

LOS PARTIDOS EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

Francisco Rubio Llorente

Es un hecho aceptado el de que, hoy por hoy, los verdaderos actores de la vida política en las sociedades democráticas no son los ciudadanos aisladamente considerados, sino los grupos y más precisamente los partidos.¹ Sobre este hecho, que ha operado un cambio profundo en la teoría y, sobre todo, en la realidad de la democracia contemporánea, pueden verse juicios muy distintos y hacerse muy diferentes vaticinios.² El propósito de esta Ponencia no es, sin embargo, ni el de enjuiciarlo, ni el de aventurar pronósticos acerca de su perduración. Nuestro propósito, mucho más modesto, es el de exponer, de una parte, cuál ha sido el marco jurídico en el que los partidos han desempeñado su papel en el reciente y aún inconcluso proceso constituyente español e intentar detectar, de la otra, el reflejo en las normas elaboradas del afán de protagonismo de estos entes bifrontes cuya existencia es, a la vez que condición necesaria para la vida política democrática, una inquietante amenaza para el ideal de la democracia.

I). *El proceso de legalización de los partidos políticos en España*

En las tipologías de los sistemas políticos que utilizan como variable clasificatoria la del número de partidos existentes, el régimen franquista suele incluirse, con absoluta corrección, entre aquellos caracterizados precisamente por la total ausencia de partidos.³ En

¹ Cf. por ej., E. Latham, *The group Basis of Politics*, Nueva York, 1965.

² Un buen repertorio de juicios y vaticinios en H. Kariel, ed., *Frontiers of Democratic Theory*, Nueva York, 1970.

³ Naturalmente la existencia o inexistencia de partidos o su número y características, el sistema de partidos, es también un indicador exterior y puramente formal para quienes piensan que los únicos criterios científicamente admisibles para la orde-

rigor podría afirmarse, que este régimen se ha aproximado como ningún otro al tipo puro de los sistemas sin partido, no sólo por no haber alumbrado, incluso cuando pareció intentarlo, un partido único digno de este nombre, sino porque el elemento más claro y más destacado en todos sus ensayos de autodefinición es justamente el de su repudio de los partidos políticos; no de éste o aquel partido, con ésta o la otra ideología, sino del partido en sí, como encarnación de todo lo vitando.

Esta hostilidad radical frente a los partidos, se proyecta tanto en el fracasado esfuerzo por estructurar un modelo político sin partidos como en el intento, bastante menos fracasado, de aniquilar todos los partidos políticos existentes en el país, en 1936, e impedir la creación de otros nuevos.

Aquel esfuerzo es el que alumbraba la endeble concepción de la democracia orgánica, sobre cuyo inanidad teórica e inconsistencia práctica ya se ha pronunciado la historia.⁴ Su mejor expresión está sin duda en el célebre punto VIII de la Ley de Principios Funda-

nación de la realidad son los criterios “materiales” es decir los que apuntan a la infraestructura, a las relaciones de dominación entre clases. En todo caso también estos autores señalan este rasgo definitorio que no pasa por alto ninguno de los abundantes intentos de caracterización del franquismo, entre los que ocupa un lugar destacado el de Juan Linz (“Un régimen autoritario: España”, publicado por vez primera en *Cleavages, ideologies and Party Systems*, Helsinki, 1964) y al que ha hecho recientemente una brillante aportación (la última hasta el momento), el Prof. Ramírez Jiménez (*España 1939-1975. Régimen político e ideología*. Barcelona, 1978). Por cierto que en la obra de Ramírez, el régimen de Franco queda dividido en 3 “conceptualizaciones”, con lo que el concepto de régimen prácticamente se disuelve.

⁴ Aunque la concepción orgánica de la sociedad tiene muy sólidas raíces en el pensamiento político español, tanto de derechas (piénsese en tradicionalistas como Gil y Robles, Pradera o Vázquez de Mella) como de izquierdas, (todo el Kransismo —recuérdese que “*El Estado orgánico*” de Ahrens se publica en 1852 y se traduce pronto al castellano— hasta Besteiro), el franquismo es incapaz de segregar una teoría mal sustituida por mucha mala propaganda. En rigor, y sin entrar en la polémica acerca de la diferencia entre totalitarismo y autoritarismo, que no es relevante a este respecto, este es el destino inevitable de todos los regímenes de este género, que precisamente por darse en sociedades cuya racionalidad propia exigiría otra forma política, han de intentar sustituir la ideología, de la que por fuerza carecen, con la propaganda. El hecho de que en la ciencia política al uso se reserve para esta propaganda la denominación de ideología, calificándose de no ideológicos, los regímenes que apenas necesitan recurrir a la fuerza porque los sostiene una ideología robusta merece un tratamiento más amplio que aquí estaría fuera de lugar.

La inviabilidad práctica de una Cámara de representación orgánica ya había sido denunciada por Mussolini al afirmar que una Cámara de este género sólo puede actuar si está dominada por un partido único, el cual a su vez exige el marco de un Estado totalitario.

mentales de 17 de mayo de 1958, que sólo muy parcialmente pusieron en práctica, la Ley Constitutiva de las Cortes y las Leyes de Bases de Administración Local.⁵

La larga campaña represiva contra todos los partidos, servida por un aparato policiaco especializado y tribunales especiales, se inicia ya en los primeros momentos de la guerra civil. El Decreto de 13 de septiembre de 1936 pone fuera de la ley a todos los partidos y organizaciones integrantes del Frente Popular, que enumera, dejando una amplia puerta para la interpretación analógica, la tristemente célebre Ley de responsabilidades políticas de 9 de febrero de 1939. La Ley de represión de la Masonería y el Comunismo de 1º de marzo de 1940 y el Tribunal especial que la misma creara, cuya actividad se mantiene nada menos que hasta 1963, en que vienen a sustituirlo el Juzgado y Tribunal de Orden Público (Ley 154/1963, de 2 de diciembre) son las normas básicas sobre las que se articula la persecución de todos los partidos que, con una muy amplia concepción, podríamos llamar de izquierdas. Los de derechas, sin embargo, no corren mejor suerte, aunque frente a los individuos que los componen sea menor la dureza con la que la Ley se aplica. El Decreto de Unificación (19 de abril de 1937), que crea F. E. T. y de las JONS como “organización intermedia entre la Sociedad y el Estado (que) tiene la misión principal de comunicar al Estado el aliento del pueblo (*sic*) y de llevar a éste pensamiento de aquél a través de las virtudes político-morales, de servicio, jerarquía y hermandad”, declara disueltas las demás organizaciones y partidos políticos. Como, al mismo tiempo, el Código Penal de 1944 declara ilícitos, además de “las asociaciones, organizaciones, partidos políticos y demás entidades declaradas fuera de la Ley... cualesquiera otra de tendencias análogas...” (C. P. artículo 173, 3º) no queda resquicio alguno para ningún intento de agrupación política.

De hecho apenas queda resquicio alguno para ninguna asociación de ningún tipo, pues ya en 1941, un Decreto (!!) de 25 de enero

⁵ Las “entidades naturales de la sociedad” y “cauces de la representación” eran la familia, el municipio y el sindicato, pero la familia no llega a las Cortes hasta la reforma introducida por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967 y los vecinos, es decir, “el hombre como vecino de un determinado municipio”, no se ve dotado de derechos políticos a nivel municipal hasta la Ley de Bases de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, aprobada por las Cortes justamente el día anterior a la muerte de Franco y derogada antes de ser aplicada (en el momento de elaborar esta ponencia, la Ley derogatoria se encuentra en el Senado, pero no parece dudosa su aprobación).

deroga la vieja Ley de Asociaciones de 1887 y somete a autorización gubernativa previa (del Ministro de la Gobernación, a mayor abundamiento, para que no haya deslices) la constitución de todo género de asociaciones. Como monstruosamente, el ilícito administrativo se transforma *ipso iure* en ilícito penal (“Se reputan asociaciones ilícitas. . . 4º, las que se constituyeren sin haber cumplido los requisitos o trámites exigidos por la Ley”, C. P. artículo 172) todas las normas anteriores resultaban en rigor superfluas y la exuberancia legislativa resulta más de un exceso de animosidad que de una necesidad técnica y tiene seguramente más significado político que jurídico.

La aplicación de las normas punitivas no se confía además, como ya hemos dicho, a tribunales ordinarios, sino a tribunales militares (Ley de 2 de marzo de 1943, Decreto-Ley de 18 de abril de 1947, Decreto 1974/1960, de 21 de septiembre, sobre bandidaje y terrorismo, Código de Justicia Militar, Decreto-Ley 10/1975, de 26 de agosto, etcétera) o a tribunales especiales “de orden público” (Ley 154/1963, de 2 de diciembre, etcétera), poco respetuosos, por lo general, de las garantías procesales y ante los que gozan de gran credibilidad los informes y testimonios obtenidos por la Brigada Político-Social.

Todo este instrumental, suplido en caso necesario por el recurso a la arbitrariedad, fue, como se sabe, más que suficiente para anular totalmente los esfuerzos de los pocos partidos políticos que de algún modo lograron sobrevivir y cuya actividad, clandestina siempre, se llevaba a cabo, las más de las veces, fuera del territorio nacional cuando de partidos de izquierdas se trataba, o dentro de él, pero limitada a círculos reducidísimos en el caso de los diversos grupos de orientación demócrata-cristiana, que son seguramente los más notorios y activos fuera de la izquierda clásica.

El costo internacional de la represión y quizás en alguna medida la sospecha de que en el futuro su colaboración sería necesaria para evitar lo peor hacen que, a partir de 1969 aproximadamente, haya una cierta y limitadísima tolerancia para las actuaciones clandestinas de los partidos situados a la derecha del Comunista. Esta tolerancia concluye en el punto en que la acción del partido puede adquirir alguna relevancia social y en nada altera, en consecuencia, las características del régimen. En cuanto pudo permitir, sin embargo, unos más amplios márgenes de acción para las tareas intrapartidistas, quizás haya contribuido a posibilitar ciertas transforma-

ciones internas de éstos, entre las que muy probablemente la más destacable sea la renovación del equipo directivo del PSOE a partir de 1972.

Cualquier conclusión de este género sería, no obstante, aventurada y en lo que a este trabajo se refiere, totalmente impertinente. Desde el punto de vista jurídico-político lo único totalmente cierto es que en el momento de la muerte de Franco todo el aparato legal dirigido contra los partidos se mantiene indemne, que la existencia de estos es totalmente incompatible con la pretensión de legitimidad del régimen y que, en consecuencia, en la conciencia de los españoles se opera una identificación, tal vez un tanto simplista, pero inevitable, entre democracia y partidos políticos hasta el punto de que, sin exageración, cabe afirmar que la existencia de los partidos deja de ser condición necesaria de la democracia para pasar a ser condición *necesaria y suficiente*.⁶ Democracia y régimen de partidos se convierten en conceptos sinónimos y la instauración de aquélla viene a identificarse con la libre actividad de éstos.

Es esta identificación la que mejor permite entender la dialéctica política de la España actual, porque en el fondo la diferencia sustancial entre el gobierno Arias y el gobierno Suárez (y la diferencia en la actitud de la posición frente a uno y otro) viene dada sobre todo por la resistencia de aquél a prescindir de ciertas limitaciones en la creación y actuación de los partidos a los que éste ha ofrecido un sistema de total libertad.

Por supuesto, Arias Navarro y su gobierno no dudan de la necesidad de modificar en profundidad la legislación existente y abrir cauces para la legalización de los partidos políticos, pero desean mantener a toda costa en manos del gobierno mecanismos de control que permitan discriminar entre partidos aceptables e inaceptables e impongan determinados límites a la actuación de los aceptados. Este esquema se plasma en dos leyes que abren la famosa disputa de la "ventanilla" y cuya insuficiencia es seguramente una de las razones fundamentales de la sustitución de Arias Navarro.

No trata éste ya, ciertamente, de mantener en vida el famoso régimen asociativo del Movimiento Nacional, establecido tras seis o siete años de duros forcejeos, por el Decreto-Ley 7/1974, de 21

⁶ Sobre el carácter del pluripartidismo como condición necesaria, *pero no suficiente*, de lo que generalmente llamamos democracia y el de poliarquía, vid. Robert A. Dahl, "Pluralism revisited", Comunicación al 10º Congreso de la I.P.S.A., Edimburgo, 1976.

de diciembre, pero sí de preservar el sistema de autorización previa en la creación de partidos políticos. Aunque la fórmula técnicamente más simple para conseguir este resultado habría sido, probablemente, la de introducir alguna ligera reforma en la Ley de Asociaciones de 1964 (que expresamente excluye a las políticas de su ámbito de aplicación) se opta, por razones políticas fácilmente comprensibles, por una vía más espectacular: la promulgación de una ley de Asociaciones Políticas y la reforma, en paralelo con ella, de las normas correspondientes del Código Penal. Para facilitar el tránsito de ambos proyectos a través de las Cortes (recuérdese: que se trata de las Cortes elegidas en 1971, cuyo mandato que debía concluir en octubre de 1975 fue prorrogado inicialmente hasta marzo de 1976 y posteriormente hasta 30 de junio de 1977) la Presidencia de éstas, había modificado el procedimiento legislativo mediante la creación de un procedimiento de urgencia y la sustitución de los presidentes de las Comisiones más directamente implicados en el proceso de cambio.⁷ Todo este esfuerzo dio, sin embargo, muy menguados frutos. La Ley de Asociaciones Políticas (Ley 21/1976, de 14 de junio) instauro un régimen de autorización previa, moderado por la limitación de los motivos posibles para negarla (técnicamente, para denegar la inscripción registral, que opera con eficacia constitutiva), reducidos a la ilicitud penal o a la infracción de la propia Ley. Basta con ello, sin embargo, para que los partidos a quienes va dirigida se niegan a aceptarla, a “pasar por la ventanilla”, a la que sólo acuden las asociaciones del Movimiento, ya constituidas con anterioridad. Es esta resistencia a aceptar el valor constitutivo de la inscripción (con la subsistencia de una disimulada forma de autorización) y no la nueva definición de la ilicitud penal, aunque políticamente pintoresca y técnicamente criticable, la que origina las tensiones entre el gobierno y los partidos de oposición, que no se resolverían hasta ya entrado el año 1977.

⁷ El nuevo procedimiento de “urgencia” implica una modificación profunda del Reglamento de las Cortes que no se opera, sin embargo, de acuerdo con las formalidades legalmente necesarias, sino, en muy clara violación de la legalidad vigente, sobre la inconsistente base que ofrecían las facultades que el propio Reglamento concedía a la Presidencia para colmar sus lagunas. En realidad el “cambio en la legalidad” a partir del franquismo no se consigue, ya desde la época del gobierno Arias-Fraga, sin una larga serie de clamorosas violaciones de la legalidad vigente y el mantenimiento de éste no es sino una ficción aceptada. Naturalmente, todo sistema político está basado en una serie de ficciones que es bueno aceptar siempre que no se las tome por realidades y en consecuencia ningún mal hay en seguir hablando de cambio dentro de la legalidad mientras no se olvide que se trata sólo de una ficción.

La nueva definición de la ilicitud penal de las asociaciones a la que aludimos, es la que se logra mediante la ya mencionada Ley de reforma del Código Penal (Ley 23/1976, del 19 de julio) cuyo tránsito por las Cortes fue muy trabajoso y cuyo núcleo central lo constituía el apartado 5º del artículo 172 con el que, mediante una fórmula elíptica (“Son asociaciones ilícitas... 5. Las que, sometidas a una disciplina internacional se propongan implantar un sistema totalitario”) se pretendía marcar un límite fuera del cual quedara el Partido Comunista, al que se continuaba aureolando así con un prestigio del que, naturalmente, intentó sacar cuanto provecho pudo, sin renunciar por ello al enorme margen de tolerancia que, desde la primavera de 1976 sobre todo, se concede a todos los partidos.

Éstos se han transformado, en efecto, de solicitantes en solicitados. La instauración de un régimen político nuevo no puede hacerse sin su concurso y sólo ellos pueden dar credibilidad exterior al proceso democrático iniciado. El Partido Comunista deja en libertad a los demás partidos para aceptar el procedimiento de legalización ideado por el gobierno, pero éstos, mitad por consideraciones de principio, mitad por consideraciones tácticas, siguen negándose a utilizarlo y persisten en una ilegalidad compatible con las actuaciones públicas, incluso con la celebración de conferencias y congresos masivos. Es claro, que cuando hablamos aquí de partidos nos estamos refiriendo a los de la oposición al franquismo; que no son ya los únicos, puesto que en estos meses, además de los procedentes del Movimiento, se crean otros que sí se inscriben en el Registro gubernamental⁸ pero que sí son los únicos cuya colaboración resulta indispensable por las razones antes apuntadas.

Entre ellos existen unas muy complejas relaciones, determinadas, de una parte, por su actitud común frente al franquismo e incluso, en tiempos más recientes, frente al gobierno y, de la otra, por la diferencia de sus intereses concretos. La unidad de acción lograda a través de la Plataforma de Convergencia Democrática, tan trabajo-

⁸ Procedentes de las Asociaciones creadas al amparo del Decreto-Ley 7/1974, antes citado, son Unión del Pueblo Español (UDPE), Asociación Nacional para el Estudio de Problemas Actuales (ANEPA), Reforma Social Española, Unión Nacional Española y Falange Española de las JONS, que encabezan, respectivamente, los señores Suárez González, Thomas de Carranza, Cantarero del Castillo, Fernández de la Mora y Fernández Cuesta. De nueva creación hay otros 22 partidos, entre los cuales los más importantes son seguramente el Partido Popular, Fuerza Nueva, la Unión Demócrata Cristiana y Reforma Democrática.

samente nacida, se desmorona rápidamente y las organizaciones creadas a finales del verano de 1976 para aglutinar a los “organismos unitarios” de las distintas regiones son ya meras apariencias que no aciertan a encubrir la realidad en la que los grandes partidos han entrado en diálogo directo con el poder. Todavía frente al Proyecto de Ley para la Reforma Política hay una actitud común, que recomienda la abstención en el referéndum, pero esta actitud, muy inconsistente en su fundamentación, es sostenida sin entusiasmo ni convicción y no logra engañar a nadie.

No es tema de esta comunicación, sin embargo, como ya se dijo, el análisis del comportamiento de los partidos políticos, sino el del marco jurídico en que se desarrolló y este marco se mantiene incambiado, aunque se hubieran modificado las circunstancias políticas, hasta el 8 de febrero de 1977, fecha de promulgación del Real Decreto-Ley 12/1977, desarrollado por el Decreto 125/1977, del día siguiente. Lo mejor (casi lo único bueno) de esta nueva norma es la sinceridad con que en su Preámbulo se recoge su razón de ser. “La aprobación en referéndum nacional de la Ley para la Reforma Política y la proximidad de las elecciones generales, se nos dice, han exigido del gobierno una meditada reconsideración de las normas legales que regulan el ejercicio del derecho de asociación para fines políticos”.

El fruto de esa meditada reconsideración fue bien poco brillante, pero pese a ello, y como una nueva demostración de la conocida verdad de que los políticos, como Dios, escriben frecuentemente derecho con líneas torcidas, consiguió los resultados que perseguía.

Pese al empleo de una fórmula derogatoria tan ambigua que, prácticamente, hubiera permitido al gobierno recurrir, siempre que lo deseara, a la anterior normativa y que tal vez se acuñó precisamente como cláusula de salvaguardia, apenas promulgado el Decreto-Ley presentaban su solicitud de inscripción todos los partidos, comenzando por el PSOE, que lo conseguía ya el día 11 (el llamado PSOE histórico la obtuvo, y ello es buena prueba de la ambigüedad jurídica —además de política— entonces existente, el 23 de ese mismo mes) y para el inicio de la campaña electoral ya contaba el país con nada menos que 163 formaciones políticas distintas. Para llegar a esta exuberante floración la nueva normativa hubo de sufrir, sin embargo, algunos notables quebrantos que sólo referiré de pasada por haberlos analizado más detenidamente en otro lugar.

Los males empezaron cuando el Ministerio de la Gobernación em-

pezó a “presumir la ilicitud de alguna de las Asociaciones” solicitantes. Para este caso, en efecto el Decreto-Ley disponía que habría de suspenderse el trámite, remitiendo la documentación presentada (Acta fundacional y Estatutos) al Tribunal Supremo (más precisamente a su Sala 4ª, que para mayor gozo de todos no tiene competencia en lo penal). Si este resolvía en sentido contrario a la (presunción de) ilicitud, el Ministerio había de conceder la inscripción; si, por el contrario, apreciaba su existencia, la inscripción quedaba definitivamente denegada y se abría un apasionante haz de posibilidades que los juristas españoles esperábamos con la curiosidad que puede imaginarse. ¿Qué género insospechado de persecución penal podría iniciarse contra los promotores de una Asociación que no llegó a constituirse porque una Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo la declaró penalmente ilícita? ¿Cómo calificar en derecho el intento de constituir, de acuerdo con normas legales y reglamentarias, una Asociación cuya simple existencia es delictiva? Estas y otras preguntas han quedado para siempre sin respuesta porque nuestro Tribunal Supremo, con mejor criterio que técnica, se negó a resolver ya en el primer caso de este género que ante él se planteó y cuyo objeto era precisamente la solicitud de inscripción del Partido Comunista de España. Ante la negativa, el gobierno acudió a un recurso heroico: solicitar dictamen del fiscal General del Reino y resolver de acuerdo con él, olvidándose de todo lo anterior.

Este procedimiento, que se inicia con la Resolución de 9 de abril de 1977 por la que se legaliza el Partido Comunista de España, ha sido aplicada después a otros muchos partidos y está en trance de convertirse en fórmula legal. El Congreso de los Diputados ha aprobado, en efecto, el pasado 21 de junio de 1978, el Proyecto de Ley de Partidos Políticos en el que para el caso de que existan “indicios de ilicitud penal” en una solicitud de inscripción, se prevé el dictamen del Ministerio Fiscal. Si este órgano alberga las mismas dudas que la Administración, deberá instar “ante la autoridad judicial competente” (?) la “declaración de ilegalidad del partido”. En un prurito de perfeccionismo legal se añade que esta acción suspende el plazo (20 días) que el Ministerio tiene para proceder a la inscripción.

Se puede ironizar interminablemente sobre la naturaleza de esta “acción” que tiene por objeto declarar la ilicitud de un partido que no existe y sobre las peculiaridades de la sentencia cautelar que

con ella se intenta, pero esto nos apartaría del tema de nuestra exposición. Para concluir la primera parte de la misma quizás baste con decir, resumiendo, que en la actualidad existe en España una libertad total para la creación de partidos políticos. Que esta creación requiere la inscripción en un Registro público dependiente del Ministerio de la Gobernación que sólo puede ser denegada cuando la autoridad judicial, con arreglo a un procedimiento aún no ensayado, declare la ilicitud del partido que se pretende constituir y que los partidos existentes sólo pueden ser disueltos en virtud de sentencia firme y que esta disolución sólo puede pronunciarse por razones de ilicitud penal. El proyecto recientemente aprobado y aún no transformado en Ley menciona también como causa de disolución la de ser el partido en su organización o actividades, contrario a los "principios democráticos" concepto jurídico indeterminado si jamás los hubo, pero que, por todo género de razones, no es ahora ocasión de analizar. Sí parece necesario indicar aquí, sin embargo, porque es cuestión sobre la que después hemos de volver, que la regulación, a la vez ambiciosa y descuidada, de los partidos políticos, con esta desafortunada apelación a los principios democráticos, confirma los temores que hace nacer el artículo 6º del proyecto constitucional. A fuerza de subrayar su propia importancia y dignidad como elementos indispensables de la estructura democrática y su condición de únicos aspirantes legítimos al ejercicio del poder del Estado, los partidos políticos pueden hacerse tan dependientes de él y alejarse tanto de la espontaneidad social que desaparezca su utilidad para la democracia y quizás hasta su compatibilidad con ella.

II). *Los partidos como protagonistas del proceso constituyente.*

Sería incurrir en lo trivial afirmar que los partidos políticos han sido los protagonistas principales (prácticamente únicos) de nuestro proceso constituyente en curso. Sería ingenuo desconocer a algunos de estos partidos (y no necesariamente los menos importantes) se encuentran aún, realmente, en formación, y sería atrozmente injusto ignorar el derroche de patriotismo y de buen sentido con que todos han contribuido al buen éxito de la empresa. El mérito por lo ya logrado, a los partidos corresponde. Es ingrata obligación del estudioso, sin embargo, analizar la realidad para intentar

percibir las contradicciones que en los esfuerzos mejor intencionados se encierran y ayudar a que los corrijan quienes, absorbidos en la tarea tremenda de conformar esa misma realidad que para nosotros es sólo objeto de análisis, no están en condiciones de detectarlos.

La instauración de un régimen democrático constitucional en España es la gran labor histórica de los partidos políticos que sólo ellos podían llevar a cabo y que hasta el presente han llevado a cabo razonablemente bien. Frente a este régimen democrático en vías de instauración, los nostálgicos de la dictadura desaparecida han lanzado el repertorio de acusaciones “extrínsecas” habitual en estos casos (desorden, ineficacia, amenaza para la unidad de la nación y para su independencia y prestigio frente al exterior) y la también habitual acusación “intrínseca” de que en la democracia, “la voluntad de la nación se ve suplantada por la de sus mandatarios”, para utilizar una expresión que ya figura en el preámbulo de la ley de referéndum de 24 de octubre de 1945.

Esta última acusación, que es la única que interesa desde el punto de vista del presente análisis, viene siendo utilizada por nuestra derecha tradicional desde hace más de un siglo para fundamentar su oposición al régimen de partidos como alternativa de su otro gran argumento antidemocrático, el de la pretendida inmadurez del pueblo español para la democracia. En buena medida ambos argumentos son lógicamente incompatibles: si el pueblo español “no está preparado para la democracia” no parece tener mucho sentido que se intente eliminar a los partidos para dotarlo de un régimen más profunda y puramente democrático que aquel que padecen los pueblos de Europa y América maduros para la democracia. El deseo de coherencia lógica no es, sin embargo, la pasión dominante de los políticos en general y de los políticos reaccionarios españoles en particular y frecuentemente ambos argumentos se acumulan para justificar el sistema autoritario existente o combatir el democrático. Incluso cuando se la utiliza aisladamente, la argumentación dirigida contra la tiranía de los partidos resulta inválida en boca de quienes nunca consideraron suplantada la soberanía nacional por el hecho de que su ejercicio hubiera sido asumido por un hombre “responsable sólo ante Dios y ante la Historia” o secuestrada por las distintas camarillas y facciones que disfrutaban el favor del soberano unipersonal. La invalidez del artefacto polémico no implica, sin embargo, la inexistencia del riesgo.

Desde el punto de vista del ideal democrático de un sistema de

gobierno en donde se maximalice la participación de todos en las decisiones que les afectan a fin de que todos sean tan iguales y tan libres como sea posible, el peligro de que la voluntad de los individuos sea sustituida por la de las organizaciones en donde éstos se insertan (o a las que han prestado su apoyo), convertidas así en partícipes únicos del proceso de adopción de decisiones, es un peligro real y muchas veces denunciado y que se potencia enormemente por la tendencia inmanente en toda organización a concentrar la decisión en unas pocas manos, según la famosa “ley de hierro de las oligarquías”.

No se puede intentar conjurar ya este peligro, como en los albores del Estado constitucional, condenando la existencia de partidos o intentando reducirlos a ocasionales coaliciones electorales. La idea de la homogeneidad esencial del cuerpo de ciudadanos como concepción ideológica que sirve de base a la noción jurídico-política de la voluntad general ha sido sustituida, hace mucho tiempo, por una visión “pluralista” de la sociedad en la que los contenidos de la voluntad estatal no vienen ya determinados por aquella imposible voluntad general, sino por la transacción entre los distintos intereses sociales en presencia. El pueblo no puede decidir nunca directamente, no puede gobernar, es siempre pueblo gobernado, por la buena y simple razón de que no es uno, sino múltiple, escindido en clases y grupos de toda índole con distintos intereses materiales e ideales. Los “sujetos” últimos de los derechos y de los deberes siguen siendo los individuos que componen el pueblo, los ciudadanos, pero los actores de la política no son ya ellos, sino las organizaciones representativas de esos diversos intereses, los partidos.

La indispensable función de éstos en la agrupación y articulación de los intereses sociales, en el reclutamiento político y en el montaje de un mecanismo de alternativas gubernamentales que permite la “institucionalización del conflicto”, es decir, la positivización del viejo *ius resistendi*, ha sido consagrado en la mayoría de las constituciones europeas de la postguerra. Como toda realidad histórico-social, esta triunfante democracia de los partidos lleva en sí misma el principio de su negación. Para algunos esta negación viene dada por los cambios en la estructura económico-social, que hacen imposible que los partidos continúen desempeñando la función básica de agrupar y articular intereses,⁹ o de ofrecer alternativas válidas

⁹ Esta es una de las razones que explican, por ejemplo, a juicio de Walter Dean Burnham, la decadencia del sistema de partido norteamericano. *Vid.* W. D. Burnham,

de gobierno,¹⁰ de manera que los partidos sólo seguirían siendo útiles, si acaso, para el reclutamiento de la clase política.¹¹

Esta única función residual, sin embargo, aunque probablemente no basta ya para considerar a los partidos como elementos de legitimación,¹² es suficiente para justificar su existencia. Incluso puede llevar a identificar el régimen de partidos y democracia si, extremando la tesis schumpeteriana, se quiere reducir ésta a un simple procedimiento para la sucesión pacífica de distintas élites en el poder.

Ni siquiera los teóricos de la democracia como simple juego entre élites¹³ pueden mantener la identificación de partidos y democracia o incluso aceptar la compatibilidad de aquéllos con ésta cuando las organizaciones partidistas, por un proceso puramente objetivo, van perdiendo de vista su carácter instrumental, su naturaleza de medios para la consecución de fines que les son extrínsecos y, absolutizando sus propios fines intrínsecos, anteponen a cualquier otra consideración la conveniencia de la propia organización. Este es el riesgo de la partitocracia, en la que para muchos reside el germen de destrucción de la democracia contemporánea, mucho más que en aquella pérdida de función de los partidos antes aludida.

Como se trata de una tendencia objetiva (aunque no seguramente irremediable) los síntomas partitocráticos son detectables en toda realidad democrática y, por supuesto, también en la española. Evidenciarlo es, creemos, la mejor contribución que podemos hacer, no al descrédito de nuestra naciente democracia, sino, muy al contrario, a su fortalecimiento.

Estos síntomas se detectan hoy ya en la actitud adoptada por nuestros principales partidos respecto del establecimiento del sistema electoral, en lo que afecta a la composición y funcionamiento

“The End of America Party Politics”, en *Transaction*, vol. 7, núm. 2, diciembre de 1969.

¹⁰ En la medida en que en los países occidentales no hay realmente alternativas distintas, sino una sola política posible. Este es el argumento de O. Krcheimer en “Vom Wandel der politischen Opposition”, en *Archiv für Rechts—und sozialphilosophie*, vol. XLIII (1957).

¹¹ Para W. D. Burnham en el artículo antes citado, ni siquiera para esto, pues en nuestros televisivos tiempos son otras las fuerzas que mueven al elector.

¹² Cf. en este sentido W. D. Nam y F. Naschold, *Theorie der Demokratie* (Stuttgart, 1971), pág. 95.

¹³ Una buena crítica de las teorías elitistas de la democracia puede verse en J. L. Walker, “A critique of Elitist Theory of Democracy”, *American Political Science Review*, junio 1966, págs. 285-295.

de las Cortes, en el procedimiento para la elaboración de la constitución e incluso en el contenido del proyecto constitucional, entre otras materias.

a) *El sistema electoral.* La vieja Ley electoral de 1907 que había sido utilizada bajo el franquismo con carácter supletorio fue derogada por el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, que estableció las normas a que habrían de ajustarse las elecciones previstas en la Ley para la Reforma Política.

Este extensísimo cuerpo normativo, cuyo análisis desbordaría con mucho de los límites de este trabajo, fue objeto ya de una larga negociación entre el gobierno y los principales partidos, a todos los cuales cabe atribuir, en consecuencia, alguna responsabilidad en cuanto a su contenido.

Este venía determinado, en parte, por la propia Ley para la Reforma Política, que, en lo que se refiere a las elecciones para el Congreso de los Diputados, señalaba que la circunscripción electoral sería la provincia y que el sistema electoral sería el proporcional. El pie forzado podía dar lugar, no obstante, sin demasiado esfuerzo, a muy diversas variantes, pero la que en definitiva se aceptó no minimizaba, por decirlo suavemente, las enormes desigualdades de representación, que favorecían a las provincias menos pobladas. Estas desigualdades fueron denunciadas, pero en mi opinión no suficientemente combatidas por los partidos de la oposición, alguno de los cuales, por lo demás, resultaba verosímilmente perjudicado por ellas.

No hubo en cambio discrepancia alguna a la hora de aceptar el sistema de listas cerradas y bloqueadas que la ley impone y que no venía predeterminado por la Ley para la Reforma. Es cierto que en las primeras elecciones a celebrar tras cuarenta años de dictadura, resultaba indispensable luchar contra cuanto pudiera contribuir a la desorientación del electorado, pero resulta sintomático que, dentro de los partidos importantes, no se alzara ninguna voz contra un sistema enormemente limitativo de la libertad de los electores. El síntoma se ve confirmado, desgraciadamente, por la reciente aprobación de ciertas normas que confirman esta actitud. De una parte, el artículo 63 del Proyecto Constitucional, muy laboriosamente negociado, viene a consagrar los principios de la Ley para la Reforma Política a que antes hicimos referencia y la disposición transitoria 7ª del mismo texto evidencia que el sistema electoral utilizado en

el pasado mes de junio cuenta con el beneplácito de los partidos. De la otra y sobre todo, la reciente Ley sobre Elecciones Locales en la que no sólo se implanta un sistema que reproduce en sus líneas básicas el seguido para las elecciones a Cortes, sino en la que incluso se introduce el principio del decaimiento del mandato cuando el elegido abandona el partido al que pertenecía al serlo.¹⁴ Si, como sostiene Leibholz,¹⁵ una de las medidas indispensables para contrarrestar las tendencias partidocráticas es, junto con el frecuente recurso al referéndum, la despolitización de las elecciones municipales, esta Ley de Elecciones Locales es, además de sintomática, un lamentable paso adelante hacia la degradación partidocrática de la democracia.

Conviene indicar, por último, que la asunción por el Tesoro de los gastos electorales realizados por los partidos,¹⁶ la vinculación del sistema de subvención pública de éstos a los resultados obtenidos en las elecciones¹⁷ tienden a perpetuar, como es obvio, el sistema de partidos inicialmente existente, obstaculizando la aparición de partidos nuevos y favoreciendo, en consecuencia, la tendencia de los partidos beneficiados a cerrarse sobre sí mismos.

b) *Composición y funcionamiento de las Cortes.* La partidocracia no significa sólo un distanciamiento entre partido y sociedad sino también, casi necesariamente, la concentración del poder, en el interior del partido, en una oligarquía reducida que impone sus decisiones a todo el conjunto de militantes.¹⁸ Teóricamente ambos

¹⁴ La Ley de Elecciones Locales (Ley 39/1978, de 17 de julio, sancionada y promulgada con posterioridad a la celebración del encuentro en donde se presentó esta comunicación), mantiene para este género de elecciones el sistema de listas cerradas y bloqueadas (art. 11.2º) y de sustitución automática entre candidatos de un mismo partido o coalición (art. 11.6º) y, como en el texto se dice, se introduce el principio del decaimiento del mandato por la pérdida de la condición de miembro del partido (art. 11.7º).

¹⁵ Cf. G. Leibholz, "Der moderne Parteistaat", en *Verfassungsstaat-Verfassungsrecht* (Stuttgart, 1973), págs. 90-91.

¹⁶ El antes citado Real Decreto-Ley 20/1977 (art. 44) preveía, para los partidos que hubieran obtenido representación en Cortes, una subvención de un millón por cada escaño conseguido y de 45 pts. (15 pts. en el caso del Senado) por cada uno de los sufragios emitidos en su favor.

¹⁷ Esta subvención que hasta el presente se ha encauzado a través del presupuesto de las Cortes, como subvención a los grupos parlamentarios, se hará también en el futuro, de acuerdo con el texto aprobado por el Congreso para la Ley de Partidos Políticos antes citada, en función de los resultados electorales.

¹⁸ Es claro que en los partidos que no tienen militantes, sino simplemente cuadros,

fenómenos son disociables, pero en la práctica van casi necesariamente unidos.

En algunas Constituciones modernas (y como después veremos también en el proyecto español) se intenta contrarrestar esta tendencia oligárquica mediante la exigencia jurídico-constitucional de democracia interna del partido. En el derecho constitucional clásico, y especialmente en la modélica práctica británica, este fin se ha perseguido por la vía de eximir a los representantes parlamentarios del partido de la disciplina de éste. Los habituales enfrentamientos entre el grupo parlamentario y la Comisión Ejecutiva del Partido Laborista, por ejemplo, son manifestación de esta técnica que ciertamente, no resuelve todos los problemas, pero cuyos resultados no parecen inferiores a los conseguidos por la más ambiciosa del deber constitucional de democracia interna.

En todo caso, y en tanto al menos que la previsión constitucional no rinda sus frutos, la actual práctica política española, a nivel parlamentario, presenta algunos síntomas oligárquicos que no pueden ser contrarrestados por la contraposición entre grupo parlamentario y Comisión Ejecutiva del partido porque los miembros de ésta forman parte también de aquél y, merced a la especial configuración de las Cámaras y a ciertas peculiaridades de sus normas de procedimiento, dominan totalmente su actividad.

El deseo de los grandes partidos de protagonizar en cuanto tales la vida parlamentaria hasta casi anular la iniciativa de los diputados o senadores individuales (y a los pequeños partidos) se puso de manifiesto desde el primer momento de la vida de las nuevas Cortes. En la primera batalla parlamentaria los dos partidos con mayor número de escaños (UCD y PSOE) actuaron unidos frente a todos los demás para establecer en 10 el número mínimo de escaños requeridos a fin de constituir un grupo parlamentario, obligando así al PSP a refugiarse en el Grupo Mixto con otros diputados de muy distintas procedencias y al PNV a formar un grupo juntamente con los representantes catalanes.

A estos últimos se les abrió la posibilidad de constituir un grupo propio al aprobarse el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 20) que, sin embargo, reforzó hasta límites inimaginables la autoridad de cada partido sobre sus propios miembros (el diputado necesita la autorización de su grupo para todo género

simpatizantes y electores, esta degeneración es imposible porque ya desde el origen del partido es sólo oligarquía.

de actuaciones, incluso para preguntar al gobierno) y colocó toda la vida de la Cámara bajo el poder de la Junta de Portavoces de los Grupos Parlamentarios, que no sólo puede resolver por consenso, como es frecuente en otros parlamentos actuales, sino que incluso decide mediante voto ponderado (artículo 54) con lo cual es claro que no pocas decisiones importantes se adoptan totalmente al margen del Pleno de la Cámara, no sólo sin publicidad, sino sin conocimiento de los propios diputados.

Las tendencias oligárquicas se ven potenciadas en las actuales Cortes además y muy paradójicamente, por un exceso de publicidad. Como las comisiones, por herencia del franquismo, están abiertas a la prensa, no resultan un cauce apto para la negociación y esta ha de hacerse totalmente al margen de las actividades parlamentarias formalizadas y va inevitablemente a parar a los estados mayores de los partidos, con lo que a los diputados del común, incluso en las comisiones, apenas les cabe otra función que la de apoyar con su voto las decisiones que sus jefes han adoptado.

c) *Elaboración de la Constitución.* Estos defectos se han puesto de manifiesto muy especialmente a la hora de elaborar la Constitución, en donde han llegado casi a lo grotesco.

De las dos posibilidades que ofrecía la Ley para la Reforma (proyecto o proposición) se optó¹⁹ por la segunda, eligiéndose una ponencia de 7 miembros que, en cuanto que no eran jefes de sus propios partidos, se vieron obligados a trabajar *ad referendum*, cosa que, ciertamente, no sirvió para abreviar sus trabajos. Concluidos por fin éstos (el 17 de abril de 1978)²⁰ e iniciadas las discusiones

¹⁹ Según manifestó el Sr. Suárez en el Congreso de los Diputados (4 de abril de 1978), por exigencias del PSOE.

²⁰ El primer proyecto preparado por la Ponencia, que había comenzado sus trabajos el 22 de agosto anterior, fue publicado el día 5 de enero de 1978 y frente a él se presentaron las enmiendas. El proyecto publicado el 17 de abril, que en principio debería haberse limitado a las modificaciones propuestas por vía de enmienda y consideradas aceptables por la Ponencia, fue de hecho resultado de la libre reconsideración que ésta hizo de su texto anterior (y por supuesto, también de las enmiendas presentadas), respecto del que ofrece algunas diferencias importantes.

La duración un poco excesiva de los trabajos de la Ponencia tiene, además de la señalada en el texto, otras causas que no son ahora del caso, pero entre las que seguramente debe citarse en muy primer lugar el defectuoso procedimiento seguido para la negociación, centrada las más de las veces en fórmulas concretas y no simplemente en las decisiones políticas que con esas fórmulas se intentaba recoger. El procedimiento seguido es, por lo demás, a veces causa y quizás más frecuentemente efecto de la ambigüedad inevitable en una empresa de esta naturaleza.

en el seno de la Comisión (en la que, excepcionalmente, tenían voz, aunque no voto, los representantes de 4 "formaciones políticas" no integradas en ninguno de los grandes partidos) se hizo pronto evidente que la negociación indispensable no se hacía en ella, sino fuera, y primero con alguna discreción y después ya sin preocupación alguna por las formas, la misión única de la Comisión constitucional quedó reducida a un puro ritual para la consagración de acuerdos logrados por quienes en algunos casos, ni siquiera por decoro habían asumido esa condición.

No puede compartirse en modo alguno el escándalo farisaico de quienes, generalmente, desde la extrema derecha, pero también desde la izquierda, se desgarran las vestiduras porque la Constitución se hace a fuerza de pactos y transacciones. Este modo de hacer es obligado en nuestro tiempo, no sólo por ser más democrático que el de la brutal imposición de la mayoría a la minoría, sino también porque en la política contemporánea (especialmente en la política constitucional) son muy pocas las alternativas reales y las diferencias entre partidos son más bien diferencias de matiz.

Si algún sentido continúa teniendo la institución parlamentaria como mecanismo para la adopción de decisiones y no simplemente para la explicitación de posturas, ésta le viene precisamente de la posibilidad que ella ofrece para la negociación y el pacto entre los diferentes grupos políticos. Llevar a cabo aquélla y concluir éste de manera ostensible al margen de las Cortes, no es sólo infligir un golpe innecesario a las estructuras básicas de la vida democrática sino cerrar además de antemano la participación en las tareas eficaces de elaboración de la Constitución a determinados grupos (por ejemplo AP y PNV) que no hubieran quedado marginados de haberse utilizado para la negociación el marco que la Comisión Constitucional del Congreso ofrece. Esta utilización hubiera exigido probablemente, como medida previa, haber hecho de esta comisión una auténtica comisión, es decir, un órgano apto para negociar y discutir sin publicidad, celebrando sus sesiones a puerta cerrada, pero esta medida estaba moral, política y jurídicamente, al alcance de la Comisión, cuyos miembros tal vez hubieran deseado adoptarla, si los órganos rectores de sus respectivos partidos les hubieran dado la posibilidad de hacerlo.

d) *El proyecto de Constitución.* La importancia que los partidos políticos se atribuyen a sí mismos como elementos básicos del

régimen democrático se refleja en el proyecto constitucional, cuyo artículo 6º dice, hasta el momento:

Art. 6º Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Como los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, su existencia y actividad es un principio del mismo rango que los de libertad, justicia e igualdad.

Como el tratamiento de los partidos en el proyecto constitucional es analizado en la excelente ponencia presentada a este mismo encuentro por el profesor Santamaría Ossorio, no resulta necesario extendernos en el comentario de esta norma, o de aquellas otras que, en el texto del 17 de abril abrían algunas posibilidades a las técnicas de democracia directa que han sido cercenadas o simplemente eliminadas en el texto aprobado por la Comisión Constitucional.²¹ Sí quería subrayar, sin embargo, dos extremos que me parecen de especial importancia, el primero de ellos porque implica la más franca exaltación del pluripartidismo que sea dable encontrar en un texto constitucional, el segundo porque evidencia muy palmaria-mente el riesgo de “estatalización” de los partidos inseparable de aquella exaltación.

El artículo primero del texto consagra, en efecto, como valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado español, la libertad la justicia, la igualdad y *el pluralismo político*, enunciado que, como es obvio, traspasa el pluralismo en cuestión del terreno sociológico-fáctico en donde hasta ahora solía encontrarse, al terreno jurídico-axiológico. La implicación lógicamente necesaria de este traspaso es la de que, en lo sucesivo, habremos de estimar que la sociedad española será tanto mejor, se acercará tanto más al modelo constitu-

²¹ El artículo 85 del texto publicado el 17 de abril instituía un procedimiento de referéndum derogatorio a petición de 750,000 electores; el artículo 80, en aquella redacción, atribuía a los ciudadanos, en número no inferior a 500,000, la iniciativa legislativa. En la redacción del proyecto constitucional aprobada por la Comisión, el referéndum derogatorio ha desaparecido y la iniciativa legislativa de los ciudadanos queda ya establecida por la Constitución, que se limita a abrir la posibilidad de que una ley orgánica la regule.

cionalmente postulado, no sólo cuanto más justa sea, o más iguales y más libres sean los individuos que la integran, sino también cuanto más plural resulte en lo político, de manera que su óptimo se alcanzará cuando cada español (al menos cada español mayor de 18 años) tenga en política ideas o actitudes distintas a las de todos los demás.

No es éste el momento de indagar las razones que pueden haber llevado al constituyente español a la consumación de este audaz giro de 180 grados respecto de la tradición del pensamiento político occidental, para el cual la diversidad *política* de la sociedad ha sido en el mejor de los casos una realidad que había que aceptar, pero nunca un ideal a perseguir. Lo que sí puede discernirse sin mucho esfuerzo es la finalidad que con esta declaración ha perseguido, pues como en el artículo 6º se nos dice que los partidos expresan el pluralismo democrático (la diferencia terminológica entre los artículos 1º y 6º es lamentable, pero no relevante), el contenido jurídico-político real de la solemne declaración del artículo primero es el crear al Estado obligación de proponerse como meta última la maximalización de la igualdad y la libertad de los ciudadanos... y la salvaguardia del pluripartidismo.

El entusiasmo por el partido político que no es ya sólo instrumento auxiliar del Estado, sino telar de su actuación²² lleva insensiblemente como antes señalábamos, a convertirlo también en órgano del Estado, con lo que, cuando menos, se reducen sus posibilidades como medio de expresión de las demandas sociales. El inicio de esta evolución es ya perceptible en el contraste entre los artículos 6º y 21 del proyecto. En tanto que este último consagra el derecho de asociación cuyo ejercicio, de acuerdo con los buenos principios liberales, no está sujeto a ninguna autorización previa, y sólo es ilícito cuando utiliza medios o persigue fines tipificados como delitos, el artículo 6º exige que los partidos sean democráticos en su estructura y en funcionamiento, de manera que su creación requerirá lógicamente algún tipo de control previo que permita constatar la inexistencia de estructuras no democráticas y su actuación resultará ilícita no sólo cuando utilicen medios o persigan fines tipificados

²² Es claro que la obligación que constitucionalmente se impone al Estado de salvaguardar la diversidad de partidos, convierte al partido en beneficiario de la actuación estatal, de manera que si, para la teoría liberal, el Estado está al servicio de los ciudadanos, por la teoría que inspira esta Constitución el Estado está al servicio de los ciudadanos y *de los partidos*.

como delitos, sino también, simplemente, cuando su funcionamiento no sea democrático. No parece necesario explicitar todas las abundantes posibilidades de estatalización de los partidos implícitas en este control, que sobre ellos ha de concederse al Estado desde el momento en que, con ánimo de asegurar su inexcusabilidad para la democracia, se los convierte en vínculos necesarios entre el Estado y la Sociedad.