

ENCUESTA SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PRESENTACIÓN

En el número anterior de esta revista, al introducir su encuesta —dedicada a la representación política— anunciábamos a nuestros lectores que habíamos guardado diversas cuestiones para el presente número monográfico sobre la regulación jurídico-pública de los partidos políticos. Lo recordamos pues al lector que tome en sus manos este número quizás le sea útil tener presente que a ciertos efectos la presente encuesta se concibió como una continuación lógica de la anterior.

Desde otra perspectiva cabe afirmar también que este número es una especie de segundo volumen del que sobre igual materia elaboramos con carácter monográfico sobre la regulación jurídica de los partidos políticos (nº 6, 2º Semestre del año 2000). Parece innecesario exponer que el debate entre nosotros sobre los partidos políticos y su devaluación a los ojos de la ciudadanía se ha acrecentado durante estos quince años. Volcar ahora los constitucionalistas tiempo y esfuerzo de estudio sobre un diagnóstico certero de los males que se padecen y en la búsqueda del mejor tratamiento técnico-jurídico es obligado si mantenemos el empeño de vivir en una sociedad democrática asentada sobre principios elevados como el pluralismo que ha de presidir el Estado de derecho y sobre principios pragmáticos como la selección de los mejores para la gestión de las instituciones públicas.

En esta materia, como en casi todas las especialidades en Derecho constitucional podemos partir de nuestras propias acepciones de escuela que nos dificultarán compartir por entero las conclusiones a que llegan otros respetados colegas. Ahora bien, todos nosotros creemos en que sobre los grandes temas de nuestra disciplina, si asumimos el sentido deliberativo que ensalzaron Madison y Hamilton, podemos avanzar juntos en la búsqueda de fórmulas que podamos compartir y ofrecer al conjunto de la sociedad para que, en su caso, las haga suyas. No es necesario elogiar las virtudes inherentes a la deliberación, que, como sostuvo Robert Dahl, desemboca en la comprensión conjunta de toda suerte de problemas.

Desde estas premisas hemos redactado las preguntas sometidas al superior criterio de nuestros ilustrados colegas, en la esperanza de contribuir en nuestra pequeña medida a crear una «situación ideal de diálogo», que dijera Jürgen Habermas, en la que todos puedan aportar libremente y en igualdad de condiciones sus visiones y argumentos, con la esperanza de poner las bases para que finalmen-

te y no necesariamente en las páginas de este número monográfico se vea la luz «por la fuerza de los mejores argumentos».

Solo nos resta agradecer muy sinceramente a los catedráticos de nuestra asignatura que nos han honrado con sus interesantes respuestas la generosidad y la altura de sus aportaciones, que transmitimos al resto de los especialistas en la seguridad de que disfrutarán con su lectura y en la confianza de que algún de ellos quiera contribuir al debate en las páginas de esta revista, que pertenece a todos sus lectores.

CUESTIONES

1. *Después de treinta y cinco años de desarrollo de nuestro sistema democrático, ¿qué reflexiones cree que cabe hacer sobre los fines y funciones que constitucionalmente corresponden a los partidos políticos en un Estado democrático?*

2. *Una vez definida su función, ¿qué naturaleza jurídica, pública o privada, cree que se debe reconocer a los partidos políticos?*

3. *¿Qué valoración le merece la regulación que la Ley de partidos políticos establece en desarrollo de la exigencia constitucional de que la organización y el funcionamiento de éstos sean democráticos? ¿En qué medida cree que dicha regulación alcanza su objetivo? ¿Cree que deben contabilizarse dosis de liderazgo con dosis de colegiación en la dirección de un partido?*

4. *¿Cómo ve usted nuestra cultura política y nuestras prácticas de formación y selección de los dirigentes y candidatos de los partidos?*

5. *Desde hace unos años se debate en nuestro país sobre los sistemas selección de candidatos y dirigentes en los partidos, especialmente sobre los sistemas de primarias. ¿Qué consideraciones puede hacernos al respecto?*

6. *¿Cree que la posibilidad que tiene el concejal o parlamentario individual de autonomización puede considerarse una garantía de democracia interna? y, si es así ¿cree que tendrá sentido reforzar la posición del parlamentario individual?*

7. *La ley alemana de partidos políticos prevé un sistema estricto de control de cuentas de los partidos (que exige que los partidos discutan el informe de cuentas en la Junta Directa y en el Congreso Federal, y que exige una primera auditoría externa obligatoria, y una segunda si así lo considera el Presidente del Parlamento), ¿le parece que se podía considerar aquí la posibilidad de reforzar los mecanismos de control financiero quizás con medidas similares a estas?*

8. *¿Piensa que, una vez creado un partido político existen suficientes medidas que aseguren que puede competir en igualdad de condiciones con los demás?*

ENCUESTADOS

MANUEL ARAGÓN REYES, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.*

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.*

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid.*

GREGORIO CÁMARA VILLAR, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.*

ANA CARMONA CONTRERAS, *Catedrática (A) de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.*

MANUEL CONTRERAS CASADO, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Zaragoza.*

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES, *Catedrática (A) de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III de Madrid.*

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.*

ANTONIO PORRAS NADALES, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.*

IGNACIO TORRES MURO, *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.*

RESPUESTAS

1. *Después de treinta y cinco años de desarrollo de nuestro sistema democrático, ¿qué reflexiones cree que cabe hacer sobre los fines y funciones que constitucionalmente corresponden a los partidos políticos en un Estado democrático?*

MANUEL ARAGÓN REYES

Creo que la definición expresada por el art. 6 CE sigue siendo válida y, en consecuencia, como dice ese precepto, los partidos, en nuestro Estado democrático, «expresan el pluralismo político», «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» y «son instrumentos fundamentales para la participación política» de los ciudadanos. Esos fines y funciones de los partidos son consustanciales con la democracia constitucional, que ha de ser, obviamente, pluralista y, necesariamente, representativa (no sólo por exigencias de nuestro ordenamiento, sino de la propia teoría, pues ya dijo muy bien Kelsen que la democracia parlamentaria es la única democracia posible).

Sin los partidos, la democracia constitucional no puede realizarse. Cosa distinta es que los partidos extralimiten su papel transformándose en los reales ocupadores del poder del Estado, lo que significaría convertir la democracia (gobierno del pueblo) en partitocracia (gobierno de los partidos), y no es eso lo querido por la Constitución, aparte de suponer una degradación de la democracia misma. Hoy, pasados treinta y seis años de la entrada en vigor de la Constitución, existen algunos riesgos de que la práctica político-institucional de nuestros partidos nos

esté conduciendo por ese camino, de tal manera que, de un Estado «con partidos» (como vehículos fundamentales del pluralismo y la representación), estamos pasando, a un Estado «de partidos» (ocupado por los partidos, de tal manera que las instituciones estatales se presentan como meras estructuras formales que sólo expresan la voluntad de los partidos).

Esos riesgos de perversión del sistema no están consumados, por ahora, pero sí en franca progresión, en cuanto que los partidos no sólo ocupan el Gobierno y el Parlamento (que ello es coherente con la democracia representativa), sino que se han apropiado de otras instituciones públicas cuya lógica no debe basarse en los partidos, sino en razones de objetividad profesional. El hecho de que esa apropiación no siempre sea real, sino a veces aparente, no impide sus efectos perversos, pues en la democracia, que es un régimen que descansa en la opinión pública, la apariencia es tan importante como la propia realidad. Y lo cierto es que, debido a las formas de designación de los titulares de determinados órganos (autoridades reguladoras, de fiscalización de cuentas públicas, de gobierno del poder judicial, etc.) éstos aparecen como entidades partidistas y no (como debiera ser) como instituciones cuya composición y funciones deben estar regidas por el interés general.

Ante esa deriva es urgente adoptar las reformas, normativas y de práctica política, que eviten su consumación, que tan dañina sería para la eficacia del Estado constitucional y para la legitimación popular de esas instituciones.

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Los partidos políticos son instrumentos de reducción de la complejidad social y su necesidad para el sistema político se incrementa por el aumento de esa complejidad en sociedades cada vez más heterogéneas. La Constitución reconoce a los partidos como principales agentes de esa relevante función, al describirlos como sujetos que «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental de participación política» (art. 6). Sin embargo, en el siglo XXI se pone en evidencia que el sistema de partidos no cumple adecuadamente con esas relevantes funciones para la democracia. De un lado, los partidos se han institucionalizado, se han convertido en máquinas electorales para alcanzar el poder y para gestionarlo y han perdido la frescura de ser organizaciones sociales de intermediación. Esto ha provocado la creación de una clase política y la progresiva desafección social, que se percibe en que el derecho de voto no se ejerce o se ejerce no tanto para elegir como para no reelegir al que está en el poder. De otro lado, han surgido diversas formas de organización social al margen de los partidos, como movimientos, asambleas y plataformas apoyados en algo tan novedoso como las redes sociales y que canalizan reivindicaciones concretas, pero que afectan a asuntos generales de la ciudadanía, como la educación, la sanidad, la vivienda o las pensiones. Se manifiestan como grupos de presión, pero también, y esto es lo relevante, como alternativa frente a

la incapacidad y al descrédito de los partidos, para gestionar esas reivindicaciones. Como los cauces de participación están enfocados hacia la democracia representativa a través de elecciones y los partidos políticos han monopolizado hasta ahora esta participación, el sistema constitucional tiene un serio problema. Los partidos no expresan debidamente el pluralismo político, y han dejado de ser el único instrumento fundamental de participación política. Sin embargo, a causa de una legislación electoral que les beneficia, siguen monopolizando prácticamente la función de proveer la representación política. El resultado es el descrédito de la representantes y, por extensión, de las instituciones que ocupan y una exaltación de la democracia directa liderada por movimientos sociales en nombre del ejercicio de la soberanía popular. En la medida en que la Constitución establece una democracia fundamentalmente representativa y encauzada a través de la formación y manifestación de la voluntad popular encomendada a los partidos, el sistema democrático constitucional se desestabiliza por la crisis de los partidos tradicionales y la desafección de los movimientos sociales, pero también regenerador de la vida política e institucional en la medida en que el éxito de estos movimientos anima a sus organizadores a competir en el campo electoral para hacerse presentes en las instituciones. En suma, los nuevos partidos ensanchan el sistema democrático y renuevan el sistema de participación y de representación. Los viejos partidos deben reinventarse, conectando las nuevas formas de participación social y política para seguir cumpliendo con aquellas funciones constitucionales que la Constitución reconoce a tan importantes actores políticos. En su día dijo Kelsen que sólo por ofuscación o dolo puede concebirse una democracia sin partidos. Habría que decir lo mismo de una democracia sin representación contrastada en las urnas.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Para empezar, hay que reconocer honestamente que la incorporación de los partidos al orden constitucional es problemática (no inocua) porque erosiona la vigencia de los clásicos esquemas liberales, como el principio de división de poderes (distorsionado o trastocado por la disciplina de partido en el Parlamento). Su inserción es una cuña, un foco de contradicciones. Y además esta recepción en el plano constitucional es fragmentaria y contempla estos agentes políticos como intrusos o polizones. Sigue siendo certera la observación que hizo en su día K. Loewenstein en su Teoría de la Constitución: «Ninguna Constitución refleja, ni remotamente, la arrolladora influencia de los partidos políticos en la dinámica del proceso del poder... Las Constituciones, a la manera de las avestruces, tratan a las asambleas legislativas como si estuviesen compuestas de representantes soberanos y con libre potestad de decisión», ignorando el hecho de que los diputados están «sometidos a las instrucciones y a la potestad disciplinaria de los partidos». Y eso que contamos con un precepto, el artículo 6 CE, que se ocupa específicamente de los partidos (todavía nos podemos encontrar hoy con Constituciones que no in-

cluyen ni una sólo mención a los partidos o que sólo aluden a los partidos de forma tangencial, de refilón, cuando se refieren al reparto de escaños en el sistema electoral proporcional o la presentación de candidaturas, como las de Austria, Suecia o Finlandia). Y está ubicado en el Título Preliminar y no en el Título I dedicado a los derechos fundamentales, como sucede en otros textos, en los que se hace referencia a los partidos en el mismo precepto que consagra la libertad de asociación, como una modalidad asociativa. Un dato éste que nos revela que se conciben no como una simple manifestación o derivación del derecho de asociación sino como algo más, como actores protagonistas de nuestro sistema político.

En el artículo 6 se plasman nítidamente tres decisiones del constituyente en relación con los partidos políticos: reconocimiento inequívoco de su protagonismo y descripción de sus funciones; libertad de creación y funcionamiento y exigencia de democracia interna. En primer lugar, nuestra Constitución toma nota y da por bueno el evidente protagonismo de los partidos en la vida política, en la arquitectura institucional. Y describe los cometidos o funciones que definen esta forma particular de asociación: expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Los partidos, por definición, aspiran a conquistar (en un futuro próximo o lejano, antes o después) el poder político, a gobernar, para aplicar desde las instituciones una determinada política, un determinado programa. Ese es el objetivo último y a veces prioritario, acuciante, de los partidos, a diferencia de los grupos de interés o de presión, que no pretenden ejercer directamente el poder político (no se presentan a las elecciones), sino influir en quienes lo ocupan.

La estabilidad organizativa de los partidos les permite desarrollar múltiples funciones. En primer lugar, el reclutamiento y la selección de las elites políticas: el apoyo del partido es casi imprescindible para ocupar cargos públicos y hacer carrera política. Las organizaciones que componen un partido son un campo de pruebas, de rodaje, de formación para las personas con vocación política. Esa estructura organizativa hace posible la profesionalización de la política, con sus ventajas e inconvenientes. Y la formación de cuadros, de equipos que van a gestionar y dirigir los asuntos públicos. Los partidos son la cantera de los futuros dirigentes políticos (en el Gobierno o en la oposición).

En segundo lugar, son indispensables como interlocutores privilegiados entre los individuos y el Estado: es difícilmente concebible la defensa de un interés político al margen de los partidos. Para tener éxito, una determinada demanda o iniciativa tiene que ser asumida por uno o más partidos. Los partidos canalizan las demandas y aspiraciones de la sociedad, las agregan u ordenan (el proceso de integración y síntesis es permanente) y las trasladan a los poderes públicos. En las sociedades complejas de nuestros días, los partidos se ven obligados a representar multiplicidad de intereses a veces difícilmente compatibles. El tradicional partido de masas, combativo, de lucha, de clase, muy dogmático, que reclamaba de sus miembros un compromiso personal absorbente (un activismo militante), en-

tra en declive y se impone en las democracias contemporáneas un nuevo modelo o arquetipo de partido: el partido electoral, el *catch-it-all-party* o partido «atrápalo-todo», en feliz expresión acuñada por Kirchheimer. Un partido que no se limita a representar los intereses de una clase o grupo, sino los de amplios sectores sociales, que aspira a representar a todo el mundo. Son partidos que buscan el éxito electoral rápido y a esa prioridad sacrifican la carga ideológica: son partidos «ligeros», posibilistas, pragmáticos e interclasistas. La consigna sería obtener el mayor respaldo posible cuanto antes, y para ello se modera, se centra el mensaje electoral, se liman las aristas, se descartan las propuestas más conflictivas, de modo que el programa sea asumible por la mayor parte del electorado. La ideología queda difuminada, suavizada, para poder disputar la amplia franja de electores situados en el centro político. Las campañas se diseñan por expertos en marketing electoral. De ahí que no existan grandes diferencias programáticas, que estemos muy lejos (por fortuna) de aquel escenario de extrema polarización característico de las primeras décadas del siglo xx. En cualquier caso, esto no significa que los partidos hayan dejado de representar preferentemente unos intereses en lugar de otros. Siempre hay matices o prioridades que marcan la diferencia.

Esa es su función más genuina: ser cauces de expresión y de participación, vertebrar políticamente la sociedad. Cuestión distinta es si la cumplen satisfactoriamente en la práctica: es innegable la crisis de credibilidad, de confianza en los partidos. Son muchos los que piensan que los políticos que están en las instituciones no les representan. Y no sólo por el flagrante incumplimiento de sus compromisos, la escasa receptividad a las demandas de los ciudadanos o los episodios de corrupción. También por la pobreza y previsibilidad de un discurso político sectario, de madera (siguiendo al dictado el argumentario oficial), que es un insulto a la inteligencia de los ciudadanos. Según el Barómetro de octubre de 2014 del CIS, los políticos en general, los partidos y la política sería el cuarto de los problemas que más preocupan a los españoles, solo por detrás del paro, la corrupción y los problemas de índole económica (es mencionado por un 23.2 de los encuestados como uno de los tres principales problemas que existen actualmente en España, pero ese porcentaje había llegado al 28% en junio). En la última encuesta del CIS en la que se ha medido el grado de confianza en las instituciones, el Barómetro de abril de 2014, los partidos políticos ocupan el último lugar (de un total de 16) con un índice de 1,89 (en una escala de 0 a 10).

Las señales de desafección son clamorosas. Pero no parece que haya alternativa: si no existieran, habría que inventarlos. Porque no existe una voluntad general (Rousseau), un único interés general en una sociedad armónica. Lo natural es el conflicto, el pluralismo, no la unanimidad. No son los partidos los que provocan divisiones artificiales en su pugna por el poder. Esas diferencias surgen espontáneamente y su función es canalizarlas y articularlas mediante el diálogo y la transacción. La democracia está indisolublemente ligada a los partidos políticos (nació con ellos y sin ellos difícilmente sobrevivirá). Lo cierto es que a pesar de las clamorosas deficiencias en su funcionamiento y la fuerte erosión deslegitimadora

que vienen padeciendo, los partidos están lejos de desaparecer. Una prueba bien elocuente de ello es que el movimiento político emergente en nuestro país, PO-DEMOS, es un partido político inscrito en el correspondiente Registro del Ministerio del Interior desde comienzos de 2014. Y en octubre adoptó un modelo de organización no muy distinto del convencional, salvo en algunos aspectos, como el recurso al referéndum y la posibilidad de revocación.

Los partidos expresan el pluralismo político, pero no puede entenderse como un monopolio: existen otros agentes, otras organizaciones; no podemos incurrir en el reduccionismo de identificar pluralismo político con pluripartidismo. Lo mismo cabe decir de su caracterización como instrumentos «fundamentales» de la participación política: fundamentales, no exclusivos, aunque otras modalidades o cauces de participación resulten en nuestro caso casi inoperantes. Entre nosotros, las fórmulas alternativas de participación directa siguen teniendo un papel marginal. De entrada, la regulación constitucional de estos instrumentos es sumamente restrictiva. Y no se ha corregido ese enfoque marcado por el recelo, la desconfianza en esas formas de participación. Una cosa es la democracia representativa, que yo reivindico, y otra la democracia blindada, a la defensiva, que desprecia y ahoga cualquier iniciativa ajena a los partidos con representación parlamentaria

Me parece muy ilustrativo, en este sentido, el tratamiento de las iniciativas legislativas populares. Es verdad que el número de las ILP presentadas ha aumentado sensiblemente en las dos últimas legislaturas. Pero siguen corriendo la misma suerte (la mayoría no se admitieron a trámite y otras se rechazaron o caducaron). Y las dos ILP que en esta última legislatura superaron la barrera de la toma en consideración, terminaron subsumidas en otras iniciativas promovidas por el Gobierno o el grupo mayoritario.

La Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, presentada en diciembre de 2011 con el respaldo de un millón y medio de firmas, fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso en su sesión del 12 de febrero de 2012, en una decisión prácticamente unánime (334 votos a favor y una abstención). Pero se fusionó con el Proyecto de Ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. La unificación de ambos textos se hizo mediante un informe conjunto de las dos ponencias. Completada su tramitación parlamentaria, la Proposición resultante se convirtió en la Ley 1/2013, de 14 mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. No son pocos los que calificaron esa maniobra de estafa legislativa, porque la norma finalmente aprobada está lejos de ofrecer una segunda oportunidad a los afectados, no contempla la dación en pago, ni una moratoria o paralización de los desahucios, ni recoge tampoco la propuesta de un alquiler accesible. Sólo prevé la adhesión voluntaria de las entidades financieras a un Código de Buenas Prácticas. No tiene mucho sentido tomar en consideración una propuesta para luego desnaturalizarla, diluyendo su contenido original. Algo parecido sucedió con la ILP

para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural, que acabaría subsumida en una Proposición de Ley presentada con posterioridad por el Grupo Popular, cuyo contenido difería sustancialmente de la iniciativa ciudadana (véase la vigente Ley 18/2013 para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural)

Por lo que concierne a la legislación electoral, viene reconociendo desde el R. Decreto-Ley de marzo de 1977 el protagonismo de los partidos en todas las fases del proceso electoral, habilitándoles, por ejemplo, para presentar candidaturas acreditando simplemente su inscripción en Registro correspondiente, sin más. Pero hay que consignar un cambio muy significativo. Tras la reforma aprobada mediante la LO 2/2011, los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción (art. 169.3 LOREG). Ya no basta pues con la inscripción, pero aun así el porcentaje exigido es sensiblemente menor (10 veces menor) que el establecido para las agrupaciones de electores. Este tratamiento tan favorable, tan ventajoso, explica que figuren inscritos en el Registro más de 4000 partidos, muchos de ellos sin actividad desde hace muchos años (la primera inscripción es de octubre de 1976), puesto que la inscripción de un partido produce efectos indefinidamente mientras no se anote en él su suspensión o disolución, sin que sea preciso actualizarla o renovarla.

Por otra parte, los partidos están presentes en el Parlamento a través de los grupos parlamentarios, que son los verdaderos protagonistas de la actividad parlamentaria y funcionan como un solo bloque merced a la disciplina de voto. Esta disciplina no es en sí misma censurable (hace que el Parlamento sea una institución gobernable, facilitando los acuerdos y la adopción de decisiones) pero en nuestro país, como consecuencia, entre otras razones, de un sistema electoral que opta por unas listas cerradas y bloqueadas elaboradas por la dirección de los partidos, es implacable y no deja ningún resquicio para el voto en conciencia (ni para las sorpresas). Y eso ya no me parece tan saludable. Sirva como ejemplo la decisión de Aznar de participar en la guerra de Irak pese al clamor popular en contra y el previsible coste electoral: pues bien, fue asumida sin discusión por todo el partido, sin que aflorara la menor disidencia, algo impensable en otros Parlamentos, como el británico, donde son relativamente frecuentes las rebeliones dentro de los grupos. Es una anomalía, o una patología si se quiere, a la que no es ajena seguramente la idea, muy entendida, de que las disensiones debilitan al partido y son castigadas por el electorado (el recuerdo de la implosión de UCD pesa mucho aún)

Una observación final. Siempre me ha llamado poderosamente la atención el contraste entre esa omnipresencia de los partidos y la arrogancia con la que actúan (esa voracidad compulsiva que les lleva a intentar controlarlo todo y a ocupar todas las instituciones) y su crónica debilidad como organizaciones nacidas de la sociedad civil: las tasas de afiliación son llamativamente bajas y no parece que

les importe mucho (uno tiene la impresión de que no se esfuerzan demasiado por ampliar su base de afiliados o por incorporar cuadros, que podrían convertirse en competidores). Una paradoja que se explica en último término por la propia debilidad de la sociedad civil, cuyo pulso se mantiene en España con respiración asistida (subvenciones).

A mi juicio, lo que está en crisis no es tanto el partido como tal, como pieza indispensable del sistema representativo, sino el modelo tradicional de organización de los partidos. Los partidos tienen que reinventarse, porque se están imponiendo nuevas formas de organización y participación, menos rígidas, que no exigen un compromiso permanente. Muchos ciudadanos prefieren participar de forma esporádica o intermitente en movimientos o plataformas que nacen para defender causas concretas.

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Conforme al constitucionalismo democrático de los países de nuestro entorno y como manifestación de la democratización del poder, la Constitución de 1978 confiere a los partidos políticos el estatus institucional garantizado de asociaciones de relevancia constitucional; les reconoce así las funciones políticas que limitadamente y de hecho han venido desempeñando en el pasado, a pesar del silencio de las constituciones y las leyes. Junto con este reconocimiento, la Constitución impone que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos. De esta manera vino a juridificarse al más alto nivel el fundamental papel que en un sistema democrático corresponde al derecho de asociación política y a las organizaciones de este carácter que en su ejercicio surgen de la sociedad y que sirven como instrumentos para establecer el vínculo popular con las instituciones del Estado a través de la representación política. Sin partidos políticos, en una sociedad compleja, no hay democracia representativa, razón por la que el Estado democrático de nuestros días es conceptualizado como «Estado de partidos». En esta clave cabe entender que el artículo 6 de la Constitución les atribuya las que suelen mencionarse como «funciones», en plural: expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política. Esta fórmula recoge acertadamente la posición y funcionalidad que en un sistema democrático representativo corresponde desempeñar a los partidos políticos, que se concretan en las muy diversas facultades que el ordenamiento jurídico les atribuye, diferenciándolos de las asociaciones de otro tipo.

Cosa distinta sería comprobar hasta qué punto se hayan podido cumplir adecuadamente estas «funciones» y, por tanto, el grado de efectividad que de hecho haya podido tener esta teórica caracterización jurídico-política de los partidos a lo largo de estos treinta y seis años de desarrollo democrático. Como recordara Óscar Alzaga en esta misma Revista en su introducción a la Encuesta sobre la

regulación jurídica de los partidos políticos (nº 6, 2000), «la tensión dialéctica entre la *teoría* y la *realidad constitucional* se proyecta en este ámbito con particular virulencia».

Considero en este sentido fundamental apuntar que ciertos aspectos del desarrollo normativo de este precepto constitucional y, sobre todo, la concreta actuación de los partidos, malentendiendo la proyección que haya de tener la función de concurrir a la manifestación de la voluntad popular, han producido muy profundas distorsiones en la organización y en el funcionamiento de las instituciones del sistema democrático, contribuyendo a alejar a éstas y a aquellos de la ciudadanía, y recibiendo —por este y otros motivos que después se mencionan— un mercedamente duro reproche social que está afectando al conjunto del sistema. Fundamentalmente por haber penetrado de manera indebida con sus actitudes y decisiones en instituciones cuya función no es en absoluto la de expresar la representatividad que portan las formaciones políticas, sino actuar con imparcialidad y rigor en el cumplimiento de su propia función, como es el caso del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, de la Corporación de RTVE o de determinadas agencias reguladoras. Ello ha producido el con razón tan denostado sistema de «cuotas de partido» en el nombramiento de los miembros integrantes de estos órganos e instituciones, con las negativas y bien conocidas consecuencias que esta práctica conlleva.

También ha habido una injustificada y distorsionante penetración de los partidos gobernantes, más allá de su función, en el ámbito de las Administraciones públicas al desarrollar una suerte de patronazgo político más o menos extendido y encubierto a través de diversos mecanismos legales (sobre todo el exceso de posibilidades de nombramientos o contrataciones de empleados públicos de libre designación), reedición quizás no tan ruda e intensa, pero no menos desacreditadora para la democracia, del conocido *spoil system* de tiempos pretéritos, difuminando además, como consecuencia, la exigible claridad de la línea que debe separar en una democracia avanzada la decisión política de la administración reglada y no mediatizada de los asuntos públicos.

Junto a ello, como ha destacado especialmente M. Presno (*Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, 111 y ss.) el llamado «Estado de partidos», en la configuración que ha adoptado en España, también produce distorsiones importantes hasta en el mismo ámbito parlamentario interno cuando la representatividad política grupal, orillando la que corresponde al representante individual, se proyecta a través de los grupos políticos sobre órganos que no responden (o no deben responder) a esa lógica ni a ese objetivo, como es el caso, por ejemplo, de las Comisiones de investigación, que expresando por su mismo concepto una función de control, se convierten por lo común, sin embargo, en un mecanismo más de gobierno de la mayoría. Esta es una más de las manifestaciones de la rigidez con la que están concebidos y actúan los grupos parlamentarios, enteramente dependientes de los partidos, donde el representante individual tiene considerablemente mermadas o condicionadas sus facultades

de actuación, convirtiéndose en poco más que en ejecutor de las decisiones y directrices del partido a través del grupo, quedando así rebajada su función representativa y, en consecuencia, la participativa del electorado de acuerdo con la configuración constitucional del artículo 23 CE. Sobre ello volveré en otras respuestas a este cuestionario.

En todo lo hasta ahora apuntado tiene que ver mucho otro notorio y no menos importante elemento de distancia entre teoría y práctica en relación con la configuración jurídico-constitucional de los partidos, consistente en la acusada debilidad y empobrecimiento de la democracia interna que éstos vienen exhibiendo a lo largo de nuestra experiencia constitucional (si bien no pueden ponerse todos los partidos, en este punto como en otros, al mismo nivel). Se acredita, de esta manera, tanto la escasa densidad que a este respecto tiene por sí mismo el mandato constitucional como la incapacidad mostrada por la legislación de desarrollo para aquilatar jurídicamente su cumplimiento en un grado aceptable y adecuado al principio democrático. A ello nos referiremos con más detalle al contestar la pregunta específica sobre este punto.

Por lo demás, sobre la fórmula que emplea el precepto constitucional cabría tan solo hacer, en mi opinión, una precisión limitada al ámbito conceptual, pues no son tres, en mi opinión, las funciones constitucionales que el precepto perfigura, como habitualmente suele racionalizarse, sino tan sólo una, acompañada de dos enunciados más; uno que es presupuesto mismo de la existencia de los partidos y otro que viene a ser una descripción de su finalidad. Pero estas distinciones no nos llevan a resultados prácticos inmediatos más allá de contribuir a un mejor entendimiento de la posición y función de los partidos en el sistema democrático representativo.

El enunciado según el cual los partidos «expresan el pluralismo político» no configura por sí mismo una función, sino que los vincula al pluralismo político, valor superior del ordenamiento (art. 1.1 CE), del que surgen y son manifestación institucionalmente garantizada. Supone el reconocimiento y la valoración positiva de la heterogeneidad de las opciones políticas e ideológicas libremente presentes en la sociedad como elemento central y esencial de la democracia, que se manifiesta y se hace posible a través de los partidos y del sistema que se configura a partir de ellos y de las normas electorales.

Por su parte, el enunciado según el cual los partidos «son instrumento fundamental para la participación política» supone una descripción de su utilidad y finalidad y, por tanto, la razón por la que adquieren un estatus específico que habrá de ser adecuadamente desarrollado por la ley para que, en cuanto instrumento, cumplan la función que constitucionalmente les viene encomendada. La participación es un derecho fundamental reconocido a los españoles (art. 23 CE), no obviamente a los partidos, que pueden ejercerlo en la doble vertiente directa y representativa; dado que la complejidad de nuestra sociedad impide la toma de decisiones en forma directa y continuada en la mayor parte de los supuestos, la opción fundamental que realiza la norma fundamental lo es por la democracia

representativa, en la que los partidos se constituyen en mecanismos fundamentales de intermediación que, en régimen de concurrencia con otras posibilidades (singularmente las agrupaciones de electores), son indispensables tanto para la selección de los representantes como para la canalización, agregación y articulación de las demandas de los individuos y de los grupos presentes en una determinada sociedad, estructurando de esta manera el voto popular.

Justamente aquí radica la función por antonomasia de los partidos, que es la de «concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular». De un lado, a la «formación» de esa voluntad, porque están llamados, aunque no de manera exclusiva ni excluyente, a ocupar una posición central e imprescindible en el debate político y en los procesos electorales y participativos, sin desconocer la dimensión interna de esta formación que se proyectará en ese ámbito público. De otro, a la «manifestación» de esa misma voluntad, porque, aunque la Constitución prohíba expresamente el mandato imperativo (art. 67.2 CE), los partidos aquilatan y administran, a través de sus candidaturas en los procesos electorales y de su vinculación con los correspondientes grupos parlamentarios una vez constituida la institución representativa, el grado relativo de apoyo y confianza recibidos por cada una de las fuerzas políticas en previa concurrencia electoral, trasunto político de su implantación social y, en consecuencia, del pluralismo que expresan y articulan. Los partidos estructuran y dan sentido al voto popular y, a su través, definen la opinión pública política mayoritaria, que se hace voluntad política, y es en esta relación, como dijera J. Charlot, donde descansa el principio del gobierno representativo. Correspondientemente, dan voz a la oposición y son susceptibles de generar alternativas y mayorías políticas cambiantes.

Pero la voluntad popular no solo se expresa a través de los partidos mediante el mecanismo electoral-representativo sino que también se construye en la vida interna de los mismos y en la interacción entre ellos. Por estas razones los partidos se convierten en un elemento esencial y vertebrador del Estado democrático y la calidad con la que funcionen y se construya su interposición y mediación entre la Sociedad y el Estado determinará (junto con otros factores, como especialmente el sistema electoral que se adopte) la del propio sistema político en su conjunto.

ANA CARMONA CONTRERAS

Los partidos políticos se configuran como actores clave del Estado democrático contemporáneo, asumiendo unos roles y desarrollando unas funciones que resultan esenciales para el funcionamiento de la democracia. Esta precomprensión es la que subyace y se refleja en el artículo 6 de nuestra Constitución cuando afirma que los partidos «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política».

Aceptando la validez de tal premisa, si descendemos del mandato constitucional a la realidad en la que se encuentran los partidos políticos en la actualidad, inmediatamente se constata la existencia de determinadas circunstancias que están proyectando una relevante erosión sobre aquéllos. En España, al hilo de la crisis y como respuesta a las duras medidas de ajuste adoptadas por los diferentes gobiernos para su gestión, los niveles de insatisfacción, crítica y desconfianza de la opinión pública hacia el sistema representativo en general y los partidos en particular, han experimentado un espectacular salto cualitativo. El hecho es que la incapacidad creciente de las fuerzas políticas en el poder para determinar la hoja de ruta a seguir en el tratamiento de temas clave —que en buena medida es producto de la integración europea y la globalización—, así como la pérdida de capacidad de movilización social derivada, ha abonado el campo para la irrupción de una potente corriente de protesta ciudadana articulada a través de diversos movimientos sociales entre los que el 15-M ha ocupado un lugar protagonista. De esta forma, la percepción social creciente sobre la existencia de ámbitos y problemáticas para las que los partidos del circuito representativo, ensimismados en su propia realidad autorreferencial, no ofrecen soluciones idóneas ha generado una situación caracterizada por la desconexión —que en su versión más radical, al grito de «no nos representan», se torna insalvable— entre aquéllos y la ciudadanía.

En este nuevo contexto, puede afirmarse que en España ha obtenido carta de naturaleza lo que P. Rosanvallon denomina «universo contra-democrático», esto es, una situación en donde se constata la existencia de segmentos sociales que desarrollan formas de presión sobre los gobernantes al margen de la democracia electoral-representativa y también de los partidos políticos. La tensión que dicho universo genera sobre el circuito institucional resulta evidente y la crisis de legitimidad del binomio instituciones representativas/partidos políticos está servida. Siendo éste el panorama de fondo y dado que los partidos políticos están —si-guen estando— inescindiblemente ligados a la democracia, la recuperación material de los fines y funciones que constitucionalmente les corresponden pasa por el acercamiento a la sociedad y la recuperación de la capacidad de sintonizar con las inquietudes manifestadas por el cuerpo electoral.

MANUEL CONTRERAS CASADO

A estas alturas del siglo XXI, vivimos en medio de una situación en cierto modo paradójica. En todos los países democráticos, existe un amplio consenso sobre la legitimidad de la democracia como forma de gobierno, igual que hay un acuerdo considerable en que los partidos políticos son esenciales para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, y al mismo tiempo, en la mayor parte de estos sistemas democráticos la opinión pública se caracteriza por una amplia insatisfacción y desconfianza en los partidos políticos.

Acaso ocurra con los partidos algo muy similar a lo que solía decir Francisco Murillo con respecto al matrimonio y la empresa capitalista: que suponen una dialéctica de la que protestamos con frecuencia, pero siempre hay que recurrir a alguna forma de las mismas porque no vemos la manera de eludirlas. Y la verdad es que apenas podemos mirar hoy a los partidos sin criticarlos, quizá porque somos conscientes de que el problema es que, al ser los partidos los gestores del sistema político, su descrédito tiene efectos devastadores sobre las instituciones que gobiernan. Pese a todas las reproches que podamos lanzar sobre ellos, seguimos pensando que los partidos políticos son, hoy por hoy, piezas insustituibles de la democracia como instrumentos fundamentales de la participación de los ciudadanos. Resulta aventurado concebir una democracia estable sin su concurso. Y no solo porque nuestra CE, como es sabido, en su art. 6 les atribuya importantes funciones, sino también porque si la calidad de su vida interna acompañara, los partidos encarnan potencialmente foros idóneos para deliberar y debatir cívicamente, aportan oportunidades a disposición de los ciudadanos con las que condicionar las promesas políticas e incluso convertirlas en mandatos, permiten influir en la selección del personal político, controlar internamente a los representantes, exigir responsabilidades, etc. Así que, de entrada, los partidos políticos ni sobran ni son redundantes respecto de otra clase de participación, y siguen cumpliendo, sin alternativa hoy por hoy, las relevantes funciones que les atribuye nuestra Constitución. Sin los partidos la democracia no es posible, pero hay que añadir inmediatamente que tal como funcionan, tampoco tenemos la democracia de calidad que necesitamos.

Si se acepta que las cosas son así, es posible contemplar a los partidos como asociaciones políticas cuya mediación es necesaria para actualizar los imperativos democráticos de la sociedad actual; lo que tiene lugar a través de unos procesos formalmente establecidos por la legislación electoral, y materialmente realizados por la actividad de los partidos en el cumplimiento de sus funciones. En suma, que la existencia de sólidas organizaciones partidistas se convierte en verdadera condición para cumplir con las exigencias y requisitos de la democracia en una sociedad de masas. Y añadamos que el fenómeno de la representación política pasa hoy necesariamente por los partidos, pese a que los preceptos constitucionales sigan empeñadas en ignorarlo o, al menos, en no extraer de esta realidad sociopolítica todas las consecuencias posibles. Nos guste o no, por decirlo con palabras de Sartori, «los ciudadanos son representados, en las democracias modernas, *mediante* los partidos y *por* los partidos».

En suma, es evidente el monopolio que los partidos ejercen sobre la vida política y cómo han llegado a colonizar el Estado, del que por otra parte dependen en lo relativo a sus finanzas; pero no son menos evidentes sus carencias desde el punto de vista de la relación representativa con los ciudadanos y de su funcionamiento democrático.

Y un breve epílogo a este apartado. En sus Diarios, planteaba H. Arendt el círculo vicioso de que «la democracia sólo funciona para un pueblo educado para

la democracia; y sólo en la democracia puede un pueblo educarse para la democracia». Pues bien, la mejor manera de romper ese círculo vicioso es ponerse a la tarea de educar para democracia. Y es el caso que los partidos políticos podrían recuperar su responsabilidad en esta tarea socializadora, una función que antaño era importante y que hoy los partidos han abandonado, pero que ya no admite dilaciones si queremos que la democracia sobreviva a la crisis actual.

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES

Los partidos políticos son unos de los entes que no han evolucionado de manera pareja a la sociedad, a la vez que han pasado de ser asociaciones al servicio de la sociedad a asociaciones que, en muchos casos, se sirven de la sociedad y, en casi todos, viven de espaldas a ella. La interrelación sociedad-partidos políticos se ha perdido en buena medida.

El problema no procede de los fines y funciones que corresponden a los partidos políticos de acuerdo con la Constitución y las leyes de desarrollo, sino de las prácticas impuestas que han llevado al distanciamiento de los partidos, no ya de sus bases sino de la sociedad en su conjunto (en lugar de ahondar en estas cuestiones de todos conocidas, me permito remitir al trabajo de Presno Linera, Miguel Ángel: «Partidos políticos y movimientos ciudadanos en la sociedad del riesgo y la desconfianza», en Fundamentos, 8/2014).

Ese distanciamiento de la sociedad se ha agudizado en los últimos años como consecuencia de la crisis económica y la salida a la luz de numerosos escándalos por parte de cargos políticos de diferentes partidos. La falta de respuesta (o de una respuesta clara y contundente) de los partidos ante estos hechos ha agudizado el distanciamiento con la sociedad y las críticas hacia ellos.

Los representantes de los partidos tampoco han sabido canalizar las medidas necesarias a través de los cauces establecidos, de tal manera que, por poner un solo ejemplo, el actual gobierno ha abusado del decreto-ley, en lugar de buscar la participación parlamentaria y la discusión con las distintas fuerzas políticas para aprobar normas que pudieran contar con el más amplio respaldo ciudadano; de esta forma, la imagen que se transmite es la de un gobierno de espaldas a la sociedad.

Los partidos políticos han considerado que bastaba con obtener votos en las diferentes elecciones y que luego podían olvidarse del electorado hasta la siguiente convocatoria electoral, sin tener en cuenta que ahora existen cauces de comunicación con los ciudadanos (que sí utilizan otros movimientos) y sin plantear respuestas a los problemas de calado como la reforma constitucional en general o la mejora del engranaje de las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, aunque no creo que pueda culparse a las leyes sobre partidos de las disfunciones de estos, la regulación en este campo no ha sido muy esmerada (lo que no constituye una excepción, por otra parte), pues si las primeras leyes solo buscaban dar cauce a las primeras elecciones democráticas, la L.O. 6/2002 estuvo

más enfocada a contar con un cauce para ilegalizar a ciertas fuerzas políticas que a lograr una regulación de los partidos acorde con la exigencia de la democracia interna y con las finalidades previstas en la Constitución; las últimas modificaciones, a las que posteriormente nos referiremos, más bien son un remiendo con el que se intenta poner remedio a (llamémoslo suavemente) la crítica de los partidos clásicos.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

El balance en este ámbito debe evaluarse como positivo. Una vez que la ley, las prácticas electorales y la cultura política han simplificado el sistema de partidos; éstos han permitido el desarrollo de los sucesivos procesos electorales con normalidad y ha garantizado la gobernabilidad del país, ya sea con mayorías homogéneas, ya sea con acuerdos coalicionales de apoyo parlamentario. No obstante, en la última década los partidos no han sabido dar respuesta política a los graves problemas sociales y económicos, que se han presentado. Han asumido un rol más allá del que les hubiera correspondido en el juego político, gracias a los sobrepuestos que la Constitución ha establecido en favor de la mayoría y el Gobierno. Por ello, se puede afirmar que, al final, los partidos han dejado de ser agentes de dinamización para convertirse en piezas del bloqueo del sistema político-constitucional. En un proceso de retroalimentación la crisis de las instituciones constitucionales se manifiesta también como la crisis de los partidos y a su vez la crisis de los partidos acentúa la crisis de las instituciones.

ANTONIO PORRAS NADALES

La Constitución se refiere en principio a una triple serie de funciones en relación con los partidos: expresión del pluralismo, canalización de la participación política, y formación o manifestación de la voluntad popular. Se supone que estas dimensiones funcionales reflejan las tres etapas del proceso representativo protagonizado por los partidos: expresar o reflejar el pluralismo, canalizarlo, y articularlo en forma de voluntad del Estado.

En ese tracto complejo deben integrarse a lo largo de un solo eje dos extremos inevitablemente antagónicos: (a) por una parte la expresión del pluralismo, entendido como un reflejo de la diversidad y multiplicidad de intereses, opiniones y voluntades de la sociedad; (b) por otra, su concreción final en forma de voluntad estatal que sólo puede ser una, articulándose en torno a la mayoría, y adquiriendo en consecuencia una inevitable dimensión unitaria. Luego se supone que, a lo largo de ese complejo trayecto o proceso representativo que protagonizan los partidos, el pluralismo de partida debe reducirse hasta convertirse en una sola voluntad del Estado. Lo que algunos expresan en el par representatividad/gobernabilidad.

Esto significa en definitiva que subyace una inevitable tensión en la dualidad entre «expresar» frente a «reducir» el pluralismo político, para permitir la formación unitaria de la voluntad del Estado; es el tenso e inexorable itinerario que conecta a la sociedad con el Estado en todo sistema democrático. Y ello implica en consecuencia una dualidad funcional entre: (a) la proyección de los partidos hacia la opinión pública (de una forma inevitablemente pluralista); o bien (b) hacia la esfera orgánica y funcional del Estado (de una forma necesariamente integradora o unitaria).

Algunas viejas clasificaciones, como la tipología entre partidos estalactita y partidos estalagmita (o sea, concebidos desde el Estado o desde la sociedad) solían reflejar con bastante nitidez esta dualidad (J.P. Nettl, *Political Mobilization*, Londres, 1967, Faber & Faber); una perspectiva igualmente susceptible de reinterpretarse en clave de centro (gubernamental) *versus* periferia (social) (como p. ej. Calvin A. Woodward, «Original party formations and the political development of new states», *Il Politico*, 1982, Núm. 2).

Aunque en teoría se supone que todos los partidos tienen que atender a estas tres funciones, parece claro que los minoritarios o periféricos (normalmente «partidos-estalagmita»), que permanecen establemente en la oposición, tienden más a acentuar las primeras, en la medida en que sus posibilidades de acceso al poder (y en consecuencia sus responsabilidades en el ejercicio del mismo) resultan ser siempre más reducidas.

Entre uno y otro extremo (expresión del pluralismo por un lado; expresión de la voluntad estatal por otro) discurre el momento procesual de la participación. Es cierto que la Constitución se refiere aquí a la participación «política», aunque ésta sería un tipo concreto del más amplio concepto de participación en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 CE. De donde surge el problema añadido de si tal participación debe entenderse como un circuito atribuido de forma exclusiva o monopólica a los partidos políticos, o si se trata de una dimensión de la noción más genérica de participación, que puede ser compartida con otros circuitos u organismos sociales. En el primer caso, el eje de gravedad de la participación, concebida como circuito de representación política, se situaría en la estructura interna y funcionamiento de los partidos (entendidos como circuito único o exclusivo de participación política); en el segundo, se trataría más bien de una proyección externa, que se expresaría como capacidad de diálogo con el tejido social o con «otros» circuitos participativos, siendo pues los problemas organizativos o de democracia interna de los partidos relativamente secundarios.

Ahora bien, si el punto de llegada de este proceso debe ser la expresión final de la voluntad del Estado, ello significa que en última instancia se trata de encontrar respuesta a los problemas-demandas de los ciudadanos, expresados y canalizados a través del proceso de la representación. O sea, que en su dimensión ideal, la proyección funcional de los partidos no debería limitarse a «expresar», ni siquiera a «canalizar» (demandas, problemas o aspiraciones ciudadanas), sino que debe alcanzar en última instancia una capacidad para «responder» en forma de acción

pública a tales problemas-demanda. Una necesidad de respuesta que adquiere mayor consistencia en paralelo al desarrollo del Estado social intervencionista.

Expresión, transmisión y respuesta, serían pues las tres dimensiones funcionales a las que los partidos deben hacer frente desde una perspectiva ideal.

a) Teóricamente la primera dimensión encontraría su mejor expresión en la formulación de un determinado diagnóstico capaz de «reflejar», a modo de espejo, los problemas de la sociedad, sus sensaciones, sus percepciones o sentimientos; o sea, implicaría la existencia de un «relato» correcto que vincula al partido con la sociedad o con un amplio espectro de la misma, simplemente diagnosticando situaciones problemáticas. Por supuesto, todo diagnóstico debe partir siempre de una cierta percepción crítica de la realidad social, pudiendo llegar a expresarse también en forma de protesta o de rechazo total; sobre todo cuando la situación concreta de una determinada realidad social resulta ser especialmente negativa.

b) En segundo lugar se trataría de encontrar un determinado grado de aceptabilidad de tal diagnóstico (y de la fuerza que lo formula) por parte del electorado. Lo que ya no depende tan solo de la existencia de un teórico diagnóstico razonablemente bien fundamentado y articulado, sino de otros elementos como el discurso, la imagen o el estilo, capaces de permitir un determinado grado de visibilidad (y de aceptabilidad) del partido por parte del electorado. Algo que en la práctica suele estar unido a la conexión del partido con el o los circuitos de comunicación de masas, implicando al mismo tiempo una cierta capacidad de liderazgo proyectado hacia la ciudadanía. Por lo tanto, en este segundo momento no se trata ya tanto de capacidad para diagnosticar sino de capacidad para atraer, con un sentido inevitablemente seductivo, operando de forma similar a las estrategias de marketing de cualquier organización. Lo que en la práctica implicará inexorablemente un cierto grado de conexión o de dependencia respecto de los circuitos de comunicación mediática.

c) Pero en su forma completa, la plenitud funcional de un partido debe implicar en tercer lugar la existencia de una capacidad de respuesta. Aunque en última instancia, esta capacidad no dependerá ya del propio partido sino más bien de la acción de gobierno (y de sus aparatos administrativos y burocráticos). Si la capacidad de respuesta se configura pues como capacidad de gobernar, se plantea evidentemente un cambio de plano en la medida en que ahora el partido debe contemplarse ya como incorporado al ámbito institucional del gobierno, a través de la mayoría parlamentaria conquistada en las urnas.

En relación con éste tercer punto, por lo general algo olvidado, puede recordarse que tradicionalmente la acción del gobierno se suele atribuir de forma autónoma al ejecutivo, siendo el partido tan sólo un elemento motor o «inspirador» del mismo. Pero en la medida en que la dinámica propia del Estado de Partidos ha contribuido a fortalecer el elemento político-partidista en detrimento del estrictamente gubernamental-intervencionista, la acción de gobierno tiende al final a reinterpretarse más bien como una acción «del partido que gobierna». Y ello trae consigo una

serie de exigencias a las que el habitual *background* de los partidos no siempre consigue satisfacer: porque en este caso, ya no se trataría tan sólo de «expresar» a través de diagnósticos más o menos acertados los principales núcleos problemáticos de la ciudadanía, ni de tener capacidad para atraer mediante un liderazgo seductivo a la opinión pública, sino de la certidumbre de que existe «capacidad de gobernar»: o sea, de poner en marcha estrategias de acción adecuadas para responder a los problemas-demanda de la ciudadanía. Algo que, en particular durante períodos de grave crisis, puede resultar prácticamente imposible; por más que los partidos procuren apoyarse en sectores intelectuales o universitarios, grupos burocráticos, fundaciones o «*think tanks*», u otro tipo de estructuras de conocimiento intermedias o externas.

La relativa precariedad con que encaran los partidos este tercer nivel de la escala, explica seguramente el reforzamiento alternativo del momento competitivo o electoral-seductivo basado en la presencia de meros «posicionamientos» orientados a suscitar apoyo ciudadano, pero carentes de elementos instrumentales susceptibles de mover la maquinaria de la acción gubernamental en términos de capacidad operativa de respuesta. El propio desarrollo audiovisual viene a incrementar las tendencias a exigir un alto grado de instantaneidad en estos posicionamientos, entendidos como respuestas en forma de «acción virtual» a los problemas-demanda de los ciudadanos. Al abordar desde esta precariedad ultracompetitiva y mediática las funciones propias de una acción de gobierno, los partidos gobernantes acaban convertidos en los auténticos protagonistas de la «gobermedia»: un modo de respuesta virtual e instantánea destinada a legitimar la acción del gobierno, pero que deja en una cierta opacidad los ámbitos de prestación intervencionista de las esferas públicas; y esas esferas públicas deberían ser, en realidad, las destinatarias finales de todo el proceso representativo, en la medida en que éste debe estar orientado a culminar en una acción de gobierno, donde el ejecutivo pasa a ser concebido como centro motor del conjunto del Estado (sobre el tema, mi último libro, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Trotta, 2014).

En otras palabras, en la práctica los partidos suelen operar de forma más consistente en el ámbito de la mera expresión del pluralismo y, sobre todo, en la capacidad de atracción seductiva en clave competitivo-electoral, y menos en el ámbito de una capacidad demostrada para diseñar procesos y mecanismos de actuación pública con posibilidades suficientes para responder a las demandas y las necesidades ciudadanas. Lo que significa que el triple paquete de exigencias funcionales que asumen los partidos políticos no siempre se proyecta de una forma suficientemente equilibrada.

IGNACIO TORRES MURO

Como se sabe, el artículo 6 CE invita a los partidos a expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, y ser instrumento para la participación política.

El punto de partida es que España es una democracia de masas, dada la población que reside, y tiene derechos políticos, en su territorio, de modo que no puede ser sino una democracia de partidos. No hay alternativas serias a este principio, a no ser que queramos elucubrar sobre las posibilidades de volver a formas políticas autoritarias, o totalitarias. Es lo que se ha llamado (Morlok) la «irrenunciabilidad» de los partidos («Die Zukunft der Politischen Parteien» en Tastos, Venizelos, y Contiades (eds) *Political parties in the 21st Century*, CECL, Ant. N. Sakkoulas, Atenas, 2004, p. 54).

En general, los partidos españoles, como casi todos los de Occidente, han cumplido con los fines y funciones que la CE les atribuye. El problema es que nos hemos encontrado, con el paso del tiempo, con una situación en la que los intereses marginales de supervivencia, y enriquecimiento, de las organizaciones, o de algunos de los miembros de sus cúpulas, están apartándolas del correcto desarrollo de las habilidades necesarias para hacer bien lo que la CE les pide. Tarea nada fácil, por otra parte.

El pluralismo, valor superior del ordenamiento español, también en el terreno político (art. 1.1 CE), no puede expresarse cansinamente, de modo que todas las tomas de postura sean previsibles. No pueden tampoco, esto es incluso peor, dichas tomas de postura estar exclusivamente al servicio de la protección de los intereses de grupos que se limitan a intentar obtener las mayores ganancias económicas en sus actividades de todo tipo.

Un partido político debe canalizar las ideas de varias de las «subculturas» políticas existentes un país. Los partidos españoles aparecen muchas veces como desconectados de las mismas, y de una pobreza ideológica que les lleva a correr detrás de los últimos «berridos» de modas extranjeras, con resultados a veces chocantes.

Respecto a la canalización de la voluntad popular, y el fomento de la participación política, el historial de los partidos políticos españoles es manifiestamente mejorable. Tampoco es que nuestros ciudadanos, a partir de las tragedias muy violentas del siglo XX, sean fáciles de movilizar para causas políticas.

Las dificultades se explican con sencillez, desde el momento en que, años ha, la pertenencia a estas organizaciones podía suponer que pusieras incluso en peligro tu vida. Hoy, con sistemas de represión mucho más sofisticados, no es extraño que el españolito de a pie, que no saca provecho de la militancia, no quiera figurar en según qué tipo de ficheros, o listados. Por no hablar del pago de cuotas, o el tiempo que hay que dedicar. Ambas cosas disuaden, sobre todo cuando se ve que las fuentes de financiación son otras, y las decisiones importantes se toman con una opacidad notable.

Todo esto no justifica que los partidos españoles no hayan tenido, en general, una actitud más diligente en estos terrenos, sobre todo en los períodos que existen entre los diversos procesos electorales. Algo estamos mejorando con mecanismos como las fundaciones afines, etc, que pretenden recabar ideas de la sociedad no militante, pero aún queda mucho por andar.

Nuestras organizaciones políticas siguen siendo en exceso maquinarias cuyo único objetivo es ganar elecciones (lo que Venizelos, en la página 15 del trabajo que se citará más adelante, ha llamado «servicios profesionales especializados en publicidad política y comunicación») con el terrible resultado de que, cuando llegan al poder, se encuentran sin programa de actuación, y se limitan a contestar a los impulsos que les llegan del ruedo de la política, y la economía.

En todo caso, es indudable que, como decía Gramsci, el partido es el moderno «Príncipe». Hay que tener cuidado con esta idea del autor italiano, puesto que Gramsci no se refiere a un sistema de partidos pluralista, como el nuestro, sino a uno en el que nos encontremos con un «Partido Único vanguardia de la clase obrera» —Partido comunista— (sobre estas ideas de Gramsci ver M.L. Salvadori *Gramsci e il problema storico della democrazia*. Einaudi, Turín, 1977).

Dicha idea es, sin embargo, trasladable a ordenamientos con diversidad de partidos, puesto que ellos, y hoy en día, son los «Príncipes» de nuestros sistemas políticos. El que se definan así tiene importantes consecuencias, no solo por sus poderes hacia el exterior, sino también porque su organización interna suele ser la de un principado clásico, o la propia del famoso «centralismo democrático», con fenómenos de «hiperliderazgo» que comentaremos más adelante. Compiten por el poder en España varios «príncipes», apoyados por unas mesnadas con tendencia a ser incondicionales, siempre que haya un buen botín. El panorama no parece demasiado sano.

2. Una vez definida su función, ¿qué naturaleza jurídica, pública o privada, cree que se debe reconocer a los partidos políticos?

MANUEL ARAGÓN REYES

A mi juicio, y esa es también la doctrina del Tribunal Constitucional, los partidos son, y debieran seguir siendo, asociaciones privadas con relevancia pública. Sometidos a las reglas generales del art. 22 CE y a las específicas del art. 6 CE. En resumen, la significativa relevancia constitucional de los partidos no puede, ni debe, conducir a su «publicación».

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Los partidos tienen que tener una naturaleza jurídico privada, pero con obligaciones jurídico-públicas; aquellas vinculadas a las que la Constitución les reconoce en su art. 6 como relevantes para el sistema democrático.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Como es sabido, la naturaleza jurídica de los partidos ha sido motivo de controversia dada su ambivalencia: por un lado, una dimensión privada como asociaciones voluntarias, de libre creación y organización; y por otro, una dimensión institucional, como entidades que ejercen funciones públicas de gran trascendencia. Esta dualidad o doble vertiente hace difícil su encuadramiento en el Derecho privado o en el Derecho público. Se sitúan más bien en un terreno fronterizo, limítrofe, a caballo entre ambas regulaciones.

Respecto de la naturaleza de los partidos, el Tribunal Constitucional sostuvo en su Sentencia 10/1983 que son creaciones libres, producto del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22 CE. Y recalcó que no son órganos del Estado, y la trascendencia política de sus funciones no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos (y la ley haya optado por la financiación pública de sus actividades, cabría añadir). No hay a mi juicio razones de peso para sostener otra cosa.

Estamos, en definitiva, ante una forma particular, una especie del género de asociación, con un régimen jurídico especial. El artículo 22 CE establece los principios básicos del régimen jurídico común a todas las manifestaciones asociativas (incluidas las de carácter político) El propio Tribunal Constitucional, en su temprana Sentencia 3/1981, de 2 de febrero, declaró que «un partido político es una forma particular de asociación y el citado art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión». Su legítima pretensión de acceder a las instituciones que ejercen el poder político no convierte a los partidos en titulares de poderes públicos. Su sustrato de asociaciones privadas no desaparece. De ahí que su regulación se base en el principio de libertad de creación y funcionamiento, que rige con carácter general para todo tipo de asociaciones. Con todo lo que eso implica: libertad para asociarse con cualquier finalidad no prohibida penalmente, libertad de afiliación, positiva y negativa, y autonomía para dotarse de la organización interna que se estime más apropiada, incluyendo, por ejemplo, la libertad para admitir nuevos miembros (no creemos que el aspirante pueda invocar un supuesto derecho de admisión). En efecto, en consonancia con este principio de libertad, que excluye cualquier tipo de tutela administrativa, la fuente primaria de regulación de la actividad asociativa son las normas acordadas por los socios (en el marco siempre de la Constitución y las leyes) y, en primer lugar, los estatutos, un pacto «constituyente» que éstos aprueban o aceptan voluntariamente en el momento en que ingresan en una asociación ya constituida.

Un partido es, a estos efectos, una asociación, aunque también es algo más que una asociación de régimen común y está sometido a requisitos y límites específicos, porque el reconocimiento constitucional no puede entenderse como una rendición incondicional que exonere a estos grupos de límites y controles (no

pueden actuar como *legibus solutus*). Así, la autonomía organizativa y funcional no es ilimitada: valgan como ejemplo las listas de composición equilibrada impuestas por la LOREG, una medida que afecta a la libre confección de candidaturas por los partidos y que fue declarada constitucionalmente legítima por la STC 12/2008 en atención a su finalidad de conseguir una igualdad efectiva de sexos en el ámbito de la representación política.

Ese es el tratamiento que reciben en todas las democracias de nuestro entorno. La densidad regulatoria puede variar de un ordenamiento a otro, pero nadie discute seriamente la naturaleza esencialmente privada de esta forma de asociación. La solución alternativa no es una opción. Basta recordar la experiencia de los regímenes totalitarios, con un único partido que se confunde con el Estado.

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Los partidos políticos son creaciones libres que se producen en el ámbito social dentro del respeto a la Constitución y a la ley, con la antedicha fundamental función de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objetivo de alcanzar el poder político y, en su caso, ejercerlo como mayoría, o de influir en él y controlarlo como minoría o desde la oposición. Esta función, junto con su sustento en el pluralismo social y político y la finalidad que la Constitución les asigna, cual es servir de instrumento fundamental para la participación política, son evidentemente de naturaleza pública.

Pero que la función, su sustento y su finalidad sean públicas no significa que, correlativamente, los partidos, como asociaciones que son, tengan que tener esa misma naturaleza pública. La característica más definitoria de los partidos es que son instituciones políticas surgidas libremente de la sociedad, por tanto pertenecientes al ámbito privado. Aunque la estructura de gobierno los regule en el plano constitucional y legal, no forman propiamente parte por sí mismos de esa estructura, si bien la activan y orientan con el cumplimiento de su función, continuada por los grupos parlamentarios en los órganos representativos, y sin duda sus actuaciones, bien desde la mayoría bien desde la oposición, generan muy relevantes efectos sobre el funcionamiento institucional y el conjunto del sistema político. Pero aun siendo su fin alcanzar poder en el Estado y dirigir su estructura institucional (o influir en ella) conforme a sus posiciones políticas y orientaciones programáticas, su naturaleza no es la de ser órganos del Estado ni sus actos son ni pueden ser los de un poder público.

Los partidos tienen el carácter de organizaciones sociales surgidas en el ámbito privado, en el que se mantienen, pero con una ineludible relevancia constitucional por la función de carácter público que cumplen en sociedades donde no se dan unas delimitaciones rígidas entre las esferas económica, social y política. Precisamente permiten, como instrumentos fundamentales de participación política, que se establezcan vínculos entre ellas a través del ejercicio de su función;

esto es lo que los distinguen de las demás asociaciones y del régimen común de las mismas.

Los partidos, en definitiva, son una forma particular de asociación, como reiteradamente ha destacado el Tribunal Constitucional; formaciones que son amparadas, además, mediante una garantía institucional, en tanto que ocupan y desarrollan una posición central y prevalente en los procesos de participación política derivados del ejercicio por los ciudadanos del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (art. 23 CE). Tal relevancia constitucional dimana de su papel para poder comprobar en el plano social, y para traducir en realidad concreta en el plano político e institucional, el pluralismo político como valor superior del ordenamiento (art. 1.1 CE), en tanto que su finalidad a través de su función es la de integrar, inmediata o mediatamente, según la regulación constitucional, legal y reglamentario-parlamentaria, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales conforme a la representatividad de la que cada uno de ellos es portador. De esta manera vinculan Sociedad y Estado, pueblo y poder político democrático.

ANA CARMONA CONTRERAS

Considero que a este respecto no debe introducirse ninguna modificación sobre el régimen actualmente existente en nuestro ordenamiento jurídico y, por lo tanto, los partidos políticos deben continuar siendo entes asociativos de naturaleza privada. Lo cual, sin embargo, no obsta para hacer especial hincapié en su condición de asociaciones de relevancia constitucional, en tanto que vehículos privilegiados para la expresión del pluralismo ideológico y la articulación de la representación política. Una adecuada percepción de este fundamental elemento caracterizador resulta determinante a la hora de incorporar un «hecho diferencial» de índole cualitativa a la naturaleza privada de los partidos, manteniéndolos en un espacio jurídico propio y específico.

MANUEL CONTRERAS CASADO

De entrada, si admitimos que la relación partidos políticos/Estado se ha desplegado históricamente como un proceso de integración —no lineal, por supuesto— de aquéllos en éste, podemos pensar que dicho proceso no se encuentra hoy en una fase de equilibrio entre ambos órdenes, sino en la de la plena inserción de los partidos en la estatalidad democrática. Aunque es verdad que dicha inserción quizá nunca será total; al menos dentro del marco y las reglas de la democracia constitucional, no sería posible que los partidos políticos se diluyeran por completo en aquel «inevitable hacerse Estado» de que hablara Gramsci.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, ateniéndose a lo que a su juicio son los parámetros de constitucionalización de los partidos establecidos por la CE, ha llegado a afirmar que éstos no reúnen todas las notas necesarias para ser considerados como poderes públicos; ni son órganos del Estado, porque se sitúan más bien en una zona intermedia entre lo público y lo privado, ni la trascendencia política de sus funciones altera su naturaleza jurídica. Sin embargo, lo destacable es que poseen relevancia constitucional y aun «no siendo poderes públicos, ejercen, sin embargo, funciones públicas, y ello no en virtud de una situación de hecho, sino porque expresamente lo dice el artículo 6º de la Constitución» (STC 10/83). Y esto es lo que de verdad importa: la naturaleza jurídica de las funciones que cumplen los partidos políticos y su legitimidad constitucional. Y resulta que (i) expresar el pluralismo político, (ii) concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y (iii) ser instrumento fundamental para la participación política (art. 6 CE) son funciones *públicas*, por más que sean ejercidas por asociaciones *privadas*.

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES

Los partidos deberían seguir teniendo una naturaleza privada (sin perjuicio de que contribuyan a fines públicos), de otra forma se corre el riesgo de que se produzca un distanciamiento aún mayor entre ellos y la sociedad y, por ende, de las instituciones en las que tienen mayor presencia.

Por otra parte, si se reconociera a los partidos una naturaleza pública se produciría una diferencia también mayor con respecto a la figura de las asociaciones electorales (que, recordemos, también pueden concurrir a las elecciones) y conduciría a que en los órganos representativos estuvieran representantes provenientes de entes de dos naturalezas distintas

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

La caracterización de los partidos como entes privados o públicos continúa siendo bastante simplista. El ordenamiento español ha construido un estatuto jurídico *complejo* para definir la naturaleza de los partidos; esta realidad nos exige fijarnos tanto en la perspectiva con la que la norma singular regula cada uno de sus aspectos, como en la dinámica que a partir de ello se ha consolidado. Ciertamente, la norma preconstitucional disciplinaba la institución de una manera bastante laxa y desregularizada. Pero, a medida que se ha avanzado y profundizado en la normación de los partidos se han reducido los campos desregulados de los partidos, y han sido sustituidos por una regulación más controladora con el claro objetivo de garantizar intereses nítidamente públicos. Por lo tanto, entiendo que ambas naturalezas son inescindibles y la experiencia ha demostrado que la conti-

nidad de nuestro sistema político-constitucional ha requerido una más detallada e intensa regulación del fenómeno partidista. A día de hoy, continúa respetándose de manera aceptable el principio constitucional de libre creación, como reafirmaba la STC 138/2012, y, aunque parezca contradictorio y dejando al margen su eficacia, cada vez son más las parcelas de su creación, organización, funcionamiento y financiación sometidas a la Ley.

ANTONIO PORRAS NADALES

Si los partidos son organizaciones que se sitúan en un plano de mediación entre la sociedad y el Estado, seguramente plantearse el problema de su naturaleza desde la perspectiva reduccionista del eje binario público/privado sólo puede servir para desenfocar en parte la cuestión. Ubicarse en la dualidad de opciones entre lo público o lo privado puede implicar al final el riesgo de introducir vino nuevo en odres viejos. Y no ya por el doble riesgo de (a) configurar a los partidos a modo de meras empresas privadas, o bien de (b) embarcarse imperceptiblemente en lejanas visiones corporativistas del «Estado total», propias del fascismo; sino por nuestra propia dificultad metodológica para entender y aceptar la existencia de esferas intermedias (semipúblicas y/o semiprivadas), como una suerte de tercer sector, donde no sólo estarían los partidos sino acaso también otras organizaciones o colectivos de dimensión representativa, como las propias ONGs.

Es posible que, en este planteamiento reduccionista, lo que subyace al final sea la falsa idea de que la esfera pública es plenamente controlable y susceptible de regular en cuanto a sus requisitos de transparencia y control, mientras que la privada no. Lo que, entre otras cosas, nos daría una visión un tanto primitiva y «decimonónica» del propio derecho privado. Porque, en el contexto contemporáneo, también las organizaciones más o menos privadas deben ser reguladas y controladas, adecuándose a criterios de transparencia y de control público (sobre todo cuando cumplen evidentes funciones públicas); es decir, que no se pueden entender como espacios de opacidad ajenos a todo control social, como se deduciría de una primitiva visión de lo privado más propia de una concepción arcaica o de tipo «romanístico-liberal».

Como sucede con toda estructura asociativa que trata de articular o de ser proyección al mismo tiempo de una libertad pública, en los partidos debe existir pues una esfera regulativa básica o común, en coexistencia con una esfera de libertad que se proyectará de forma autónoma según su respectiva dinámica interna. Los límites entre una y otra dependerán del grado de funcionamiento eficiente del sistema y del proceso de aprendizaje colectivo generado en torno al mismo. Pero las exigencias de transparencia y control deberán ser abordadas con certeza desde el plano normativo, por más que su desarrollo efectivo en la práctica acabe planteando numerosas dudas.

En este sentido, la conclusión sería pues que, más allá de la dualidad entre naturaleza pública o privada, los partidos políticos deben ser transparentes. Lo que implica no solamente la existencia de circuitos de visualización o de información abierta a todos, sino también de posibilidades de un control efectivo de su dinámica interna: por más que, en la práctica, tal control adolezca con frecuencia de posibilidades limitadas de institucionalización o de operatividad.

IGNACIO TORRES MURO

Ya en la STC 3/1981, de 2 de febrero, FFJJ 1 y 2, nuestro Tribunal Constitucional dijo que «un partido es una forma particular de asociación» que adquiere «relevancia constitucional...por la importancia decisiva que...tienen (los partidos) en las modernas democracias pluralistas».

En la STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3, aclaró que «no son órganos del Estado», aunque en el voto particular (Latorre, Díez de Velasco, y Díez-Picazo) se hable de que «se sitúan en la zona gris entre lo público y lo privado», de modo que son «asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas».

La STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5, matizó que «no ejercen funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales...son instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático».

Esta claro que la relativa evolución tiene que ver con las leyes de partidos en presencia, mucho más ambiciosa la que juzga la última decisión del TC que se cita.

Las polémicas sobre el carácter privado, o público, de los partidos, son demasiado complejas para exponerlas aquí, y muy conocidas ya. Por responder en corto, y por derecho, a la cuestión planteada, diré que en mi modesta opinión en un Estado democrático, como el nuestro, los partidos no pueden ser sino asociaciones privadas que ejercen determinadas funciones públicas (sobre todo en los procesos electorales) y coadyuvan al ejercicio por los órganos del Estado de otro tipo de funciones. Cualquier intento de «publicar» el régimen de los partidos («Funcionarización» de sus empleados, por ejemplo) conduce a pensar en sistemas de tipo autoritario, o totalitario.

La ley alemana de partidos habla de (art. 2) «asociaciones de ciudadanos... que toman parte en la construcción de la voluntad política...y representan al Pueblo». Debe subrayarse que la expresión empleada es «Vereinigungen». Las mejores traducciones de la misma, en este contexto, son efectivamente los términos «asociaciones», «agrupaciones», o «grupos». En Austria (art. 2 de su ley de partidos de 2012) se usa el término «Verbindung», también traducible por «asociación», o «liga» (P. Bussjäger, Rechtsfragen zum neuen Parteienrecht, en *Osterrisches Juristen Zeitung* n° 14-15 (2013), p. 647).

Esta toma de postura tiene su miga, pues ve a los partidos como unos entes que, aunque tengan una trascendencia pública notable, deben proceder de la sociedad civil, como todas las asociaciones. Es verdad que se diferencian de ellas por lo que se ha denominado (Krüper y Kühn) «su papel programado jurídicamente en la democracia parlamentaria» («Der Lebenszyklus politischer Parteien.....»); en *Zeitschrift für das Juristische Studium* n° 4, 2014, p. 144), pero no dejan de ser un género de las mismas.

3. *¿Qué valoración le merece la regulación que la Ley de partidos políticos establece en desarrollo de la exigencia constitucional de que la organización y el funcionamiento de éstos sean democráticos? ¿En qué medida cree que dicha regulación alcanza su objetivo? ¿Cree que deben contabilizarse dosis de liderazgo con dosis de colegiación en la dirección de un partido?*

MANUEL ARAGÓN REYES

La regulación actual de la Ley de partidos, en lo referido a la exigencia constitucional de que su organización y funcionamiento sean democráticos, deja mucho que desear, pues no asegura de manera efectiva el cumplimiento de dicha exigencia. De ahí que debieran introducirse reformas encaminadas a garantizar mejor la participación de los afiliados en los órganos internos del partido, a impedir el dominio completo (como ahora ocurre) del líder del partido sobre la designación de candidaturas electorales, a evitar, en fin, el absoluto monopolio (como ahora sucede) del aparato del partido sobre la vida orgánica de éste. Sin merma, claro está, de la necesidad de dirección sin la cual el partido no podría cumplir con efectividad las funciones que en nuestro sistema tiene atribuidas. Para lograr estos objetivos, quizás no sería suficiente con la modificación de la Ley de Partidos, pues se requeriría también de la modificación de la legislación electoral y, por supuesto, de las prácticas políticas. El Derecho no lo puede todo, y en tal sentido, para mejorar la democracia interna de los partidos, las reformas normativas son requisito indispensable, pero no suficiente.

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

La Ley orgánica 6/2002, de Partidos Políticos fue aprobada con la principal finalidad de poner fuera del juego político a partidos vinculados de uno u otro modo a organizaciones terroristas y, más concretamente a la ETA vasca. La regulación de la exigencia constitucional de que la organización y el funcionamiento interno de los partidos sean democráticos es escasa y la Ley se centra en tres cues-

ciones: el control de la inscripción registral de los partidos, el funcionamiento externo de estas organizaciones política y los procedimientos para su disolución. Sin duda, el artículo más polémico es el 9 sobre la actividad externa de los partidos. La Ley dispone como causa de ilegalización de un partido la realización de actividades que de manera reiterada y grave vulneren los principios democráticos (art.9.1), lo cual significa que no se condenan ideologías, sino hechos antijurídicos. El problema surge cuando la Ley establece una serie de ambiguas presunciones de qué se entiende por tal actividad ilegítima. El resultado es la condena de conductas que, aunque causen desazón y sean políticamente reprobables, podrían calificarse como ejercicio de la libertad de expresión. Discrepo en este sentido de la STC 48/2003 que avala la constitucionalidad de la Ley, afirmando que no se asienta en criterios de democracia militante.

La Ley alcanzó su objetivo, al poner fuera de la ley a partidos en el entorno de la ETA, pero sólo de manera parcial, pues el TC no admitió la ilegalización de alguno de ellos, como Sortu (STC 138/2012).

La combinación de dosis de liderazgo con dosis de colegiación en la dirección del partido ya existe en mayor o menor medida. De todas formas, un partido será tanto más sólido cuanto menos dependa del carisma de un líder y más una dirección colegiada que marque la estrategia a seguir.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Difícilmente pueden ser los partidos instrumentos de participación en los asuntos públicos si su estructura o su funcionamiento interno no son democráticos. No parece lógico que los partidos, que administran de hecho una cuota importante de soberanía (el poder real de decisión está en la dirección de los partidos, aunque resida formalmente en los órganos constitucionales), que desempeñan un papel primordial como eje central del sistema de democracia representativa instaurado por nuestra Constitución, que detentan prácticamente el monopolio de la participación política, y que además se financian generalmente con fondos públicos, puedan funcionar por dentro sin someterse a las reglas democráticas cuyo respeto reclaman hacia fuera. A nadie se le oculta que la voluntad popular que se expresa a través de los partidos se construye o «fabrica» virtualmente en el interior de éstos. Dada la profunda imbricación entre partidos y poderes públicos, el grado de democraticidad y de transparencia en el interior de estas organizaciones repercute directamente en el nivel de democracia y permeabilidad de las instituciones en las que operan y del sistema político en su conjunto. La relación es directamente proporcional: la presunción (*iuris tantum*) de que un partido que es democrático en su estructura interna también lo es en sus objetivos y a la inversa ya fue apuntada en la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 1951 que declaró inconstitucional un partido neo-nazi (SRP). Para el TCF, es razonable pensar que, en el supuesto de que accediera al poder, un partido cuya

organización interna no es democrática intentaría imponer ese mismo modelo en la organización del Estado. Esa directa relación entre la praxis interna de los partidos y la democraticidad del sistema político explica, por ejemplo, la temprana regulación legal de los procedimientos internos de selección de candidatos (las «primarias») en Estados Unidos. Las primarias, al igual que los «caucus», se consideran parte integrante del proceso electoral estatal.

Hay que situar el problema del déficit democrático en el seno de los partidos en el contexto de un fenómeno más amplio, la privatización de la política (las decisiones se toman en círculos cada vez más restringidos y profesionalizados y de forma poco transparente), una tendencia que explica, en parte, la creciente desafección de los ciudadanos por los asuntos públicos, la escasa credibilidad de los partidos y la desconfianza respecto de los profesionales de la política. La democracia interna no sólo es un valor en sí misma, sino que es además la mejor de forma de combatir la esclerosis de los partidos, su autismo político, y el distanciamiento de los ciudadanos y de contrarrestar la progresiva disminución del porcentaje de militantes activos.

Esta es una vieja asignatura pendiente. Desde la publicación en 1911 de la conocida obra de R. Michels (*Sociología del partido político en la democracia moderna*), en la que analiza el funcionamiento de los partidos de masas europeos de principios de siglo (y en particular, del SPD alemán), es un lugar común en la sociología política la constatación de que a medida que una organización crece y adquiere poder, se desarrollan en su seno, inexorablemente, tendencias oligárquicas y autoritarias. De acuerdo con esta lógica evolutiva («la ley de hierro de la oligarquía» es una tendencia inmanente a toda organización estable), el poder interno, que en un principio se concibe como un instrumento para conseguir determinados fines, acaba convirtiéndose en un fin en sí mismo. Una vez adquirido, el problema es cómo conservarlo, cómo utilizar los diferentes resortes para perpetuarse en la cúpula de la organización, aunque ello se traduzca en un alejamiento de los intereses que el partido dice representar. Cuando se entra en esta dinámica de concentración y patrimonialización del poder, los controles democráticos y las voces críticas se convierten en un estorbo para la élite burocrática instalada en los puestos de dirección. De ahí que la cooptación, más o menos camuflada, sea una práctica habitual. El propio Kelsen, que cita expresamente a Michels, pone de manifiesto pocos años después (*Esencia y valor de la democracia*, 1920) «el carácter señaladamente aristocrático-autocrático que tienen los procesos de formación de la voluntad colectiva» dentro de los partidos, incluso en aquellos de «programa radicalmente democrático». La experiencia de un siglo ha venido a demostrar en líneas generales el acierto del diagnóstico que estos autores hicieron en su día.

Todos los analistas coincidían en denunciar las carencias de la primera Ley de partidos, la de 1978, a la hora de concretar la exigencia constitucional de democracia interna. Carecíamos de parámetros. La vigente LO 6/2002, de Partidos Políticos (LOPP), desarrolla por fin el mandato constitucional, tratando de conjugar esas reglas mínimas preceptivas, cuyo incumplimiento reiterado se confi-

gura incluso como una causa de disolución, con el debido respeto a la autonomía organizativa y funcional de los partidos. Representa un paso adelante en la regulación de la democracia interna de los partidos, del funcionamiento de puertas adentro, un flanco descuidado por el legislador de 1978, que apenas se ocupó de este aspecto crucial.

Esa exigencia de democracia interna se traduce en un conjunto de derechos y facultades atribuidos a los afiliados frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos y la libertad para criticar la actuación de los dirigentes. Paradójicamente, la imposición de esta exigencia procedimental u organizativa es compatible con la libertad de los partidos para definir su identidad ideológica y sus objetivos programáticos, que no tienen por qué ajustarse a los valores democráticos, a la idea de democracia como principio material.

Por un lado, el artículo 7 de la LOPP impone unos requisitos mínimos que los Estatutos ya cumplían: la existencia de una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo; la elección mediante sufragio libre y secreto de los órganos directivos, que se someterán a procedimientos de control democrático y exigencia de responsabilidades; y unas cuantas reglas elementales que integran el régimen común aplicable a todo órgano colegiado (como la mayoría simple, como regla general, para la adopción de acuerdos).

En el artículo 8 se regula el estatuto básico del afiliado, sus derechos y deberes. Se establece el principio general de que todos los miembros tendrán iguales derechos y deberes. Y se reconocen expresamente algunos derechos: a participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ser electores y elegibles para los cargos del partido; a ser informados acerca de las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica y a impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos, porque la vida interna del partido no puede ser un ámbito exento de control judicial.

Además, la expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, a ser oídos con carácter previo a su adopción, a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y a formular, en su caso, recurso interno. Esta previsión representa un avance importante, porque establece un mínimo de garantías de defensa que de otro modo habría que deducir del artículo 24 CE. Se reconoce indirectamente el derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y los estatutos. Al fin y al cabo, el derecho a permanecer en el partido es el presupuesto de los demás derechos de participación democrática. Por cierto, no deja de resultar un tanto contradictorio que, por un

lado, los partidos se comprometan a respetar esas garantías de defensa propias de un procedimiento disciplinario y por otro, se sientan obligados, por la creciente presión que ejerce la opinión pública, a tomar medidas ejemplares, inmediatas y contundentes contra afiliados sospechosos o imputados (antes de tramitar el correspondiente expediente, se anuncia por la dirección del partido la suspensión de militancia o incluso la expulsión).

El control judicial de las decisiones de los órganos de gobierno de los partidos es importante, porque los partidos no son simples asociaciones, ocupan una posición de dominio, de modo que los expulsados difícilmente podrán ejercer su derecho de participación política creando o afiliándose a un nuevo partido. Pero se corre un riesgo: la intromisión de los tribunales en este ámbito puede alentar una perturbadora judicialización de los conflictos internos.

Nada dice la ley, en cambio, del procedimiento de designación de los candidatos a ocupar cargos públicos representativos: ni exige primarias, ni regula la confección y aprobación de las listas, a diferencia, por ejemplo, de la ley alemana de 1967.

Una de las notas características de los partidos en la actualidad es el mayor peso del liderazgo personal, en detrimento de la identidad ideológica, y la creciente influencia de los expertos, de los profesionales con conocimientos técnicos específicos, que relegan a un segundo plano a los militantes o activistas de a pie, que han visto cómo su papel, tan decisivo en los partidos de masas, se ha ido devaluando inexorablemente. El prototipo de partido electoralista desalienta la participación (el afiliado carece de incentivos, de motivación), pero, paradójicamente, permite una flexibilización de la estructura organizativa y mayores cotas de libertad y pluralismo interno. En los partidos actuales las exigencias de ferviente adhesión y férrea disciplina no son ya tan radicales como en los viejos partidos de masas, caracterizados por un dogmatismo cuasi-religioso.

Pero la tentación de los liderazgos carismáticos en el contexto de democracias tendencialmente plebiscitarias es muy fuerte. Y sigue existiendo una elevada tasa de cesarismo dentro de los partidos. En nuestro caso, el único contrapeso real a esa tendencia a la centralización de las decisiones está en los «barones» territoriales de los partidos de ámbito nacional, que han visto reforzada su influencia a medida que se consolidaban las instituciones autonómicas, en particular cuando suman a su condición de líderes regionales del partido la de presidentes de la Comunidad Autónoma. Este creciente protagonismo complica el gobierno de los partidos y la adopción de algunas decisiones (como la posición del partido sobre la financiación de las Comunidades Autónomas). Y hace que sean menos monolíticos.

GREGORIO CÁMARA VILLAR

La constitucionalización de los partidos políticos y la garantía de la función de naturaleza pública que cumplen en el sistema democrático conllevan la inelu-

dible contrapartida de su limitación y control para poder obtener un razonable equilibrio con la libertad para su creación y para el ejercicio de su actividad. Por esta razón el artículo 6 CE establece el «principio de constitucionalidad» de los partidos, que queda prefigurado, desde el punto de vista interno, en la exigencia de que tanto «su estructura» como su «funcionamiento» deberán ser democráticos y, desde el punto de vista externo, en la sujeción a la Constitución, expresada por su ineludible «respeto» a la misma, complementado obviamente con el principio de legalidad que también manifiesta, en la dicción del precepto constitucional, el exigido respeto a la ley.

No obstante, esta prefiguración sustancial es en exceso genérica y, como la experiencia ha venido acreditando, resulta insuficiente, a menos que en el desarrollo normativo se concreten adecuada y eficazmente y con la debida precisión los elementos que hagan realidad el mencionado principio. Corresponde por tanto a la ley, a partir de estas básicas determinaciones constitucionales, establecer el marco de su régimen jurídico, preservando la libertad y su autonomía para su constitución, configuración y cumplimiento de sus funciones; régimen jurídico que, por esta razón, ha de complementarse con los correspondientes estatutos, que son manifestación y cauce fundamental de aquella libertad y autonomía tanto en relación con su estructura como con su funcionamiento.

Hechas estas precisiones, considero que la vigente LO 6/2002, de Partidos Políticos (en adelante LOPP) supone una evidente mejora respecto de la regulación anteriormente contenida en la Ley 54/1978 si nos centramos en considerar la incorporación de un procedimiento extrapenal para la ilegalización y disolución de partidos políticos «cuando su actividad vulnere los principios democráticos» (art. 9.2), tomando precisamente como presupuesto habilitante el principio de constitucionalidad desde la perspectiva externa al que se refiere la Constitución (libertad de creación y de actuación «dentro del respeto a la Constitución y a la ley»). Desde este ángulo, la ley vigente, con independencia de la crítica que determinados preceptos puedan merecer desde un punto de vista técnico, regula con suficiente detalle las conductas en la actuación de los partidos que serían sancionables, así como el procedimiento y los efectos de su disolución. Y esto ha supuesto un indudable e importante logro.

Sin embargo, prácticamente nada se ha avanzado en el desarrollo del principio de constitucionalidad de los partidos desde la perspectiva interna (la exigencia de que tanto su estructura como su funcionamiento deban ser democráticos). Como dice con grafismo J.A. Montilla, de esta manera la «ley se ocupa de la patología de los partidos más que de su fisiología» («Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición», Capítulo XX del *Manual de Derecho Constitucional*, VVAA, Coordinado por F. Balaguer, Vol. II, Madrid, Tecnos, 252). Con independencia de la necesidad de observar el respeto a la amplia esfera de libertad de autoorganización que obviamente debe quedar a los partidos y que será desarrollada en sus correspondientes estatutos, llama la atención el carácter tan limitado y en exceso genérico y esquemático con el que la ley aborda los ele-

mentos vinculantes para que su estructura y funcionamiento sean democráticos. Repárese en que esta falla es fundamental, pues el cumplimiento del mencionado principio es una clara exigencia del pluralismo político como valor y principio sobre el que se sustenta la norma constitucional (arts. 1.1 y 9.2) y, como tal, del principio democrático, por lo que el desarrollo legal, por complejo y difícil que resulte, debería configurar un claro, real y efectivo límite contraoligárquico para la práctica de los partidos. Si la democracia es participación y garantía de los derechos, competición y control, estos elementos deben estar presentes y garantizados con suficiencia en la vida interna de los partidos, en tanto que de ellos va a depender la configuración y ejercicio del poder político democrático, al proyectarse con su actuación, de manera inmediata o mediata, sobre el conjunto de las instituciones democráticas.

Respecto a su estructura, la LOPP básicamente concreta que tengan una asamblea general como órgano superior de gobierno del partido, en la que sus miembros puedan actuar directamente o por representación, a la que corresponde la adopción de los acuerdos más importantes, incluida la disolución; que los órganos directivos se determinen en los estatutos y sean provistos mediante sufragio libre y secreto; que los estatutos o reglamentos internos en su desarrollo fijen el régimen básico de los órganos colegiados; y que los estatutos prevean procedimientos de control democrático de los dirigentes (art. 7). Por lo que se refiere al funcionamiento democrático, son de singular importancia los derechos de los afiliados que, obviamente en régimen de igualdad, deben contemplarse en los estatutos, incluyendo en todo caso los que se enuncian en el artículo 8: a participar en las actividades del partido y en sus órganos de gobierno y representación, ejercer el derecho de voto y asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos; a ser electores y elegibles para los cargos del partido; a ser informados sobre la composición de órganos y sobre las decisiones adoptadas, las actividades realizadas y la situación económica; y a impugnar los acuerdos. De otro lado, la expulsión y las demás medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos solo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios y garantía de información acerca de los hechos, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de aquellas, la motivación de los acuerdos sancionatorios y el derecho a formular recurso interno. Como corolario a todo ello, se contempla como causa de disolución judicial de un partido la vulneración «de forma continuada, reiterada y grave» de «la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos» conforme a los antedichos preceptos (art. 10.2 b)).

No es poco, ciertamente, pero tampoco es suficiente. Sobre todo porque tan genéricas determinaciones pueden ser fácilmente sorteadas en mayor o menor medida en la práctica política de los partidos, como la experiencia acredita, sin necesidad de desconocerlas formalmente, manteniendo de hecho un variable nivel de oligarquización interna bajo el manto de una apariencia democrática, renovándose así la manifestación, siempre parcialmente encubierta, de la famosa y establecida «ley de hierro de la oligarquía» que acuñara R. Michels. Los partidos

son, ciertamente, organizaciones muy resistentes a la democratización, sobre todo por los condicionantes que se derivan del objetivo que persiguen mediante la competencia electoral.

Pero, por otra parte, siendo esta regulación legal el estándar mínimo de democracia en la estructura y funcionamiento interno de los partidos, son fácilmente determinables otros muchos criterios y elementos no tenidos en cuenta por el legislador que podrían abundar en una mayor democratización y, por tanto, en un mejor desarrollo y observancia del principio constitucional y una mayor adecuación a lo que el paradigma constitucional democrático y la sociedad están demandando de ellos. La doctrina los ha destacado por extenso, con mayor o menor amplitud en las respectivas propuestas.

Así, entre otros aspectos, cabría considerar el establecimiento de determinadas incompatibilidades orgánicas, limitando la acumulación de cargos y favoreciendo de esta manera la participación de los afiliados y la renovación de aquellos; la limitación del número de mandatos, al menos de determinados cargos (tesorero, miembros de los órganos de control...), favoreciendo también la renovación y, singularmente, contribuyendo a contrapesar el poder de la minoría dirigente y de la burocracia interna; la participación de los afiliados en la elaboración de resoluciones y programas electorales, así como en la de las candidaturas; la obligación de regulación de los derechos a plantear enmiendas y a la formulación de discrepancias; la regulación del derecho de acceso a información, documentos y recursos del partido, más allá de los limitados aspectos a los que se refiere la ley vigente; incrementar las medidas de transparencia; la posible introducción del sistema de primarias internas para la elección de determinados cargos; la introducción de listas con representación para las minorías para dar cauce participativo a las posibles corrientes internas de opinión, que también deberían ser reguladas; la obligación de celebrar congresos periódicos; la introducción del voto secreto para determinados asuntos especialmente importantes, como, por ejemplo, la gestión de la directiva, y también para la elección de los órganos ejecutivos, los delegados a los congresos y los miembros de los órganos de control; la incorporación de órganos específicos de control interno de las cuentas del partido y de su propio funcionamiento democrático conforme a un canon riguroso; la obligación de establecer códigos de conducta o buenas prácticas detallados y exigentes e incrementar el papel de los comités de ética; y establecimiento de auditorías externas anuales con carácter previo a la presentación de las cuentas, que deben ser aprobadas por el máximo órgano directivo del partido. La obligación de regular estos aspectos en los estatutos de los partidos podría contribuir de manera muy relevante a su democratización interna.

A este efecto de mayor democratización interna, sin duda, podrían cooperar también otros elementos, aunque sean externos y propios de otros ámbitos de desarrollo normativo, si bien están plenamente vinculados. Así, por ejemplo, las listas cerradas y bloqueadas hacen posible e incentivan el control por la élite dirigente y la burocracia de los partidos, uno de los aspectos más importantes para su

oligarquización, mientras que su apertura o desbloqueo resultarían más proclives a fomentar internamente el debate entre posibles candidaturas y la participación de los afiliados, al mejorar las posibilidades de opción del electorado. Del mismo modo, en el ámbito parlamentario, potenciar las facultades y la participación de los representantes individuales contribuiría de modo notable a este objetivo.

Sin embargo, el equilibrio que debe hallarse en esta materia es tan delicado como difícil de alcanzar, pues la integración de un partido, su cohesión y su unidad de acción podrían debilitarse o resentirse seriamente con el alcance que pudieran tener determinadas medidas de profundización de la democracia interna, comprometiendo de esta manera las posibilidades de lograr el éxito electoral, evidentemente su objetivo principal.

En este mismo plano, este objetivo exige a los partidos, sin duda, combinar dosis de liderazgo con dosis de colegiación en su dirección, para lo que pueden resultar especialmente adecuados los sistemas de primarias para la elección de las candidaturas a la presidencia o a la secretaria general de los partidos (ámbito interno), o a la presidencia del Gobierno en el ámbito estatal y a la presidencia de la Comunidad en el autonómico, así como para las correspondientes a las alcaldías de las capitales de provincia y de las poblaciones con un elevado número de habitantes (ámbito externo; en estos casos podrían ser también primarias abiertas y no solo internas). Pero los sistemas que se adopten deben mantener los correspondientes límites y contrapesos con la actuación de órganos colegiados para evitar la excesiva personalización en la dirección del partido, que podría traer como consecuencia incluso una merma todavía mayor de la democracia interna.

Con estas cautelas, considero que la extensión de las primarias es fundamental y seguramente inesquivable como elemento de legitimación ante una ciudadanía cada vez más formada, activa, exigente y participativa; pero también como consecuencia inevitable del incremento y complejidad de los *issues* sociales y políticos, el desarrollo exponencial de las posibilidades tecnológicas para la información y la comunicación y su empleo para la participación. Junto a ello, y en buena parte por ello, hay que anotar el impacto que está teniendo el progresivo descrédito social y político de las organizaciones jerarquizadas y oligarquizadas. Combinar capacidad de liderazgo, dosis de colegiación y apertura a una más amplia e intensa participación de los afiliados (y de los simpatizantes, en determinados asuntos) en los partidos es, ciertamente, una fórmula difícil de articular, pero completamente necesaria para obtener implantación social, apoyo y éxito electoral; y, con ello, satisfacer y cumplir mejor las funciones constitucionales que a los partidos les están encomendadas, así como el mandato de que su estructura y funcionamiento sean democráticos.

ANA CARMONA CONTRERAS

En relación con la regulación de la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos de los partidos políticos resulta imprescindible

traer a colación las novedades introducidas en este ámbito por el proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos por la que se modifican la LO 8/2007, de 4 de junio, sobre financiación de partidos políticos, la LO 6/2002, de 27 de mayo, de los Partidos Políticos y la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (actualmente, en fase de tramitación parlamentaria). A este respecto, el principio de libertad de autoorganización tradicionalmente reconocido a los estatutos de los partidos, aun manteniéndose, experimenta una significativa modulación, puesto que en la nueva regulación propuesta no sólo se incrementa el elenco de contenidos que aquéllos han de abordar necesariamente. Asimismo, se incorporan una serie de exigencias sustanciales sobre cómo han de abordarse los mismos. En este sentido, entre los ineludibles contenidos estatutarios viene a ocupar un lugar especialmente destacado, dada su directa conexión con la idea de profundización democrática en el seno de los partidos, la exigencia de que se establezca «el procedimiento para la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación, que en todo caso deberá garantizar la participación de todos los afiliados mediante sufragio libre y secreto, y los procedimientos de control democrático de los órganos electivos» (nuevo artículo 3.2.j LOPP, en la redacción aprobada por el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso —BOCG, seria A, num. 82-4, 21 de enero de 2015—). Una aproximación similar vuelve a detectarse en la nueva redacción del artículo 7.1 LOPP, cuyo contenido no se limita a incorporar la habitual fórmula ritual que reitera el mandato constitucional que prescribe que «la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos». Avanzando un paso más, se vuelve a requerir el establecimiento «en todo caso» de «fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que establezcan los estatutos, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido».

Determinar en qué medida pueda alcanzarse el objetivo de una efectiva democratización interna de los partidos a través de esta exigencia resulta incierto, máxime si se tiene en cuenta la contradicción que se genera entre la previsión apenas referida y aquella otra que, partiendo de la habilitación a los estatutos para establecer «diferentes modalidades de afiliación en función del nivel de vinculación al partido» (artículo 8.2 LOPP, en la redacción propuesta por el dictamen de la Comisión Constitucional), deja expedita la vía para establecer niveles diversos de derechos entre unos afiliados —los que presentan «mayor vinculación»— y otros —«el resto»— (artículo 8.4 LOPP, versión dictamen). Si en relación a los primeros, los estatutos quedan legalmente obligados a reconocerles —«en todo caso»— una serie de derechos, tales como «participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos» (apartado a), «ser electores y elegibles para los cargos» del partido (apartado b) o «ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades

realizadas y sobre la situación económica» (apartado c), no sucede lo mismo con respecto al «resto de los afiliados». En este segundo supuesto, se constata una mayor laxitud dado que no se imponen contenidos mínimos a los estatutos a la hora de concretar el catálogo de derechos de este colectivo. A la luz de las regulaciones contrapuestas se impone, pues, un necesario ejercicio de coherencia normativa que a lo largo del iter parlamentario de discusión del proyecto solvente la problemática detectada. Desde una aproximación en clave democratizadora, resulta criticable esta sorprendente voluntad legislativa de introducir una categoría como la del afiliado con «especial vinculación» que, a pesar de no contar con elemento identificador alguno en sede normativa goza de un status jurídico preeminente atendiendo a los derechos garantizados. Si se aspira a que los partidos recuperen la conexión con la sociedad como vía para reforzar su función institucional en el sistema democrático, deviene condición imprescindible que tales máximas se apliquen en su interior, fomentando activamente dinámicas participativas en condiciones de igualdad entre las bases y potenciando el acercamiento de éstas con los circuitos institucionalizados de poder dentro de los partidos.

MANUEL CONTRERAS CASADO

Debemos partir de un dato como es la tardía constitucionalización de los partidos y su dificultoso y polémico encaje, todavía a estas alturas, en la estructura del Estado constitucional. Pese a que ya no sea plenamente cierta la vieja atribución de Radbruch a los partidos de ser la *partie honteuse* del Derecho político, éstos siguen exhibiendo una cierta rebeldía frente a su racionalización jurídica. De ahí que no sea fácil encontrar constitucionalizada la obligación de los partidos de organizarse y funcionar de acuerdo con parámetros democráticos. Excepcionalmente lo hace nuestra Constitución en su art. 6, desarrollado tardíamente por la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos.

El problema de esta regulación legal de los partidos, como es sabido, es que nació con unos objetivos políticos, por otra parte necesarios y acertados, que incidían primordialmente en las posibilidades de ilegalización de los partidos, pero dedicaba una insuficiente atención a la solución de los problemas de su democracia interna.

La cuestión es que el liderazgo partidista se ha institucionalizado. La inicial distinción entre el partido como organización de afiliados y el partido como organización parlamentaria y de gobierno, que implicaba un modelo de democracia distinto en cada uno de estos ámbitos (responsabilidad ante los afiliados o ante los electores) y que provocaba tensiones, se ha desdibujado, llegando casi a desaparecer en favor de la institucionalización del liderazgo. Ya no hay confrontación alguna entre líderes internos, dirigentes de la organización del partido, y líderes externos, parlamentarios o de gobierno, porque son realmente los mismos. Y eso significa que el liderazgo partidista no responde ya verdaderamente ante los afi-

liados sino ante los electores, algo en evidente conflicto con la democracia interna del partido, y naturalmente en su perjuicio. Lo cual significa que el modelo de democracia partidaria se resiente si no se establecen verdaderos mecanismos de exigencia de responsabilidad en el interior de los partidos que permitan a los afiliados controlar la actividad de sus dirigentes. Y es este aspecto el que no está tratado convenientemente en la ley de partidos, que se limita a remitir esta cuestión (art. 7.5) a los estatutos de los propios partidos, o lo que es lo mismo, a dejar que sean estos los que se autorregulen. Craso error, creo que debería ser la propia ley la que estableciera esos mecanismos de control democrático y los impusiera generalizadamente a todos los partidos, en cumplimiento estricto del mandato constitucional contenido en el art. 6 CE.

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES

La valoración de la exigencia de democracia interna en los partidos políticos ha de ser positiva (frente a lo que, como he manifestado en otras ocasiones, sucede con las asociaciones de carácter general), en consecuencia, debe de mantenerse. Dicho esto surgen los problemas: uno, el obvio de hasta qué punto los partidos respetan la democracia interna y unido a éste hasta qué punto son susceptibles de control; otro, hasta dónde es exigible la democracia interna para que, a su vez, resulte compatible con la propia existencia del partido político, esto en un doble sentido: que permanezca un ideario del partido que resulte identificable con la etiqueta bajo la que se presenta, y que se mantenga una estructura de partido que lo haga reconocible como tal. Fijar límites no es tarea fácil. La existencia de corrientes dentro de todos los partidos políticos es un hecho incontrovertible, pero mientras que en unos partidos tiende a camuflarse o a minimizarse su existencia, en otros se institucionalizan en cierta manera (El Ala izquierda del Partido Laborista británico constituye un ejemplo de corriente interna 'institucionalizada', aunque no sin polémica); no obstante, en estos últimos casos no siempre será fácil desligar una corriente ideológica o de opinión con meras fracciones en torno a líderes o aspirantes a líderes del partido. En España, las corrientes dentro de los partidos tienden a contemplarse con recelo, lo que conduce a su negación oficial. De los estatutos de partidos consultados, solo el PSOE se refiere a las corrientes de opinión, «que se constituirán exclusivamente en el ámbito federal», debiendo ser aprobadas por el Comité Federal (art. 4 Estatutos Federales PSOE).

Las pugnas por el poder son consustanciales no solo a los partidos sino a cualquier organización social, pero algunos factores potencian la lucha por lograr el poder y por perpetuarse en él, entre ellos la 'profesionalización' de la política, que llega a su máximo con personas (muchas) cuya única actividad laboral a lo largo de toda su vida es precisamente el servicio al (del) partido. La proliferación de estas personas no solo tiene el inconveniente señalado de buscar la permanencia en cargos del partido o cargos públicos obtenidos a través del partido, pues no

cuentan con otras habilidades laborales (en muchos casos ni con cualificación alguna), sino que su visión social resultara seguramente en extremo escorada. De la misma forma que los *'amisb'* imponen a sus jóvenes un periodo fuera de la comunidad para que decidan si quieren seguir integrados en la misma o no, los partidos políticos deberían imponer como requisito para ocupar cargos dentro del partido el que desarrollaran o hubieran desarrollado algún tipo de actividad laboral fuera del partido durante algún tiempo. Así mismo cabe contemplar la imposición de límites temporales en los cargos del partido, al modo de los Verdes alemanes; no obstante, esta medida higiénica debería efectuarse de modo que no impidiera aprovechar la experiencia. En este sentido, una posibilidad sería propiciar una renovación parcial de los cargos cada vez, combinando la presencia de personas con experiencia y de personas nuevas. Esto podría hacerse igualmente con las listas electorales, pero no relegando a los nuevos a los últimos puestos, sino en posiciones de salida, lo que permitiría, por otra parte, la adquisición de experiencia y la renovación paulatina de las élites del partido. No obstante, es fácil comprobar cómo los sistemas de cooptación de los partidos hacen que aparentes renovaciones no sean sino medios de continuar en el poder a través de personas interpuestas (aunque no siempre con los frutos buscados). En cualquier caso, la propuesta de obligatoriedad de renovación de los órganos directivos de los partidos cada periodo máximo de 4 años (esa propuesta era una más de las encuadradas entre las «Medidas de regeneración democrática» lanzadas por el Gobierno de Mariano Rajoy en 2014), resultara vacía si no se impide la reelección las personas que los compongan.

La reforma prevista de la Ley de partidos (incluida dentro del Proyecto de ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas —Presentado el 22 de febrero de 2014 y todavía en fase de tramitación en el momento de redactarse estas líneas. Algunas de esas medidas fueron, no obstante, anunciadas después en el mes de julio y en el mes de septiembre del mismo año—) tiene como finalidad declarada la mejora de la democracia interna. La principal novedad que recoge la ley se cifra en la obligación de que los estatutos de los partidos recojan diferentes extremos y, entre ellos, además de la previa obligación de que los órganos directos deban ser provistos mediante sufragio libre y secreto, se prescribe que recojan «los procedimientos de control democrático de los dirigentes electos».

No obstante, es difícil luchar contra prácticas arraigadas como el deseo de perpetuarse por parte de las cúpulas de los partidos o el de configurar equipos que básicamente sirvan para mantener el control del partido. Sin embargo, los partidos deberían tener en cuenta que los ciudadanos ya no se conforman con votar cada cuatro años, sino que quieren ser tomados en cuenta todo el tiempo. Los partidos deberían de modificar su forma de actuación adecuándose a una nueva

época que aparentemente está marcada (o quiere estarlo) por los ciudadanos (el periodista Gonzalo López Alba titulaba un reciente artículo: «Partido Socialista: Una formación de barones para un tiempo de ciudadanos». *El confidencial*, 28 de diciembre de 2014), empezando por buscar una mayor implicación por parte de todos los afiliados.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

En su misión de *ley medida*, la LO de partidos políticos ha conseguido los objetivos con los que nació, actuando como un instrumento más en la lucha antiterrorista; sus preceptos, combinando voluntad política y acción judicial, han facilitado la disolución y neutralización de las estructuras políticas que dentro del marco constitucional actuaban como correa de transmisión de grupos criminales. Pero, ha fracasado en su faceta de instrumento normativo para el control social de los partidos políticos.

Las normas sobre estructura y funcionamiento de los partidos incluidas en la Ley Orgánica se han demostrado mínimas e insuficientes para garantizar un funcionamiento asociativo democrático, y las normas sobre la financiación, sobre el control del uso de los recursos económicos y sobre la corrección de los abusos financieros de los partidos se han comportado deficientemente.

El principio de autonormación no puede erigirse en una barrera que impida a la Ley exigir una mayor esfuerzo a los partidos para que funcionen con una mayor dosis de democracia interna. Cuestiones como los derechos de los afiliados, el papel de las corrientes minoritarias en el seno de los partidos, las reglas básicas sobre elección y responsabilidad de los cargos partidistas, las garantías mínimas para el acceso y la expulsión de afiliados, los procedimientos mínimos de rendición de cuentas deben recibir una mayor definición legal que, al tiempo que haga más homogéneo el régimen de los partidos, permita con mayores garantías de seguridad un control judicial de sus infracciones.

También, habría que reflexionar sobre la introducción de una norma similar a la alemana que permita al registro de partidos depurar las inscripciones de aquellas asociaciones, considerémoslas «latentes», que no actúan en la vida pública como partido al no cumplir las funciones constitucionales que tienen asignadas, por ejemplo, no presentando candidaturas en procesos electorales. Pero, al tiempo, se benefician de la cobertura especial que a las mismas otorga su condición de asociación singular.

Aunque, no se conecte con la cuestión, también debemos superar el prejuicio decimonónico de conectar partido y orden público y trasladar al Ministerio de Justicia las responsabilidades de la llevanza del Registro de Partidos.

Sobre el equilibrio entre liderazgo y colegialidad, resulta evidente que el funcionamiento de las instituciones partidistas tendencialmente crea, como en cualquier ente asociativo, liderazgos más o menos fuertes, que reducen irremedia-

blemente los ámbitos para la actuación democrática. Por lo tanto, las normas legales sobre organización y funcionamiento en la medida que su racionalidad se justifica por el cumplimiento de concretos principios constitucionales, deben buscar la compensación o corrección de los liderazgos excesivos.

ANTONIO PORRAS NADALES

Por más que la pretensión de convertir a los partidos en organizaciones plenamente democráticas mediante el uso de las leyes constituya un noble ideal, la verdad es que esperar de una regulación legal la cuadratura del círculo seguramente resulta en la práctica una ambición excesiva. Especialmente cuando parece que la democracia interna de los partidos (más allá de la vieja y reiterada ley de bronce de Robert Michels) se ha acabado por configurar como todo un ápice problemático, a modo de clave de bóveda del sistema.

En general, en este ámbito puede constatarse la subsistencia de una doble serie de apriorismos: (a) que los problemas políticos se resuelven de forma directa y simplificada mediante leyes, y (b) que la regulación de la *estructura* de una organización asegura de una manera automática su adecuado *funcionamiento*.

En relación con la primera cuestión, y con independencia de nuestra inevitable visión ilusionada de las cosas —propia de buenos juristas—, debe recordarse que la legislación sobre partidos constituye por definición el auténtico núcleo sustancial del «derecho político», con todas sus inevitables precariedades y servidumbres. Fundamentalmente en el sentido de que, al final, opera a modo de una auténtica «autorregulación», careciendo por lo tanto de instrumentos de control-sanción externos suficientes y adecuados. Si son los partidos los encargados tanto de elaborar las normas que regulan a los propios partidos, como de aplicarlas, ya sabemos a priori cuál será el grado de esperanza que podemos depositar en esta tarea. Así, la suerte que en la práctica corren, por ejemplo, las normas y los acuerdos antitransfuguismo se ve siempre trufada de innumerables excepciones o desviaciones.

Por otra parte, debe recordarse el dudoso papel que al final puede desempeñar la esfera judicial en el ámbito del control de la vida interna de los partidos: pues dejando a salvo la hipótesis de «jueces estrella», parece que la instancia jurisdiccional no podrá dejar de sentirse atenazada por un cierto «miedo escénico» a la hora de meter sus manos en el vientre de la bestia.

Por supuesto, la simple tarea de avanzar en pautas o mecanismos que mejoren la democracia interna de los partidos y su grado de transparencia y control, constituye ya en cualquier caso un esfuerzo positivo y plausible. Pero convendría a este respecto tratar de diferenciar entre la dimensión estructural y la funcional. O sea, entre la mera regulación de estructuras y órganos, frente a la existencia de pautas culturales que, en la práctica, influyen en el funcionamiento efectivo de las mismas.

No parece que la legislación pueda ir en principio mucho más allá de la mera regulación de estructuras, o de la invocación en general a determinados principios que deben inspirar el funcionamiento de la vida interna de los partidos. Lo que significa que siempre existirá el riesgo de que estructuras organizativas en apariencia impecablemente democráticas acaben generando, o degenerando, al final, en un funcionamiento escasamente democrático debido a la presencia de mecanismos de cooptación, liderazgos emergentes dispersos, prácticas corruptas, restricciones a la libertad interna o falta de comunicación y de diálogo entre facciones, etc. Hay pues determinadas pautas culturales de comportamiento que, al final, condicionan el funcionamiento efectivo de los partidos. Y tales pautas de funcionamiento difícilmente pueden ser «construidas» legalmente, constituyendo algo así como el mágico hallazgo de alguna ley, por más brillantemente que ésta se diseñe.

Con todas estas dudas e incertidumbres, sobre el papel parece claro que un modelo estructural inspirado en la colegiación suscita un marco más adecuado para un funcionamiento democrático. Pero es evidente que, al final, los partidos tratarán siempre de ocultar la proyección hacia el exterior de todo pluralismo expresado en forma de corrientes o facciones (algo que normalmente se concreta con mayor facilidad en un marco de dirección colegiada), en la medida en que ello viene a perturbar la claridad perceptiva de la imagen del propio partido, restando así capacidad de atracción electoral y, por lo tanto, de éxito político. Y la capacidad de atracción electoral constituye, como hemos visto en la primera pregunta, la dimensión funcional más esencial de los partidos, que se canaliza fundamentalmente por la vía mediática: lo que implica ciertas exigencias de simplificación perceptiva así como, normalmente, una determinada y concreta identificación visualizada. Todo lo cual se alcanza más eficazmente mediante la personalización de la dirección: es decir, mediante el liderazgo.

IGNACIO TORRES MURO

Creo que la capacidad de las normas jurídicas de asegurar la democracia interna en los partidos políticos es más bien escasa, sobre todo, cuando hablamos de países de tradiciones «caudillistas», incluso en los períodos de respeto a las libertades, como es el nuestro.

Dicho esto, dadas las funciones que la CE atribuye a los partidos, es imprescindible que se intente que su funcionamiento sea lo más democrático posible, porque si no el sistema se convierte en uno de circulación de elites que no reflejaría las aspiraciones constitucionales.

La LO de Partidos Políticos, en sus artículos 6 y 7, dice casi todo lo que se puede decir. Reitera el principio constitucional de funcionamiento democrático, establece una asamblea, de afiliados o compromisarios, como órgano más impor-

tante, la elección por sufragio libre y secreto de los órganos directivos, las reglas mínimas de trabajo, y el control democrático de los dirigentes elegidos. No debía hacer falta poner más en dicha Ley Orgánica.

En cuanto al equilibrio liderazgo/colegiación me parece que la palabra clave es, como de costumbre, «control». El día a día de la vida partidaria se puede «colegializar» hasta cierto punto, y es más operativa la actuación de órganos unipersonales (Presidente/Secretario General, Portavoces), pero sí que debe haber entes que ejerzan controles serios.

A posteriori para valorar las actuaciones de los unipersonales, y a priori, pues determinadas decisiones especialmente importantes sí que hay que tomarlas sin prisas, y con verdaderos debates, en órganos representativos del conjunto de la militancia, cuando no por esta a través de consultas a la totalidad de la misma.

4. *¿Cómo ve usted nuestra cultura política y nuestras prácticas de formación y selección de los dirigentes y candidatos de los partidos?*

MANUEL ARAGÓN REYES

Las veo mal. La cultura política española es muy débil, por dos causas, principalmente: la escasa educación cívica que se imparte los sistemas de enseñanza y la escasa ejemplaridad de los dirigentes. Al fin y al cabo, los procesos de socialización descansan en el magisterio escolar y en el magisterio de costumbres. Las flaquezas de nuestro sistema educativo, los mensajes éticamente degradantes que envían, con tanta frecuencia, los medios de comunicación (especialmente la televisión), el mal ejemplo que dan muchos dirigentes políticos y sociales (no sólo por los casos de corrupción económica, sino sobre todo de corrupción moral), están facilitando muy poco la formación de una cultura política coherente con los valores constitucionales y son, quizás, la causa que explica el actual y peligroso desapego ciudadano hacia las instituciones democráticas.

En ese panorama, los partidos se presentan ante los ciudadanos, más que como vehículos del pluralismo y la representación, como empresas de colocación que pretenden acceder al poder del Estado simplemente para dar empleo profesional a sus miembros, y estos miembros dependen, para ver consumadas sus aspiraciones de empleo, de la benevolencia del dirigente o dirigentes del partido y, en consecuencia, de la lealtad que profesen a quienes pueden colocarlos. Ni que decir tiene que ese es un mal sistema de selección de liderazgos, pues su resultado no suele ser el de promocionar a los mejores, sino a los más dóciles y, de manera inevitable, a los que fuera de la política tendrían escasas posibilidades de promoción social.

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Nuestra cultura política es escasa y se ha pasado del entusiasmo a la decepción. A ello ha contribuido la oligarquización de los partidos y su funcionarización, a través de un personal político que ha hecho de la militancia activa su modo de vida, su sustento económico, sin otro perfil profesional. Como consecuencia, la selección de líderes y de candidatos está marcada por la verticalidad en la designación o por luchas internas que más tienen que ver con hacerse con el dominio del aparato del partido y con las consecuencias profesionales (laborales) que ello pueda tener, que con una competición sobre distintas maneras de concebir la organización interna y la estrategia del partido. La implantación del primarias es una ventana que se abre al debate interno e indica que algo comienza a cambiar.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Creo que el sistema de reclutamiento de la clase política favorece la endogamia. La carrera de un político, su *cursus honorum*, comienza casi siempre en las juventudes del partido o en las organizaciones locales, donde va acumulando méritos como funcionario o burócrata del partido: intenso compromiso, disponibilidad, lealtad, disciplina. Las excepciones (personas que llegan a la política con un curriculum profesional notable o después de haberse curtido como activistas en movimientos sociales) no hacen sino confirmar el arquetipo de militante aplicado, que vive de la política (porque carece de otra fuente de ingresos). Pero este sistema no propicia la selección de los mejores, impide la necesaria rotación y se traduce en una creciente mediocridad. Para un profesional de prestigio la política (una actividad desacreditada y no muy bien retribuida que se desarrolla en un clima de abierta hostilidad) no resulta atractiva, ni siquiera como una experiencia fugaz, como un breve paréntesis (nada que ver con los años de la transición).

La opción en favor de las listas cerradas y bloqueadas, en todo tipo de elecciones (generales, autonómicas, locales y europeas), sin la menor concesión, fortalece la posición del aparato, de los cuadros dirigentes de los partidos políticos, y, en particular, de los comités electorales que deciden de forma opaca las candidaturas. La cúpula del partido puede asegurar la elección de cualquier candidato, colocándolo en las listas en un puesto de salida. No hace falta presentar un buen candidato que tire de la lista, lo que cuenta son las siglas. El representante debe su elección a la dirección del partido (lo sabe) y tratará de corresponder siguiendo dócilmente las instrucciones de esos dirigentes que decidieron incluirle en las listas. La intervención del elector se limita, en líneas generales, a confirmar y legitimar la designación de sus representantes llevada a cabo por los partidos. Se favorece de esta manera la cohesión interna de los partidos en detrimento del

carácter personalizado de la representación política, del contacto o la relación directa entre el representante y los electores de su circunscripción (esa conexión es mayor en las circunscripciones uninominales, pero tampoco debemos mitificar la solidez de ese vínculo en sistemas mayoritarios como el británico, porque en Reino Unido sólo el 22% de los electores conocen el nombre de su diputado en la Cámara de los Comunes).

De ahí que se haya apuntado como una solución al problema del distanciamiento entre representados y representantes la sustitución del sistema actual por otro de listas abiertas o desbloqueadas. Son dos, en efecto, las propuestas de reforma de la LOREG (no hace falta modificar la Constitución) que se barajan: por un lado, otorgar a los electores la facultad de escoger con total libertad a los candidatos de su preferencia, aunque sean de distintas listas (listas abiertas); y por otro, en permitir a los votantes alterar el orden de la lista, tachando a los candidatos que no son de su agrado o marcando sus preferencias (listas desbloqueadas).

En las listas abiertas el centro de gravedad se desplaza del partido al candidato, cuya personalidad y reputación será determinante. Tendrá que esforzarse en la defensa de los intereses de su circunscripción si quiere ser reelegido, porque no le bastará con el aval de su partido. Pero la apertura de las listas genera mucha inestabilidad en el seno de los partidos y reduce el control de los partidos sobre sus representantes. Favorece la aparición de líderes locales fuertes (cuyos intereses no siempre coincidirán con los generales tal como los percibe su propio partido) y la lucha sin cuartel entre los candidatos del mismo partido (los rivales de otros partidos son adversarios, pero los enemigos son los del propio partido). Además, su operatividad es una incógnita, dada la tendencia de los electores a votar a los candidatos presentados por el mismo partido (*donkey vote*), confirmada empíricamente en las elecciones al Senado. Mucho nos tememos que la posibilidad de alterar el orden o tachar candidatos sólo sería utilizada por un pequeño porcentaje de votantes. Otro factor a considerar sería el diseño de la campaña electoral, más concretamente, la aceptación o no por el partido de campañas personales de cada candidato en competencia con los demás integrantes de la lista.

Las listas desbloqueadas también provocan divisiones internas en la medida en que los candidatos de una misma lista se ven obligados a competir entre sí, y una relajación del control del partido sobre sus candidatos, sobre todo si el elector tiene la posibilidad no sólo de tachar algún nombre sino también de modificar el orden establecido.

A estas contraindicaciones habría que añadir el impacto que pudiera tener la mayor complejidad del voto (se requiere un mayor esfuerzo de información) en los índices de participación y la mayor dificultad del escrutinio. Con todo, creo que el desbloqueo de las listas sería un revulsivo que podría mejorar la calidad de la representación política. No es, como piensan algunos, una panacea, la solución a todas las deficiencias de nuestro sistema representativo, pero ampliar las facultades de elección del votante, darle la oportunidad de manifestar sus preferencias, limitando correlativamente el poder de las oligarquías de los partidos, es una

medida positiva que vale la pena ensayar para evaluar su rendimiento efectivo. Siempre será preferible al sistema que ya conocemos, el de la cooptación.

De todas formas, para paliar el problema de la desafección de los ciudadanos respecto de sus representantes no creo que la solución más eficaz sea modificar el sistema electoral como si fuese una varita mágica. Confío más en la renovación de los procedimientos de participación y rendición de cuentas dentro de los partidos y en su apertura a la sociedad, porque una formación política no debe ser patrimonio exclusivo de sus afiliados. Y en ese sentido, la revolución digital, la irrupción de las redes sociales en internet, abre nuevas posibilidades de comunicación y participación, que ya están cambiando la forma de hacer política y también, como no, la estructura organizativa de los partidos.

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Se trata de dos preguntas, aunque claramente interrelacionadas. Por un lado, sobre nuestra cultura política en general y, por otra, sobre el modo en que ésta se manifiesta en la formación y selección de los dirigentes y candidatos de los partidos. Hablar de cultura política es difícil y muy comprometido porque abrimos la puerta a un vastísimo campo que, además, puede ser abordado con muy diferentes perspectivas y metodologías (estructuralista, culturalista, funcionalista, sistémica, marxista...). Utilizo aquí una visión de la cultura política al modo clásico que apela a la observación de las grandes pautas de orientación de la ciudadanía, de los grupos políticos y de los gobernantes hacia los objetos políticos de nuestra particular sociedad, configurando una determinada manera característica de pensar y de actuar. Desde esta perspectiva, considero que uno de los rasgos fundamentales de nuestra cultura política es que como consecuencia de nuestra particular historia (económica, social, cultural, religiosa, política) han venido prevaleciendo por lo general unas visiones en exceso maniqueas o simplificadoras de la realidad política, poco proclives a valorar los matices y las relatividades provenientes de la complejidad social y del inevitable y acelerado cambio de nuestra sociedad.

Esta rigidez se traduce en pérdidas o mermas significativas de elementos fundamentales para el buen funcionamiento de una democracia, como serían: a) sentimientos básicos compartidos de identificación con la nación, el Estado y el sistema democrático en su conjunto, así como una alta y positiva valoración de lo público, lo que es de todos; b) correlativamente, actitudes proclives al pacto y a la búsqueda de consensos en las cuestiones colectivas fundamentales, lo que, conjuntamente con el rasgo anterior, sería manifestación de una especie de «consenso nacional suprapartidos»; y c) lealtad, colaboración y cooperación en el funcionamiento institucional conforme a los grandes principios y objetivos compartidos. Las carencias o grandes debilidades de estos elementos de cultura política democrática en España se traducen en diversos males que recurrentemente aquejan nuestra vida política, bien conocidos de todos.

Junto a ello cabe apreciar a mi juicio la concurrencia de una sociedad civil culturalmente empobrecida, lo que se refleja en el comportamiento democráticamente deficitario de los partidos políticos; una sociedad civil que además es políticamente débil, porque sigue siendo menesterosa en cultura asociativa y participativa (aunque ahora parezca apuntarse una no desdeñable tendencia al cambio), lo cual contribuye igualmente a acentuar los mencionados déficits. En este aspecto tiene una importancia fundamental la educación y, en particular, las carencias provenientes de la ausencia de formación específica adecuada en ciudadanía democrática, de tal manera que es denunciable que no se haya hecho posible en nuestro sistema educativo un conocimiento más racional, crítico y comunicativo del sistema democrático desde el plano de los principios y de los valores que sustentan la Constitución y los derechos fundamentales, dirigido al estímulo y desarrollo de una cultura civil democrática en sentido fuerte, de la que tan necesitados estamos.

Una de las manifestaciones de esta debilitada cultura política es la abundancia de conflictos con visiones dicotómicas y planteamientos inconciliables, traducidas y alimentadas de un modo u otro por los partidos políticos, muchas veces más ocupados en dañar la legitimidad del contrario que por realizar política desde una perspectiva pragmática buscando puntos de acuerdo en los márgenes. Conflictos cuyo encauzamiento y resolución no acaban de cuajar del todo en un consenso histórico, como parece mostrar en la actualidad la erosión que está sufriendo el gran consenso constitucional de 1978, tanto en lo que atañe al pacto social, al territorial, al relativo a la forma de Estado, a la cuestión religiosa, a la educativa...; significativamente, y por desgracia, en los momentos actuales de gran crisis económica, social y política, en amplios sectores ciudadanos y políticos se cuestiona aquel consenso y se denuncian cierres en falso durante la Transición.

No deja de ser corolario de lo dicho la manifiesta incapacidad para el pacto entre las formaciones políticas para emprender reformas constitucionales necesarias en el momento en que deben ser emprendidas. En claro contraste con otras constituciones de nuestro entorno, nuestra Constitución no se ha venido adaptando al paso del tiempo y este es un factor esencial en las tensiones que en la actualidad estamos viviendo y que están quebrantando tanto a las instituciones como a los partidos, al tiempo que alimentando la fragmentación social y el alejamiento ciudadano de la llamada «clase política». Es frecuente recordar que mientras que nuestra Constitución ha sido reformada en aspectos puntuales —sin devaluar su importancia— solo en dos ocasiones (artículos 13.2 y 135, en 1992 y 2011, respectivamente), la Ley Fundamental alemana, por poner un solo ejemplo, ha conocido ya cincuenta y ocho reformas. Esta incapacidad para la reforma constitucional se manifiesta también, en un segundo nivel, en incapacidad para el pacto (o, a veces, inclinación a realizar numerosos pactos apócrifos y meramente propagandísticos, luego incumplidos) en materia de políticas públicas y servicios esenciales que deberían poder gozar de estabilidad en sus aspectos centrales y no estar

permanentemente sometidos a la tensión y a las negativas consecuencias derivadas de que por la alternancia política se deshaga por un gobierno lo hecho por los anteriores, como sucede, por ejemplo, en materia educativa.

Manifestación de esta cultura política es, igualmente, la tozuda renuencia a la colaboración y cooperación hasta desembocar muchas veces en el conflicto abierto, con incapacidad para negociar y realizar cesiones y transacciones en pro del respeto a los principios más inclusivos en los que se basa el sistema político y la obtención de ventajas comunes. El funcionamiento de las relaciones gubernamentales en el Estado autonómico, la gran conflictividad que en este ámbito se produce, así como el receloso bilateralismo generalizado que predomina en tales relaciones, ilustran cabalmente al respecto.

Cabe también anotar como una manifestación más de nuestra particular cultura política el escaso arraigo que en la vida social y política tiene el respeto escrupuloso por lo público, lo que frecuentemente produce ejemplos de mal gobierno, despilfarro, múltiples corruptelas y en ocasiones notables y grandes corrupciones que, si antes eran pasadas por alto o toleradas por una sociedad acostumbrada y permisiva de tales prácticas, no está siendo así en situaciones de crisis, como ocurre ahora, produciendo un intenso reproche social y una explicable gran desafección de la ciudadanía.

Voy ya a la segunda parte de la pregunta. Los partidos políticos no solo no son ajenos a esta cultura política, sino que han sido, por su modo de funcionamiento y por sus actuaciones, tanto reflejo como importante caldo de cultivo de la misma, al margen de sus legítimas y seguramente bien intencionadas proclamas ideológicas y programáticas. Y todo ello se ha traducido también, por supuesto, en las prácticas internas de formación y selección de sus dirigentes y candidatos, que ahora están comenzando a cambiar, si bien tímidamente, por vías de regeneración inducida desde la protesta social.

La mística de la unidad y de las propias señas de identidad como justificaciones, la llamada al «cierre de filas», han alimentado con frecuencia actitudes y prácticas poco democráticas y hasta sectarias en la formación, selección y actuación de las élites de los partidos hasta producir grados notables de oligarquización de los mismos en un marco estatutario escaso y en exceso dúctil en sus configuraciones democráticas.

La formación de cuadros y futuros dirigentes se va adquiriendo más por un aprendizaje espontáneo y osmótico de experiencias vividas que por cualificaciones planificadas, esto es, a lo largo del ejercicio de «la militancia» en el seno de grupos y corrientes internas y la realización de un *cursus honorum* que para muchos de los dirigentes incluso comienza en la temprana juventud con dedicación completa e ininterrumpida a la vida política orgánica y/o institucional, sin pasar previamente por el ejercicio de una profesión, lo que conduce a la dependencia económica y contribuye a la profesionalización y burocratización de la política, con la consiguiente pérdida de impulso renovador. Tales medios de formación generan inevitablemente un cierto empobrecimiento en conocimientos, experiencias re-

novadas y actitudes, así como la impronta de un sesgo que se revela en hábitos adquiridos y en prácticas que reproducen modos escasamente democráticos de actuación, la mayor parte de las veces debido a la obsesión por permanecer instalados con poder o influencia en la organización o por continuar ocupando cargos de designación política (frecuentemente las dos cosas). También cabe apuntar, como subraya J. Alguacil (*Estado de partidos: participación y representación*, Madrid, Marcial Pons, 2013, 55-56), que las fundaciones vinculadas a partidos políticos, más ocupadas en la realización, edición y publicación de numerosos informes o documentos, no han sabido ocupar adecuadamente el espacio para la formación de cuadros que teóricamente se les puede suponer, a salvo de la realización de coyunturales ciclos de conferencias, seminarios o cursos específicos de formación. Sin embargo, no cabe desconocer que, en una parte, estas carencias se ven hasta cierto punto paliadas por la recluta de cuadros entre personas de cierta acreditada formación, como empleados públicos o personas con experiencia en el ejercicio de profesiones tituladas.

Con independencia de los procesos estatutariamente previstos, la selección de los líderes se ha venido haciendo en la realidad según prácticas variopintas de cooptación entre grupos y clientelas políticas internas («dedazo» del sucesor o designación tras negociación por la cúpula dirigente, voto de cuadros del partido elegidos en procesos congresuales, pero muy mediatizados por aquella y la burocracia y, últimamente, primarias internas, pero también muy controladas por parte de las élites, los notables y la burocracia del partido, el llamado «aparato» en sentido amplio). No se han establecido en el seno de los partidos, por lo tanto, mecanismos que aseguren la selección de los mejor formados y más aptos y capacitados para la vida pública sino que se ha practicado la promoción de aquellos que más «fidelidad» y apoyo han mostrado a los líderes en la cúpula y a la ortodoxia del partido y que más capacidad de control han venido exhibiendo con arreglo a las claves de la vida interna de la organización, así como más eficacia electoral consiguen, con independencia de su formación. También es verdad que existe otro gran condicionante: que, en comparación con el sector privado, la dedicación a la política no ofrece incentivos suficientes a la ciudadanía aún mejor formada, lo cual se refleja en que muchas veces entre los cuadros de los partidos prevalezca un tono de cierta mediocridad y, sin embargo, buena parte de ellos acaben accediendo a los puestos más altos en sus organizaciones y en las instituciones de los distintos niveles de gobierno tras un triunfo electoral.

Este sistema de selección ha venido funcionando así de hecho, aun con el aval formal de la existencia de determinados procesos electorales internos, generalmente muy mediatizados por el peso y la influencia relativa de líderes, grupos de facto y corrientes que, en competencia limitada, han venido controlando con eficacia su desarrollo. Tal modo de operar se ha visto muy favorecido por la frecuente acumulación de cargos orgánicos (e institucionales, sobre todo si se está en el gobierno) y, en consecuencia, de poder, así como por la relativa indefinición y relajación de los controles democráticos internos. Todo ello redundará en la consi-

guiente atonía de una militancia mayoritariamente pasiva y espectadora junto con otra encuadrada y alineada de manera sumisa en torno a la minoría dirigente y a los líderes en competencia, en muchos casos, orientada y motivada por un fuerte incentivo con el que tales líderes cuentan y juegan: poder alcanzar determinados puestos políticos, o mantenerse en ellos, según las mismas reglas de comportamiento.

No es de extrañar que este clima organizativo de formación y selección de líderes, así como de funcionamiento de los partidos, haya sido un factor importante en la existencia de ejemplos de mal gobierno, de prácticas de colonización de sectores de la burocracia de la administración pública, de pretensiones y manifestaciones de influencia sobre órganos e instituciones del Estado o de las CCAA, de corruptelas y de sonados episodios de grandes corrupciones vinculadas a la financiación de los partidos y, colateralmente, al lucro personal de algunos personajes que han ocupado puestos de relevancia y a través de ellos han obtenido importantes cotas de poder o influencia. Como también lo ha sido para apuntalar la rigidez de las posiciones de los partidos, su opacidad, su incapacidad para las cesiones y transacciones necesarias para alcanzar pactos y su diletantismo para abordar con eficacia el encauzamiento y resolución de los problemas comunes pese a desplegar una manifiesta y hasta a veces asombrosa hiperactividad política.

ANA CARMONA CONTRERAS

Nuestra cultura política en materia de formación y selección de candidatos denota un acentuado déficit en lo que a su calidad democrática se refiere. Una mirada a las dinámicas internas de los partidos pone de manifiesto la existencia de tendencias endogámicas, en cuya virtud los miembros más vinculados a las estructuras institucionalizadas de poder interno del partido son los mejor posicionados para ocupar los cargos de responsabilidad, así como para integrarse en las listas de candidatos. Esta realidad, sin embargo, tiende a enmascarse a través del recurso a procesos formalmente democráticos, ya que los estatutos de los partidos introducen reglas que, de una forma más o menos directa, articulan canales participativos abiertos a los afiliados para la elección competitiva de los cargos directivos, así como para la selección de los candidatos que configuran las listas electorales. La reforma de la LOPP comentada en el apartado anterior recoge de forma expresa la necesidad de establecer fórmulas de participación directa de los afiliados, aunque como se ha visto deja abierta la puerta para que estos precisos derechos puedan quedar reservados para los denominados afiliados con «mayor vinculación».

Teniendo presente la dialéctica predominante en las prácticas selectivas/electivas de los partidos políticos en España se dibuja un cuadro dominado por dos vectores contrapuestos: por un lado, la apelación a la democracia formal y, por otro, la afirmación de facto de dinámicas favorables a las élites dominantes. En

función de tal contexto, el objetivo perseguido en los procesos electivos internos es generar un impulso desde el vértice del partido que produzca la máxima adhesión entre las bases a favor de los candidatos propios. Actuando así, los candidatos no-afines o en una posición de mayor independencia frente a la cúpula de poder no sólo parten con desventaja frente a aquéllos. Asimismo, en la práctica se constata que el margen real para el desarrollo de un debate sobre las opciones en juego tiende a reducirse de modo muy sensible.

MANUEL CONTRERAS CASADO

Se responde de forma conjunta a las cuestiones 4 y 5.

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES

La pregunta ha sido contestada en parte en la anterior.

La cultura política es escasa (quizá reflejo de la baja cultura general). La ausencia de cultura política se manifiesta desde el desconocimiento de la estructura política (p.ej. estudiantes de Derecho que desconocen la forma de elección de Presidente del Gobierno) al desprecio por las instituciones, el cual está produciendo unos efectos devastadores.

La forma de selección al líder máximo del partido político (la denominación varía de un partido a otro) con frecuencia no figura en los estatutos del partido, (salvo error por mi parte) eso sucede en el PP o en UPyD.

La selección de dirigentes y candidatos de los partidos políticos debería replantearse en la forma que apuntaba en la pregunta anterior.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

En las circunstancias actuales en las que los partidos con más o menos merecimientos se encuentran en el punto de mira de importantes críticas ciudadanas y mediáticas, también se están sometiendo a escrutinio su papel de entidades «naturales» en la formación y la selección de cuadros para la gestión política. La crítica a la *profesionalización* de los políticos, entendido como algo peyorativo, y las propuestas de la selección de *técnicos* contrastados para la gestión pública, además de una inconsciente y velada censura a la propia dinámica democrática, se está demostrando bastante errónea, bastando para ello con analizar algunos de los desaciertos de la gestión gubernamental en esta X Legislatura.

Aunque se quiera obviar el proceso de formación de liderazgos para la gestión pública en el seno de las entidades partidistas permite seleccionar personas más respetuosas con los principios democráticos, que otras vías al margen de

sistema en el que eclosionan sujetos providenciales. Evidentemente, la mejora de la selección intrapartidista de personal para la gestión pública debe superar en nuestro sistema dos defectos: la débil afiliación ciudadana a los partidos políticos y el perfeccionamiento democrático de los procesos internos y el incremento del control democrático de los cargos directivos de los partidos. La satisfacción de ambos objetivos requiere la apertura real de los partidos a la sociedad.

ANTONIO PORRAS NADALES

La llamada «cultura» de un partido, así como sus prácticas de formación o selección, vienen en cierta manera influidas por un factor previo: el de las razones que justifican en su caso el ingreso de cualquier ciudadano en un determinado partido. Con independencia de la difusa existencia de «identidades» de inspiración ideológica, o de memoria sociocultural de carácter colectivo o de tipo familiar, está claro que el ingreso en un partido suele interpretarse en la práctica como un proyecto personal de ascenso social: ya sea porque se pasa a formar parte del núcleo de los que hoy podríamos denominar como «ciudadanos activos», o bien porque se entra en una potencial bolsa de futuros cargos, o incluso de cualquier tipo de empleos.

Luego la primera duda que suscita la pura y simple militancia, sería la de si la incorporación de cuadros a un partido se produce para servir a un proyecto político organizado o más bien para beneficiarse del mismo (o las dos cosas a la vez). Por más que nos resulte una hipótesis ilegítima, no cabe duda de que la militancia constituye al final una especie de proyecto personal tras el cual se incorporan a la vida social determinados intereses privados o aspiraciones personales de cada uno. Sería algo así como el paso de la categoría rousseauiana de individuo a la de ciudadano, aunque visto desde una perspectiva algo más prosaica, realista y actualizada.

En cuanto a las estrategias y programas de formación de los partidos (hasta donde llega mi conocimiento en este campo) adolecerán siempre de las deficiencias propias de cualquier programa de «formación» en áreas difusas o escasamente articuladas. ¿Se trata de formación o de información? ¿Se pretende transmitir algún tipo de cultura de base formativa, de sociología, derecho público o ciencia política; o más bien de pautas de comportamiento en clave de adhesión, cooptación, negociación, apoyos, servidumbres, recompensas, etc.? O sea ¿se transmite cultura o «incultura»? ¿Se trata de tareas de formación en conocimientos, o más bien de conformación de tendencias, corrientes, afinidades, o de puras amistades orientadas a trabajar y operar conjuntamente? ¿Se conforman argumentos y soportes de identificación colectiva, o acaso más bien posibilidades individuales o profesionales concretas de ascenso social, de negocio, o de simples contactos personales?

En realidad, las incertidumbres a las que se enfrentan los recién incorporados como militantes a un partido configuran toda una odisea de posibilidades. La

presencia de pautas o de estilos diferenciados de cada partido constituye en rigor un ámbito de incertidumbre, con resultados sumamente aleatorios. Y parece que al final, los estilos suelen ser impuestos en la práctica por los líderes o dirigentes que se encargan de controlar a la organización. En semejante contexto, pretender incentivar en un partido la cultura del debate, la crítica abierta y la libre opinión, puede resultar algo así como una especie de harakiri.

El balance final sería pues el hallazgo de la llamada «cultura de aparato», cuya inspiración filosófica parece algo elemental: consistiría en colocar los intereses del aparato del partido por encima de las instituciones y de los propios ciudadanos; y en utilizar personalmente los entresijos organizativos y funcionales del partido a modo de escala de ascenso social al servicio del puro interés personal del militante. Sólo cabría desear que ojalá la cultura de los partidos y sus elementos de formación de bases y de militantes pudieran alcanzar otros fines más nobles.

IGNACIO TORRES MURO

Me parece que la carrera política no tiene un excesivo atractivo para sectores muy importantes de nuestra sociedad, lo que repercute en los sistemas de selección de dirigentes y candidatos. Hay, es verdad, «premios gordos» (Presidencias de órganos constitucionales, escaños parlamentarios, determinadas alcaldías, etc), pero la mayoría de los puestos a cubrir son poco lucidos, y relativamente mal pagados.

Respecto a la formación de dirigentes partidarios, no tengo ninguna experiencia. Muy buena no debe ser, a juzgar por determinadas meteduras de pata, pero esto no es extraño en España, en donde todos sabemos que la educación, y la seriedad en temas profesionales (los políticos también lo son) a veces deja mucho que desear.

No diría yo que el nivel de nuestros representantes está por debajo de la media educativa española, pero es verdad que sus errores son más llamativos, en tanto en cuanto ejercer bien la acción política es mucho más complicado de lo que parece. No cabe duda, por tanto, que los partidos debieran prestar más atención a escuelas de afiliados, y dirigentes.

En cuanto a la selección de estos y de los candidatos, parece que la costumbre es que todo sea controlado desde la cúpula de las organizaciones. Poco se mueve ellas, de cierta importancia, sin que el «Jefe», a quien le ha sido confiada la dirección de los destinos del partido, de su visto bueno. De hecho, la mayoría de los altos cargos se considera que deben ser personas de su confianza; es decir, más colaboradores fieles que individuos que puedan representar diferentes sensibilidades dentro del grupo político.

Es verdad que en algunos órganos se da un cierto pluralismo interno, pero los mismos suelen estar fuera del circuito de la toma de decisiones relevantes. Para progresar, los miembros del partido deben, sobre todo, agradecer a quienes

están en los estratos superiores del mismo. Esta situación es ciertamente empobrecedora, pues corta de raíz la posibilidad de debates de alcance sobre las líneas de actuación de las organizaciones.

En el caso de los candidatos es significativo que alguien que ha estudiado a fondo la materia, concluyendo que quien controle la selección de los candidatos electorales «dominará el sistema político»¹, constata la escasa participación de los afiliados a un partido en la misma, y como se deja el asunto en manos de comités controlados por lo que los mexicanos llaman la «dirigencia». Esta es una de las razones por las que se puede decir que la democracia española presenta serios defectos, y taras, que convendría ir corrigiendo en el futuro.

5. *Desde hace unos años se debate en nuestro país sobre los sistemas selección de candidatos y dirigentes en los partidos, especialmente sobre los sistemas de primarias. ¿Qué consideraciones puede hacernos al respecto?*

MANUEL ARAGÓN REYES

En principio, me parece que la adopción del sistema de primarias se está haciendo sin reparar suficientemente en que es más propio del presidencialismo que del parlamentarismo, y más en concreto, del presidencialismo norteamericano, que descansa, además, en un sistema de partidos radicalmente distinto al nuestro. De todos modos, quizás pueda ser, con las debidas precauciones, una fórmula que favorezca la democracia interna de los partidos y la selección más acertada de sus dirigentes y de sus candidatos a las contiendas electorales. De optarse por la fórmula de las primarias, veo preferible las primarias cerradas que las abiertas, cuyo peligro de manipulación, o al menos de interferencias externas, puede ser mayor.

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Las primarias como método de selección de líderes y de candidatos debería ser un imperativo legal, como concreción de la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos de los partidos. Los Estatutos de cada partido deberían elegir que fórmula específica de primarias implantan, pero lo importante es dar la posibilidad de que pueda haber competencia interna por el liderazgo. El problema es que la falta de cultura política hace que la celebración

1 M. PÉREZ-MONEO, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, p. 432.

de primarias no se vea como un proceso de deliberación y competencia, sino como una lucha entre líderes que puede poner en riesgo la unidad del partido. En parte esto es cierto por lo ya dicho de la profesionalización (funcionarización) de la vida política, de manera que la pérdida de las primarias puede significar para los que apoyaron al perdedor no acceder a cargos remunerados del partido o a listas de candidaturas a cargos de representación o a cargos de libre designación. Sin embargo, parece razonable entender que el ejercicio de primarias permite arar la tierra del partido y oxigenarla para que broten nuevas caras e ideas.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Ya hemos aludido a la ausencia de una disciplina legal de los procedimientos que se siguen en el seno de los partidos para designar sus candidatos a los distintos cargos públicos electivos: nada se dice sobre la confección y aprobación de las listas, a diferencia, por ejemplo, de la ley alemana de 1967. La regulación de esta fase preliminar, pero decisiva, del proceso electoral (mucho más, si, como ocurre entre nosotros, las listas son cerradas y bloqueadas) se remite a los Estatutos de cada partido.

En este punto, la celebración de elecciones primarias para designar a los candidatos del partido es una de las medidas a considerar si lo que se pretende es democratizar el proceso de confección de las listas dentro de los partidos, de modo que éste sea más transparente y se respete en la mayor medida posible la voluntad de las organizaciones territoriales y los afiliados de base.

Conviene aclarar, en primer lugar, que las elecciones primarias abren un espacio para la participación de los militantes (e incluso de los simpatizantes) del partido en la elaboración de las listas, pero normalmente se limitan a la designación del candidato o del cabeza de lista, y no se extiende a la elección de los demás integrantes de la lista. En efecto, desde el primer ensayo en 1998 (para elegir al candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno en las elecciones generales del año 2000), son varias las fuerzas políticas (PSOE, PSC, IU, UPyD, ERC e ICV), que han recurrido a este procedimiento para la designación del candidato a la Presidencia del Gobierno, a la Presidencia de una Comunidad Autónoma y a la Alcaldía de un municipio. O a la secretaría general del partido (en julio de 2014 se convocaron primarias para elegir al sustituto de Rubalcaba en la secretaría general del PSOE). Pero esta regla se ha roto recientemente con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo de 25 de mayo de 2014: todos los candidatos que integraban las listas presentadas por Podemos y la coalición Primavera Europea (Compromís, Equo y Chunta Aragonesista, entre otros) fueron elegidos en primarias. Y también los cinco primeros candidatos de la lista de Ciudadanos.

Otra cuestión es el perímetro del cuerpo electoral llamado a participar. Se observa una incipiente tendencia a la apertura de las elecciones primarias no solo a los afiliados al partido, sino también a los simpatizantes y, en general, a las

personas interesadas. Por esta fórmula se decantó Podemos en las pasadas elecciones europeas. Y será, al parecer, la utilizada para designar al candidato a la presidencia del Gobierno por el PSOE e IU en las elecciones generales de 2015. Aunque esta variante plantea algunos problemas (el principal de ellos la posible participación de personas vinculadas a formaciones rivales) es muy saludable, a mi juicio, la ampliación del círculo de electores. Como señalé antes, un partido no es un instrumento al servicio de sus militantes. Hay que superar esa visión corporativa de los partidos. Y las experiencias del Partido Socialista francés en 2011 y del Partido Democrático en Italia no dieron mal resultado, alcanzándose cotas de participación sin precedentes.

Es importante examinar con mucha atención la letra pequeña de la regulación de estas elecciones para comprobar si realmente son competitivas. Es crucial, en ese sentido, que los requisitos que se exijan para ser proclamado candidato —un determinado número de avales, por ejemplo— no cierren el paso a las minorías y que se garantice la igualdad de oportunidades en la competición.

La experiencia de las primarias en nuestro país arroja resultados discutibles. El partido de mayor implantación que viene aplicando esta fórmula es el PSOE, y aunque se supone que han servido para dar voz a los afiliados (y, en ese sentido, para revalorizar su papel y profundizar en la democracia interna del partido), lo cierto es que su celebración ha provocado a menudo graves fracturas en el seno del partido.

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Algo he dicho ya sobre esta cuestión en las respuestas a las preguntas anteriores. Considero que deben ser rechazados todos aquellos sistemas y prácticas de selección de candidatos y dirigentes que no estén adecuadamente sostenidos en la participación democrática de sus afiliados, en tanto que ésta es una exigencia inexcusable del principio de constitucionalidad de los partidos que exige que tanto su estructura como su funcionamiento respondan al principio de democracia interna (art. 6 CE y 7.1 LOPP).

En este sentido, la LOPP establece que los órganos directivos «se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto» (art. 7.3), teniendo derecho los afiliados a ser electores y elegibles para los cargos del partido (art. 8.1c)), correspondiendo a la Asamblea en cuanto órgano superior del partido, en todo caso, la adopción de los acuerdos más importantes (art. 8.2), entre los cuales cabe entender que deben estar los correspondientes a la selección de sus líderes si éstos no fueren elegidos de manera directa por los afiliados, los miembros de los órganos superiores y la intervención al menos en la aprobación de las listas de candidatos, elementos, entre otros, que no deberían reducirse a la sanción puramente formal de acuerdos adoptados fuera y completamente al margen del mencionado órgano representativo.

De acuerdo con esta premisa deben ser rechazados como contrarios a las exigencias constitucionales sistemas de voto restringido en los que no participe el electorado que conforman los afiliados, designaciones hechas «a dedo» o por simple negociación entre notables en la cúpula de los partidos. No puede negarse que estas prácticas, pese al mandato constitucional y al desarrollo legal, no han desaparecido por completo en algunos partidos, traduciendo el grado extremo de oligarquización al que están sometidos sus afiliados. Incluso en alguno de ellos, hoy en el gobierno, sus notables exhiben con cierta impudicia el «carácter» y «los tiempos» específicos de su líder para adoptar personalmente «cuando estime oportuno» las decisiones sobre candidaturas a los puestos más importantes. Muy grave es, por otra parte, la permisividad constatable en la sociedad española a este respecto, comentándose tal proceder más como motivo de chanza que como una práctica inaceptable en democracia. Una manifestación más de la debilidad de nuestra cultura política, de la que más arriba dábamos cuenta en líneas muy generales.

Dentro del paradigma constitucional y legal están, por supuesto, aquellos casos, la mayoría, en que la selección se realiza de un modo u otro mediante la elección de delegados a la respectiva asamblea en un sistema que parte de las agrupaciones locales, sigue en congresos provinciales y regionales y concluye en un congreso de ámbito nacional o federal, y en cada uno de estos ámbitos son elegidos por los delegados los líderes correspondientes, así como los miembros integrantes de otros órganos de dirección en cada uno de estos niveles. Estos procesos, pese a ser plenamente democráticos en su diseño y en la normativa estatutaria de cada partido, frecuentemente son opacos y dejan muchas posibilidades para que «aparato» del partido (compuesto por notables, cargos orgánicos que suelen ocupar también en algunos casos cargos institucionales, y burocracia) consiga imponer aquellas candidaturas que han sido previamente objeto de negociación informal por la dirección y los notables del partido, generalmente a espaldas del conjunto de la militancia o con una participación de la misma muy condicionada y orientada por lealtades que esconden sobreentendidos incentivos de supervivencia en puestos o de logros futuros en los ámbitos laboral, orgánico o institucional. De esta manera, estos sistemas también acaban frustrando en la práctica, en buena medida, el principio del funcionamiento democrático de los partidos por el grado de oligarquización de facto que los sostienen. En cualquier caso, este apunte genérico habría que matizarlo mucho en relación con determinadas formaciones y con supuestos concretos de selección de líderes y candidaturas. Pero esta necesidad de matización ante el grado de complejidad de la vida y dinámica interna de cada uno de los partidos considerados por separado no invalida la realidad y fortaleza del trazo, que alcanza prácticamente a todos en una mayor o menor medida.

Ante el descrédito de los partidos tal como vienen organizándose y funcionando y el consiguiente riesgo de su cada vez más acusada esclerotización y alejamiento de la militancia, del electorado y de la sociedad, el sistema de elección de

líderes y candidatos mediante primarias se viene imponiendo, al menos en la teoría, como el más democrático y, por tanto, el más deseable. Esta fórmula ya suele ser de común empleo en países de nuestro entorno, como Francia, Italia o Reino Unido, y en España se viene configurando en los últimos años, a este respecto, como una especie de paradigma al que tender progresivamente para abrir todos los partidos a la participación y a su democratización, pareciendo que sin ellas ésta no existiría. El logro de primarias internas es exhibido ahora como un triunfo y una especie de sello de garantía de excelencia en democracia frente a aquellas formaciones que no las han acogido...todavía.

Se suele señalar por los analistas, sin embargo, que la decisión de adoptar las primarias responde más bien a las dinámicas de los conflictos intrapartidos, a la búsqueda de elementos distintivos respecto de otros partidos (sobre todo de los nuevos respecto a los de vieja tradición), o a la generación de mimetismos pragmáticamente considerados como ventajosos o inevitables, y no tanto a pretensiones de mejora institucional por parte de sus dirigentes (así, Colectivo Politikon, *La urna rota (La crisis política e institucional del modelo español)*, Barcelona, Debate, 2014, 141 y ss.). De otro lado, se observa que este sistema, expresión de democracia directa, no casa bien en el marco de una democracia representativa ni, correlativamente, con el modelo representativo del esquema organizativo de los partidos, por lo que pueden producirse en ellos tensiones y distorsiones difíciles de enfrentar. Algo de razón hay en todo ello. Sea como fuere, lo cierto es que así se han organizado algunos partidos de nuevo cuño en nuestro país y que a partir de una presión sostenida de una parte de su militancia y de la opinión pública, algunas fuerzas políticas de la izquierda, la mayoría, ya las realizan e incluso en algún caso se plantea abrirlas «a la sociedad», dando también la posibilidad de votar a los simpatizantes y no solo a los militantes, en determinadas condiciones, cuando se trate de elegir líderes candidatos a la presidencia del gobierno del Estado o de las CCAA o incluso a otros cargos, como las alcaldías de grandes ciudades, si bien todavía no se ha llegado a cubrir este objetivo, contrariamente a lo ocurrido en países como Francia o Italia.

A mi juicio, conviene ser prudentes y relativizar el valor de las primarias en orden a la democratización interna de los partidos, pues dependerá de cómo se instrumenten, del alcance que tengan (según sean limitadas al líder de la formación o extensible a otros cargos orgánicos y candidaturas institucionales), de si se adoptan o no otras medidas complementarias que permitan una mayor participación permanente de los afiliados en los asuntos del partido y no solo cada vez que se eligen líderes, y de si se asegura o no un peso adecuado de los órganos colegiados e intermedios del partido, como se apuntó en la respuesta a la pregunta anterior. Seamos conscientes también de que las primarias, por sí mismas, no aseguran que el candidato triunfante para dirigir el partido o para encabezar unas elecciones sea el más preparado ni el que mayor atracción pueda ejercer, en su caso, ante el electorado. De otro lado, siempre existirá al realizarlas un importante riesgo de fragmentación interna de los partidos que no cabe desdeñar, o la

posibilidad de generar bicefalia y un choque de legitimidades si no se armonizan bien los sistemas de elección del secretario general del partido (o presidente, en su caso) y del candidato del partido a las elecciones generales, por no hablar de las posibilidades de sabotaje en el caso de que las primarias sean abiertas; todas estas cuestiones, que solo se dejan mencionadas por razones de espacio, hacen muy difícil la tarea de adoptarlas y, en su caso, instrumentarlas.

Más importante desde el punto de vista de la pregunta me parece apuntar que al tratarse de un sistema de selección de líderes, cabe que se genere un sesgo plebiscitario, cesarista, que podría reducir aun más el funcionamiento democrático del partido, sobre todo teniendo en cuenta que solo los líderes más mediáticos van a ser los que tengan posibilidades reales de triunfo. También puede ocurrir, como la experiencia enseña, que se dificulte por los aparatos la competencia interna entre posibles candidatos y se dirija el resultado con mayor o menor eficacia mediante diversos expedientes y mecanismos, como, entre otros, no garantizar a todos los eventuales aspirantes el igual acceso a los recursos organizativos del partido o, lo que puede ser todavía más decisivo, estableciendo una regulación que prime al candidato «oficialista» (mediante la exigencia de un elevado número de avales, por ejemplo), falseándose o debilitando de esta manera el carácter democrático de la elección. Es crucial tener muy en cuenta que una vez elegido el líder mediante este procedimiento, si el apoyo recibido de la militancia es grande, el depósito de confianza política que se pone en sus manos podría funcionar, si no se adoptan otras cautelas, en contra de una mayor democratización, ya que tal circunstancia le permitiría desarrollar un liderazgo fuerte y personalista (que a buen seguro se agrandaría de resultar triunfante, además, en unas elecciones) capaz de aminorar al extremo el peso de las estructuras colegiadas e intermedias de participación del partido, así como el de otros dirigentes o notables que pudieran contrapesarlo. Y, con ello, el del conjunto de la militancia, pudiéndose romper de esta manera los necesarios equilibrios internos del partido.

Sin embargo, bien diseñadas y desarrolladas con equidad, acertando con un sistema que tenga presente tales equilibrios y realizándose sin muchas distorsiones, las primarias pueden ciertamente contribuir a que los partidos puedan conectar mejor y con más intensidad con sus afiliados y también externamente con la sociedad y con el electorado, así como profundizar al mismo tiempo en su democratización interna y en sus capacidades de renovación de los dirigentes. Pero no cabe olvidar, como contrapartida, que en este escenario se incrementa la exposición de los partidos y sus asuntos internos a los medios de comunicación y es difícil predecir cuales podrían ser los efectos de estas circunstancias sobre la integración del partido y su proyección social. En cualquier caso, para que las formaciones políticas se democratizen internamente de manera efectiva, considero necesario subrayar que interesan más otros elementos más potentes, aunque quizás menos visibles, que ya han sido señalados más arriba (como, por ejemplo, el establecimiento de incompatibilidades orgánicas, la limitación razonable del número

de mandatos, o el voto secreto para decidir determinadas cuestiones sensibles), que son perfectamente compatibles, obviamente, con el sistema de primarias.

ANA CARMONA CONTRERAS

La selección de dirigentes y candidatos dentro de los partidos constituye uno de los indicativos más relevantes del grado de democracia interna de los mismos. Instaurar un sistema de selección como las «primarias» en el que los militantes individualmente considerados puedan competir en condiciones de igualdad a la hora de acceder a los cargos disputados, por lo tanto, aporta importantes dosis democratizadoras y debe valorarse de forma positiva.

Enlazando con lo expuesto en el anterior apartado, debe tenerse en cuenta que la funcionalidad de las primarias y su contribución efectiva al reforzamiento de la democracia interna de los partidos debe ponerse directamente en conexión con dos aspectos esenciales que resultan determinantes. Por un lado, la selección democrática de candidatos en los partidos requiere la existencia de una cultura democrática interna en donde el pluralismo y la confrontación entre aspirantes/candidatos se perciban como elementos positivos y no como señal de debilidad. Por otro, esa precondition trae consigo que los partidos se organicen de una forma en la que las estructuras internas de poder —el denominado «aparato»— no presenten una extrema rigidez, ya que de no ser así los espacios tanto para la dinámica pluralista como para la discusión en condiciones de igualdad entre aspirantes tiende a reducirse drásticamente. En Estados Unidos, las características de los partidos, mucho menos organizados a nivel interno y con un grado más intenso de descentralización que los europeos, las primarias se presentan como «el» mecanismo para la selección de los candidatos. No puede olvidarse, asimismo, que estamos ante básicamente ante un proceso de autopromoción a título individual en el que los candidatos cuentan con sus propios recursos y en el que el grado de autonomía con respecto al partido resulta extraordinariamente amplio.

La cuestión a considerar es que en España el contexto partidista es completamente distinto. Ya no se trata sólo de que las primarias no están generalizadas entre los partidos políticos (el Partido Popular, por ejemplo, no las contempla en sus Estatutos) sino de que allí donde se aplican no siempre cumplen con la función teórica que se les atribuye. En efecto, si atendemos a las primarias desarrolladas en distintos partidos (desde el PSOE a Izquierda Unida, incluyendo también al neófito Podemos) es posible constatar, dejando a un lado las singularidades propias de cada caso, la existencia de algunos rasgos comunes como son: a) La afirmación de candidatos «oficialistas» que cuentan con el apoyo de la estructura de poder interno dentro del partido, con lo que ello implica en términos de merma de la igualdad de oportunidades; b) Una percepción inducida respecto del hecho que si el candidato avalado por el aparato pierde las primarias, el partido se resiente en cuanto tal y su fortaleza experimenta una considerable erosión; c)

La existencia de dificultades a la hora de integrar a los candidatos «derrotados» en las instancias directivas y las dinámicas decisionales del partido. En función de tales circunstancias, resulta posible afirmar que la existencia de primarias en los partidos españoles no muestra, al menos por el momento, un grado de solidez suficiente frente a las tendencias oligárquicas que, en mayor o menor medida, se despliegan desde el vértice. La selección de candidatos y dirigentes a través de primarias para cumplir con las expectativas de democratización interna de los partidos exigiría como precondition esencial un cambio de actitud entre los cuadros directivos, adoptando un *modus operandi* menos rígido y más comprometido con el pluralismo y la deliberación.

MANUEL CONTRERAS CASADO

Respondo aquí conjuntamente a las cuestiones 4 y 5.

Los análisis más clásicos sobre los partidos políticos (Ostrogorski, Michels y Weber) coinciden en apreciar el decisivo papel que desempeñan los líderes en las organizaciones de partido y su relación con los fenómenos de oligarquización endémica que éstas sufren. De entrada, pues, las teorizaciones clásicas no nos permiten alumbrar grandes esperanzas respecto de la democratización interna de los partidos y de la selección de las élites políticas en su seno; tampoco la experiencia histórica abona la esperanza en el mismo sentido, pues es difícil encontrar tiempos mejores en los que los partidos fueran más democráticos y transparentes.

Y sin embargo, los ciudadanos españoles, aún desde su precaria cultura política y tradicional desapego a la participación en organizaciones políticas, parecen manifestar un claro deseo de que la democracia y la transparencia afecten también a los partidos; de manera que se muestran receptivos a los partidos cuando éstos les invitan a participar en la elaboración de su programa y en la elección de sus candidatos.

La participación de los afiliados, simpatizantes o ciudadanos en general en la elaboración de la oferta electoral de los partidos no plantea graves problemas, de hecho algunos partidos en España ya lo practican, especialmente si tenemos en cuenta las posibilidades que la telemática ofrece para que lleguen a los partidos sugerencias y aportaciones desde los ámbitos más diversos. Pero una problemática de mayor entidad plantea la participación de esos mismos sujetos en la determinación de los candidatos de los partidos a las diversas citas electorales. Las elecciones primarias funcionan bien donde siempre ha existido esa tradición política, y no tan bien donde son un ejercicio político relativamente reciente, como es el caso de nuestro país. La cuestión es que las elecciones primarias no son un ejercicio democrático sólo porque sean las bases quienes eligen los candidatos, son necesarias algunas otras condiciones. A saber, que los afiliados y simpatizantes puedan elegir entre dos o más opciones conociendo bien cuales son sus diferencias, y que las bases (y eventualmente, en la fórmula abierta, los ciudadanos

que lo deseen), del primero al último, puedan expresar libremente sus preferencias y votar con igual libertad, sin presiones de ningún tipo; y además, que los aparatos partidistas sean no solo neutrales, sino los propios garantes de la neutralidad. Por otro lado, habría que tener en cuenta que las elecciones primarias desembocan naturalmente en un liderazgo fuerte y mucho más personalista/pre-sidencialista, que puede llegar a debilitar la exigencia de sus responsabilidades en el seno del partido.

No hay duda de que las elecciones primarias pueden ser un elemento importante de democracia interna para los partidos, siempre que haya verdadero debate interno y competencia entre los candidatos, y no el lamentable trampantojo al que asistimos con frecuencia cuando los aparatos partidistas procuran evitar cualquier manifestación del pluralismo limitado que debe existir en el interior de la organización partidista. Pero es evidente que no son la panacea del problema de la democracia interna.

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES

Los sistemas de primarias, en teoría, podrían considerarse un buen sistema; los problemas surgen de su puesta en práctica.

El primer problema es su control por el aparato. Esto permite la adopción de medidas que, a su vez, tienden a favorecer a unos candidatos en perjuicio de otros, entre ellas cabe destacar: primero, la fijación del calendario; segundo, la fijación de los requisitos formales, entre ellos en particular, el número de avales exigibles, lo cual se convierte en un hándicap, cuando no en un obstáculo insalvable para candidatos de carácter más independiente o de sectores minoritarios, máxime cuando con frecuencia los líderes (nacionales o locales) imponen a qué candidato se ha de conceder el aval. A ello se une que los 'profesionales' del partido, además de contar con el aparato, disponen también de más tiempo para dedicarse a hacer propaganda. De esta forma, el número de avales se convierte ya en una votación sobre los apoyos de los candidatos y, en ocasiones, en una opción para desactivar las primarias al evitar su celebración por existir un único candidato, obviamente el líder correspondiente o al aspirante avalado por la dirección.

Por otra parte, otra opción discutida es el carácter de las primarias, en particular si son preferibles o no las denominadas primarias abiertas. Esta última opción cuenta con la ventaja obvia de que los votantes no militantes serán ajenos a las maniobras internas del partido y podrán votar con mayor libertad; el inconveniente estriba en establecer los requisitos para poder votar en esa elección, en cómo determinar la condición de 'simpatizante': si los requisitos impuestos son muy exigentes, el número de posibles votantes bajo esa condición disminuirá, de ampliarlo puede convertir la opinión en una simple encuesta. A ello se suma que, salvo que los candidatos sean personas de una cierta relevancia pública, los no afiliados dispondrán de un menor conocimiento de los candidatos, hecho agudi-

zado porque las primarias en escasa medida se estructuran en torno a programas ideológicos, sino en torno a diversos sectores del aparato².

Así mismo, es preciso tomar en consideración los problemas colaterales que plantea la confección de un censo de 'simpatizantes', pues para ello será preciso crear una base de datos, que habrá de someterse a la legislación pertinente y habrá de garantizar los derechos de los participantes. Sin olvidar que la configuración de cualquier tipo de censos provoca recelos y, en consecuencia, la inhibición de potenciales votantes.

Por último, en torno a los efectos de las primarias, merece la pena remitir la interesante reflexión que el profesor Toharia evocó en las XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos³, sobre la mayor dureza ideológica de los militantes que los líderes de los partidos y la menor aun de los votantes, lo que conllevaría a que, de acuerdo con las combinaciones de participación adoptadas, el partido asumiera una u otra línea con las consiguientes consecuencias en las posteriores elecciones.

En todo caso, la adopción o no de un sistema de primarias estimo que ha de ser una decisión del propio partido y no debe ser impuesta legislativamente, pues una cosa es imponer medidas para garantizar la estructura interna democrática y otra condicionar todo mecanismo de decisión interno de los partidos, pues estos no solo pueden definirse y distinguirse por cuestiones ideológicas (con frecuencia difuminadas), sino por su regulación interna.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

El sistema de primarias, bien realizadas entre militantes, bien abiertas a otros colectivos cercanos al partido, deben mejorar el proceso de selección de los candidatos a cargos públicos, aunque hasta ahora la experiencia haya dado resultados desiguales entre las fuerzas políticas que las han utilizado. Los procesos de primarias pueden convertirse en un instrumento para la contrarrestar el poder de los cuadros dentro de los partidos y un mecanismo para posibilitar un control real sobre la valfa curricular de los candidatos a los cargos públicos. No obstante, deben arbitrarse garantías para que su implantación no dé lugar a resultados indeseados, como la desvinculación de los electos a los programas partidarios o la quiebra de los objetivos de paridad de género en las candidaturas. Por lo demás,

2 Estas cuestiones y una crítica de las primarias las reflejaba con agudeza el profesor Alfredo ALLUÉ BUIZA en su ponencia «El modelo real: la evolución interna de los partidos políticos. liderazgo y limitaciones a la crítica interna» en las Jornadas sobre «La crisis de la legitimidad representativa: ¿un nuevo papel para los partidos políticos?», celebradas en Valladolid los días 27 y 28 de noviembre de 2014.

3 TOHARIA, José Juan: «Los españoles y la democracia interna de los partidos políticos», en *El Parlamento ante la crisis. XX Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*. AELPA-Ed. Tecnos, Madrid, 2014, p. 53.

nos encontramos en los inicios de una institución que precisa consolidarse en nuestra práctica política; sólo cuando se convierta en una pieza más de nuestra cultura política se podrá valorar sus ventajas y desventajas. Pero, a día de hoy se ha convertido en un elemento casi mítico dentro del discurso político hasta el extremo que resulta complicado rechazar o censurar las primarias.

ANTONIO PORRAS NADALES

Las primarias constituyen en principio como una bocanada de aire fresco que viene a abrir nuevas posibilidades a la asfixiante cultura de aparato que hasta ahora parecía prevalecer en la tradición europea. Sin embargo, las expectativas de alcanzar resultados similares al modelo norteamericano parecen por ahora algo lejanas. Y no tanto porque no se aplique el modelo de primaria abierta, que constituye sin duda la más reciente y la más democrática de las experiencias de aquel país, sino particularmente porque allí de lo que se trata no es de «una» elección primaria para designar candidatos, sino más bien de una «serie» de primarias: lo que desencadena todo un proceso competitivo-selectivo que se desenvuelve en distintos momentos y lugares, permitiendo a lo largo del tiempo una visualización o un conocimiento más preciso acerca de quiénes son los candidatos que a medio plazo demuestran mayor capacidad y atractivo. Es esa dimensión de proceso selectivo dilatado en el tiempo la que permite calibrar mejor las virtudes o defectos de los distintos candidatos, permitiendo una movilización reflexiva a modo de proceso de aprendizaje de la opinión pública, conforme se va avanzando en el tiempo.

En cambio, una sola primaria puede suscitar siempre resultados aleatorios, imprevistos o sorpresivos, convirtiéndose en una especie de ajuste de cuentas entre tendencias y corrientes del respectivo partido, que despliegan sus movimientos estratégicos para una sola ocasión. Lo que no excluye en consecuencia que a veces puedan llegar a resultar ganadores candidatos incidentales o accidentales cuya consistencia a medio o largo plazo, en términos de liderazgo efectivo, resulte más que dudosa.

En todo caso, los avances hacia el sistema de primarias como alternativa a la tradicional dinámica de aparato deben ser saludados como una muestra de salud democrática y de capacidad de innovación de los modelos europeos de partido, tradicionalmente opacos y algo esclerotizados. Pero al tratarse por lo general de primarias cerradas, el problema nuclear se sitúa en torno a la propia orientación o justificación del criterio de selección: se trata de elegir al mejor ¿para qué?, o ¿para quienes? ¿Para el aparato? ¿Para los militantes? ¿O para los ciudadanos? Son series de preguntas que se traducen en alternativas de carácter binario: puede tratarse de un líder elegido para dirigir el aparato del partido, que sea especialmente grato a la militancia; o bien de un líder «estadista» pensado para dirigir el gobierno, que debe en consecuencia resultar atractivo no ya para los militantes sino para el conjunto del electorado.

En general, parece que en los partidos se tiende a operar una superposición implícita entre ambos criterios, dando por supuesto que un líder atractivo ante la militancia y elegido en clave de puro dirigente del aparato, será igualmente grato a la ciudadanía y, en consecuencia, atractivo ante el electorado. La alternativa contraria sería el modelo «berlusconiano», es decir, un sistema donde sólo se incluyan como posibles candidatos a quienes hayan superado previamente una prueba en «pantalla», o sea, a quienes ofrezcan una buena imagen. Las posibilidades de formar un tándem al estilo de la dirigencia dual entre Felipe González y Alfonso Guerra en el PSOE de los años ochenta, resultan en la práctica bastante limitadas.

Y así puede incluso resultar a veces que las tensiones internas entre facciones lleguen a ofrecer opciones de salida sorprendentes, en forma o bien de candidatos menos conflictivos, o bien de aquellos que ofrezcan un perfil general más difuso y menos problemático, aunque en apariencia más atractivo: lo cual puede acabar convirtiendo al final al proceso en una especie de selección negativa.

IGNACIO TORRES MURO

Conectando con la respuesta anterior, soy un firme partidario de que el bloque de afiliados a un partido político determinado tenga la posibilidad de controlar tanto el nombramiento de los líderes, como el de los candidatos a los diferentes cargos públicos. En esa línea están ya todos los países europeos que pueden presumir de una larga tradición democrática, y es la propia de Estados Unidos desde hace muchos años.

Se trata de la única manera de frenar algo los fenómenos de «oligarquización» que nunca desaparecerán totalmente. Los resultados concretos pueden ser muy variados, incluso sorprendentes, pero no cabe duda de que la consulta directa, a las bases, hace que, en muchos casos, los partidos se conecten con la realidad, y sus cúpulas reciban informaciones e impulsos que, de otro modo, tienden a ignorar.

En ese sentido, creo que la democracia española necesita que se introduzcan, en estos terrenos, dos medidas: 1) la primera, la elección de los presidentes, y secretarios generales, de los partidos por todos los afiliados mediante un procedimiento de votaciones libres, secretas, periódicas, y directas; 2) cuando haya más de una persona que pretenda ser candidato del partido a un determinado cargo público deberán celebrarse primarias, entre los afiliados, en el ámbito correspondiente.

Nótese que digo afiliados, y no simpatizantes. Parece muy bonita la idea del «partido abierto... propio de la sociedad post-industrial»⁴, de la que habla, por

⁴ En «The 'open party' as response to the crisis in the phenomenon of the political party»; que es su participación en Tsatos, Venizelos, Contiades (eds.) *Political Parties in the 21st Century*, CECL, Ant. N. Sakoulas, Atenas, 2004, pp. 29 y ss.

ejemplo, Venizelos, pero, en mi modo de ver las cosas, en estos procesos deben participar solamente los que, por lo menos, pagan sus cuotas, o tienen una actividad continuada en la organización, por muy modesta que sea. La concesión de «derechos» electorales, a los no comprometidos seriamente, puede tener unos efectos «distorsionados» muy peligrosos.

6. *¿Cree que la posibilidad que tiene el concejal o parlamentario individual de autonomización puede considerarse una garantía de democracia interna? y, si es así ¿cree que tendría sentido reforzar la posición del parlamentario individual?*

MANUEL ARAGÓN REYES

Actualmente esa capacidad de autonomía es muy escasa, prácticamente inexistente. La férrea disciplina de grupo y de voto en las instituciones representativas hace que el parlamentario o el concejal hayan de obedecer, necesariamente, a sus jefes de grupo. Es cierto que sin esa disciplina no pueden funcionar con eficacia las instituciones representativas. Pero ello es una cosa y otra bien distinta la pérdida casi absoluta de autonomía de los representantes individuales, que es lo que ahora sucede. En tal sentido, sería muy necesario reformar las normas internas de los partidos y de los grupos parlamentarios, así como los reglamentos de las cámaras, para dar mayor protagonismo a los parlamentarios individuales (y por extensión de los concejales), para dotar de verdadera democracia interna a los grupos parlamentarios, para dar margen, en determinadas ocasiones, al voto en conciencia, para conferir más derechos de los que ahora tienen (atenazados como están por el dirigente del grupo) a los parlamentarios individuales, buscando un equilibrio entre las necesidades de unidad de grupo y de autonomía de sus miembros.

Afortunadamente, el Tribunal Constitucional ya decidió, desde el principio, que el partido no es el titular de los escaños. Pero el poder del partido sobre la no renovación como candidatos de los desobedientes sigue siendo un arma de gran eficacia, como lo es también la del paso de los tráfugas a la condición (muy disminuida) de parlamentarios sin grupo. Posiblemente estas medidas no sean enteramente criticables, en cuanto necesarias para garantizar la unidad de criterios del grupo, pero convendría no extremarlas. De todos modos, el sistema de multas para castigar la indisciplina de voto, sí que lo creo poco respetuoso con el derecho de voto del que el parlamentario es titular, derecho de voto (y por ello libertad de voto) que forma parte indiscutible del núcleo de la función representativa parlamentaria como tiene decidido el Tribunal Constitucional, y cuyo ejercicio, al ser legítimo, no debiera llevar aparejada una sanción económica. Nuevamente se hace preciso, en esto, como en los demás aspectos del estatuto de parlamentario individual, buscar una fórmula equilibrada entre disciplina y auto-

mía, pues la cámara no es un órgano formado exclusivamente por los jefes de grupo, sino integrado por todos los parlamentarios. De todos modos, este problema también tiene mucho que ver con el sistema electoral basado en listas cerradas y bloqueadas, que hace descansar más la representación en los partidos que en los candidatos, con el resultado del distanciamiento entre los representantes y sus representados.

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

La medida tendría que ser de más hondo calado y alcanzar de lleno al sistema electoral. En todo caso, las medidas de disciplina interna en un partido no deberían repercutir en el estatus institucional del representante. Cosa distinta es el abandono voluntario del partido.

Habría que reforzar la posición del parlamentario individual, porque la racionalización del sistema parlamentario no se ha puesto sólo al servicio de un parlamento más ágil, sino, sobre todo, al servicio de las cúpulas de los partidos e incluso de sus líderes, que son los que designan libremente al portavoz del grupo parlamentario, por el que luego pasa cualquier iniciativa del parlamentario.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

La taxativa prohibición del mandato imperativo —recogida en el artículo 67.2 CE— ha sido interpretada entre nosotros con un último reducto de defensa del parlamentario individual frente a la disciplina de partido, con el fin de poner coto a su prepotencia. Comparto en este sentido la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional en sus conocidas sentencias del año 1983, en relación con el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978. Otra solución —la atribución de la titularidad del escaño al partido en lugar de al representante— habría dinamitado el concepto clásico de representación política y habría convalidado una suerte de apropiación o expropiación de la soberanía, que reside en el pueblo, en los ciudadanos, que son los titulares de los derechos de participación política y acceso a cargos públicos que consagra el artículo 23 CE.

Si uno analiza la evolución de nuestro sistema representativo en los últimos tiempos, no puede sustraerse a la impresión de que la posición del parlamentario individual se ha debilitado, de que caminamos en la dirección contraria a la que sugiere la pregunta. Dos ejemplos pueden ilustrar esta afirmación. En primer lugar, la extensión de la figura del representante no adscrito, que todo indica que ha llegado para quedarse. Con el argumento de que los concejales tránsfugas no pueden beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación, la figura del concejal no adscrito se introduce en una reforma del año 2003 de la Ley de Bases de Régimen Local

(art. 73.3) para los concejales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fue elegido o que, posteriormente, abandonen dicho grupo. La STC 20/2011, de 14 de marzo, ha declarado que la consideración de «concejal no adscrito» no es contraria a la Constitución, pero en esa misma decisión otorgó el amparo a dos concejales no adscritos del Ayuntamiento de Majadahonda porque habían sido convocados a una reunión de la comisión informativa de vigilancia de los contratos del Ayuntamiento con voz, pero sin voto. El Tribunal traza una línea roja que no puede traspasarse: los derechos y las facultades que corresponden al concejal individual (en ese caso, la privación del derecho de voto lesionó el artículo 23.2 CE de los recurrentes). Pese a todas estas cautelas formuladas por el Tribunal Constitucional, no deja de ser sintomático el giro legal. Pero eso no es todo. La innovación de los representantes no adscritos ha tenido también una calurosa acogida en la mayoría de los Parlamentos autonómicos.

En segundo lugar, la doctrina constitucional sobre el mandato representativo difícilmente conciliable con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero, que modificó la LOREG, para introducir, entre otros cambios, una causa de incompatibilidad sobrevenida en la que incurrirán los representantes electos de candidaturas presentadas por partidos, o por federaciones o coaliciones de partidos declarados posteriormente ilegales por sentencia judicial firme, salvo que voluntariamente y de modo expreso e indubitado rechacen las causas que motivaron la ilegalización de la formación bajo cuya lista concurrieron a las elecciones. La finalidad es sin duda legítima: habida cuenta de que la ilegalización no lleva aparejado automáticamente el cese de estos representantes electos, se trata de impedir que permanezcan en las instituciones si no condenan la violencia. Pero no resulta fácil de cohonestar esta previsión con la consolidada jurisprudencia constitucional en torno a la naturaleza del mandato representativo, según la cual el cargo corresponde a la persona electa que haya tomado la posesión del cargo, no al partido o la organización política que le incluyó en sus listas. Y tampoco con la postura defendida por el Tribunal de Estrasburgo en el asunto *Selim Sadak y otros contra Turquía* (2002).

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Una interpretación integrada y constitucionalmente adecuada de los artículos 1.1, 6, 9.2, 23, 66, 67, 140 y 152.1 CE, permite comprender la representación política como una verdadera «cadena representativa», en la que, partiendo del pluralismo político socialmente existente, la ciudadanía es representada y participa políticamente a través de sus representantes. Y las personas que a su vez han resultado elegidas con el estatus, prerrogativas y derechos que les otorga su condición de electo, tienen que dar efectividad al derecho de los ciudadanos en el cumplimiento de sus funciones, de tal manera que esta representación responda

a su voluntad; voluntad que ha sido intermediada por los partidos políticos en tanto que han concurrido libremente según lo dispuesto en la Constitución a formar y a manifestar la voluntad popular, expresando así el pluralismo existente durante y después del ejercicio libre del derecho de sufragio en tanto el mandato perdure.

En este proceso se genera, pues, el vínculo del *idem sentire* entre quienes son representantes y quienes son representados por la interposición de programas y candidaturas de partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores. En la democracia de nuestro tiempo la elección no es «elección-representación», en la que únicamente se dilucide el nombramiento de una persona que, en cuanto representante, como acontecía en el tipo ideal más propio del Estado liberal, «patrimonialice» el cargo y decida por sí misma la política a seguir en el marco parlamentario. En el Estado democrático, la elección es «elección-participación», conforme refleja el enunciado del artículo 23 CE, que manifiesta la decisión, tanto de quienes eligen como de quienes van en una candidatura, de adherirse con carácter genérico, aunque en condiciones de libertad, a un programa político y a apoyar en esa medida una concreta actuación y orientación política y al equipo de personas que la desarrollarán, coordinadas por una determinada fuerza política.

Este planteamiento remite a la necesidad de establecer un delicado equilibrio entre la garantía de la expresión de la representatividad grupal en el seno de la asamblea representativa (Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de las Juntas Generales de los Territorios Históricos vascos y Grupos de las Corporaciones Locales) y, al mismo tiempo, la preservación de las facultades propias del representante individual, sin que éstas tengan que verse constreñidas al límite por la cohesión y disciplina de los correspondientes grupos políticos más allá de lo necesario para canalizar razonablemente la representatividad de la que cada uno de ellos es portador en el órgano representativo.

Partiendo de estas premisas, considero que cuando la posibilidad de actuación autónoma del representante individual no interfiera negativamente con la función que razonablemente han de desempeñar los grupos en su identidad ideológico-política y su correspondiente actuación programática, la potenciación de sus facultades propias es un elemento que sin duda repercutiría positivamente en la democracia interna de los partidos y de sus correspondientes grupos políticos en los órganos de representación. Desde esta perspectiva y con este equilibrio entiendo que tendría mucho sentido reforzar la posición del representante individual, ampliando sus posibilidades de actuación autónoma, y relajar simultáneamente el control que sobre ellos ejercen partidos y grupos políticos, siendo de esta manera más sensibles a la garantía derivada del artículo 67.2 en relación con el 23.2 CE. Los efectos de esta potenciación del representante individual se extenderían no solo a la calidad de la representación en el órgano representativo de que se trate sino también al ámbito interno de los partidos y a la calidad del sistema democrático en su conjunto.

Ocurre, sin embargo, que no es ésta la realidad. Los representantes individuales, de acuerdo con las normas reglamentarias de los órganos representativos, los estatutos de los partidos y los reglamentos propios de los grupos, se ven sometidos, como subraya M. Presno (*op. cit.*, 169 y ss.), «a una disciplina férrea» de voto y de actuación que asegura la plena subordinación de los representantes en el cumplimiento de las instrucciones emanadas del partido, ya sea de forma directa o por la mediación de los correspondientes grupos políticos. Subordinación que se refuerza no solo por las medidas disciplinarias que contienen los estatutos de los partidos y los reglamentos internos de los grupos, sino por las sobreentendidas consecuencias que para la posición y continuidad del representante en la escena política tendría la actitud de hacer valer sus facultades en una línea apartada, disconforme o a contracorriente con la marcada por el partido y el grupo. El carácter estricto de esta disciplina contribuye, sin duda, a la merma de la democracia interna y a la rigidez y esclerotización de los partidos políticos, convirtiendo al representante individual en un mero ejecutor de las instrucciones del partido y del grupo correspondiente, que a su vez está estrechamente sujeto a las decisiones y directrices del partido. Tal realidad ofrece así argumentos veraces a la constatación de buena parte de la ciudadanía de que los representantes no los representan, o al menos, no lo hacen o no lo pueden hacer adecuadamente.

Sin embargo, la potenciación de la posición del representante individual tiene en todo caso, a mi juicio, un claro límite, que consiste en no desvirtuar la representación del pluralismo político e ideológico sobre el que descansa el sistema tras los resultados electorales, encarnado en los órganos representativos, lo cual se produciría cuando la «autonomización» es sinónimo de la ruptura del vínculo con la candidatura y las siglas bajo las que el representante resultó elegido. El transfuguismo político y otros supuestos de autonomización, cualquiera sea la causa (unas más rechazables que otras, sin duda), vendrían a expresar en este sentido, a mi juicio, la gran patología del sistema y no la «apoteosis» de la democracia en un ejercicio radical de la libertad del representante individual. Menos aun creo que deba buscarse en el estímulo de esta vía o en su valoración positiva una especie de afianzamiento o garantía para una mayor democratización interna en los partidos y de aseguramiento de control de los electores sobre los representantes, como hipotéticamente plantea J. Alguacil en su citada monografía (*Estado de partidos: Participación y representación*, 97 y ss.). ¿Por qué —cabe preguntarse— la «autonomización» decidida por el representante en un conflicto con el partido sería un control que ejercerían los electores sobre el representante imponiéndose de esta manera al partido o formación política, a la que ellos mismos decidieron apoyar con su voto? Tras la elección no hay ya ninguna otra instancia a la que apelar para desvelar la voluntad de los electores sobre el conflicto que ha llevado a la «autonomización» que presuntamente legitimaría la postura del representante como un ejercicio de libertad y democracia; solo quedan las razones que aquél quiera o pueda alegar, siempre subjetivamente según su interpretación de la situación o, en determinados supuestos, por su «conciencia», para justificar su

decisión; motivos o justificaciones que no hay manera alguna de saber si son o no compartidas por sus representados (por ejemplo, si se alegaran desviaciones políticas o programáticas del partido para abandonar un grupo político sin dejar el escaño).

Por obvio que resulte, debe reconocerse que la prohibición del mandato imperativo establecida en el art. 67.2 evidentemente no niega ni condiciona el encuadramiento ideológico y político de las personas que han adquirido la condición de representantes ni tampoco anula la función de los partidos políticos dimanante del artículo 6 CE en los términos anteriormente expuestos, sino que está dirigida a cumplir una función de equilibrio: preservar, como regla residual (porque ya está primordialmente protegida por el art. 23) la libertad de las personas que ocupan cargos electos en virtud de su vínculo con la ciudadanía representada y con la función de la que son titulares y portadoras. Es decir, con esa regla constitucional se trata únicamente de impedir que se produzcan las consecuencias más extremas que el llamado «Estado de partidos» podría conllevar, como sería la dependencia absoluta de quienes son representantes respecto del partido, con lo cual los auténticos representados ya no serían las personas que integran el cuerpo electoral, sino los propios partidos. El mandato representativo pertenece ciertamente a la persona que ha obtenido la cualidad de representante, no al partido. Pero no se olvide que pertenece a una persona representante encuadrada política e ideológicamente y que, como tal, se presentó así al electorado que acabó otorgándole su confianza en función de ese encuadramiento y al que, en consecuencia, representa portando esa específica dimensión representativa. La democracia de partidos es una realidad constitucional y el principio democrático también exige así que quienes son representantes, elegidos con la intermediación de las formaciones políticas, no defrauden con su postura, con su abandono o «autonomización» en último extremo, la opción ideológico-política que fue decidida por aquellas personas que le dieron su voto en el marco de una candidatura con un determinado color político. Esta, sin duda, es una cuestión mal resuelta en nuestro sistema —quizás imposible de resolver—, consecuencia en buena parte de una comprensión no ajustada de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional desde las SSTC 5/1983 y 10/1983, con independencia de matices posteriores.

En definitiva, los disensos o las discrepancias relativas de las personas que son representantes con la propia formación política con cuya intermediación fueron elegidas son legítimas y ante ellas quienes ocupan un cargo electo deben estar amparados en su libertad, pero no lo es la absoluta defraudación de su línea política y de su posición resultante del proceso electoral; esto constituye una distorsión del principio democrático en cuanto que viene a desvirtuar la cadena de representatividad en los términos antes expuestos, pudiendo en ocasiones afectar incluso a la conformación mayoritaria del órgano representativo. Podría decirse que en estos casos habría un fraude al mismo electorado y, también por ello, al principio democrático representativo.

La conclusión que cabe obtener de este esbozo no puede ser otra que la que apunta el TC en su jurisprudencia, a saber, que para conciliar adecuadamente las posiciones del representante individual y del partido es preciso limitar los poderes del partido frente al electo para garantizar también la representatividad popular obtenida por éste, de tal manera que se eviten «excesos y extralimitaciones» que podrían llevar a un resultado constitucionalmente ilegítimo como la del mandato imperativo (art. 67.2 CE; así, entre otras, STC 31/1993, FJ 2). Esto nos devuelve al escenario antes argumentado: que deben adoptarse medidas que relajen la disciplina partidaria del representante individual y se potencien sus facultades. El problema consiste sobre todo en que, más allá de los propios preceptos mencionados (arts. 23.2 y 67.2 CE) y las limitadas posibilidades de acción que jurídicamente brindan, no se han desarrollado mecanismos y medidas adecuadas (ni en los estatutos de los partidos ni en los reglamentos de los grupos ni en los Reglamentos de los diversos órganos representativos) para canalizar y garantizar ese equilibrio entre el respeto a las facultades propias del representante individual y las exigencias de disciplina y coherencia en su actuación con las directrices y decisiones de los partidos. Por todo ello queda, irreductiblemente, la medida única, extrema e inmatizada —por tanto patológica— de amparar en todo caso la permanencia en el escaño, a voluntad del representante individual, en el caso de producirse la ruptura y, en consecuencia, «la autonomización». Pero de esta patología no considero que podamos extraer una valoración jurídico-política positiva para la democratización indirecta de los partidos ni, eventualmente, para estimular la creación de nuevas formaciones políticas que, en todo caso, quedan remitidas a la libertad de actuación del representante en cuestión, que podría contribuir sin más a estos objetivos con su renuncia al escaño, sin interferir en la composición del órgano representativo tal como quedó establecida con los resultados del proceso electoral.

ANA CARMONA CONTRERAS

La respuesta a la primera pregunta es decididamente afirmativa. El partido, a pesar de la fundamental capacidad de intermediación que ejerce en el esquema representativo, no puede eliminar la esfera de autodeterminación política del parlamentario o concejal. Desde tal perspectiva, toda medida que abra espacios a la iniciativa individual de los cargos electos en el ámbito del partido contribuye claramente a reforzar los niveles de democracia interna. Así pues, el reforzamiento de la posición del representante individualmente considerado resulta muy pertinente. La autonomización de los parlamentarios y concejales, en directa sintonía con la prohibición del mandato imperativo constitucionalmente proclamada, contribuye de forma indudable a la profundización de la calidad democrática de la representación política. En esta línea, debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha venido a reconocer a los cargos electivos la existencia de un derecho

subjetivo, esto es, de un ámbito de autonomía operativa susceptible de ser protegido frente abusos e interferencias indebidas promovidas por los partidos a los que pertenecen.

No puede, sin embargo, perderse de vista que la profundización de la esfera de libertad del parlamentario encuentra su contrapunto en el necesario mantenimiento de unos niveles aceptables de disciplina interna del partido. La ineludible exigencia de compatibilización entre ambas exigencias se hace especialmente obvia desde la perspectiva del sostenimiento de un discurso global coherente que evite la aparición de contradicciones entre las líneas argumentales propuestas por la organización y las formuladas a título individual por los cargos electos. He aquí, como nos recuerda J.Linz, que se hace particularmente evidente la tensión dialéctica inherente a la democracia, contraponiendo la necesidad de libertad de los parlamentarios con la de mantener la disciplina en el interior de los partidos que se deriva de la deseable eficacia gubernamental. Toda iniciativa orientada a profundizar en la esfera de autonomía del parlamentario se ubica, pues, en un terreno sumamente complejo (y extraordinariamente resbaladizo), puesto que la apertura de espacios de acción individuales debe enmarcarse en el respeto de la homogeneidad de la acción propugnada por el partido.

MANUEL CONTRERAS CASADO

Como es conocido, el protagonismo de los Grupos Parlamentarios, evidente en cuanto que se analizan la normativa y la práctica de las funciones parlamentarias, tiene lugar en detrimento del parlamentario individual, que ha visto reducida su presencia y capacidad decisoria en el Parlamento. Por más que aquí no se trata, como a menudo por error se estima, de culpabilidades individuales o subjetivas que atribuir a los parlamentarios de hoy, sino más bien de un fenómeno estructural achacable al Parlamento y su actual situación en el seno de los poderes constitucionales. Es indudable que el parlamentario individual se encuentra condicionado ineludiblemente por el principio de la disciplina de voto, aunque convendría matizar que la necesidad de la disciplina parlamentaria no es sólo un imperativo de la dinámica partidista: es que la capacidad funcional de la institución parlamentaria —hasta la misma estructura del Estado de partidos y la democracia parlamentaria— supone, a su vez, primordialmente, que sus elementos principales, los Grupos Parlamentarios, se muestren y actúen como unidades homogéneas de acción política, lo cual sólo puede conseguirse mediante una sólida organización y disciplina, asegurada por su correspondiente sistema de sanciones; el diputado podrá influir en las decisiones que tome su Grupo Parlamentario, pero no puede, en general, hacerlo directamente en su actividad parlamentaria —Comisiones, Pleno—, donde su voluntad está sujeta a los acuerdos tomados previamente en el seno del Grupo. Como es sabido de sobra, todo ello plantea problemas de enorme envergadura, especialmente desde el punto de vista de los

principios representativos —puede hablarse de una auténtica ruptura de la prohibición constitucional del mandato imperativo—, que forman parte de una realidad muy compleja a la que las normas jurídicas —y ahí está la perenne cuestión del llamado «transfuguismo»— se muestran hasta el momento incapaces de ofrecer soluciones eficaces.

Cambiar esta situación del parlamentario/concejal individual exigiría la puesta en marcha de una operación compleja de reforma legal/constitucional que afectaría especialmente, como algunos proponen, al sistema electoral, y sin embargo no estoy plenamente seguro de que todo ello redundara en una mejora de la democracia interna de los partidos.

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES

La cuestión no es fácil. Idealmente podría pensarse que una mayor autonomía del parlamentario individual contribuiría a una mayor democracia; sin embargo, tal autonomía podría llevar a desdibujar al partido. También es preciso recordar que las asambleas actuales están configuradas a partir de la existencia de los partidos políticos y el control que estos ejercen sobre los elegidos en sus listas electorales.

Por otra parte, la autonomía ¿obedecería solo a criterios personales o a seguir el programa del partido cuando este lo hubiera abandonado o quizá a apoyar los deseos (de parte) del electorado cuando difirieran de los del partido? En el último caso, peligraría la prohibición de mandato imperativo.

En otro orden de cosas, se apela a la libertad de voto cuando se trata de casos ‘de conciencia’, pero, esos casos se limitan al aborto o cuestiones similares (en general vinculadas a creencias religiosas), pero podría arbitrarse que abarcaran a otras cuestiones sociales que pudieran afectar a la ‘ética’ individual.

Dicho esto, considero que cabría reforzar la posición del parlamentario individual, por una parte, potenciando su presencia en los asuntos más vinculados a su experiencia y, por otra, a través de nuevos instrumentos, como pueden ser las preguntas ciudadanas y la asunción de las mismas (sobre esta cuestión, Elvira, Ascensión: «El control de las Asambleas Autonómicas a través de los ciudadanos», en *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 19, 2007). Ahí se muestra el desconocimiento por parte de los ciudadanos y el desdén de los parlamentarios por esta figura en las asambleas donde se implantó). Un interés de los parlamentarios por este tipo de preguntas formuladas por los ciudadanos llevaría a una mayor relación entre parlamentarios y electores, a la vez de permitir conocer sus intereses. La inclusión reciente en el Reglamento del Parlamento andaluz (art. 114 bis RPAnd) de la posibilidad de que los ciudadanos presenten enmiendas a las proposiciones y a los proyectos de ley, debiendo ser (tras su admisión por la Mesa) asumidas por un grupo parlamentario, iría en la misma línea, si bien este mecanismo presenta mayores dificultades que las preguntas ciudadanas debido a

las técnicas propias del procedimiento legislativo y al desconocimiento que suele existir por parte de la ciudadanía en torno a las iniciativas legislativas salvo que se trate de materias controvertidas o de actualidad. En todos estos casos, conviene ser cautos para que no se conviertan en instrumentos demagógicos o en otro foco de desencanto ciudadano.

El representante político debería reforzar su relación con los electores. Los nuevos medios constituyen instrumentos óptimos para ello: correo electrónico, redes sociales... Sin duda pueden servir como medio para conocer las opiniones, inquietudes, problemas de los electores. No obstante, aquí también hay que tener presente un problema previo consistente en que los ciudadanos desconocen quiénes son sus representantes debido no solo a la capitalización de las elecciones por los cabezas de lista correspondientes (que, por otra parte, se aprecian como figuras lejanas), sino también a la propia forma de cubrir las candidaturas electorales, donde con frecuencia los candidatos no tienen vinculación alguna con la circunscripción por la que se presentan.

Los partidos políticos están abriendo las vías a la participación a través de diversas aplicaciones, lo cual ha de valorarse de manera positiva y es una buena forma de que los partidos y sus cargos y electos conozcan las inquietudes y opiniones de los electores, pero ello no deja de plantear problemas: a) los ciudadanos que utilizan estas vías son una minoría; b) solo las personas con mayor acceso a las nuevas tecnologías lo utilizarán, lo que normalmente supondrá una mayoría en un sector de edad e infrarrepresentación de los más mayores o de personas procedentes de medios con menor acceso a las mismas; c) con frecuencia esos medios se utilizan solo en supuestos que podríamos calificar de álgidos, minusvalorando las opiniones cotidianas; d) al estar canalizados por los partidos políticos habitualmente reflejarán solo las opiniones de los electores de cada partido por lo que las opiniones resultarán sesgadas. Con todo, evidentemente, es mejor una participación que nada, pero los partidos deberán establecer unos filtros y, a su vez, buscar la vía de canalización tanto interna como hacia las instituciones en los que participen, de manera que sea visible la contribución externa para, de este modo, propiciarla.

Buena parte de las cuestiones anteriores quedan bien reflejadas en palabras del periodista Carlos Sánchez: «Lo que la mayoría quiere es volver a creer en la política y en los políticos. Algo que explica la eclosión de nuevas alternativas simplemente por el hecho de que no están contaminadas por el ‘antiguo régimen’ [...] [A]hora el agua está estancada. Y sólo la política puede solucionar un problema político que ayudará a resolver la cuestión económica» (Sánchez, Carlos: «Robespierre al asalto de la Moncloa», diario digital *El Confidencial*, 28 de diciembre de 2014).

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

El refuerzo jurídico de la autonomía de los cargos representativos frente a los grupos y partidos al que pertenecen con la finalidad de dignificar la posi-

ción del parlamentario o del concejal, además de una solución recurrente en cierta doctrina y escasamente concretada en medidas prácticas, se presenta como una de las tareas más delicadas que el Derecho podría abordar. Evidentemente, unos representantes más activos, menos condicionados por la disciplina del grupo en el que se integran y más autónomos en el diseño de su agenda pueden dinamizar la vida del órgano colegiado al que pertenecen. Pero, tienen más posibilidades de entrar en conflicto con la organización política con la que se presentó a las elecciones y con la línea política que aquélla defiende. El riesgo, por lo tanto, se localiza en el hecho de que la norma se convierta en una palanca para la disidencia y una causa para el debilitamiento y el fraccionamiento de los partidos. Ese difícil equilibrio y la negativa experiencia de transfuguismo que ha dejado tras de sí en el ámbito local la aplicación de la doctrina derivada de las SSTC 5/1983 y 10/1983, no hacen muy recomendable una intervención normativa. Por lo tanto, la dinamización de la democracia intrapartidista pasa en esta ocasión por dignificar la figura del cargo público representativo dentro del propio partido desde el proceso de su selección y mientras ejerce sus funciones públicas. La reflexión para este asunto también pasa por la búsqueda de normas adecuadas para la organización y funcionamiento de los partidos.

ANTONIO PORRAS NADALES

La libertad individual del representante no es tanto una garantía sino más bien una prueba o demostración de la existencia de democracia interna; o al menos, de respeto al postulado del mandato representativo, que implica un criterio fundamental de libertad. Por supuesto, en los partidos con representación política tal libertad se canaliza a través de ciertas pautas de disciplina de voto que permiten simplificar posiciones y, en consecuencia, hacer más operativas las tareas de búsqueda de consensos orientados a asegurar la gobernabilidad. No parece que nadie pueda dudar a estas alturas de la consistencia histórica alcanzada por el *Estado de Partidos* (por más que esta categoría nos resulte a veces algo problemática) en términos de simplificación de procesos decisionales a la hora de articularse como voluntad del Estado.

La cuadratura del círculo, es decir, la armonía perfecta entre exigencias de disciplina interna y de respeto a la libre voluntad de los representantes, será, como siempre, inalcanzable. En especial cuando las condiciones que pueden permitir un marco de libertad individual del representante o diputado se conectan con la confusa fenomenología del transfuguismo y sus riesgos implícitos de pura corrupción. Pero en términos generales, la estrategia de demonización del tráfuga corre el riesgo de acabar convirtiéndose en una auténtica pauta inquisidora, capaz de desbordar las coordenadas propias del mandato representativo: y es que, en verdad, no resulta imaginable que los grupos parlamentarios

rios lleguen hasta el punto de funcionar como auténticas unidades militares perfectamente disciplinadas, obedeciendo de forma acrítica e instantánea a la voz de mando.

En este sentido considero que más que «reforzar» la posición del parlamentario individual, lo que habría que hacer es respetarla. Es cierto que a veces la defensa de ciertos principios o valores (como el de la libertad) no puede o no debe contabilizarse en forma de puro cálculo racional e inmediato de costes o beneficios, sino como un valor en sí mismo. Es decir, algo que sirve en general para la consolidación de los soportes inmateriales propios de toda democracia. Aunque también es cierto que, en tiempos de mayorías precarias, el grado de incertidumbre acerca de la opción o decisión libre de un determinado diputado o concejal puede convertirse en una auténtica clave de gobernabilidad (como la experiencia en España nos ha demostrado en más de una ocasión), implicando en consecuencia una activación instantánea de todas las alarmas. Lo que parece que vendría a confirmar, una vez más, la imposibilidad de la cuadratura del círculo.

IGNACIO TORRES MURO

Siempre he creído que el escaño, o el puesto en el Ayuntamiento, «pertenece» al parlamentario o concejal, por más que este haya sido elegido en una lista cerrada y bloqueada, propuesta al electorado por un partido. Cuando se producen discrepancias no sabemos a ciencia cierta quien tiene el apoyo de los ciudadanos. Eso nos lo dirán las siguientes elecciones, y basta con ser pacientes. El tiempo pone a cada uno en su sitio, y certificará quien es el que de verdad conecta con los electores, y en qué medida.

En esto estoy completamente de acuerdo con la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, los partidos son mediadores pero elegimos a determinadas personas, para determinados puestos. Lo único que le faltaba a la «partidocracia» española era que los grupos políticos dispusieran a su antojo de los puestos representativos de todo tipo. Está claro, además, que la posibilidad de que el cargo público deje el partido, y conserve su puesto, favorece el posible debate dentro de las organizaciones, y blinda relativamente las disidencias, lo que oxigena los posibles choques de poder en los partidos políticos.

En cuanto al problema del reforzamiento de la posición del parlamentario individual, suscribo de la cruz a la fecha lo dicho por A. Sánchez Navarro en su momento (*Las minorías en la estructura parlamentaria*, CEC; Madrid, 1995, pp. 50 y ss) en el sentido de que en España es muy necesario empezar a revisar la «grupocracia» propia de nuestras Cortes Generales.

La misma tuvo su sentido, como tantas otras cosas en este problema de los partidos políticos, cuando se trataba de consolidar el sistema, pero es el momento de abrir la mano, y permitir, revisando las normas reglamentarias, que los

parlamentarios individuales adquieran un papel mucho más activo dentro del Parlamento, con una autonomía que refleje la pluralidad interna de los diferentes partidos.

7. *La ley alemana de partidos políticos prevé un sistema estricto de control de cuentas de los partidos (que exige que los partidos discutan el informe de cuentas en la Junta Directa y en el Congreso Federal, y que exige una primera auditoría externa obligatoria, y una segunda si así lo considera el Presidente del Parlamento), ¿le parece que se podía considerar aquí la posibilidad de reforzar los mecanismos de control financiero quizás con medidas similares a estas?*

MANUEL ARAGÓN REYES

Sí. El control financiero público sobre los partidos está muy necesitado de mejora, máxime cuando la mayor parte de los ingresos de éstos provienen de la financiación pública, como ocurre entre nosotros. El sistema de control alemán sobre las finanzas de los partidos podría ser una fórmula a importar, u otras similares que garanticen la transparencia y la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos. Y no sólo porque, como ocurre en España, y ya se ha dicho, gran parte de esos ingresos sean públicos, sino también por la relevancia constitucional de las funciones que los partidos desempeñan, y que legitima ese control estatal aunque conserven la naturaleza de asociaciones privadas.

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

No se trata de reforzar los mecanismos de control financiero de los partidos, porque eso significa que ya existen y la práctica demuestra que en España es un puro artificio. Primero habría que cambiar el sistema de financiación de los partidos tanto en sus fuentes públicas como privadas, sin abrir puertas a la malversación de caudales públicos, como es la financiación de los partidos con la asignación destinada a los grupos parlamentarios, o la espita abierta a través de la subvención a fundaciones creadas por los partidos, por no hablar de las donaciones finalistas encubiertas. Una vez hecho este cambio, habría que establecer sistemas serios de control internos y externos que sean además de eficientes rápidos, cosa que no existe.

También habría que aplicar con carácter general que la disolución de un partido, sea por propia voluntad o por decisión judicial, conlleve un proceso de liquidación patrimonial destinándose el patrimonio neto resultante al Tesoro público para actividades sociales o humanitarias, ya que más del noventa por ciento de la financiación de los partidos es de fuente pública, y la privada es directa o

indirectamente para el mejor cumplimiento de las funciones de naturaleza pública que cumplen los partidos.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Es evidente la necesidad de reforzar estos mecanismos de control y potenciar la capacidad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. No sólo por el fracaso de los actuales instrumentos a la hora de detectar y sancionar los casos de financiación irregular de los partidos en nuestro país. También por el bochornoso comportamiento de unos partidos que se permiten el lujo de incumplir sus propias reglas y lo siguen haciendo impunemente

El propio Tribunal de Cuentas se ha venido quejando de que no cuenta con medios suficientes para realizar un control efectivo. De manera que el control de la actividad económico-financiera de los partidos, que comprende no sólo fiscalización de la legalidad de sus ingresos públicos y privados, sino también la regularidad contable de sus actividades, presenta notorias deficiencias.

El Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses desde la recepción de la documentación exigida, emite un informe sobre su regularidad, haciendo constar cuantas infracciones o prácticas irregulares se hayan observado. Dichos informes con los resultados de la fiscalización, que elabora de forma muy rigurosa, se elevan para su aprobación, si procede, a las Cortes Generales y se publican posteriormente en el BOE, aunque rara vez trascienden y llegan a conocimiento de la opinión pública. Un primer problema es el desfase temporal: el Tribunal examina con algunos años de retraso las cuentas anuales y la contabilidad electoral de las formaciones políticas.

Además, durante mucho tiempo, la capacidad de decisión (de imponer sanciones, por ejemplo) se trasladaba en último término a la Comisión mixta parlamentaria de relaciones con el Tribunal de Cuentas, que como juez y parte adoptaba las resoluciones que estimaba pertinentes. La LOFPP de 2007 endureció el régimen sancionador y reguló el procedimiento para imponer sanciones por el incumplimiento de la normativa aplicable. Pero se quedó a medio camino, porque sólo se habilitaba al Tribunal para proponer sanciones. Con la reforma de 2012 (LO 5/2012), el Tribunal de Cuentas puede acordar directamente la imposición de sanciones pecuniarias al partido político infractor en una serie de supuestos (art. 17).

Siguen sin atenderse algunos de los requerimientos y recomendaciones del Tribunal de Cuentas en su famosa Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, aprobada por el Pleno en 2001, que tras un resumen de las deficiencias observadas en las sucesivas fiscalizaciones recogía numerosas propuestas dirigidas a mejorar y completar la regulación de la actividad económico-financiera de los partidos. El catálogo de deficiencias o prácticas irregulares es extenso: remisión de documentación fuera

de plazo; falta de justificación documental de los gastos; ausencia de un inventario actualizado de bienes; escamoteo de la información requerida, etc. Este comportamiento negligente, poco cuidadoso, no contribuye precisamente a superar la profunda crisis de credibilidad de los partidos políticos. Pero esta falta de colaboración no es sólo imputable a los partidos. La información suministrada por terceros (por entidades bancarias y proveedores, en particular) deja mucho que desear. La ley les impone la obligación de informar de forma detallada de las operaciones formalizadas en relación con las campañas electorales, pero con frecuencia la incumplen. Esta opacidad impide comprobar la veracidad de los datos suministrados y conocer si se trata de facturas reales o han sido inventadas o infladas por los partidos. El incumplimiento salía gratis.

Hay que consignar, no obstante, algunos avances. Por un lado, la Ley de 2012 impone a los partidos la obligación de someter sus cuentas a una auditoría interna y de trasladar los resultados al Tribunal de Cuentas para su control. Por otro, la Ley de 2007, en su DT 2^a, salió al paso de una práctica lamentablemente muy extendida, la cancelación o condonación encubierta de deudas contraídas con entidades financieras («Los partidos políticos podrán llegar a acuerdos respecto de las condiciones de la deuda que mantengan con entidades de crédito. Dichos acuerdos serán los admitidos según los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual entre las partes... De tales acuerdos se dará cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España»). Año tras año el Tribunal de Cuentas había denunciado la existencia de condonaciones parciales de las deudas a través de acuerdos de renegociación entre partidos y entidades bancarias, que, en puridad, constituían ingresos extraordinarios de los partidos que se situaban fuera del marco establecido en la LOFPP. Fue una medida positiva, pero insuficiente, porque la norma era muy laxa a la hora de regular los acuerdos de renegociación de las deudas y no incluía ningún límite al endeudamiento de los partidos. La reforma de 2012 dio un paso más en el control de estas operaciones que tantas suspicacias generan al disponer que ninguna entidad de crédito podrá condonar a un partido político más de 100.000 euros al año de deuda.

Pero habrá que esperar a la aprobación del proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, que se está tramitando en estos momentos en las Cortes, para desterrar definitivamente esta práctica. Además de incluir un paquete de medidas que potencian la transparencia y la publicidad de cuentas y balances, el proyecto prohíbe las donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas (que son bien modestas en nuestro país) y las condonaciones de deuda por las entidades de crédito (esto es, la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado).

Este proyecto contiene algunas otras medidas que van la buena dirección. Para mejorar la eficacia del control que ejerce, el Tribunal de Cuentas podrá exigir la colaboración de todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, y

en particular las entidades de crédito, que estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes les solicite. El incumplimiento de los requerimientos del Tribunal podrá suponer la aplicación de multas coercitivas y se pondrá en conocimiento de las Cortes Generales. En el terreno de la transparencia, los partidos estarán obligados a publicar en su página web, como mucho un mes después de la fecha de envío al Tribunal de Cuentas —antes que en la ley vigente— los datos más relevantes de su contabilidad y de los créditos pendientes de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones y legados de importe superior a 50.000 euros, con referencia concreta a la identidad del donante o legatario, de manera que los ciudadanos podrán saber quiénes son los donantes más importantes. En la actualidad, la lista de donantes no es pública, solo se comunica al Tribunal de Cuentas. Además, los partidos deberán publicar en su web los informes del Tribunal de Cuentas en un plazo máximo de 15 días

El proyecto también regula la figura del responsable de la gestión económico-financiera del partido, que comparecerá ante el Parlamento cuando el Tribunal de Cuentas emita sus informes. Y obligará a todos los partidos inscritos en el Registro a remitir sus cuentas anuales debidamente formalizadas al Tribunal de Cuentas antes del 31 de marzo del año siguiente y a aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación, en el marco establecido por la Disposición Adicional duodécima («Los procedimientos de contratación de los partidos políticos deberán ajustarse a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación»).

Parece que por fin se coge el toro por los cuernos y se toma en serio este asunto, que se venía soslayando con la complicidad de unos y otros. En todo caso, lo primero que tienen que hacer los partidos es ajustar sus gastos a los ingresos obtenidos lícitamente y no vivir por encima de sus posibilidades. Las cuentas tienen que cuadrar. Los partidos son incapaces de incrementar el número de cotizantes o la cuantía de las contribuciones privadas, pero como beneficiarios de las subvenciones públicas su apetito es insaciable. El erario público no puede ser un pozo sin fondo: hay que limitar la ya generosa financiación pública. Una limitación efectiva y verificable de los gastos (sobre todo de los desorbitados gastos electorales) ayudaría a que los partidos no sucumbieran a la tentación, al parecer irresistible, de financiarse «bajo cuerda». No es lógico que puedan endeudarse sin límite alguno, de forma insostenible a medio plazo, cuando el propio Estado no puede hacerlo por encima de ciertos límites y los ciudadanos no tenemos más remedio que administrar con sumo cuidado nuestros ingresos.

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Entiendo que reformar el sistema de financiación de los partidos políticos en España, a la vista de las prácticas de algunos partidos y de las fallas de efectividad de la normativa de desarrollo (primero la LO 3/1987 y después la vigente LO

8/2007), resulta una tarea ineludible, sobre todo —pero no exclusivamente— en lo relativo al refuerzo de los mecanismos de control.

Entrando en el aspecto central que plantea la pregunta, esto es, la posibilidad de reforzar los mecanismos de control de la financiación de los partidos en un sentido semejante a la legislación alemana, mi respuesta es radicalmente positiva. Uno de los factores más determinantes de los episodios de corrupción habidos en España ha sido precisamente la financiación de los partidos y la inoperancia del sistema de control de sus ingresos y gastos. Y la corrupción está produciendo altos índices de desafección ciudadana respecto al sistema democrático y sus instituciones, lo que aconseja intervenir con urgencia y con intensidad en estos aspectos.

La ley sobre partidos políticos de Alemania, con reglas claras, detalladas y exigentes, contrasta con la parquedad del Título V de nuestra LOPP, por lo que supone una buena fuente de inspiración para la adopción de medidas similares en España que permitan una rigurosa y transparente rendición pública de cuentas por los partidos. Tiene particular interés que no se deje en manos de los partidos «prever un sistema de control interno», como hace nuestra ley, sino que se establezca imperativamente cómo debe procederse para llevar a cabo el control público de cuentas, regulándose al detalle la forma en la que éstas deben realizarse, los *items* que deben contener para homogeneizar y clarificar el control, permitiendo la comparación, y, entre otros aspectos, sobre todo, un proceso de verificación muy estricto para la determinación de los recursos públicos que el partido tiene derecho a percibir.

En concreto y en líneas generales, al final del ejercicio económico anual el Comité Ejecutivo del partido de los correspondientes niveles, debe dar cuenta públicamente acerca del origen y uso de los recursos mediante un informe que debe ser discutido en su seno, firmado y certificado por su presidente y un miembro del Comité responsable de los asuntos financieros elegido por la convención del partido o por un órgano responsable de estas mismas materias. Tal informe tiene que ser auditado por un censor de cuentas y después remitido al Presidente del Bundestag, que le dará publicidad, siendo después remitido para su debate en la siguiente convención nacional del partido. Sigue un proceso de verificación por el Presidente del Bundestag del informe sobre las cuentas del partido y si éste tiene concreta evidencia de la falta de veracidad de alguna información en él contenida, dará al partido la oportunidad de ofrecer las explicaciones correspondientes, pudiendo requerir la confirmación del auditor sobre la corrección de las mismas, con la posibilidad de que haya una ulterior comprobación por un censor comisionado al efecto por el Presidente del Bundestag en el caso de que no hayan quedado despejadas las antedichas evidencias. En este proceso el partido tiene la obligación de dar libre acceso a los documentos que le sean requeridos para que puedan ser inspeccionados en la auditoría. A la conclusión del procedimiento el Presidente del Bundestag notificará los reparos e inexactitudes en el estado de cuentas, su alcance y las normas que han sido infringidas. El partido tiene la obligación de corregir y volver a remitir el estado de cuentas, que debe ser con-

firmado y certificado por una firma auditora de cuentas, procediéndose a su publicación como documento del Bundestag. Si un partido no ha entregado el informe de cuentas antes el 31 de Diciembre del año siguiente pierde el derecho a percibir recursos públicos.

Complementariamente, el Presidente del Bundestag deberá informar cada dos años sobre la evolución de la financiación de los partidos y sobre los informes remitidos por los mismos, así como realizar un breve informe anual sobre los ingresos, gastos y recursos de los partidos. Estos informes deben publicarse como documentos del Bundestag.

A la vista de esta regulación es claro que podría constituir una fuente de inspiración para que en España se refuercen legalmente los mecanismos de control financiero de los partidos estableciendo normas más precisas que las existentes, con procedimientos de publicidad y transparencia, control y rendición de cuentas tanto internos como externos, además de mejorar los elementos del control a realizar por el Tribunal de Cuentas. Homogeneizar y reforzar los procedimientos de control es la única garantía de que la financiación de los partidos dejará de ser un problema de la magnitud que ha alcanzado en España.

Entiendo también que si en algún momento pudiera lograrse el consenso suficiente para emprender la amplia e intensa reforma constitucional que considero necesaria —¿melancólica aspiración?—, podría ser muy oportuno incluir en un nuevo apartado del artículo 6 la obligación de los partidos de dar cuenta periódica y pública de su patrimonio y de la procedencia y uso de sus recursos, así como establecer que la formalización de reparos a sus cuentas anuales por el Tribunal de Cuentas conllevaría la imposibilidad de recibir cualquier tipo de financiación hasta que los reparos sean subsanados.

Pero los problemas relativos a la financiación de los partidos no acaban aquí. Habría que prestar atención a algunas otras cuestiones relativas al trato desigual que reciben las formaciones políticas, a lo que me referiré en la respuesta a la siguiente pregunta. También sería necesario, tal como parece estar ya consensuado, que se prohíban en todo caso en la ley las todavía hoy aceptadas condonaciones de deuda de los partidos políticos por las entidades de crédito. Igualmente entiendo que la prohibición de donaciones por parte de personas jurídicas contribuiría a erradicar prácticas irregulares de financiación de los partidos.

De otro lado, debería prohibirse que las fundaciones vinculadas a partidos puedan recibir directa o indirectamente fondos procedentes de empresas contratantes con las Administraciones públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público, o de aquellas otras pertenecientes al mismo grupo o que estén mayoritariamente participadas por aquellas, o de sus fundaciones. También sería procedente limitar las donaciones privadas a esta clase de fundaciones estableciendo un máximo, saliendo de esta manera al paso de que desde la entrada en vigor de la reforma de la disposición adicional séptima de la LO 8/2007 (llevada a cabo por la LO 5/2012, de 22 de octubre) sea posible donar dinero sin límite a las fundaciones de los partidos políticos. En general, las rela-

ciones de este tipo de fundaciones con los partidos políticos, hoy todavía muy opacas, deberían ser reguladas de tal modo que hubiera total transparencia y no existiera ninguna posibilidad, por esta vía, de financiación alternativa e indirecta para los partidos.

Finalmente, considero que debería establecerse y clarificarse la separación de los ingresos de los Grupos parlamentarios respecto de los del partido político, haciendo posible la autonomía financiera de aquellos para el ejercicio de sus funciones parlamentarias, a las que han de estar destinadas las subvenciones de los grupos. Esto reforzaría, sin duda, a los grupos parlamentarios e incidiría igualmente en la calidad del sistema político.

ANA CARMONA CONTRERAS

Los mecanismos de control financiero de los partidos políticos en España no presentan un grado de intensidad similar al que existe en el caso alemán, mostrando una serie de debilidades que lastran su eficacia desde un punto de vista sustancial. Es cierto que se han dado importantes pasos en materia de reforzamiento de tales mecanismos, destacando de manera particular la obligación, introducida por la Ley Orgánica 5/2012, de que los partidos sometan sus cuentas a una auditoría interna y sus resultados se presenten ante el Tribunal de Cuentas para su control. Precisamente en esta senda de potenciación de los instrumentos de fiscalización, así como de paulatino fortalecimiento de la transparencia, el ya aludido proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos crea la figura del responsable de la gestión económico-financiera que, entre otras funciones, asume las de elaborar las cuentas anuales del partido y presentarlas ante el Tribunal de Cuentas. Con respecto a dichas cuentas se produce un importante avance, ya que se introduce una fecha límite para su presentación: «antes del 30 de junio del año siguiente al que aquellas se refieran». Debe valorarse también positivamente el establecimiento de una ulterior vía de control externo que se atribuye a la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, habilitándola para solicitar, en el plazo de dos meses desde la aprobación del informe de fiscalización por parte de éste, la comparecencia del responsable de gestión económico-financiera de los partidos que hayan recibido subvenciones electorales «para que informe sobre las infracciones o prácticas irregulares que en su caso se hayan observado por el órgano fiscalizador» (nuevo artículo 16 bis).

A pesar de lo positivo de tales avances, sin embargo, el sistema de control financiero de los partidos en España no ha previsto otros elementos de fiscalización externa. Se ha desaprovechado así la ocasión que brinda esta nueva ley para hacerse eco de la indicación contenida en el Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España (mayo 2009, Tercera Ronda) emitido por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO),

creado en el seno del Consejo de Europa, con respecto a la posibilidad de complementar las auditorías internas realizadas por los partidos con otras de carácter independiente, a fin de reforzar la disciplina financiera de los mismos (párrafo 77). La competencia fiscalizadora sigue, por lo tanto, atribuida exclusivamente al Tribunal de Cuentas y a sus homólogos autonómicos. La magnitud de la función encomendada, empero, no cuenta con unos recursos financieros y humanos adecuados. Como el mismo Informe GRECO ya mencionado se encarga de denunciar, la patente escasez de medios que presenta dicha institución debería paliarse en aras de crear unas «mejores condiciones para realizar de forma eficaz sus tareas de control y ejecución en relación con la financiación política» (párrafo 79). De igual forma, desde la óptica de los instrumentos de acción con que cuenta el Tribunal de Cuentas, el diagnóstico de la situación no resulta plenamente satisfactorio y ello a pesar del reforzamiento que éstos han experimentado, sobre todo, en el terreno de las competencias de ejecución y en la atribución de potestad sancionadora. El punto fundamental a resaltar es que, a pesar del incremento de las exigencias de transparencia sobre las cuentas de los partidos, el margen de actuación fiscalizadora sigue estando constreñido por los datos remitidos por los partidos. Y si bien es cierto que el Tribunal puede requerir informaciones ulteriores (que de no ser atendidas por los partidos dará lugar a multas coercitivas, según lo dispuesto por la nueva redacción del artículo 7.3 LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de cuentas), no lo es menos que no se reconocen al mismo facultades de investigación o de naturaleza instructoria.

A la luz de la situación existente y teniendo en cuenta las líneas de acción propuestas por la reforma legislativa en curso parece obvio que el ordenamiento español no apuesta por incorporar decididas medidas de reforzamiento del control externo de la gestión financiera de los partidos. Se mejora sobre lo existente, pero no se produce un cambio de modelo que aproxime ni de lejos el sistema español al que se encuentra vigente en Alemania.

MANUEL CONTRERAS CASADO

Se responde de forma conjunta a las cuestiones 7 y 8.

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES

Un mayor control financiero de los partidos políticos sería capital, entre otras muchas cosas, para recuperar una mayor confianza por parte de los ciudadanos y, por supuesto, para evitar muchas de las corruptelas existentes. En este sentido, los días 5 y 6 de enero recogía la prensa que el Fiscal del Tribunal de Cuentas encontraba delitos en casi todos los partidos desde cantidades entregadas a fundaciones sin suficiente justificación a falsedad documental o condonaciones de deuda por

parte de entidades bancarias. El Tribunal de Cuentas señalaba también los problemas de fiscalización del dinero recibido vía *crowdfunding* (véase, por ejemplo, *El País*, 5 y 6 de enero de 2015.). Las irregularidades en torno a la financiación no son, pues, un hecho aislado, ni patrimonio de una sola fuerza política.

Los partidos políticos reciben sustanciales ayudas del Estado y además cuentan otras fuentes de financiación, las cuales suelen contemplarse con sospecha, pues pueden convertirse en un medio de influencia, no ya en el partido, sino en los representantes o cargos públicos procedente del correspondiente partido. Las limitaciones y cautelas impuestas en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (arts. 4 y 5) no parecen suficientes: (i) si la donación proviene de una empresa que no esté vigente un contrato con las administraciones públicas; (ii) que no superen los 100.000 euros anuales; (iii) que se abonen en cuentas bancarias destinadas exclusivamente a ese fin. Estas medidas, no impiden que las empresas puedan pretender un contrato futuro (y que esa sea precisamente la finalidad de la donación), ni que el dinero se reciba a través de una caja *b*). Los hechos lo han demostrado.

La ley prescribe la auditoría interna y además la fiscalización obligatoria por parte del Tribunal de Cuentas. Sería conveniente que la primera la llevara a cabo una empresa auditora (si bien la labor de estas empresas también ha sido puesta en entredicho en los últimos años). Con respecto al segundo, la institución también ha sido muy contestada en los últimos tiempos y, en cualquier caso, debería llevar a cabo su labor con mayor celeridad y no con los largos retrasos habituales.

El Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, presentado en febrero de 2014, pretende introducir unos mayores controles tras los escándalos surgidos en los últimos años. En él se prescribe un mayor control en el pago de las subvenciones a los partidos por parte de cualquier administración pública y la exigencia de que para cobrarlas los partidos hayan cumplido con todas sus obligaciones fiscales (art. 3.6, 7, 8 y 9). Por otra parte, se suprime la referencia a aportaciones de simpatizantes de entre las aportaciones de afiliados (art. 2.2 a) y art. 4.1), por lo que esas aportaciones tendrán la consideración de donaciones privadas y las limitaciones propias de ellas, incluida (como novedad) la de que tampoco podrán ser parte de un contrato con el sector público (art. 4.2 a), lo cual intensifica el control, por lo que la valoración ha de ser positiva. Así mismo se suprime la posibilidad de recibir donaciones de personas jurídicas (art. 4.2 y art. 5). El partido deberá comunicar al Tribunal de Cuentas las cuentas bancarias destinadas a recibir las aportaciones de donaciones privadas —siempre con identificación del donante y sin que pueda superar una cantidad establecida— y las entidades bancarias anualmente deberán informar a dicho Tribunal de las donaciones efectuadas (art. 4.2 b), y se deberán comunicar por el partido, una vez aceptadas, todas las donaciones superiores a 50.000 euros

(art. 5.4). Las entidades de crédito no podrán efectuar condonaciones de deuda de los partidos ni total ni parcial (art. 4.4). Otra novedad consiste en la obligación por parte de los partidos políticos de publicar en su página *web* su balance de cuentas y el informe del Tribunal de Cuentas (art. 14.8 y 9). Se incluye un nuevo artículo (art. 14 bis) en el que se recogen las exigencias y deberes del responsable de la gestión económico-financiera, subrayándose en primer lugar el requisito de la 'honorabilidad'. De igual modo, al control por parte del Tribunal de Cuentas se añade el control por parte de las Cortes Generales (art. 16 bis). Las infracciones previstas se desglosan en graves y muy graves (art. 17), teniendo esta última consideración las que se deriven de incumplimientos relativos al régimen de las donaciones o la superación de los gastos electorales previstos en la LOREG; un nuevo artículo (17 bis) recoge las sanciones previstas. Las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos políticos tendrán el mismo régimen de control que estos (Disp. Adic. Séptima. 2), a la vez que se incluye la exigencia de que aquellas se inscriban en el Registro de partidos políticos y con independencia de su inscripción en el registro correspondiente (Nueva Disp. Adic. Cuarta Ley de Partidos Políticos); estas medidas dificultarán la posibilidad tantas veces utilizada de financiar el partido a través de sus fundaciones. Todos estos cambios (de aprobarse) están encaminados a lograr un mayor control y transparencia de los partidos políticos y a evitar situaciones como las aparecidas en los últimos años; no obstante, esas medidas solo cobrarán fuerza en la medida, primero, en que los partidos políticos las acaten y, segundo, en que los mecanismos de control muestren su eficacia, cumpliendo con rigor y con prontitud las obligaciones impuestas.

Por otra parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno incluye entre sus prácticas a los partidos políticos (art. 3 a)) y se incluye dentro de la categoría «personas con responsabilidad pública», entre otras, a los «cargos de alta dirección» en los partidos políticos (art. 14.1 c)). Sin embargo, en cuanto a la información que estarán obligados a publicar se limita a las subvenciones o ayudas públicas concedidas con indicación de importe y objetivo o finalidad, y los contratos o convenios que realicen con Administraciones públicas (art. 8)

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

La suficiencia y el control de la financiación de los partidos continúa siendo uno de los problemas graves del régimen jurídico de los partidos en España; de hecho, la legislación ha ido en este campo a remolque de la realidad. La financiación ilegal ha encontrado resquicios para reproducirse y los mecanismos de control intrapartidistas y heterónomos se han mostrados insuficientes tanto para evitarla, como, para algo más simple, conocer la realidad económica de cada partido en un tiempo razonable. Cualquier aumento de los sistemas de control puede ser beneficioso, especialmente si se garantiza a los afiliados y a los órganos no finan-

cieros del propio partido el acceso y el conocimiento de las cuentas. Por lo tanto, tan importante como su diseño, es que se garantice su cumplimiento, si fuese necesario, incluso disponiendo acciones a disposición de los afiliados que les permitan requerir a los órganos competentes la información financiera real y puesta al día o forzar debates orgánicos sobre la misma.

Y, sobre el control externo, resulta conocido el fracaso del control de los balances de los partidos por parte de organismos públicos como el Tribunal de Cuentas, lo que debe considerarse escandaloso en la medida que el grueso de la financiación partidista procede de fondos públicos. Así que cualquier vía que se explore en esa dirección debe considerarse bienvenida.

ANTONIO PORRAS NADALES

El reforzamiento de las medidas de control financiero se configura sin duda como una de las principales vías pendientes para asegurar un mayor grado de control, no ya de los partidos, sino en general de todo el sistema.

La discusión de los informes de cuentas constituye una de las arenas fundamentales donde se desenvuelven los numerosos problemas y deficiencias propios del control contable, así como las posibilidades posteriores de una potencial imputación. Es decir, se trata de un tipo de control que podría llegar a desembocar eventualmente más allá de los puros errores contables para alcanzar a otros ámbitos. Pero sin que ello implique de forma automática y necesaria la puesta en marcha de la guillotina: es decir, el riesgo de caer en una oleada de criminalización difusa y generalizada bajo la gran excusa de la corrupción y el subsiguiente desbordamiento del circuito de control penal. Pues la lógica de la acusación penal, cuando se somete al doble estímulo de la esfera mediática y el impacto de los llamados «jueces estrella», puede terminar convirtiéndose en un auténtico tsunami que vendrá a salpicar, con un riesgo de criminalización generalizada, a toda la clase política. La hipótesis de que los jueces se conviertan en una suerte de vengadores justicieros dispuestos a satisfacer la sed de sangre de las masas, constituye una posibilidad que debería ser excluida por definición en todo Estado de Derecho.

Pero el verdadero problema no reside ciertamente en la puesta en marcha en última instancia del circuito de control judicial penal, sino en la ineficiencia de los múltiples circuitos de control que deben existir con anterioridad, impidiendo con suficiente antelación que mecanismos y procesos difusos de corrupción se establezcan o se generalicen al cabo del tiempo.

En este sentido el control contable constituye probablemente un sector al cual durante largo tiempo no hemos conseguido priorizar adecuadamente, tanto en relación con los partidos como con las instituciones públicas en general. Y así, los órganos de control externo y el propio mecanismo de las auditorías se han acabado convirtiendo en esferas débiles, escasamente críticas y a veces relativamente evanescentes, que con frecuencia utilizan pautas de control caracterizadas

por su excesiva suavidad o complacencia, hasta correr el riesgo de convertirse incluso en meras resonancias de la voz de su amo. Un fenómeno que, por cierto, afecta casi por igual al ámbito público y al privado.

En este caso el problema se sitúa normalmente en términos de focalización: o sea, nos preocupamos del control de las cuentas de los partidos políticos, pero no del control de las ramificaciones o excrescencias que pueden surgir alrededor de los mismos: es decir, del amplio y complejo sistema de links o de redes (virtuosas o viciosas) que pueden tejerse en su entorno. En este sentido, sucede de entrada que habitualmente todo sistema de control de cuentas de los partidos opera siempre sobre el sector A, mientras que la contabilidad en B, si existe como tal, se esconderá en alguna nube y, en consecuencia, no será visualizable ni controlable.

Desde esta perspectiva problemática, cabría afirmar en primer lugar que el reforzamiento del control sobre los partidos podría llegar a hacerse inútil si paralelamente no se incrementa el control sobre las instituciones financieras que les sirven de apoyo, es decir, sobre los bancos. Y ya sabemos las dificultades que implica esta tarea, en un sector que tradicionalmente se viene considerando plenamente dispuesto a volar por libre en el proceloso mundo del universo globalizado. A cualquiera le puede llegar a parecer razonable que un determinado partido tenga una cuenta en Suiza o en las Islas Caimán, utilizando para ello los instrumentos de cobertura que las propias instituciones bancarias están dispuestas a ofrecerle, mediante el uso de la llamada ingeniería financiera.

Por otra parte, parece evidente que toda tarea de control puede focalizarse sobre un determinado partido, pero resulta más difícil proyectarla sobre las concesiones que realizan las administraciones bajo el control político de ese partido: puesto que, al fin y al cabo, las administraciones son en principio instancias autónomas o neutrales, teóricamente ajenas a la propia esfera político-partidista, y están sometidas a sus propios protocolos de control. Aunque la presunción de tal autonomía es algo que, en un Estado de Partidos, no debería aceptarse sin más.

Tradicionalmente se ha entendido que este problema podría abordarse de forma adecuada mediante una legislación administrativa especialmente rigurosa, encargada de regular la contratación pública. Pero en la práctica resulta que a veces que ese rigor se convierte en un obstáculo para el funcionamiento eficiente de ciertas organizaciones públicas que requieren celeridad, flexibilidad y operatividad. Por otra parte, parece evidente que las relaciones que se establecen desde una determinada esfera pública que debe contratar con empresas privadas no pueden abordarse ni desde la ingenua neutralidad de considerar a los circuitos privados como espacios de competitividad o de concurrencia transparente y perfecta, ni desde el puro y estricto amiguismo. Probablemente ésta sea una de las áreas donde los circuitos de visualización, transparencia y control de las esferas públicas sean más esenciales; ya que cuando, al final, determinadas informaciones acaban siendo filtradas por los medios de comunicación o el llamado periodismo de investigación, resulta natural que sean procesadas selectivamente para ofrecer sus perfiles más espectaculares y caricaturescos, es decir aquellos que son socialmente más rechazables.

Tratar de cruzar ambos circuitos (es decir, el que conecta al partido con las administraciones públicas por una parte, y el que conecta a las administraciones públicas con empresas privadas por otra) exige seguramente una tarea de investigación absolutamente cíclopea, donde los factores de causalidad o de interconexión directa entre ambos difícilmente pueden visualizarse y, mucho menos, imputarse. Y esa complejidad se multiplica cuando entra en la escena el tercer vector, que viene a conectar a los anteriores para formar el perfecto triángulo perverso: o sea, el de las relaciones entre las propias empresas y los partidos. Algo que resulta particularmente decisivo cuando sucede que algunas de tales empresas han sido en realidad creadas por ciertos empresarios «singulares»; es decir, por militantes o exdirigentes de los propios partidos. En tal caso, podríamos decir que el diseño del circuito perverso queda perfectamente cerrado.

Aunque debemos recordar que, en tales supuestos, se trata siempre de responsabilidades compartidas entre los propios partidos (o sus esferas más o menos «satélites») y las administraciones públicas. Las deficiencias de control serían pues, en principio, imputables a ambas. Aunque sin duda resultan más lamentables en la esfera pública de la administración afectada: una esfera donde a veces no sólo pueden existir negligencias o corruptelas, sino igualmente decisiones adoptadas por las esferas políticas superiores, orientadas a «relajar» los circuitos de control con el falso argumento de acelerar o agilizar los instrumentos de respuesta pública. Sería el escenario de la *tormenta perfecta* como la que está sacudiendo desde hace tiempo a la Junta de Andalucía.

Parece en definitiva que la «cultura» del control ha sufrido un considerable retraso histórico en nuestro país y que, seguramente más preocupados por visualizar los efectos o consecuencias finales de toda acción pública, nos hemos olvidado de que cualquier uso del dinero público debe responder a unos circuitos de «*accountability*» que tienen que estar presentes en todas y cada una de las instancias de gasto, y no ya en la pura «rendición de cuentas» a posteriori. Es probable que sea nuestra visión algo arcaica y «napoleónica» del Estado de Derecho, la que nos ha impulsado hacia el mantenimiento de unos sistemas tradicionales de control, de carácter centralizado, y pensados o diseñados para actuar a posteriori. Pero las claves evolutivas de los modernos sistemas intervencionistas parecen exigir más bien lo contrario: o sea, el diseño de unos sistemas de control disperso capaces de operar de forma simultánea a las propias decisiones de gasto. Algo que no puede resultar extraño ni lejano teniendo en cuenta el nivel de disponibilidad tecnológica con el que cuenta en la actualidad el sector público.

IGNACIO TORRES MURO

Mi estancia en Alemania, en los años noventa del siglo pasado, me convenció de que tampoco allí atan los perros con longanizas. Hay corrupción, y los escándalos relacionados con el dinero, y la política, son también frecuentes.

No en vano existe en el idioma la palabra «Vetterwirtschaft» (nepotismo, amigocracia, yernocracia, según Slaby, Grossmann, e Illig; y «preferir a conocidos, y amigos, cuando deben concederse puestos y ventajas», según el Langenscheidts), que algo reflejará, como es lógico.

Suelo citar, en estos casos, a Hans-Peter Schneider, que, tras participar en varias comisiones nombradas por el Presidente Federal para resolver el problema de la corrupción en las cuentas de los partidos, escribió, en 1995, que «las necesidades financieras de los partidos tienden a ser infinitas... de ello resulta un hambre de dinero permanente y creciente... que les mueve a idear métodos innovadores y cada vez más refinados para eludir cualquier normativa legal de carácter restrictivo... no existe ninguna traba legal que no pueda romperse» («Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos», *Revista de las Cortes Generales*, nº 36, 1995).

Dicho esto, los mecanismos establecidos por la Ley Alemana de Partidos (conocida como *Gesetz über die politische Parteien, Parteiengesetz. o PartG*) parecen bastante elementales, y le dan muchos poderes al Presidente del Bundestag (arts 23.4 y 23a.1), que es, al fin y al cabo, un cargo político.

Hay que recordar que la presidencia de la formación debe dar un informe de cuentas «según su mejor conocimiento y en plena responsabilidad» (art. 23.1), y que el mismo debe ser sometido a un censor jurado (art. 23.2) —también en Austria es preciso presentar un Rechenschaftbericht, según el art. 5 de su ley de partidos. Ver Bussjäger, op. cit., p. 647—. Las normas son muy detalladas (arts. 23 a 31), pero no van más allá de establecer cautelas, que no creo que acaben con la financiación «en negro» de los partidos alemanes, porque este, también en la RFA, es un problema de prácticas muy arraigadas que se mueve no contra, sino al margen del derecho, como, por otra parte, sucede en todos los países.

La importación a España de las reglas de la PartG debe hacerse, por tanto, con un sano escepticismo, sobre todo cuando nuestras situaciones son de robo, poco menos que a mano armada, por parte de determinados individuos. O de hurto, si queremos ser más finos. Reflejo, en todo caso, de una cloaca que nos va a costar mucho tiempo limpiar adecuadamente.

8. *¿Piensa que, una vez creado un partido político existen suficientes medidas que aseguren que puede competir en igualdad de condiciones con los demás?*

MANUEL ARAGÓN REYES

La actual situación no creo que genere una radical desigualdad para competir electoralmente, pero sería conveniente introducir algunas reformas para fomentar una mayor igualdad en relación con los nuevos partidos recién constituidos, en comparación con los que ya habían adquirido representación, de tal manera que

las subvenciones públicas y los espacios gratuitos en medios de comunicación durante la campaña electoral se basen más en la extensión territorial de las candidaturas presentadas que en los puestos representativos que ya se hubieran obtenido en elecciones anteriores.

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

A la vista de la legislación la respuesta es un no rotundo. La igualdad de armas no existen cuando la financiación pública en metálico o en especie (espacios electorales gratuitos) se realiza en función del éxito electoral precedente que haya tenido el partido y este éxito se mide en primer lugar por la obtención de puestos de representación y, sólo cumplida esta condición, por los votos obtenidos en la circunscripción en la que se consiguió el puesto o puestos de representación. El sistema electoral amplifica el efecto desigualador de este criterio de financiación, ya que favorece la sobrerrepresentación de los partidos grandes y perjudica de manera notable a los partidos pequeños de ámbito nacional, que están infrarrepresentados. Este efecto amplificador se expande por su repercusión en la desigual financiación anual de los partidos y de los grupos parlamentarios y porque el criterio se aplica en todos los ámbitos, estatal, autonómico y local.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Rotundamente no. No «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» en igualdad de condiciones. Son muchas las trabas que restringen el libre acceso (barreras de entrada a nuevos partidos) y la libre competencia en ese ámbito (la analogía con la libertad de mercado es inevitable). No me voy a detener en las más conocidas, la desigualdad tanto en la distribución de escaños entre las provincias (la asignación de dos escaños fijos por provincia con independencia de la población da como resultado la existencia de provincias sobrerrepresentadas y de otras que presentan déficit de representación), como en la asignación de escaños a las candidaturas. La aplicación de la fórmula D'Hondt en circunscripciones por lo general pequeñas explica que los dos grandes partidos se hayan visto sobrerrepresentados en las sucesivas elecciones generales, obteniendo un número de escaños mayor al porcentaje de votos obtenidos. La otra cara de la moneda ha sido la infrarrepresentación de los demás partidos de ámbito nacional, fuertemente penalizados. Estas desviaciones de la proporcionalidad relativizan seriamente la garantía constitucional del voto igual, del voto de igual valor.

Pero el principio de igualdad de oportunidades se proyecta también en otros terrenos. Así, si no se atenúa de algún modo la natural desigualdad de recursos económicos entre los partidos que compiten en elecciones, el pluralismo político quedaría herido de muerte y la competición electoral adulterada. La completa

liberalización del régimen de financiación favorecería a los sectores más pudientes, a los partidos que representan preferentemente sus intereses, que siempre contarán con una financiación privada, o con la posibilidad de obtener créditos.

Para conjurar ambos riesgos, dependencia de los poderes económicos y desigualdad, y garantizar la suficiencia de los recursos puestos a disposición de los partidos (su viabilidad económica), se ha acudido en la inmensa mayoría de los países a la financiación pública estatal. Es una medida coherente con el papel institucional que juegan los partidos y las funciones de interés general que desempeñan, una suerte de reconocimiento de su contribución al funcionamiento del sistema político.

Cabe preguntarse si el sistema aplicado en España garantiza realmente el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos, si cumple esa finalidad compensatoria dirigida a corregir las desigualdades de facto y neutralizar la influencia del dinero en la competición. La respuesta no puede ser positiva: este modelo en el que se reservan las subvenciones a partidos con representación parlamentaria encierra un tratamiento discriminatorio que beneficia a los partidos ya instalados y perjudica a los partidos minoritarios, extraparlamentarios, o que irrumpen por primera vez en la escena política. Habría que buscar una fórmula más equilibrada: en otros ordenamientos, como el alemán o el francés, se exige un porcentaje mínimo de votos para acceder a la financiación pública (0.5% en Alemania), pero no se limita a los partidos parlamentarios.

Pero si las condiciones de acceso a la financiación pública resultan ya dudosamente compatibles con el principio de igualdad de oportunidades, los criterios que se aplican para repartir las cantidades asignadas en concepto de subvenciones por gastos electorales refuerzan aún más las ventajas de los grandes partidos respecto a los pequeños; en efecto, el reparto en función de los votos obtenidos se ve desnaturalizado por la limitación que establece el artículo 175.1 LOREG, que dispone que se computen y retribuyan únicamente los votos obtenidos en las circunscripciones en las que se han logrado escaños y no la totalidad de los votos obtenidos, lo que resulta especialmente perjudicial para los partidos minoritarios de carácter nacional ya penalizados en el reparto de escaños por la dispersión de sus votos por todo el territorio.

En estas condiciones, es muy difícil que surjan nuevos actores políticos que pongan en peligro el statu quo existente. Sin embargo, y contra todo pronóstico, la profunda crisis del sistema representativo amenaza con liquidar un modelo bipartidista (atenuado por la presencia en las Cortes de los grupos nacionalistas) que parecía firme, indestructible. Estamos asistiendo a su desmoronamiento. Pese a todas las trabas, han irrumpido en escena nuevos partidos que pueden ganar incluso las próximas elecciones. La volatilidad es extrema, pero todo apunta a un cambio de ciclo político. Nadie lo habría imaginado siquiera hace solamente un año. Este tsunami inesperado desmiente la tesis de que el sistema es un coto cerrado que no permite cambios. A fin de cuentas, es la gente la que decide con su voto.

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Dejamos de lado en esta respuesta elementos que pueden afectar a la expresión proporcional del pluralismo realmente existente y a la igualdad del valor del voto como consecuencia de las conocidas dificultades que puedan tener nuevas formaciones políticas para alcanzar representación debido a la barrera electoral y al tamaño de las circunscripciones combinado con el tamaño de las Cámaras parlamentarias.

Hecha esta aclaración, considero que no existen en nuestro sistema suficientes medidas para hacer efectiva la igualdad de oportunidades en la competencia entre los partidos en el cumplimiento de su función conforme lo demanda un entendimiento exigente del pluralismo político de acuerdo con las previsiones constitucionales (arts. 1.1, 6, 9.2, 23, 68.1, 69.2, 140, 152.1 CE) y, en general, del principio democrático. Es más, podría decirse que ocurre justamente lo contrario, en tanto que existen regulaciones que merman las posibilidades para que las diferentes opciones puedan competir políticamente en un marco razonable de igualdad de oportunidades, toda vez que se prima a las formaciones parlamentariamente ya «representadas» respecto de aquellas nuevas que todavía no lo están y a las mayoritarias sobre las minoritarias (véase en este sentido M. Presno, *op. cit.*, 88 y ss.). Algunos ejemplos así lo muestran.

Por lo que se refiere al proceso de formación de la voluntad popular, la normativa sobre las campañas electorales en los medios de comunicación de titularidad pública está claramente orientada a potenciar a las formaciones políticas existentes y más sólidamente establecidas, en cuanto que la distribución de los espacios gratuitos para propaganda electoral ha de hacerse conforme al criterio general del número total de votos obtenidos por cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (arts. 61 y ss. LOREG). Por lo que atañe al tiempo disponible para esta propaganda, el baremo que se establece contempla el menor tiempo (diez minutos) para los partidos, federaciones y coaliciones que no concurrieron (por tanto, también los nuevos partidos) o no obtuvieron representación en las anteriores elecciones equivalentes (art. 64 LOREG). Del mismo modo, para la determinación por la Junta Electoral de los momentos y del orden de emisión de los espacios de propaganda electoral se establece el criterio de atender a las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones siempre en función del número de votos obtenidos en anteriores procesos electorales equivalentes (art. 67 LOREG), por lo que también en este aspecto son de peor condición las posibilidades de las nuevas formaciones, justamente las que más necesitan darse a conocer al electorado.

Una distorsión que opera además en el mismo sentido de potenciar a las formaciones políticas existentes y mayoritarias, mermando las posibilidades de las nuevas en detrimento de criterios de pluralismo e igualdad de oportunidades, viene constituida por la regulación contenida en el artículo 65.3 LOREG. En este precepto se prevé en los apartados 1 y 2 que siendo la Junta Electoral Central la

competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios públicos, lo hará a propuesta de una Comisión de Radio y Televisión y bajo su dirección. Hasta aquí no se advierte ningún problema. Sin embargo, el apartado 3 dispone que estará integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que concurra a las elecciones convocadas y que cuente con representación en el Congreso de los Diputados; y que tales representantes votarán ponderadamente, de acuerdo con la composición de la Cámara. Evidentemente, en esta Comisión —que replica la composición del Congreso— no estarán las nuevas formaciones concurrentes al nuevo proceso electoral y en sus decisiones se impondrá siempre el criterio político de la mayoría. De esta manera se produce una notable distorsión, pues la función de esta Comisión no tendría que ser la de expresar la representatividad que tienen las formaciones políticas ya representadas en el Congreso (que, por otra parte, puede estar disuelto) sino la de actuar con neutralidad e imparcialidad en el cumplimiento de su función como órgano de carácter técnico y no político que habría de asistir a la Junta Electoral para canalizar la manifestación y posibilidades de expresión del pluralismo político realmente existente ante un nuevo proceso electoral.

En lo que atañe a la financiación cabe anotar, pese a los indiscutibles avances habidos en esta materia, que nuestra legislación continúa manteniendo, de un lado, aspectos que siguen dificultando la realización del principio de igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas, como ya hiciera la LO 3/1987. Es así en tanto que no se ha eliminado el trato desigual que resulta de otorgar a los partidos subvenciones estatales anuales no condicionadas para atender a sus gastos de funcionamiento ordinario que se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido en el Congreso de los Diputados, cuando estos mismos criterios son los que ya se utilizan para otorgar las subvenciones públicas por gastos electorales. Estos criterios son también los previstos en la Ley para el ámbito autonómico y los Territorios Históricos Vascos. Este elemento de la financiación debería estar ordenado a atender efectivamente el gasto ordinario de los partidos, de todos ellos, incluyendo los de nueva constitución, con arreglo a criterios de razonabilidad y sin tener por qué duplicar el criterio que ya se ha seguido para subvencionar según los resultados previos obtenidos en la representación en votos y escaños (y solo en el Congreso).

De otro lado, en el mismo sentido de dificultar seriamente la realización del principio de igualdad de oportunidades entre formaciones políticas puede decirse que juega el hecho de que la legislación electoral propicie que no todas las formaciones políticas concurrentes a un proceso electoral puedan obtener adelantos para financiar los gastos electorales en tanto que el criterio para tener derecho a esta ventaja descansa también en tomar en consideración los resultados electorales obtenidos en procesos previos equivalentes. Se refuerza así la posición de las formaciones políticas existentes, ya asentadas y mayoritarias, y se debilitan las posibilidades de concurrencia de las nuevas opciones y de las fuerzas minoritarias, cuando la existencia y actuación de todas ellas, en tanto que expresan el pluralismo y son instrumen-

to fundamental para la participación política, ha de entenderse que están orientadas a cumplir la función de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, como establece el art. 6 CE. Sorprende todavía más que este refuerzo se produzca también, con las mismas características, en el caso de que la campaña y las correspondientes subvenciones —en este caso extraordinarias— y el derecho a uso para espacios gratuitos de propaganda no sea para unas elecciones, sino para la celebración de un referéndum (art. 2.1d) LO 8/2007 y 14.1 LO 2/1980).

ANA CARMONA CONTRERAS

Centrándonos en un aspecto esencial que guarda una relación directa con la cuestión planteada, debemos hacer hincapié en que la competición electoral en condiciones de igualdad entre partidos requiere el establecimiento de un sistema de financiación que se adecue a tal exigencia. Se ha de dilucidar, pues, si el marco normativo vigente en España crea un contexto de referencia que garantiza condiciones equitativas para las fuerzas políticas que participan en los procesos electorales. Desde tal óptica, un somero análisis de la legislación española relativa a la financiación de partidos arroja un balance negativo.

Así, en la esfera de la financiación pública, el criterio normativo asumido favorece de forma claramente desproporcionada a los partidos con representación parlamentaria en detrimento de los que no logran acceder a las instancias representativas. En el caso de las subvenciones por funcionamiento ordinario (artículo 3.1 y 2 LOFPP) previstas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, éstas se calculan aplicando un criterio distributivo de carácter proporcional que tiene en cuenta tanto los escaños obtenidos por cada partido en el Congreso (un tercio) como los votos totales obtenidos en dichas elecciones (dos tercios restantes). Por su parte, en la esfera de las subvenciones parlamentarias (artículo 175.1 LOREG) los efectos distorsionadores se acentúan ulteriormente en un doble sentido. Por un lado, en relación con los partidos representados, porque únicamente se retribuyen los votos recibidos en aquellas circunscripciones en las que han obtenido escaños y de este modo, a la hora de obtener financiación, se favorece a los partidos con más escaños frente a los que tienen menos. Por otro, todos los votos recibidos por las fuerzas políticas que no han logrado representación parlamentaria son ignorados, resultando completamente irrelevantes a la hora de acceder a los fondos públicos. Con lo que ello implica en términos de potenciación del statu quo existente, así como de correlativa merma de las oportunidades de acceso al circuito representativo por parte de nuevos actores políticos. Teniendo presentes los efectos nocivos que para la igualdad se derivan de este planteamiento, traemos a colación lo afirmado por el Tribunal Supremo canadiense en su sentencia *Figueroa versus Canadá* (2003) al considerar que «la participación en el proceso electoral posee un valor intrínseco con independencia de su impacto en el resultado». Precisamente por tal razón, atender únicamente al criterio de los escaños obteni-

dos incurre en un reduccionismo que no casa con la atención que el hecho participativo merece en cuanto tal. En esta línea argumental se inscribe el Informe de Evaluación sobre Transparencia en la Financiación de los Partidos Políticos en España anteriormente mencionado al recordar que la Recomendación 1516 (2001) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre Financiación de Partidos Políticos establece que «las aportaciones financieras del Estado deberían, por una parte, calcularse en proporción al apoyo político que los partidos disfruten, valorado sobre criterios objetivos, tales como el número de votos emitidos y el número de escaños parlamentarios obtenidos, y, por otra parte, permitir la entrada de nuevos partidos en el ruedo político y competir en condiciones razonables con los partidos más consolidados» (en el apartado 69).

En cuanto al ámbito de la financiación privada, otro de los ejes sobre los que pivota la igualdad de oportunidades entre fuerzas políticas, es importante reseñar algunos de las significativas mejoras que contempla el proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos en un ámbito tan sensible como es el relativo a los acuerdos sobre las condiciones de deuda de aquéllos con las entidades de crédito (artículo 4 LOF-PP). Los aspectos más destacables en este terreno son los siguientes. En primer lugar, si bien se mantiene la genérica previsión de que los acuerdos relativos a las condiciones de la deuda habrán de ser conformes al ordenamiento jurídico, ahora, como novedad se suma, en el texto del proyecto de ley aprobado por el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, otra exigencia muy precisa, a saber, se prohíbe expresamente «que el tipo de interés que se aplique pueda ser inferior al que corresponda a las condiciones de mercado». De esta forma, se pone el veto a ciertas prácticas de favorecimiento irregular (sic. donaciones encubiertas) desarrolladas por las entidades de crédito a favor de determinadas fuerzas políticas. Asimismo, en aras de reforzar sustancialmente la transparencia de tales operaciones se exige tanto a los partidos políticos como a las entidades de crédito correspondientes que se dé cuenta de las mismas al Tribunal de Cuentas y al Banco de España. La opacidad en este ámbito, por lo tanto, queda neutralizada.

Hay una segunda novedad dotada de un calado indudable, consistente en el establecimiento de un límite absoluto a la espinosa cuestión de las condonaciones de crédito a los partidos. Manteniendo la prohibición de las condonaciones totales, dicho veto se extiende también a las de carácter parcial que, como se sabe, en la actualidad se permiten hasta un límite máximo de 100.000 euros anuales. Asimismo, con la clara intención de cerrar la puerta a posibles subterfugios interpretativos, el mismo precepto establece qué se entiende por condonación: «la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado». La contundencia de la nueva previsión legal merece una valoración muy positiva, estableciendo un decisivo dique de contención en un terreno extraordinariamente sensible en materia de financiación privada. Como contrapun-

to, un juicio opuesto emerge en relación con el tratamiento dispensado a las donaciones en especie de bienes inmuebles, puesto que siguen sin computarse a los efectos del límite máximo anual permitido (que en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso se reduce de los 100.000 euros inicialmente previstos a la cantidad de 50.000).

Así pues, a la luz de las consideraciones expuestas no cabe considerar que, desde el punto de vista de la financiación, en nuestro ordenamiento jurídico quede asegurada la igualdad entre los partidos.

MANUEL CONTRERAS CASADO

Se responde conjuntamente a las cuestiones 7 y 8.

La formación y la expresión de la voluntad popular, así como el ejercicio mediático del mandato parlamentario, implican numerosos gastos, no sólo electorales, para los partidos políticos, y se trata de que los ciudadanos deben poder elegir con absoluta libertad a quienes merecen su confianza, con independencia de que sean económicamente afortunados. El respeto de los poderes públicos hacia el pluralismo político, expresado básicamente en la existencia y funcionamiento libre de los partidos políticos, así como hacia el resto de las funciones constitucionales que éstos tienen asignadas, conlleva el mantenimiento de un sistema de financiación pública que, además, garantice y favorezca, con criterios objetivos, el principio de igualdad. Al fin y al cabo, la constitucionalización de los partidos (art. 6 CE) no es sino una *garantía institucional* que se despliega en una operación *pro libertate* a favor de los partidos y de su existencia. Por eso, desde mi punto de vista, es responsabilidad fundamental de los poderes públicos hacer posible, mediante su mantenimiento económico, que los partidos políticos cumplan las funciones asumidas en el Estado democrático.

Parece, no obstante, necesario e inexcusable, a la vista de todas estas consideraciones, ahondar en una dirección: el control de la financiación, tanto pública como privada, de los partidos; algo que, hoy más que nunca, se presenta como el problema clave, la verdadera «cuestión dura» a la que deben enfrentarse tanto el Estado como los partidos. No le falta razón a quienes denuncian que la opacidad de los mecanismos de financiación de los partidos, a largo plazo, puede poner en peligro la credibilidad del sistema político, y esto, mezclado con la revelación creciente de casos de corrupción política, produce la impresión generalizada de que los partidos son incapaces de hacer frente a sus gastos electorales sin recurrir a procedimientos que se desarrollan fuera de la ley.

Si la voluntad de los ciudadanos se expresa a través de los partidos, mediante los procesos electorales, no es menos cierto que esa voluntad popular se construye también, al menos en sus inicios, en el interior de los partidos, lo que nos lleva de nuevo hacia el problema de la «democracia interna» que constitucionalmente se les exige (art. 6 CE). Es claro que resultan imprescindibles los *controles externos*

en la financiación partidista, mediante organismos públicos dotados de competencias y medios —véase, si no, la insuficiencia e ineficacia de nuestro Tribunal de Cuentas—, pero no lo es menos la necesidad de *controles internos* que deben surgir a partir de una aplicación rigurosa de la democracia interna en los partidos; y en este sentido, creo que los controles derivados de la ley alemana de partidos son perfectamente aplicables en nuestro país.

Posiblemente haya llegado el momento de transformar determinados hábitos de funcionamiento instalados en interior de los partidos, que se han consolidado gracias al cultivo y desarrollo, quizá inevitable en determinados momentos históricos, de una suerte de etnocentrismo cultural y político. Hoy parece inexcusable exigir a los partidos que se muestren responsables antes sus electores y ante sus militantes, y que esta posibilidad quede garantizada por una nueva regulación legal. En suma, dado el grado de consolidación que han alcanzado los partidos en nuestro país, quizá haya llegado el momento de exigirles en serio que se reformen e intenten recuperar la credibilidad perdida ante los ciudadanos. Otra cosa es que la propia clase política que ha venido creando estos problemas, sea la que lidere esta necesaria regeneración democrática, pero esta ya es una cuestión que supera los límites de la presente encuesta.

ASCENSIÓN ELVIRA PERALES

La respuesta seguramente hubiera sido distinta hace unos meses, pues hubiera tenido un carácter negativo. La experiencia de las elecciones europeas celebradas en 2014 hace que haya que replantearla, sin perjuicio de que los partidos ya asentados, en particular los mayoritarios, cuenten con mayores ventajas, desde la financiación a la mayor visibilidad tanto institucional como en los medios de comunicación.

Los cambios, en buena medida, han venido dados por el nuevo instrumento que supone Internet y sus múltiples aplicaciones, lo cual permite una comunicación barata y directa con los potenciales electores, a la vez que estos pueden presentar sus demandas. A ello se une la presencia en los medios de comunicación a través de tertulias o similares, que se convierten así en plataformas políticas. La propaganda política deja de ejercerse prioritariamente a través de los noticiarios (donde se ve favorecido el gobierno y el principal o los más significativos partidos de la oposición, aunque solo sea por el tiempo dedicado a los mismos), frente a los otros cauces, donde se puede aprovechar la presencia por diferentes motivos (especialización, representante de un colectivo...) para dar o favorecer el salto a la política.

La existencia de nuevos canales de comunicación obliga a crear nuevas dinámicas, si bien los riesgos son parecidos a los anteriores: el buen comunicador se convierte en líder, con independencia del contenido de lo comunicado.

La exigencia de avales a los partidos que no hubieran obtenido representación en las anteriores elecciones al Congreso o al Senado es positiva, pues elimina

el interés por inscribirse en el registro de partidos con la única intención de presentar candidaturas a las listas electorales y obliga a movilizarse a los partidos que no hubieran obtenido la citada representación a presentar dichos avales (art. 169.3 LOREG (de acuerdo con la LO 2/2011) para las candidaturas al Congreso o al Senado, exigiéndose al menos un 0,1 de firmas de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción en la que aspiren a presentar candidaturas. Cada elector solo podrá prestar su firma a una candidatura. Ya con anterioridad se exigía el aval —en este caso la firma de 15.000 electores— para las elecciones al Parlamento Europeo), sin que la cifra elegida suponga una carga insuperable o demasiado gravosa. El sistema al reducir el número de candidaturas permite que el elector conozca mejor las opciones y sin las pilas de papeletas que inundaban los colegios electorales pueda ver mejor las candidaturas presentadas y así poder sopesar mejor su voto.

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

Los sistemas de partidos suelen crear pautas hostiles frente a los nuevos partidos, que dificultan su inserción en la vida política y parlamentaria. En nuestro caso, más allá de consideraciones sociológicas se pueden aportar como ejemplos normativos de tales obstáculos, por ejemplo, la manera e repartir financiación electoral y ordinaria, la reforma introducida en la LOREG por la Ley Orgánica de 2/2011, en el art. 169.3, exigiendo un porcentaje de firmas en apoyo de las candidaturas de partidos sin representación parlamentarias, o la brutal tendencia mayoritaria consecuencia de las circunscripciones provinciales en las elecciones al Congreso de los Diputados, situaciones todas ellas que perjudican notoriamente a los partidos de nueva creación o que se encuentran fuera del sistema representativo.

La rigidez que el ordenamiento y otras realidades sociales han conferido al sistema de partidos español viene provocando que los nuevos partidos sólo tengan capacidad de entrar y competir con opciones reales a nivel nacional en situaciones de crisis interna de partidos consolidados —como ocurrió con la UCD—, o, aún peor, en momentos de crisis del propio sistema. En consecuencia, el ordenamiento electoral ha permitido la alternancia, pero ha simplificado en número de partidos y ha dificultado el acceso de nuevos competidores a la vida parlamentaria.

ANTONIO PORRAS NADALES

El sueño de la igualdad de condiciones para competir en política constituye una pura falacia, del mismo modo que lo es en el ámbito de la economía el postulado del libre mercado, entendido como una esfera concurrencial transparente y abierta a todos por igual.

La adecuación de la normativa electoral (en términos de financiación y disposición de recursos públicos, fundamentalmente mediáticos) a una lógica de proporcionalidad que utiliza como parámetro los resultados obtenidos en las anteriores elecciones (un criterio que, recordemos, el TC consideró en su momento que no era contrario a la Constitución), asegura en la práctica una tendencia a la «*cartelización*» del sistema de partidos, es decir, a la formación de un oligopolio.

Se trata de una tendencia que se refuerza estructuralmente en la medida en que los partidos que gobiernan están siempre en condiciones de utilizar los instrumentos del gobierno al servicio de la propia competencia política: es decir, que todo gobierno gobierna en última instancia para volver a ganar las siguientes elecciones. La existencia pues, de un *cártel* de partidos, unido a la lógica partidista de la acción de gobierno, dibujan un panorama donde la igualdad de condiciones para competir se configura más bien como un auténtico sueño.

Otra cosa distinta es que todo sistema de representación, que al fin y al cabo pretende reflejar el pluralismo, deba inspirarse constitucionalmente en un principio «inclusivo»; es decir, en un criterio donde no se excluye a priori la presencia de las minorías, salvo en el supuesto excepcional de que su propio respaldo electoral confirme a posteriori un rol de pura marginalidad (lo que se consigue normalmente con los mínimos legales). Pero la lógica inclusiva no se traduce necesariamente en un postulado operativo de igualdad: del mismo modo que el inventor de un nuevo refresco no puede pretender competir en condiciones de igualdad con la Coca-Cola.

El ordenamiento jurídico parece pues conformarse con ofrecer una mínima ventana de oportunidad para todos y cada uno de los participantes: pero a partir de aquí, los instrumentos que cada organización pueda usar en el proceso competitivo dependerán de sus propios recursos.

El alto grado de transparencia social con que suele operar la dinámica electoral norteamericana, basada en la apertura de cuentas para donativos a favor de determinados candidatos, permite que los soportes financieros (y las disponibilidades materiales) se ajusten a las expectativas potenciales, es decir, al grado de ilusión colectiva que suscita cada uno. Lo que no siempre se traduce en la inexorable ley de bronce de que los candidatos al servicio de los intereses de las clases más pudientes sean los que consigan más financiación. Pero se trata naturalmente de un sistema que no es en absoluto traducible al contexto europeo.

Más allá de los instrumentos habituales al servicio de la competencia electoral (es decir, la financiación de actividades de publicidad y propaganda, actos de campaña, tiempos de emisión en los media, etc.), las minorías (o los que hemos denominado como partidos «estalagmita», con un menor nivel de acceso a los recursos de financiación pública) tendrán siempre la opción de buscar instrumentos alternativos: y así ha habido desde partidos que cuentan con el apoyo de una «fuerza militar» (o grupo terrorista) a su servicio, hasta los que han buscado el apoyo de los confesionarios católicos (con una larga tradición histórica en el sur

de Europa), o también quienes tratan de concretar elementos de identificación colectiva de carácter exclusivo (partidos nacionalistas).

Lógicamente, la disponibilidad de plataformas comunicativas gratuitas a través de internet constituye uno de los circuitos de exploración más actualizados a disposición de ciertas minorías. Aunque hasta ahora parece que no consiguen alcanzar un nivel crítico si no van acompañados paralelamente de un apoyo mediático directo.

Una alternativa distinta consistiría en la orquestación al servicio de la competencia electoral de elementos que, en rigor, no son propiamente electorales; aunque se incluyan en el paquete genérico de las libertades públicas. Se trata de la conocida y espectacular hipótesis del uso de las manifestaciones y movilizaciones de masas como instrumentos al servicio de la competencia electoral, sobre todo aprovechando determinadas coyunturas de crispación política o momentos de fuerte radicalismo competitivo. Una fenomenología que, en el siglo XXI, suele venir acompañado de elementos de identificación visualizada, dando lugar a las llamadas «revoluciones de los colores».

En la medida en que el uso de estos instrumentos puede prender como una mecha en cualquier sociedad afectada por la crisis, autoalimentándose en su caso a través del circuito mediático, los fenómenos de protesta pueden llegar a convertirse en auténticas movilizaciones sociales susceptibles de ser aprovechadas por los partidos de la oposición, colocando así a los procesos de alternancia ante una coyuntura agónica y rupturista, que bordea a veces los perfiles de una especie de *putsch* mediático-social orientado a incidir de forma urgente sobre el comportamiento de los ciudadanos en las urnas. Son algunos de los riesgos para la normalidad democrática que nos trae un inestable siglo XXI.

IGNACIO TORRES MURO

Lo cierto es que, en algunos casos, el régimen de los partidos políticos en España recuerda al de los llamados por la Ley Orgánica de Libertad Sindical «sindicatos más representativos» (arts. 6.2, 9, y DA Primera LOLS).

Toda la regulación de las actividades de los grupos políticos (y sobre todo la decisiva, la electoral) está basada en los resultados obtenidos en las anteriores elecciones, lo que hace difícil, a los nuevos, romper determinadas situaciones de «oligopolio» en el mercado político. Sin embargo, es un hecho que algunos lo han conseguido, y van, poco a poco, abriéndose paso en un ambiente relativamente hostil.

Si la ruptura de dicho oligopolio fuese imposible, entonces no estaríamos ante una verdadera democracia, si es que tal cosa existe en la realidad. Con todos sus defectos, y sus déficits, que son todavía muchos, la española parece permitir que grupos nuevos progresen. También hay que decir que los de mayor éxito en estas tareas han utilizado mecanismos novedosos que la legislación no controla tan estrictamente (redes sociales, internet, en el caso de «Podemos»).

En los últimos tiempos lo que parecía que iba a convertirse en un sistema de partidos «turnantes», al modo de la Restauración canovista, se agita insospechadamente, al menos en las encuestas. Habrá que ver si es verdad que alguien consigue romper el equilibrio PP-PSOE que ha caracterizado los años recientes. Si lo hace no será porque las normas lo pongan fácil, sino porque las mismas no tienen la rigidez suficiente como para frenar movimientos políticos de base de verdadera importancia.

TITLE: *Academic Survey about political parties.*

ABSTRACT: *In this academic survey a group of Constitutional Law Professors answer questions about the constitutional and legal regulation of political parties in a democratic system: about their function in a democratic system, their legal status, the internal organization and functioning of the political party —if it is democratic and how can it be more democratic—, about the way to elect the candidates, the funding and the finance and funding control, and, finally, about the equal opportunities clause.*

RESUMEN: *En esta encuesta un grupo de Catedráticos de Derecho constitucional contestan a preguntas relativas al régimen constitucional y legal de los partidos políticos en un Estado democrático: en concreto sobre sus fines y funciones en el Estado democrático, su naturaleza jurídica, la exigencia de que su organización interna y funcionamiento sean democráticos y el modo de cumplir esta exigencia, sobre el sistema de elección de los candidatos, sobre la financiación y el control financiero de los partidos, y, finalmente, sobre el principio de la igualdad de oportunidades entre partidos.*

KEY WORDS: *Political parties, function in a democratic system, legal status, democratic internal organization and functioning, electoral candidates, funding and funding control, equal opportunities clause.*

PALABRAS CLAVE: *partidos políticos, función en el Estado democrático, naturaleza jurídica, organización interna y funcionamiento democráticos, candidatos, financiación y control financiero, igualdad de oportunidades.*

