

Partidos políticos y mandato representativo

Naiara Arriola Echaniz

Profesora Doctora Encargada de Derecho Constitucional

Universidad de Deusto, Bilbao

ÍNDICE: **I.** Introducción. **II.** La representación política. **III.** Los partidos políticos. **IV.** Las funciones constitucionales de los partidos políticos. **V.** El presente de la democracia interna de los partidos políticos. **VI.** El futuro de los partidos políticos y su mandato representativo. **a)** La democracia *ad intra* de los partidos políticos. **b)** La democracia *ad extra* de los partidos políticos: el mandato representativo y la disciplina de partido. **VII.** Conclusiones. **VIII.** Bibliografía.

I. Introducción

Los Estados, en la actualidad, se rigen por el principio básico de supremacía de la constitución como el texto normativo fundamental de su organización social y política. Dicho texto plasma teóricamente un pacto entre iguales, alcanzado mediante la participación del poder constituyente de cada nación, que persigue la separación de poderes y la garantía de los derechos fundamentales. A la hora de organizar el poder político, tras la Segunda Guerra Mundial, las constituciones han optado por establecer la democracia, sistema fundado en la idea de gobierno del pueblo, que se basa en la elección periódica de representantes por parte de los ciudadanos. Sin embargo, en nuestro sistema actual, el protagonismo en el ámbito de la participación política no lo tienen los individuos, sino, fundamentalmente, los partidos políticos.

La presente comunicación pretende plantear los problemas que impiden que los partidos políticos actúen como canales para asegurar la participación democrática ciudadana en el Estado y desarrollar un mandato representativo sujeto efectivamente a la voluntad general.

En la actualidad, los partidos políticos no están siendo capaces de actuar como verdaderos canales de participación democrática y, por tanto, nuestros Estados están inmersos en lo que se podría denominar una “crisis de legitimidad estructural”. Esta crisis de legitimidad muestra la existencia de un punto de fricción entre la letra escrita de las constituciones actuales y las demandas sociales que reclaman un mejor desarrollo de las mismas para garantizar una mayor participación democrática. En palabras de

LÖWENSTEIN, ¿podríamos hablar de textos constitucionales nominales o, incluso, semánticos?¹ La respuesta a esta pregunta es extremadamente compleja ya que no sólo se deben tener en cuenta los textos constitucionales sino que habrá que analizar de manera empírica y casuística la legislación sobre partidos políticos y el derecho electoral de los distintos Estados.

En España, la crisis económica que sufre nuestro país desde 2008 se ha extendido al entramado organizativo e institucional diseñado por la Constitución. En lo que respecta a la democracia y la participación política, esta crisis ha promovido que movimientos ciudadanos reclamen una mayor democratización del sistema. Ante este escenario, los distintos partidos políticos, tanto los “viejos” como los “nuevos”, han tratado de asumirla aunque, en muchas casos, de manera muy desigual y deficitaria. Un verdadero Estado democrático necesita garantizar el pluralismo político, la responsabilidad de los poderes públicos y su control pero también tiene que promover el debate político en las instituciones representativas así como una opinión pública. Para alcanzarse este conjunto de elementos se requiere que los partidos políticos, entre otros actores jurídico-políticos nacionales, respeten el pluralismo, los controles constitucionales y legales sobre su actuación y un debate público en todos aquellos temas en los que converja el interés social

II. La representación política

En términos generales, la democracia apunta a la legitimación del poder político, a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y, en última instancia, al control y a la exigencia de responsabilidad política a los gobernantes². La democracia significa capacidad de influir. Hoy en día, la democracia representativa proporciona mecanismos institucionalizados de participación, a través de los cuales se puede influir en las decisiones estatales³.

Históricamente, la representación política, en la línea defendida por SIEYÈS, se entendía como una función política necesaria para conformar la asamblea nacional, institución representativa de la soberanía nacional. La consecuencia fundamental de esta concepción era que la participación política quedaba excluida del grupo de derechos

¹ LÖWENSTEIN, K., *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.

²CANCELA OUTEDA, C., *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*, Universidade, Santiago de Compostela, 2001, pp. 183-184.

³ MORLOK, M., Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 183.

fundamentales del individuo reconocidos en los incipientes textos constitucionales liberales⁴.

La línea de pensamiento de ROUSSEAU rompió con esta concepción del sufragio y reconoció la participación política como un derecho inherente al individuo por el mero hecho de ser ciudadano de un Estado⁵. Los Estados constitucionales democráticos han reconocido la participación democrática como un derecho fundamental de todo ciudadano. En la actualidad, la democracia conlleva la admisión del sufragio universal, libre, igual y directo de quienes componen una comunidad política, de manera que, el principio democrático cumple una función legitimadora del poder político, que sólo es reputado legítimo si cuenta con el consentimiento de los ciudadanos. Pero además, el principio democrático implica que los ciudadanos participan indirectamente (salvo cuando lo hacen directamente, en España por ejemplo: a través del referéndum, la iniciativa legislativa popular, el régimen de concejo abierto y la institución del jurado) en la toma de decisiones políticas a través de representantes, dando origen a la democracia representativa⁶.

En la actualidad, se mantiene la creencia de que los representantes lo son del conjunto de la comunidad política, y no de sus electores. Sin embargo, el papel cada vez más importante de los partidos políticos y sus grupos parlamentarios dentro de las instituciones representativas del Estado ponen de manifiesto como estos cada vez tiene mayor capacidad de influencia en la determinación de las personas finalmente elegibles por el cuerpo electoral, así como de la voluntad general que se adoptará en las instituciones representativas del Estado⁷. La propia esfera de discusión pública entre los distintos grupos parlamentarios está abandonando las instituciones representativas por la tecnocratización de la gestión del poder político, lo que dificulta la generación de una opinión pública informada y crítica y el control de las decisiones alcanzadas⁸.

⁴ SIEYÈS, E., *¿Qué es el Tercer Estado?*, Aguilar, Madrid, 1973.

⁵ ROUSSEAU, J. J., *Del Contrato Social*, Alianza, Madrid, 2012.

⁶ En cada Estado las democracias se han ido instaurando históricamente tras superar o, incluso, vencer se podría decir, las distintas fuerzas de poder inmovilistas. Sobre la democracia en España, *vide*: GARCÍA MORILLO, J., *La democracia en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

⁷ GORDILLO PÉREZ, L. I., «Constitución, constitucionalización y constitucionalismo de la Unión Europea», *Estudios de Deusto*, Vol. 53/2, Julio-Diciembre 2005, p. 278. Sobre la representación política, *vide*, por ejemplo, FRIEDRICH, C. J., *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América. Vol. II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972, pp. 13-38.

⁸ CASS, D. Z., *The Constitutionalization of World Trade Organization. Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2005, pp. 45-47. Este fenómeno incrementa exponencialmente porque las organizaciones internacionales -con una legitimidad democrática muy limitada- interfieren en la toma de decisiones de los Estados, cuando no las adoptan directamente en la esfera internacional.

III. Los partidos políticos

Los partidos políticos, se han convertido en un instrumento imprescindible para el funcionamiento de las democracias contemporáneas donde hay que llegar a un electorado masivo. Los partidos políticos son los nuevos sujetos deliberativos, los nuevos soberanos⁹. Hoy, resulta imposible comprender el funcionamiento de los sistemas democráticos sin el concurso de los partidos políticos, por ello, se han acuñado expresiones como: Estado de partidos, democracia de partidos o partitocracia, para poner en evidencia el importante papel que juegan en la vida política y en el parlamento¹⁰. Dentro de la corriente crítica con las democracias actuales y el papel que juegan los partidos políticos como motor de éstas, MANIN las define como “democracia de audiencia”¹¹. Este nuevo concepto, superador de los anteriores, se justifica porque los resultados electorales varían significativamente de unas elecciones a otras aunque el trasfondo cultural y socioeconómico de los votantes permanezca invariable. Así, los electores no se sujetan tanto a la elección por partidos sino por candidatos, el voto no se asigna atendiendo a las propuestas electorales sino como una valoración de la gestión política llevada a cabo (voto con carácter reactivo), los políticos empiezan a parecerse más a empresarios y los votantes más a consumidores donde las promesas electorales y el cumplimiento de las mismas ya no es una cuestión de ideología política sino de imagen de marca (léase partido) y rédito electoral donde parece que los gobiernos representativos parecen haber detenido su progreso hacia un gobierno popular.

Dentro de esta amalgama de conceptos, parece que lo más acertado es denominar como “democracia representativa de partidos” a los sistemas actuales. GARCÍA GUERRERO explica que este modelo se inspira en el funcionamiento empírico de los partidos de la Internacional Socialista de finales del siglo XIX y reclama una forma de gobierno parlamentaria y un sistema electoral proporcional con circunscripciones plurinominales¹². Así, la aceptación de la “democracia de audiencia” parece un tanto prematura ya que, en la actualidad, no se dan sus presupuestos básicos pero si se empiezan a seguir algunos por el electorado.

⁹ PÉREZ-MONEO, M., *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, p. 10.

¹⁰ Para un estudio en profundidad sobre el tema, véase GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

¹¹ MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998, pp. 267-287.

¹² GARCÍA GUERRERO, J. L., *Escritos sobre partidos políticos (cómo mejorar la democracia)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 19 y 25.

Aunque no es una definición pacífica en la doctrina, podríamos entender los partidos políticos como “(...) agrupaciones voluntarias y de carácter estable de dos o más personas que cooperan, con sometimiento a unas reglas internas de adopción de decisiones, para la consecución de determinados fines comunes a todas ellas y que tiene su reflejo en la creación de una organización para alcanzar dichos fines actuando hacia el exterior como una unidad”¹³.

Desde su primera jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha configurado los partidos políticos dentro del ejercicio del derecho de asociación, aunque con una finalidad específica: la consecución del poder político a través de medios democráticos¹⁴. Revisando la regulación constitucional, a priori, puede entenderse que acudir exclusivamente al artículo 22 CE (en adelante, Constitución española de 1978) simplifica el fenómeno partidario, ya que lo reduce a la mera forma jurídica. Sin embargo, esta perspectiva obvia el contenido del artículo 6 CE y su conexión con la participación política o, incluso, con la dimensión objetiva del derecho a la misma contemplado en el artículo 23 CE¹⁵. Por lo tanto, y a fin de que su catalogación jurídica y la comprensión sobre su funcionamiento sea lo más completa posible, habrá que prestar atención al dinamismo del partido, sobre todo, a sus funciones y la forma en que éstos actúan para alcanzarlas.

Sin embargo, los partidos políticos que se presentaron como vehículos necesarios para transformar la amalgama de opiniones individuales en voces “manejables” dentro de los Estados constitucionales y hacer efectiva la representación democrática de sus ciudadanos, en la actualidad, en muchos casos, suponen un freno para la evolución de las instituciones estatales y, en definitiva, de sus propios textos constitucionales¹⁶. De hecho, parte de la doctrina considera que la crisis de legitimidad actual de los partidos políticos se demuestra por la abstención y desafección política que

¹³ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, p. 25.

¹⁴ Para profundizar en la jurisprudencia constitucional sobre partidos políticos, *vide*, entre otros: DÍEZ BUESO, L., Balance de quince años de jurisprudencia constitucional sobre partidos políticos, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 637-661; GARCÍA GUERRERO, J. L., *Escritos sobre...*, pp. 84-86; PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, p. 26.

¹⁵ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, p. 29.

¹⁶ En esta afirmación radica el problema fundamental que se expuso en la Jornada Iberoamericana (13 de julio de 2016, Toledo). Para una reflexión más amplia sobre la crisis de las democracias actuales desde una perspectiva político-filosófica, *vide*: GONZÁLEZ CABANAS, F. T., *La democracia incierta. Inusitados abordajes para pensar la realidad política y social*, Sb Editorial, Buenos Aires, 2015; GREPPI, A., *Teatrorcracia. Apología de la representación*, Editorial Trotta, Madrid, 2016.

las sociedades muestran en las distintas elecciones¹⁷. Para profundizar en el análisis de esta crisis, pasaremos a continuación a presentar las funciones constitucionales de los partidos políticos.

IV. Las funciones constitucionales de los partidos políticos

En el caso concreto de España, la regulación constitucional de los partidos políticos se encuentra en el artículo 6 CE donde se dispone que éstos “expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”. Así por tanto, mientras que las asociaciones pueden constituirse con el objetivo de conseguir cualquier fin, en un rango indeterminado o general, limitado por la cláusula de licitud. Los partidos, en cambio, se definen por aspirar a cumplir las funciones asignadas en el artículo 6 CE y su disolución está supeditada al desarrollo de actividades antidemocráticas¹⁸.

El foco del problema se sitúa la última afirmación del artículo 6 de la Constitución: estructura interna y funcionamiento democrático. Esta democracia no sólo tiene que ser formal o estructural (partido proceduralmente democrático) sino material o de funcionamiento (reconocimiento de derechos a los afiliados)¹⁹. Difícilmente podrán coadyuvar los partidos a consolidar un Estado democrático si los procesos internos, a través de los cuales operan, no son transparentes y participativos²⁰.

Como consecuencia de esta somera regulación constitucional y la escasa regulación legal, las funciones de los partidos políticos abarcan ámbitos donde pueden desplegarse libremente²¹. Entre éstas, figurarían algunas como la formación de la opinión pública, la actividad parlamentaria de los partidos o incluso de su actividad

¹⁷ *Vide*, entre otros, GALAIS, C., ¿Cada vez más apáticos? El desinterés político juvenil en España en perspectiva comparada en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 1, Vol. 70, 2012, pp. 107-127; PARAMIO, L., Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias en *Revista española de Ciencia política*, núm. 1, Vol. 1, pp. 81-95; TORCAL, M., Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias en *Revista SAAP*, núm. 3, Vol. 2, 2006, pp. 591-634.

¹⁸ La regulación española sobre disolución de partidos políticos es una cuestión que se aleja del objeto de análisis del presente artículo. No obstante, para profundizar en ella, *vide*, entre otros: PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

¹⁹ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, p. 12.

²⁰ MORLOK, M., Dos cuestiones clave..., p. 200; PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, p. 38.

²¹ En esta línea, *vide*, entre otros: GARRIDO LÓPEZ, C., La exigencia de democracia en los partidos políticos: insuficiencias normativas e iniciativas para concretizarla, en CONTRERAS CASADO, M.; GARRIDO LÓPEZ, C. (eds), *Interiores del principio moderno. La democracia en los partidos políticos entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015, pp. 161-201.

electoral. A mayor abundamiento, directamente conectadas con su (escasa) democracia interna, los partidos seleccionan los candidatos, conducen la campaña electoral, movilizan al electorado, exigen disciplina a los elegidos o, incluso, adoptan extraparlamentariamente las decisiones políticas²². De lo antedicho, deriva la necesidad de una regulación legal que pondere a libertad de autoorganización de los partidos políticos y la garantía del artículo 6 CE.

Centrándonos en el contenido del artículo 6, las funciones que constitucionalmente se asignan a los partidos políticos son: expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular, y actuar como los instrumentos fundamentales para la participación política.

a) Expresar el pluralismo político: Los partidos políticos acercan las decisiones políticas a los ciudadanos. Sin embargo, los partidos no sólo dirigen las demandas populares, sino que también las constriñen o, incluso, las restringen en sus programas electorales y en sus decisiones en el gobierno. Lo que plantea la apertura de los partidos para que sea la propia sociedad la que decida este proceso discriminatorio²³.

Teniendo en cuenta lo antedicho, habría que reforzar la democracia interna de los partidos políticos en España, para empoderar a la opinión pública. Suprimir la figura de los partidos políticos no parece una posición factible ni razonable porque son asociaciones fundamentales para la democracia representativa. Por lo tanto, habrá que tratar de señalar aspectos que fomenten la democracia interna de los mismos. Por ejemplo, sirva como referencia la disciplina de partido²⁴.

b) Concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular: Es la función más importante que realizan los partidos políticos y, en cierta forma, es sumatorio de las otras dos enunciadas en el art. 6 CE²⁵.

La formación de la voluntad popular tiene lugar en la sociedad y es de carácter preelectoral, para conformarla hace falta la contraposición de los partidos políticos con

²² PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, p. 42. Para un análisis comparado sobre la selección de candidatos, *vide*, entre otros: BIGLINO CAMPOS, P., Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, pp. 203-223. La selección de candidatos en España también se analiza, entre otros, por: ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., *Estado de Partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 76-97.

²³ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, pp. 44-45.

²⁴ El pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE) debería presidir el sistema de partidos, *vide*: ALZAGA VILLAAMIL, O., Hacia el estudio de los preocupante en nuestro régimen de partidos, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 132-133; ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., *Estado de Partidos...*, pp. 97-110.

²⁵ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, pp. 51-52.

los distintos movimientos sociales, así como la participación de los medios de comunicación. No obstante, esta función tiene un carácter permanente ya que la función de manifestación de la voluntad popular se debe proyectar a los órganos representativos donde éstos participan²⁶.

Es importante tener presente cómo los partidos políticos influyen en la organización parlamentaria y en las decisiones que se toman en esta sede, donde, incluso, los grupos parlamentarios (trasuntos de los partidos) están sumisos estatutariamente a los partidos. Así como en la Administración, porque son los que realizan los nombramientos de los altos puestos, eslabón que vincula la dirección política con la organización técnica²⁷.

c) Instrumento fundamental para la participación política: A través de esta función constitucional, los partidos políticos aparecen conectados con el proceso electoral y con el derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, bien directamente, bien a través de representantes (art. 23 CE)²⁸. Esta función se concreta, fundamentalmente, en dos accesorias: la elaboración de sus propuestas programáticas y el reclutamiento de sus candidatos. La función programación y la posterior concreción de los objetivos del gobierno parecen una consecuencia lógica y necesaria de la propia democracia representativa aunque, en la práctica, construyen y restringen la opinión pública y, en definitiva, el pluralismo político.

VI. El presente de la democracia interna de los partidos políticos

Dentro de los partidos políticos, se produce una tensión entre la capacidad de auto-organización de los mismos y el requerimiento de su funcionamiento democrático interno establecido en el artículo 6 CE²⁹. El artículo 6 contiene una definición funcional de los partidos políticos y recoge el principio básico de libertad de los mismos³⁰.

²⁶*Ibídem*, pp. 52-54.

²⁷*Ibídem*, pp. 54-57. Para profundizar en la relación entre partido político y grupo parlamentario, *vide*, entre otros: REBOLLO DELGADO, L., *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 169-209.

²⁸*Ibídem*, p. 46.

²⁹ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, pp. 83-85.

³⁰ TAJADURA TEJADA, J., La democracia interna en los partidos políticos: marco constitucional, desarrollo legislativos y realidad política, en CONTRERAS CASADO, M.; GARRIDO LÓPEZ, C. (eds), *Intiores del principio moderno. La democracia en los partidos políticos entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015, p. 64.

Los partidos políticos, como se ha dicho, constituyen el nuevo sujeto soberano. Por tanto, la democratización en los partidos serviría para limitar a este nuevo soberano³¹. “Además, la democracia interna de los partidos es fundamental para que el partido pueda representar realmente a su base social, dado que permitiría a los afiliados involucrarse activamente en los procesos de toma de decisiones políticas dentro de la organización y, de esta manera, consolidar su autonomía como ciudadanos cuando los partidos trasladen estas decisiones del ámbito social al estatal”³². Sin embargo, hay una tendencia a la oligarquización de los partidos políticos que frena las posibles soluciones doctrinales que se proponen dentro de los propios sistemas democráticos³³.

A fin de identificar las medidas que deban implementarse para incrementar o, cuando menos, garantizar un mínimo de democracia interna en los partidos políticos, PÉREZ-MONEO, en su profundo trabajo, destaca cuatro causas de oligarquización que éstos sufren³⁴.

a) Causa sociológica: Como causa sociológica, se reconoce la apatía y despolitización de la sociedad (electores y afiliados). Para superar esta situación, habría que hacer surgir la duda, sobre todo, en las bases de por partidos políticos de la necesidad de apertura e, incluso, democratización de los mismos³⁵.

b) La “ley de hierro (o de bronce de las oligarquías)”: La segunda causa la constituye la “ley de hierro (o de bronce) de las oligarquías” formulada en los siguientes términos: la propia organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores. Por organización, entiéndase oligarquía³⁶. En la medida en que dentro de un partido político surjan intereses divergentes y contrapuestos, se propiciará la democracia interna para poder canalizarlos y evitar la ruptura. Sin embargo, la realidad de los partidos políticos es bien distinta ya que, por la escasa utilidad electoral de los afiliados, las decisiones se toman por los órganos de dirección con escasa participación y control de la militancia³⁷.

³¹ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, pp. 89-90.

³² *Ibídem*, pp. 91-92.

³³ *Ibídem*, p. 92.

³⁴ Aunque con otra clasificación, TAJADURA TEJADA, en la misma línea, analiza la oligarquización de los partidos políticos como freno para su democratización interna. Vide: TAJADURA TEJADA, J., *La democracia interna...*, pp. 68-80.

³⁵ PÉREZ-MONEO, M., *La selección La selección...*, pp. 93-99

³⁶ MICHELS, R., *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972, p. 189, citado en PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, p. 99.

³⁷ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, pp. 99-104.

c) La competitividad electoral: Sirva como punto de partida reconocer que los partidos políticos son organizaciones competitivas. Para optimizar su éxito se basan en los principios de unidad de actuación, de objetivos y de cohesión interna. Esta disciplina interna se refuerza ante unas elecciones, en detrimento de las prácticas democráticas internas. Además, la irrupción de los medios de comunicación de masas que simplifican el debate y teatralizan la elección de los candidatos y demás actos propios de los partidos³⁸.

d) La profesionalización de la política: La profesionalización de la política supone un riesgo para la democracia interna de los mismos. Esta clase profesional defenderá los intereses del propio partido, alejándose de las bases. En algunos casos, preocupándose más de su propia seguridad laboral que de los mejores intereses para el Estado y la democracia³⁹.

VI. El futuro de los partidos políticos y su mandato representativo

En la presente comunicación se ha definido como Estado democrático aquel que garantiza el pluralismo político, la responsabilidad de los poderes públicos y su control pero también tiene que promover el debate político en las instituciones representativas así como una opinión pública. Para alcanzarse este conjunto de elementos se requiere que los partidos políticos respeten el pluralismo, los controles constitucionales y legales sobre su actuación y su apertura en todos aquellos temas en los que converja el interés social.

Por un lado, *ad intra*, se debería abogar por asegurar el cumplimiento último inciso del artículo 6 CE y, así, en última instancia reforzar el Estado democrático desde el interior de los partidos políticos. Por otro lado, *ad extra*, los partidos políticos tienen que respetar tanto el sistema electoral para alcanzar las instituciones representativas del Estado, así como la democracia representativa en el ejercicio de su mandato asegurando una actuación abierta y transparente que facilite la formación del debate y la opinión pública.

a) La democracia *ad intra* de los partidos políticos

El punto de partida reside en la convicción de que parece razonable pensar que: sin una formación democrática de la voluntad interna de los partidos, difícilmente podrá conseguirse una formación democrática de la voluntad estatal. Y además de tratarse de

³⁸ *Ibídem*, pp. 104-107.

³⁹ *Ibídem*, pp. 107-110.

una posición lógica a todas luces, el artículo 6 CE reclama un desarrollo legislativo de sus contenidos⁴⁰.

El reclutamiento y la selección de los candidatos (por la falta de democracia interna y de control sobre este proceso), en realidad, suponen un largo proceso de prueba que las futuras élites tienen que soportar dentro de sus respectivos partidos. Se trata de una función de entrenamiento de las élites que está profesionalizando sobremanera la política (problema de la oligarquización de sus estructuras). Este hecho merma la democracia interna de los partidos y, por consecuencia, la merma de la democracia representativa⁴¹.

Entre las distintas opciones de desarrollo legislativo, parece que esperar que los propios partidos políticos se autolimiten, aún con los graves perjuicios que les puede causar la democracia interna para su seguridad, su estabilidad y, en definitiva, para su propia competitividad electoral. Por este motivo, se necesita una intervención del legislador para asegurar el desarrollo del mandato constitucional. Esta segunda opción, no producirá desventajas competitivas entre los partidos políticos, que serán tratados de la misma manera⁴².

La configuración legal tiene que tratar de constituir una regulación de mínimos para que los partidos puedan diseñar su estructura y organización, dentro de unos parámetros legales garantes de su derecho de autoorganización. La ley también debe establecer mecanismos de control del funcionamiento interno de los partidos. En este último aspecto, se duda sobre la conveniencia de que se judicialice la vía interna de la organización, por el carácter eminentemente político de su funcionamiento interno. Lo que entronca con la raíz del Derecho constitucional en general: autolimitar el poder por vía del derecho⁴³.

Sin embargo, una ley de partidos, desarrollada bajo estas premisas, desempeñará una función pedagógica y legitimadora, que acompañada de una presión social

⁴⁰ PÉREZ-MONEO, M., *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, p. 111; TAJADURA TEJADA, J., *La democracia interna...*, p. 81

⁴¹ *Vide*, entre otros, BLANDO VALDÉS, R. L., *La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 173-177; PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, pp. 47-51; VÍRGILA FORURIA, E., *La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 225-280.

⁴² PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, pp. 111-117.

⁴³ *Ibídem*, pp. 117-120; TAJADURA TEJADA, J., *La democracia interna...*, pp. 80-99

suficiente, producirá el efecto que se precisa⁴⁴. Sin embargo, la democratización de la ley de partidos requiere también reformas del Derecho electoral.

Centrándonos en el sistema electoral, TAJADURA TEJADA señala que la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General debería orientarse hacia un sistema basado en distritos uninominales dentro de las circunscripciones provinciales para evitar la reforma del artículo 68 CE. Lo que potenciaría la importancia del candidato individual y la propia democratización interna de los partidos⁴⁵.

PÉREZ-MONEO, sintetiza la exigencia de democracia interna de los partidos políticos en tres principios fundamentales⁴⁶:

1) Existencia de límites al poder de los dirigentes y gestores del partido, que a su vez se concreta en: legitimación democrática de sus dirigentes; reparto del poder entre diferentes órganos que se controlen recíprocamente para evitar la acumulación de la capacidad de decisión en pocas manos; renovación temporal de su clase dirigente; y exigencia de responsabilidad política a los dirigentes.

2) Participación de la militancia en la formación de la voluntad interna del partido, lo que exige: garantía del pluralismo político en el seno del partido; circulación de la información para la formación de la libre opinión; capacidad de cada uno de los afiliados para participar, intervenir y/o influir en los procesos de toma de decisiones; e identidad real y continuada entre partido-como-organización y afiliados.

3) Reconocimiento y garantía eficaz de los derechos fundamentales de los afiliados, para que sean realmente soberanos.

El desarrollo que haga el legislador debe reflejarse tanto en la organización del poder dentro de cada partido político (plano estructural-organizativo) como en su actividad interna (plano funcional-práctico). El reconocimiento de la democracia interna incide, sobre todo, en el derecho fundamental de participación política regulado en el artículo 23 CE. Sin embargo, el legislador para elaborar dicha regulación deberá ponderar los artículos 6, 22 y 23 CE frente a la libertad interna inherente a la propia naturaleza de todo partido político. Así por tanto, la ley: en el momento de adhesión al partido; en la concreción del estatuto jurídico del afiliado; en la organización y el funcionamiento interno del partido; y en los mecanismos de control deberá regular unos

⁴⁴ PÉREZ-MONEO, M., *La selección...*, pp. 120-122.

⁴⁵ TAJADURA TEJADA, J., *La democracia interna...*, pp. 103-107.

⁴⁶ *Ibídem*, pp. 123-161.

mínimos exigibles a todos los partidos políticos, superando las reticencias de las élites dirigentes que, en muchos casos, se oponen a esta regulación.

b) La democracia *ad extra* de los partidos políticos: el mandato representativo y la disciplina de partido

Se podría calificar como la democracia *ad extra*, es decir, la capacidad de participación del pueblo en el poder político que proyectan los partidos políticos en su actuación dentro de las instituciones representativas. Esta democracia *ad extra* podría tener dos perspectivas generales de análisis. En primer lugar, durante la elección de los representantes, es decir, en lo que se conoce como la campaña electoral. En segundo lugar, después de la elección, durante el ejercicio del mandato representativo en las instituciones del Estado.

Durante la campaña electoral, la propia “maquinaria electoral”, es decir, la disposición que de la legislación electoral hacen los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación y la sociedad en general en sus distintos ámbitos de influencia, pone de manifiesto cómo existen factores que benefician los efectos aristocráticos y no igualitarios de las elecciones. MANIN destaca cuatro: el tratamiento desigual de los candidatos por parte de los votantes, la distinción de los candidatos requerida por la propia situación selectiva, la ventaja cognoscitiva que otorga una situación de prominencia y el coste de diseminar la información⁴⁷.

La capacidad de interferencia de los partidos políticos se demuestra sobre todo en los siguientes aspectos: son ellos los capaces de generar en los ciudadanos una superioridad percibida por parte de candidatos concretos de su interés donde la verdadera excelencia política puede que no sea un criterio de selección determinante⁴⁸. Sin embargo, el hecho de que exista un sufragio universal permite que dentro de las mismas convivan elementos igualitarios y no igualitarios simultáneamente. Lo que justifica el reclamo que venimos destacando sobre la necesidad de reducir al mínimo posible los elementos no igualitarios. Los sistemas electorales deberían de tratar de alcanzar la siguiente máxima: “Tanta igualdad como sea posible, tanta desigualdad como sea necesaria”.

Durante el ejercicio del mandato representativo en las instituciones del Estado donde se debería perseguir el interés general y alcanzar la voluntad general. En este

⁴⁷ Para una revisión de estos cuatro factores, *vide*, MANIN, B., *Los principios...*, pp. 168-180.

⁴⁸ *Ibídem*, pp. 181-185.

segundo momentos se pueden señalar distintos supuestos donde choque el interés general con los intereses de los partidos como organizaciones con intereses propios en sí mismas. Por un lado, la disciplina de partido o disciplina de voto. En España, los diputados y senadores deben secundar las posiciones de sus respectivos partidos políticos ante las votaciones y posiciones a tomar en las instituciones representativas. Dejando el debate de los integrantes de los grupos parlamentarios para la esfera privada dentro de los mismos o de sus respectivos partidos políticos. En contra de esta disciplina se pueden señalar los siguientes argumentos: coarta el pluralismo de opiniones dentro de sus filas y dentro del propio partido. Además, de manera indirecta, esta imposición monocromática restringe la representación del pluralismo ideológico existente incluso entre los votantes de una misma opción política. Por último, también se podría señalar que la disciplina de partido conculca la función de los partidos políticos de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular al restringirla a la voluntad del partido. Sin embargo, como contraargumento, tal y como señala GARCÍA PELAYO, debemos reconocer que en la actualidad que la voluntad estatal es una voluntad de partidos y es a éstos a los que otorgan su confianza los electores. Los distintos diputados y senadores no son elegidos por sus condiciones personales sino por su inclusión en las listas electorales del partido, por lo que el mandato representativo no imperativo se debe enmarcar dentro de los parámetros marcados por el partido⁴⁹.

Por otro lado, y un ámbito más concreto que los aspectos enunciado *supra*, se requiere el control de los propios actos parlamentarios que incumplan sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC)⁵⁰. Esta circunstancia se ha planteado en España como consecuencia del proceso independentista catalán contrario a la Constitución española de 1978 y al ordenamiento jurídico vigente⁵¹. En este caso, la autonomía parlamentaria y la propia legitimidad democrática del Parlamento catalán parecen argumentos insuficientes frente a un principio fundamental de nuestro (y de todo) ordenamiento jurídico: el principio de constitucionalidad derivado, entre otros, del artículo 9.1 de la Constitución española de 1978.

⁴⁹ GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986, pp. 93-100.

⁵⁰ Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho (BOE-A-2015-11160).

⁵¹ Para un análisis en profundidad de “La cuestión catalana”, *vide*, el monográfico bajo tal rúbrica de *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016.

Conclusiones

1. Los partidos políticos son una herramienta imprescindible en los sistemas democráticos actuales. Reconociendo los déficits de estructura y funcionamiento democrático que padecen los partidos, los esfuerzos académicos y las reformas legislativas deben proponer soluciones para superar esta situación. No es posible mantener la democracia representativa, en la actualidad, sin la participación de los partidos en el sistema.

2. La mejora del sistema de partidos debe constituir el punto de arranque de cualquier reforma legislativa en España. Avanzar hacia una mejora significativa de nuestro sistema de partidos -y, como consecuencia, una mejora de nuestro sistema representativo- deberá tratar de superar las resistencias fácticas que oligarquizan a los partidos políticos y les alejan de sus funciones constitucionales. Los partidos están haciendo dejación de su función tradicional como agentes de integración social y política, ya que actúan, cada vez más, como maquinarias profesionales centradas, en el éxito electoral, desatendiendo las consecuencias de sus decisiones a largo plazo.

3. La situación de crisis institucional actual demuestra la necesidad una reforma de la regulación de partidos y del sistema electoral. Los partidos políticos deben asegurar el cumplimiento efectivo de las funciones asignadas por el artículo 6 de la Constitución española de 1978. Este hecho conculca con la circunstancia de que determinadas situaciones ponen de manifiesto un mayor cuidado de los intereses del partido que los intereses de la propia sociedad.

4. Las propuestas para alcanzar una mayor democratización del sistema necesitan de un desglose del concepto de democracia en relación con los partidos políticos. Para tratar de profundizar en la democratización del sistema se propone en la presente comunicación distinguir entre la democracia *ad intra* de los partidos políticos (mejora de la regulación y garantías de la campaña electoral) y la democracia *ad extra* cuando los partidos políticos ejercen su mandato representativo.

X. Bibliografía

ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J., *Estado de Partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

ALZAGA VILLAAMIL, O., Hacia el estudio de los preocupante en nuestro régimen de partidos, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 123-147.

BIGLINO CAMPOS, P., Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, pp. 203-223.

BLANDO VALDÉS, R. L., La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, p. 149-182.

CANCELA OUTEDA, C., *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*, Universidade, Santiago de Compostela, 2001.

CASS, D. Z., *The Constitutionalization of World Trade Organization. Legitimacy, Democracy, and Community in the International Trading System*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2005.

CONTRERAS CASADO, M.; GARRIDO LÓPEZ, C. (eds), *Interiores del principio moderno. La democracia en los partidos políticos entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza, 2015.

DÍEZ BUESO, L., Balance de quince años de jurisprudencia constitucional sobre partidos políticos, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 637-661.

FRIEDRICH, C. J., *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América. Vol. II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1972.

GALAIS, C., ¿Cada vez más apáticos? El desinterés político juvenil en España en perspectiva comparada en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 1, Vol. 70, 2012, pp. 107-127.

GARCÍA GUERRERO, J. L., *Escritos sobre partidos políticos (cómo mejorar la democracia)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

GARCÍA MORILLO, J., *La democracia en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

GONZÁLEZ CABANAS, F. T., *La democracia incierta. Inusitados abordajes para pensar la realidad política y social*, Sb Editorial, Buenos Aires, 2015.

GORDILLO PÉREZ, L. I., «Constitución, constitucionalización y constitucionalismo de la Unión Europea», *Estudios de Deusto*, Vol. 53/2, Julio-Diciembre 2005.

GREPPI, A., *Teatocracia. Apología de la representación*, Editorial Trotta, Madrid, 2016.

LÖWENSTEIN, K., *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.

MICHELS, R., Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

MANIN, B., Los principios del gobierno representativo, Alianza, Madrid, 1998.

PARAMIO, L., Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias en *Revista española de Ciencia política*, núm. 1, Vol. 1, pp. 81-95.

PÉREZ-MONEO AGAPITO, M., *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

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

MORLOK, M., Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 183-201.

REBOLLO DELGADO, L., *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, Madrid, 2007.

ROUSSEAU, J. J., *Del Contrato Social*, Alianza, Madrid, 2012.

SIEYÈS, E., *¿Qué es el Tercer Estado?*, Aguilar, Madrid, 1973.

TORCAL, M., Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias en *Revista SAAP*, núm. 3, Vol. 2, 2006, pp. 591-634.

VÍRGILA FORURIA, E., La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 225-280.