticos y de las instituciones de la democracia representativa para agregar, en síntesis generales, las demandas de los diferentes sectores sociales no sería sino una nueva expresión de esa profunda y compleja diversidad, propia de la sociedad de fin de siglo.<sup>9</sup>

8 Norberto Bobbio se refiere a estas cuestiones cuando distingue entre el pluralismo como hecho, como teoría y como propuesta de acción política. *Cfr.* su trabajo “Pluralismo” en el *Dizionario di Politica*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Turín, UTET, 1976, pp. 717 y ss. Sobre el pluralismo como metavalor, *cfr.* Zagrebelsky, Gustavo, *Il diritto mite*, Turín, Einaudi, 1992, pp. 11 y ss. Por otra parte, véase la monografía de Rainer Eisfeld, *Il pluralismo tra liberalismo e socialismo*, Bolonia, Il Mulino, 1976, que apunta a la búsqueda de una teoría sobre la organización política de la sociedad que, teniendo en cuenta la dignidad de la persona y sin relegarla a una posición pasiva, construya un orden democrático pluralista, superador del propio del liberalismo.

9 Sobre este fenómeno, *cfr.* Baldwin, Fred Davis, *Conflicting Interests. Corporate Governance Controversies*, Lexington, Lexington Books, 1984. Cawson, Alan, *Corporation and Political Theory*, Oxford, Basil Blackwell, 1988. Harrison, M. L., *El corporativismo y el Estado del bienestar en Gran Bretaña*,

Sabemos igualmente que la asunción por el ordenamiento jurídico de la existencia y funciones de los partidos políticos y de otras formaciones sociales ha supuesto fundamentalmente una adecuación de las normas e instituciones que lo integran a la realidad política. De ese modo, su constitucionalización ha puesto fin a una situación anómala: la que se producía al ignorar las normas fundamentales reguladoras de los procesos electorales y parlamentarios y, en general, de aquellos a través de los cuales los ciudadanos expresan sus demandas y preferencias políticas a sus principales sujetos. Si no se puede concebir la realidad social de nues-

Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989. McDermott, John, *Corporate Society*, Boulder, Westview Press, 1991. Moe, Terry M., *The organization of interest*, Chicago, Chicago University Press, 1980. Williamson, Peter J., *Varieties of Corporatism. Theory and Practice*, Cambridge, University Press, 1985. Williamson, Peter J., *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatism Theory*, Londres, Sage Publications, 1989. Zeitlin, Maurice, *The Large Corporation and Contemporary Classes*, Cambridge, Polity Press, 1989. Espina, Álvaro (comp.), *Concertación social, neo-corporativismo y democracia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991. García Mejía, Juan Diego, *El corporativismo español*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1983. Giner, Salvador y Pérez Yruela, Manuel, *La sociedad corporativa*, Madrid, CIS, 1979. Pérez Yruela, Manuel y Giner, Salvador, *El corporativismo en España*, Barcelona, Ariel, 1988.



tro tiempo sin tener presente esa dimensión pluralista que se ha apuntado, menos aún se puede prescindir de las fuerzas políticas y sociales. Y, en especial, de los partidos políticos.

No se trata solamente de que su presencia modifica sustancialmente el funcionamiento de algunas instituciones, obligando, por ejemplo, a reconsiderar la explicación tradicional de los sistemas de gobierno.<sup>10</sup> Tampoco se agotan las consecuencias que producen en las repercusiones que su intersección opera en procesos de la trascendencia que tienen los relacionados con la representación política.<sup>11</sup> Por el contrario, se trata sencillamente de reconocer que son los protagonistas decisivos de la vida política contemporánea y que ese protagonismo afecta, dándoles un sentido nuevo, a las normas

10 *Cfr.*, en este sentido, las observaciones de Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, *cit.*, pp. 459 y ss., a propósito de los sistemas de gobierno y de los sistemas de partidos. Para una consideración de las formas de gobierno en función de los partidos políticos, *cfr.* Vergottini, Giuseppe de, *Diritto costituzionale comparato*, 5a. ed., Padua, Cedam, 1999, pp. 452 y ss. Por lo demás, está estrechamente relacionado con la naturaleza del sistema de partidos la distinción entre democracia mayoritaria, o tipo *Westminster*, y democracia compromisoria que establece Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1987.

11 Se trata de las cuestiones relacionadas con las nuevas formas de mandato imperativo que encubren algunas prácticas partidistas. Sobre ellas se volverá más adelante.

e instituciones que configuran la democracia de nuestros días. Vivimos en un Estado de partidos<sup>12</sup> y, según se considere, cabe incluso afirmar que, dentro de él, el partido es el soberano, el nuevo príncipe.<sup>13</sup>

Supuesto lo anterior, conviene hacer unas precisiones histórico-doctrinales sobre su paulatina incorporación al ordenamiento estatal.

12 Véase, entre una ingente bibliografía, la obra de Manuel García Pelayo, *El Estado de partidos*, cit., pp. 29 y ss. La expresión, por lo demás, estaba acuñada ya con el sentido que le seguimos dando en el periodo de entreguerras. Valga, de nuevo, la referencia a Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, cit., p. 37: “La democracia —dice—, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos”.

13 Es clásica la cita, en este punto, de Antonio Gramsci, “Note sul Macchiavelli sulla politica e sullo Stato Moderno”, *Quaderni del carcere*, núm. 4, Turín, Einaudi, 1974, pp. 5 y ss. En particular, véase, Rescigno, Giuseppe Ugo, “Limitare al sovrano. Brevi note sui partiti politici”, *Critica del Diritto*, núms. 27-28, 1982, pp. 14 y ss.