

CARLOS GARRIDO LÓPEZ
EVA SÁENZ ROYO
(Coords.)

LA REFORMA DEL ESTADO DE PARTIDOS

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2016

ÍNDICE

LA REFORMA DEL ESTADO DE PARTIDOS A DEBATE , por <i>Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo</i>	11
PROFESIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS, SELECCIÓN IN- VERSA DE SUS ÉLITES Y DESAFECCIÓN POLÍTICA , por <i>Roberto L. Blanco Valdés</i>	19
1. Introducción: facciones y partidos	19
2. Un breve apunte sobre la crisis partidista y la desafección política.....	22
3. Profesionalización política y selección inversa de las élites partidistas	27
4. Políticos autistas, partidos políticos en crisis	32

PRIMERA PARTE

LA REFORMA DE LA DISCIPLINA LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

LA DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS Y SU NECESARIA RE- GULACIÓN LEGAL , por <i>José Antonio Gómez Yáñez</i>	39
1. El derecho constitucional y los partidos	39
2. La Ciencia y la Sociología Políticas y los partidos	43
3. ¿Qué clase de criaturas son los partidos?	46
4. Los partidos: funciones en el Estado de partidos	47
5. Leyes de partidos.....	49
6. Los partidos como asociaciones	51
7. Los partidos: rasgos patológicos	53
8. La deriva organizativa de los partidos españoles	55
9. Las primarias en Europa: salida al colapso de las élites par- tidarias.....	58
10. Elección de los candidatos a diputados y el mandato impe- rativo	62
11. ¿Para qué la democracia interna?	63

12. ¿Por qué los partidos deben ser democráticos?	64
13. ¿Para qué y cómo regular la democracia interna en los partidos?	65

SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS,
 por *Emilio Pajares Montolío*

1. La selección de candidatos	69
2. El alcance de la regulación legal de las elecciones primarias .	71
3. ¿Reformar el derecho de partidos o el derecho electoral?	72
4. Los contenidos de la regulación de las elecciones primarias: el control del proceso	79
5. Bibliografía	84

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA: MODELO Y ANTIMODELO, por *Mercedes Iglesias Báñez*.....

1. El sistema de financiación de partidos políticos en España: los rasgos de un «antimodelo»	87
2. La financiación de partidos políticos en España: escenarios conflictivos.....	91
2.1. ¿Son las donaciones de las personas jurídicas a los partidos políticos un problema?.....	91
2.2. Partidos políticos y poder financiero: los créditos bancarios como donaciones encubiertas	94
2.3. Las asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos políticos.....	95
2.4. El control del ámbito municipal.....	97
2.5. El control fallido del Tribunal de Cuentas	98
3. Balance y propuestas de reforma del «antimodelo» de financiación de partidos	105

SEGUNDA PARTE

EXCESOS Y LÍMITES DE LA UTILIZACIÓN PARTIDISTA DE LAS INSTITUCIONES

CRISIS DEL ESTADO DE PARTIDOS E INSTRUMENTACIÓN DE LAS INSTITUCIONES, por *José Antonio Portero Molina*

1. Un apunte histórico y doctrinal sobre la relaciones entre la Constitución y los partidos políticos	111
2. Las críticas actuales al papel de los partidos.....	113

3. Sobre el clima cultural y social que propicia la instrumentación de las instituciones por los partidos políticos en España.....	116
LA INJERENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL , por <i>Markus González Beilfuss</i>	121
1. Introducción	121
2. La incidencia de los partidos políticos en la configuración de la jurisdicción constitucional	124
3. La incidencia de los partidos en la composición del Tribunal Constitucional	126
4. La incidencia de los partidos en la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional.....	134
JUECES E INDEPENDENCIA. PROPUESTAS DE REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL , por <i>Francisco Sosa Wagner</i>	137
1. Jueces e independencia en la historia constitucional española	137
2. Jueces e independencia en la Constitución de 1978. Propuestas de reforma en el nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial	141
3. La independencia de la Justicia Constitucional. Propuestas de reforma	146
ÓRGANOS REGULADORES EN ESPAÑA: ENTRE LA INDEPENDENCIA Y EL PARTIDISMO , por <i>Josu de Miguel Bárcena</i> ...	151
1. La regulación, nuevo paradigma del Estado garante	151
2. Partidos políticos y órganos reguladores: una relación paradójica	153
3. La garantía de la independencia de los órganos reguladores en España, con especial referencia a la autonomía personal... ..	155
4. De la independencia a la imparcialidad en los órganos reguladores. La influencia práctica de los partidos políticos.....	158
5. Conclusiones	160

LA REFORMA DEL ESTADO DE PARTIDOS A DEBATE

Carlos GARRIDO LÓPEZ
Eva SÁENZ ROYO

Profesores de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza

«Los partidos políticos —señalaba Alexis de Tocqueville¹— son un mal inherente a los gobiernos libres. [...] Con ellos, y su afán por conquistar y conservar el poder, la libertad pelagra, pero sin su concurso competitivo lo cierto es que la libertad no existe». Desde entonces su fama no ha mejorado mucho, pero, pese a su acreditada crisis de legitimidad, incrementada en las últimas décadas, la importancia de los partidos políticos no ha hecho sino crecer hasta el punto de convertirse en piezas insustituibles de la democracia moderna, también denominada, precisamente por el protagonismo adquirido por los partidos políticos, «democracia de partidos».

Debido a la crisis que padecen, en una obra de reciente publicación Peter Mair afirma provocadoramente que «la era de la democracia de partidos ha pasado» y que estos «ya no parecen ser el soporte de la democracia en su forma presente»², pero, como acabamos de afirmar, poco hay más incierto. Y si hoy leyera este aserto Hans Kelsen, no dudaría en utilizar seguramente las mismas palabras con las que refutó en *Esencia y valor de la democracia* (1929) los embates que los teóricos de la monarquía constitucional lanzaban contra los partidos: que, pese a sus defectos, «solo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. Porque la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos»³. Ni sobran ni son redundantes de otra clase de participación política y, hoy por hoy, siguen siendo sin alternativa posible los principales instrumentos de autoorganización de la democracia de masas.

¹ A. DE TOCQUEVILLE, *De la democracia en América*, Libro I, Parte II, Capítulo II, edición crítica y traducción de Eduardo Nolla, Madrid, Trotta, 2010, p. 348.

² P. MAIR, *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*, Madrid, Alianza Editorial, 2015, p. 21.

³ H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1977, p. 37.

Los partidos reducen la complejidad social, racionalizan la lucha por el poder y organizan la representación del pueblo en el Estado, en cuyas instituciones los ciudadanos existen políticamente «y son representados mediante los partidos y por los partidos»⁴. Los partidos transforman las orientaciones y actitudes ciudadanas en programas de acción política. Convierten las necesidades y deseos más o menos difusos en pretensiones precisas a satisfacer por los poderes públicos e inducen nuevas expectativas y demandas. Los partidos seleccionan de entre sus filas a la clase política dirigente y colaboran en su implantación y renovación; proporcionan las personas destinadas a ser titulares o portadores de los órganos políticos estatales y legitiman el sistema político, dotando de representatividad a los diversos órganos de expresión formalizada de la voluntad colectiva. Sin su intermediación en el proceso organizativo llevado a cabo formalmente por la legislación electoral no cabría, de hecho, inducir ni expresar dicha voluntad general, que no es una ficción orgánica, sino la agregación de una pluralidad de voluntades e intereses articulados por los partidos en el seno de las instituciones. Una voluntad que antes se construye o conforma en el interior de los propios partidos.

La centralidad de los partidos políticos no impide, sin embargo, que en la mayoría de los países democráticos persista una inquietante paradoja fruto de la desproporción existente entre su protagonismo político y su precaria regulación. Los partidos no son poderes públicos, ni órganos del Estado sometidos rigurosamente al Derecho, sino creaciones libres cómodamente instaladas en un régimen jurídico tenue y poco riguroso y tienden, invariablemente, al abuso de su posición dominante; un abuso que en el caso de nuestro país ha llegado a cuestionar seriamente la legitimidad del propio sistema democrático.

En los últimos años, en efecto, los partidos políticos han generado una extendida preocupación y sus prácticas, su organización y funcionamiento suscitan la crítica, e incluso el rechazo, de un buen número de ciudadanos, entre otras cosas, por su evidente falta de democracia interna, por su financiación irregular, que ha fomentado la corrupción política, y por su creciente injerencia en el funcionamiento y en el nombramiento de los integrantes de otras instituciones de garantía que debieran estar a salvo de la penetración partidista. Y debido al grado de intensidad y la falta de pudor que han llegado a alcanzar estas prácticas, hoy no hablamos solo de los problemas de los partidos políticos, sino de los propios partidos convertidos en problema, como ha subrayado Blanco Valdés⁵.

Los partidos son organizaciones surgidas al amparo del derecho de asociación, pero los modos de su organización interna, la selección de sus candidatos electorales y su financiación no constituyen cuestiones

⁴ G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 240.

⁵ R. L. BLANCO VALDÉS, «La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 35, 2015, pp. 149-182.

privadas que afecten tan solo a sus afiliados. Al contrario, como ha señalado el Tribunal Constitucional, el grado de democracia de los partidos, la calidad en el proceso de selección de sus líderes y su forma de sostenerse económicamente afectan «al funcionamiento democrático del Estado»⁶ e inciden en la calidad y legitimidad de sus instituciones, que son actualizadas por los partidos y cuyos líderes avocan para sí la adopción de sus decisiones políticas.

El problema para el sistema democrático es que, dejados a su libre arbitrio, los partidos políticos tienden invariablemente a organizarse de modo oligárquico, y no solo por la inexorable ley de hierro a la que se ve sometida toda organización política y que el sociólogo Robert Michels analizó en *Los partidos políticos* (1911), sino por la propia naturaleza de los partidos, que persiguen la consecución efectiva del poder en un mercado muy competitivo. De ahí la necesidad de disciplinar su vida interna bajo pautas democráticas y de someter su funcionamiento al esfuerzo racionalizador del Derecho.

El art. 6 de la Constitución de 1978 así lo exige, pero estamos ante otro mandato constitucional deficientemente desarrollado por el legislador, incumplido por los partidos políticos y carente de operatividad. Los congresos y los órganos de dirección de los partidos se reúnen cuando conviene al líder y cuando lo hacen son aclamatorios y ratificadores de decisiones ya adoptadas. El sistema de compromisarios o delegados para elegir, por ejemplo, a los dirigentes del partido, no satisface ningún parámetro democrático, ya que ni a los compromisarios se les exige hacer pública su posición previamente a su elección, ni su voto en el congreso o asamblea es necesariamente público, exigencias básicas en todo sistema de elección indirecta, y como es conocido, los cargos internos y los candidatos electorales han venido siendo, en la mayoría de los partidos, cooptados por la cúpula o designados directamente por el líder.

La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, apenas contenía referencias a la democracia interna y fue la primera oportunidad perdida por el legislador para inducir una cultura organizativa democrática. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos sustituyó a la citada, pero, sin negar el avance respecto a la regulación precedente, su aprobación supuso una nueva ocasión perdida para disciplinar la democracia en los partidos. La reforma de esta ley operada por Ley Orgánica 3/2015 ha incluido alguna mejora, como la previsión de «fórmulas de participación directa de los afiliados [...] en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido» (art. 7); mejora que, sin embargo, entra en contradicción con el art. 3.2.j) que prevé «la elección de los órganos directivos, bien directamente o por

⁶ Los partidos políticos son, en expresión del Tribunal, «actores privilegiados del juego democrático que deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden». STC 56/1995, de 6 de marzo (FJ 3.º).

representación». Lamentablemente, la Ley sigue sin regular la periodicidad de los congresos, la convocatoria de congresos extraordinarios, la elección de los dirigentes del partido directamente por los afiliados mediante voto secreto, ni el derecho de voto individual y público de los delegados; no garantiza los derechos de las minorías ni la expresión del pluralismo interno, ni disciplina el proceso de designación y elección de candidatos electorales.

Libres de ataduras legales, los partidos desarrollaron tendencias caudillistas y concentraron en sus cúpulas los resortes para el acceso y exclusión de la política. Y solo recientemente, más por necesidad de legitimarse ante el electorado que por convicción, algunos partidos —pero no todos— han realizado esfuerzos de democratización y han implementado voluntariamente procesos de elecciones primarias para designar a sus principales candidatos electorales. Dichos procesos se han intensificado y generalizado en los dos últimos años en una dinámica emuladora impulsada por la crisis política, aunque con desiguales resultados, puesto que en la mayoría de los partidos que han asumido esta forma de designación de candidatos la elección se ha saldado con escasa participación, denuncias de falta de transparencia y limitadas garantías, lo que puede terminar perjudicando electoralmente a los partidos que intentan democratizarse frente a sus competidores que, como el PP, siguen practicando, impertérritos, la «dedocracia». De ahí que quienes apuestan decididamente por democratizar los partidos estén impulsando el debate en torno a la conveniencia y posibilidad de generalizar las primarias por ley, bien imponiéndolas a todos los partidos en la legislación electoral o bien incentivando su celebración a través de la financiación pública. A esta dinámica responden las propuestas programáticas de PSOE y Ciudadanos, y así se plasmó, incluso, en el Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso que fue suscrito por ambos partidos el 24 de febrero de 2016. Lamentablemente, nada hay de ello en el Acuerdo de investidura suscrito por el PP y Ciudadanos el 28 de agosto de 2016, lo cual es lógico conocida la aversión de la dirección popular hacia esta forma de designación de candidatos electorales. Una aversión que, preciso es reconocerlo, resulta compartida por una parte de la dirigencia de otras formaciones políticas.

Desde la recuperación de la democracia en España, la financiación de los partidos ha sido, por su parte, terreno abonado para todo tipo de prácticas irregulares y para la extensión de la corrupción política. La Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, fue un completo fiasco que nada regulaba y la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, que vino a sustituirla y sus sucesivas reformas de 2012 y 2015 no han erradicado la falta de transparencia y, pese a potenciar el modelo público de financiación partidista —o precisamente por ello—, han fracasado en su objetivo de reducir la influencia e injerencia de los grupos económicos y erradicar la corrupción en las prácticas financieras de los partidos políticos. De ahí

la necesidad de acometer una reforma en profundidad de la disciplina legal de la financiación de los partidos.

Otra de las grandes preocupaciones en torno a los partidos es su tendencia a la ocupación de todos los resortes del poder, y no solo en los parlamentos y los gobiernos, su ámbito natural, sino también mediante una constante labor de colonización de aquellas instituciones que no deberían jamás estar bajo el dominio directo o indirecto de las organizaciones partidistas, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas o los órganos reguladores. Y ello, porque son instituciones y órganos esenciales en el funcionamiento regular del Estado democrático de cuyo prestigio e imparcialidad depende en gran medida la legitimidad de todo el sistema.

La eficacia funcional del Estado de Derecho reside en su capacidad para dividir y controlar el poder e institucionalizar un sistema de pesos y contrapesos que neutralice las inevitables tendencias a la concentración de poder que aquejan a quienes lo detentan, pero cuando los poderes del Estado están ocupados por miembros de los partidos, los límites y controles interrórganos se relativizan y la división formal de poderes pasa a ser apenas un ritual más o menos dilatorio de la decisión previamente adoptada en la cúpula del partido mayoritario, convertido en el «moderno príncipe» en acertada expresión de Gramsci.

La situación descrita es característica del denominado Estado de partidos, «cuya estructura, funcionamiento y ordenación reales están condicionadas por el sistema de partidos con relativa autonomía de su configuración jurídico formal», como describió García Pelayo⁷. Pero este rasgo del Estado moderno pasa a ser especialmente grave cuando, como en el caso de nuestro país, los partidos también penetran y colonizan instituciones de garantía y control y órganos reguladores e independientes que, por su propia naturaleza, deben ser ajenos a la dinámica partidista: desde el Tribunal Constitucional hasta el Consejo General del Poder Judicial, pasando por el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, la Comisión Nacional de Mercado de Valores y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por citar tan solo las principales instituciones que se ven asoladas por la lógica y la penetración partidistas.

El perverso sistema de cuotas utilizado por los partidos para designar a los integrantes de la mayoría de estas instituciones supone un quebrantamiento encubierto de las normas constitucionales que regulan la composición de los órganos y los requisitos de sus miembros. La capacidad profesional, la independencia de criterio y el reconocido prestigio de los candidatos a integrarlas pasan a ocupar un lugar secundario frente a la lealtad y obediencia hacia quienes les proponen y, como consecuencia de ello, el prestigio y la *auctoritas* de dichas instituciones fundamentales son erosionados ante el beneplácito de los principales actores responsables de salvaguardarlos.

⁷ M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 90.