

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS FUNCIONES
CONSTITUCIONALES
POLITICAL PARTIES AND THEIR CONSTITUTIONAL
FUNCTIONS

Francisca Ruiz López*

RESUMEN: Con la conquista por el Estado democrático del sufragio universal nadie discute que las elecciones libres, periódicas y competitivas son el instrumento necesario para la representación y la legitimidad democrática de la acción política. De tal manera que partidos y elecciones caminan juntos en los sistemas democráticos y ello es aplicable a nuestro modelo constitucional. Preceptos que ponen de manifiesto esa interacción recíproca de partidos y elecciones. Diversas crisis institucionales afectan las democracias y es necesario analizar alguno de estos aspectos para así ver qué alternativas pueden articularse desde una perspectiva jurídica y constitucional.

PALABRAS CLAVE: principio de representación; función electoral; participación política; partidos políticos; derecho constitucional.

ABSTRACT: With the conquest by the democratic State of universal suffrage nobody argues that free, periodic and competitive elections are the necessary instrument for the representation and democratic legitimacy of political action. In such a way that parties and elections walk together in democratic systems and this is applicable to our constitutional model. Precepts that show that reciprocal interaction of parties and elections. Various institutional crises affect democracies and it is necessary to analyze some of these aspects in order to see what alternatives can be articulated from a legal and constitutional perspective.

KEYWORDS: principle of representation; electoral function; political participation; political parties; constitutional right.

* Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería.
Contacto: <fruiiz@ual.es>. Fecha de recepción: 24 de octubre de 2017. Fecha de aprobación: 22 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Decir que los partidos se configuran dentro de los sistemas constitucionales actuales como los más importantes sujetos políticos que intervienen en el desarrollo y funcionamiento de la vida pública es, sin duda, una obviedad. De este modo nuestro texto constitucional enumera genéricamente en su art. 6 las funciones constitucionales que deben desarrollar los partidos, esto es: “a) Expresar el pluralismo político...b) Concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular...c) Y ser el instrumento fundamental para la participación política (...)”

La asunción por parte de los partidos políticos de estas funciones (pluralismo, representación y participación) explican su situación como elemento esencial en la estructura del Estado democrático. No todas estas funciones tienen por qué concurrir en todos los partidos a la vez, si bien dicho precepto nos indica los dos rasgos básicos de la democracia contemporánea: su carácter pluralista y representativo y cómo los partidos ayudan al cumplimiento de tales fines. Esta posición estelar de los partidos explica también la muy estrecha interrelación existente entre “*los problemas de la democracia*”, es decir, el relativo al modo de articulación de la voluntad popular y a las formas de su traducción en decisiones de dirección política del Estado y “*el problema de funcionamiento de los partidos*”. Lo que convierte al problema de las relaciones partido/sociedad en un problema vertebral en el funcionamiento del Estado democrático.

Lo mismo podría decirse de las elecciones. Con la conquista por el Estado democrático del sufragio universal nadie discute que las elecciones libres, periódicas y competitivas son el instrumento necesario para la representación y la legitimidad democrática de la acción política. De tal manera que partidos y elecciones caminan juntos en los sistemas democráticos y ello es aplicable a nuestro modelo constitucional en los artículos 6 y 23 de la C.E. Preceptos que ponen de manifiesto esa interacción recíproca de

partidos y elecciones. Esta relación es tan estrecha que cuando los partidos no obtienen representantes después de un proceso electoral acaban por desaparecer.

De todo ello se deriva, que ante las continuas voces que apuntan a la crisis del parlamentarismo, la crisis de representación, el deterioro de la democracia interna de partidos, los límites de la prohibición del mandato imperativo, las deficiencias de los sistemas electorales, la apatía ciudadana en la participación política y otros males que están afectando a nuestras democracias es necesario analizar alguno de estos aspectos para así ver qué alternativas pueden articularse desde una perspectiva jurídica y constitucional.

II. PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN

En sus orígenes la noción de representación política no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. Así, mientras que Loewenstein¹ sostiene que su aparición podríamos encuadrarla a finales del siglo XIV en Europa occidental donde los delegados de los estratos sociales económicamente más poderosos, convocados por el Rey para deliberar sobre ayudas económicas a la Corona, se independizan de las instrucciones recibidas y toman decisiones bajo su propia responsabilidad.²

Hobbes, en el capítulo XVI del *Leviatán*, hace el primer análisis profundo en torno al problema de la representación política y

¹ Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.

² En la Edad Media la doctrina política pretendió establecer un puente entre poder nominal y el ejercicio de ese poder mediante la figura de la representación. Cuando los monarcas reunían a los estamentos, sus miembros delegaban el ejercicio del poder a otra persona. En realidad se trataba de una supuesta delegación, con la que se evitaba que los representantes fueran realmente elegidos.

distingue entre la persona natural (cuyas palabras y acciones son propias) y la persona artificial (que encarna palabras o acciones de otras personas). Sin embargo, no propone una discusión en términos de soberanía popular. Más bien usa el concepto de representación para justificar la obligación política de los súbditos hacia el soberano y legitimar, de hecho, la autoridad de este último. Kautsky³ señala que ya “en el periodo de los bárbaros, nos encontramos con huellas de instituciones representativas y, más concretamente, en tiempos de los iroqueses”.

El triunfo revolucionario francés de 1789 trajo consigo la igualdad de la burguesía con las representaciones estamentales, pero también puso de manifiesto la dificultad de armonizar la teoría democrática con el procedimiento técnico que hiciera posible la consumación del ideal liberal, pues como afirma Aguiar Luque⁴ “el ideal de una sociedad civil compuesta de hombres libres e iguales, era tan sólo eso, un ideal legitimador del poder, que en realidad respondía a los intereses de una clase burguesa en ascenso” que utilizó el dogma de la soberanía nacional para “lograr enfrentarse a la aristocracia mediante la elección y la representación, al tiempo que impedía a la masa popular beneficiarse del sufragio”⁵

El “mecanismo de la representación” constituía así la pieza clave para la construcción del Estado de democracia parlamentaria considerado por SPAGNA-MUSSO⁶ como “forma de organización cuyas instituciones políticas tienen como misión efectuar

³ Cfr. KARLKAUTSKY, *Parlamentarismo y democracia*, Ed. Nacional, 1982, p. 110.

⁴ Cfr. AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Edersa, 1977, p. 5.

⁵ Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio, “Democracia y participación en los orígenes del Estado constitucional” *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, sept.-oct., 1975, p. 187.

⁶ Cfr. SPAGNA-MUSSO, Enrico, “Ciudadano e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15, Monográfico “Diez años de desarrollo constitucional”, p. 706.

la emanación teórica gobernantes-gobernados”, de este modo se logrará identificar soberanía estatal y soberanía popular.

De todos modos es preciso apuntar que fue precisamente en el proceso revolucionario francés, donde el principio representativo obtuvo las más duras críticas, pero a pesar de ello se va a imponer en el constitucionalismo europeo posterior, para ser –según De Vega– “perfectamente asumida por los intereses partidistas de la democracia actual”.

El cambio más significativo que el concepto de representación tuvo a través de su construcción liberal fue en opinión de Garrorena Morales⁷ que el cuerpo de representantes no lo eran ya “ante el poder del Monarca”, sino “el sucesor de ese mismo Monarca, al que precisamente desplaza y sustituye en dicha posición de poder”.

Del concepto de representación, desaparece entonces el sentido de “representación-ante-el poder” del Medievo para simplificarse, según señala Pitkin⁸ como “representación-poder”, dando lugar a la teoría de la “representación de intereses” en la consideración de la representación como representación de personas-si bien ello no significa, como apunta PITKIN-, que los intereses, que constituían la esencia de la representación medieval, aunque formulados por órganos corporativos, desaparezcan de escena.

Según los parámetros de este concepto de representación, “la definición final de lo que es correcto, proviene de cada individuo pero sólo son intelectualmente capaces para descifrarlo algunos individuos, de ahí que, sin embargo, el sufragio pueda limitarse a aquellos que posean una capacidad intelectual suficiente para que sean éstos quienes muestren al pueblo ordinario su interés verdadero”⁹.

⁷ Cfr. GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 49.

⁸ Cfr. PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios constitucionales, 1985, p. 212.

⁹ Cfr. PITKIN, Hanna Fenichel, *op. cit.*, p. 228.

Pero, la mayor crítica al concepto liberal-burgués de la representación vino de la mano de Rousseau¹⁰ quien afirmaba que la “soberanía no puede ser representada” pues “consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa; o es ella misma , o es otra: no hay término medio”, desterrando radicalmente, mediante esta concepción, las construcciones de la representación procedentes del ámbito privado, que habían venido aplicándose al político, puesto que, en opinión de este autor, “desde el momento en que un pueblo nombra a quien le represente, ya no es libre, ya no existe”¹¹.

Sin embargo, la denominada por Kelsen¹² “ficción de la representación”,—en base a la idea de que el Parlamento “no es más que un lugarteniente del pueblo”— desarrollando “una función jurídicamente independiente de éste”, a pesar de no haber cumplido la función de identificación de gobernantes y gobernados, de soberanía estatal y soberanía popular, sí ha cumplido , en su opinión, otra función distinta: “ha mantenido en un nivel sensato el movimiento político de los siglos XIX y XX, que se hallaba bajo la inmensa presión de la idea democrática”, basándose en la denominada teoría del “organschaft” cuyo contenido esencial consiste en considerar “que los órganos que denominamos representativos tiene una función única en el Estado. Su función es mandar”¹³.

A pesar de que el parlamentarismo como forma de Estado durante los siglos XIX y XX tuvo la virtud de llevar a cabo “la emancipación de la ciudadanía frente a los privilegios hereditarios y más tarde, la igualdad política del proletariado “—como afirma Kelsen¹⁴—, las dudas acerca de las ventajas de esta forma de Estado, que comenzaron a manifestarse a mediados del siglo XIX,

¹⁰ Cfr. ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, P.P.P ediciones, 1985, p. 132.

¹¹ Cfr. ROUSSEAU, Jean Jacques, *op. cit.*, p. 134.

¹² Cfr. KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, Labor, 1977.

¹³ Cfr. PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación... op. cit.*, p. 45.

¹⁴ Cfr. KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia... op. cit.*, pp. 48-49.

culminaron ya en el siglo XX en la denominada “crisis del parlamentarismo”.

En palabras de Kelsen¹⁵ el parlamentarismo significa: “formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de mayoría”.

Pero la lucha que contra la democracia y el parlamentarismo sostuvieron los sistemas comunistas y fascistas, no supuso precisamente la desaparición del sistema democrático y parlamentario, sino su extensión territorial y en intensidad, modificando aspectos sustantivos que hicieran posible la legitimación de tales regímenes.

De este modo, afirma Bobbio¹⁶, “la primera equivocación de la que debemos liberarnos es que democracia representativa signifique lo mismo que Estado parlamentario” pues si bien se denomina Estado parlamentario a aquel en el cual “su órgano de control es representativo y las deliberaciones políticas se llevan a cabo pues por representantes elegidos”, actualmente “no existe ningún Estado representativo en el que el principio de representación se encuentre solamente en el Parlamento”.

Las implicaciones básicas que este hecho tuvo sobre el concepto de representación pueden sintetizarse en opinión de Garrorena Morales¹⁷ en:

- 1.- la modificación de la escala de representación
- 2.- el acceso de nuevas clases sociales al sistema de gobierno.
- 3.- la aparición de los partidos-ignorados durante la etapa liberal “como estructuras sólidas, fuertemente organizadas, dispuestas a actuar en el terreno de la participación y, por tanto, llamados a incidir necesariamente en el ámbito de la representación política”

¹⁵ Cfr. KELSEN, Hans, *op. cit.*, p. 50.

¹⁶ Cfr. BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*. Política y Derecho, México, FCE, 1986, p. 34.

¹⁷ Cfr. GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991, p. 58-60.

Sin embargo, la transformación no sólo ha sido en el concepto de representación, en los actuales Estados democráticos esa transformación también se pone de manifiesto a la hora de los partidos elegir a sus candidatos. La práctica política nos pone de manifiesto cómo no se trata ya de elegir a un representante dotado de un alto grado de autonomía para proceder a la formación de la voluntad estatal en el órgano parlamentario, sino más bien de la aprobación de un programa y de un equipo agrupado en torno a un determinado partido, pudiendo plantearnos la hipótesis de si los programas de los partidos pueden llegar a sustituir el significado de los primitivos “cahiersd’instructions” en el originario mandato imperativo, con la salvedad de que, naturalmente, los programas no son elaborados por los ciudadanos sino por los partidos, no cabiendo en ningún caso la posibilidad de revocación por incumplimiento a lo largo de la legislatura. Éste es, uno de los efectos más graves que se deducen de la intersección de los partidos en el proceso representativo, pues es de difícil conciliación con la prohibición del mandato imperativo que hoy recogen numerosas Constituciones de Estados democráticos como, por ejemplo, la nuestra.

En suma, la cuestión que nos planteamos sería la siguiente: si los partidos políticos son el cauce principal para el desarrollo y aplicación de la Constitución como norma abierta y singular, y si estos se ven afectados por la limitación constitucional de la prohibición de un mandato imperativo que les impide hacer presente en el Parlamento la voluntad de sus electores porque los candidatos convertidos en parlamentarios no están vinculados jurídicamente al partido. Parece claro que el mantenimiento constitucional de esta prohibición deja a los partidos y a los electores –como bien señala el profesor Portero Molina¹⁸–, en algo parecido a una situación “*de indefensión jurídica*”. Sin embargo, a pesar de la constatación de esta disfuncionalidad, que crea en la práctica la prohibición del mandato imperativo, consideramos que la apuesta por el

¹⁸ Cfr. PORTERO MOLINA, José Antonio, “Elecciones, Partidos y Representación” en GONZÁLEZ ENCINAR, Juan José, (coord.) *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pp. 146

sistema de partidos es la apuesta por la legitimidad democrática y la posible indefensión que tiene el elector frente al partido; se corrige, en cierto modo, a la posibilidad que tiene éste de sancionar políticamente (en las elecciones) a sus representantes.

A nuestro juicio, la auténtica representación debe seguir siendo libre, y no estar sujeta a mandato imperativo alguno, sino al propio criterio de los representantes. Pues, a diferencia del origen contractual de la representación civilista, la representación pública reconoce el consenso, pero también tiene en cuenta para constituirse el disenso propio del pluralismo democrático. A pesar de todo, la crisis del sistema no puede llevarnos al viejo debate entre la democracia representativa y la democracia directa. Hoy no podemos prescindir de la democracia representativa, como no podemos prescindir de los partidos políticos.

Como hemos señalado en un trabajo anterior¹⁹ “Es verdad que la acumulación de datos en torno al modelo representativo pueden llevarnos a oscurecer la importancia de esta colosal aportación de la civilización liberal occidental, hasta el punto de poder afirmar que hoy, a pesar de que la teoría alemana entendía por representación: transparentar, evidenciar, se puede dar la paradoja que nuestro sistema de representación política es poco representativo, y en esto tiene gran influencia los mecanismos de participación que se arbitren y la utilización que se haga de los mismos”.

III. PARTIDOS Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

A) LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La proclamación del Estado social y democrático que realiza el art 1.1 de la Constitución tiene una de sus más lógicas proyecciones

¹⁹ Cfr. PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, RUIZ LÓPEZ, Francisca y BURKHARDT PÉREZ, Gemma, “Partidos Políticos y Democracia Representativa”, *Revista de Derecho Estasiológico Ideología y militancia*, México, Facultad de Estudios Superiores Aragón y Coordinación del posgrado en Derecho UNAM, núm. 3, enero/junio, 2014.

en el art 23.1 al señalar que “los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Del tenor literal de este precepto se desprenden que el derecho se reconoce:

- 1.- exclusivamente a los españoles, no a los extranjeros (aunque estos pueden votar en las elecciones locales según el art. 13.2 de la CE) ni a las personas jurídicas
- 2.- se proyecta exclusivamente sobre el ámbito político y no sobre otros ámbitos sociales, lo que excluye la protección especial de este derecho sobre la vida económica, cultural y social aunque la Constitución considera en el art 9.2 de la C.E. que también en estos ámbitos debe producirse una participación ciudadana.

De este modo, la participación política toma así una importancia notable consagrada como un “derecho fundamental”, bajo la definición del art. 1.3º de la C.E. donde se proclama la forma política del Estado español como “Monarquía parlamentaria” de donde se deriva, que la representación política se canaliza a través de las Cortes generales quienes según el art 66, 1º de la Constitución, “representan al pueblo español”.

Efectivamente, los partidos tratan de agrupar voluntades políticas de los ciudadanos entorno a un proyecto político determinado. De ahí que sean instrumento fundamental de participación política. En cuanto a su papel de “instrumento” el Tribunal Constitucional²⁰ ha excluido a los partidos como titulares del derecho de participación del artículo 23.1 de la Constitución: los titulares son los ciudadanos, aunque es cierto que no soslaya la relevancia jurídica de los partidos. Por lo que se refiere el término “fundamental”, éste es coherente con la opción del constituyente de primar la democracia representativa. Sin embargo, no se excluyen otras formas de participación (agrupaciones de electores, especialmente relevantes en las elecciones municipales), además

²⁰ STC 64/20002 de 11 de marzo.

de las formas de democracia directa y participativa, que actúan como complemento de la misma. Su ámbito de actuación queda, por lo tanto, delimitado por el tipo de participación “política”, y lo que se refiere al ámbito de participación social o económica tiene lugar por medio de otro tipo de organizaciones como es el caso de sindicatos, asociaciones etc.

En cuanto a su protección, el derecho reconocido en el art. 23 de la C.E. goza de la protección específica que le otorgan los artículos 53 y 81 del texto constitucional, vinculando a todos los poderes públicos, su desarrollo corresponde a la Ley Orgánica y su defensa se realiza a través de un procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

La pluralidad de cauces de participación que pretende establecer la Constitución se corresponde con el régimen democrático que instaura y la esencia de ese régimen democrático o gobierno del pueblo se articula precisamente mediante la representación política. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 71/1989, de 20 de abril cuando señala que los derechos reconocidos en el artículo 23 “(...) encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el art 1 de la Constitución”.

Se trata de un “derecho fundamental, en él se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, consagrado en el artículo 1 de la C.E., y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra y que reside en el pueblo español”²¹. Ello ha llevado a Santamaría Pastor²² a señalar que “no es, por tanto, un derecho o libertad política más, sino la auténtica vertiente subjetivada de toda la estructura democrática del Estado”.

²¹ STC 51/1984 de 21 de abril.

²² Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Artículo 23.1”, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (Dir. Oscar ALZAGAVILLAAMIL), t. II, Cortes Generales, Madrid, Edersa, 1997, pp. 667-679.

Otro de los problemas que afectan al sistema de partidos es el relativo a su democracia interna. En desarrollo a esta previsión, La Ley Orgánica de Partidos Políticos²³ ha previsto una serie de requisitos que han de cumplirse como son, entre otros, la existencia de unos órganos electivos y representativos de la militancia, los cuales toman los acuerdos más relevantes de la vida del partido, los derechos y deberes de los afiliados, así como una serie de garantías, para hacerlos valer ante los órganos de control y de disciplina (arts. 6 a 8 L.O.P.P.). Así pues, los partidos han de ser, hacia su interior democráticos, a la vez que deben garantizar una serie de derechos a los militantes: audiencia, contradicción, motivación del acuerdo que imponga una sanción y revisión interna del mismo. Contra los acuerdos de dichos órganos, los afiliados podrán recurrir al Poder Judicial (jurisdicción civil).

La Ley prevé, como sanción máxima a un partido, la disolución por infringir “*de forma continuada, reiterada y grave*” el mandato constitucional de democracia interna (art. 10 L.O.P.P.). El Tribunal Constitucional²⁴ ya advirtió de la necesidad de respetar los derechos de participación y de control del funcionamiento interno en manos de los militantes.

Por último, no podemos obviar el déficit de participación que se está extendiendo en nuestros sistemas democráticos y esto por varios motivos: Por un lado, las tendencias oligárquicas en los partidos hacen que éstos se conviertan en un fin de sí mismos para satisfacer sus propios intereses convirtiéndose en meros portavoces de la clase dirigente del partido y alejándose de sus afiliados y votantes y, por otro lado, la apatía ciudadana se han convertido en el verdadero peligro de la crisis democrática. En base a esto, un fortalecimiento de las instituciones de democracia directa mediante el incremento de su calidad y número podría ser el mecanismo constitucional adecuado para atenuar la crisis de participación y reactivar la vida democrática.

²³ Ley Orgánica de Partidos Políticos de 28/06/2002.

²⁴ STC 56/1995 de 6 de marzo.

II. LA FUNCIÓN ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se denomina electorado a los dos conjuntos de personas que pueden intervenir de manera fundamental en la relación jurídica electoral: los electores (electorado activo) y los elegibles (electorado pasivo). Con el sufragio universal la irrupción de los partidos políticos en esta relación se convierte en esencial. De tal manera que actúan de puente entre aquellos dos, ya que son un instrumento básico de participación política, tanto al encuadrar ideológicamente al electorado y ofrecerle una organización política permanente, como al concurrir a la selección de entre el electorado pasivo de aquellas personas que se presentarán en calidad de candidatos ante los electores. De tal manera que se convierten en los verdaderos sustitutos de los *elegibles*.

De las cuatro funciones que el art. 6 de la Constitución atribuye a los partidos. Éstas se reconducen en su esencia a una sola: *la función electoral*.

Por lo tanto, hay que aclarar desde este momento que lo que realmente se constitucionaliza no es la figura de los partidos políticos, sino esa función electoral. Los partidos adquieren “a partir de ella” una relevancia jurídica específica y por eso son una pieza clave en la vida del Estado democrático actual.

La función electoral de los partidos políticos es de tal importancia que trasciende el concreto marco de las elecciones e invade el de las relaciones entre los órganos constitucionales y, por ende, afecta al propio sistema de gobierno. No en vano se califica al Estado actual como Estado *de partidos* e incluso *de los partidos*, y éstos en virtud de tal primordial función se hallan constitucionalizados en los ordenamientos jurídicos contemporáneos. Por lo que si se quiere comprender el alcance y función de los distintos órganos que intervienen en el proceso electoral se hace ineludible tenerlos muy presentes pues son un elemento sustancial en el proceso electoral.

Su función dentro del proceso electoral comienza antes de las propias elecciones. En nuestro ordenamiento, éstas pueden ser convocadas merced a la acción de los partidos en el juego parlamentario. Así, el Presidente de Gobierno (que normalmente es también el Presidente o Secretario General del partido que ganó las anteriores elecciones) puede disolver el Congreso de los diputados, el Senado o ambas Cámaras; el no acuerdo entre diputados para elegir Presidente de Gobierno puede provocar también la convocatoria de nuevas elecciones. Por otro lado, antes de las elecciones los partidos elaboran su “programa político”, que será la base sobre la que se fundamentará la campaña electoral.

En cuanto a las funciones durante el periodo de las elecciones cabría distinguir su participación en las siguientes fases:

a) Formación y presentación de candidaturas: Convocadas las elecciones, una de las tareas más relevantes de los partidos es la formación y presentación de las listas electorales. En efecto, el ordenamiento atribuye a los partidos cada circunscripción, (también puede corresponder dicha función a las agrupaciones de electores). En la práctica esto significa que se delega en los partidos la concreción “de los elegibles”, o sea, de quiénes van a ser candidatos. La importancia de la función de los partidos se acrecienta si se tiene en cuenta que las candidaturas han de presentarse en listas “cerradas”, es decir, únicamente el partido es el que nombra los candidatos de “su” lista. Además, las listas han de ser “bloqueadas”, lo cual significa que el partido, al situar a los candidatos en el lugar que prefiere, ejerce de hecho el “voto ordinal” que de otra manera hubiera correspondido al elector. Si a todo ello se añade que las listas han de llevar la denominación o símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que las promueven, cabe concluir que los partidos políticos son los auténticos protagonistas de las elecciones en detrimento de los propios candidatos, que por las razones apuntadas, se ven en general reducidos casi al anonimato.

b) Campaña electoral: Las funciones de expresar el pluralismo político y formar la voluntad popular se exterioriza en primer lugar en el conjunto de actividades que constituyen “la campaña

electoral”, para cuya realización la presencia de los partidos políticos es clave. Los partidos cuentan con el censo electoral, un instrumento de gran importancia a la hora de organizar la campaña electoral y de este modo pueden conocer al colectivo de electores al que dirigirán su campaña electoral.

c) *Control de las elecciones*: Los partidos políticos participan en el control del desarrollo de las elecciones tanto desde el interior como desde el exterior de la organización electoral. “Desde el interior”, porque el ordenamiento jurídico prevé su incorporación a diversos órganos de la Administración electoral. Así la Junta electoral Central se compone, entre otros, por cinco catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y Sociología nombrados por el Gobierno a propuesta de los grupos parlamentarios. “Desde el exterior de la Administración electoral”, los partidos participan en el control de las elecciones mediante la actividad de los interventores y apoderados nombrados por los representantes de las candidaturas. Además, los partidos inciden también en dicho control al estar legitimados para interponer recursos contencioso-electorales o para oponerse a los que se interpongan, en los términos establecidos en la normativa electoral.

El desarrollo tecnológico no ha causado mella en la concepción del partido como máquina electoral. Por el contrario, la ha fortalecido, ya que los propios medios monopolizan oficialmente el uso de los mismos con fines electorales, sobre todo, de la televisión en emisiones de ámbito estatal a lo que habría que añadir el enorme impacto que han tenido las nuevas tecnologías (*twitter, instagram, whatsapp*) en las últimas campañas de los nuevos partidos que han irrumpido en el mapa político español.

Uno de los factores que ha agudizado la crisis de los partidos es la llamada “partidocracia” que se registra en el comportamiento interno que tienen los dirigentes de los partidos políticos parlamentarios respecto de sus bases: se designan los candidatos a las elecciones haciendo caso omiso o entorpeciendo las posibles corrientes internas que se puedan producir dentro del partido.

Nuestro sistema electoral ha sido criticado en dos aspectos fundamentales: por un lado, se produce una quiebra de la igualdad política –no todos los votos valen lo mismo– y de la libertad política de los ciudadanos –no se vota a quien se prefiera–.

En cuanto a la quiebra de la igualdad política, los principales factores son por un lado, el tamaño pequeño y desigual de las circunscripciones-las provincias-de manera que el voto no vale igual en todas las provincias, al establecer la ley electoral un distinto número de escaños por provincias y una representación mínima por circunscripción: dos escaños en el Congreso y el resto en proporción a la población. Por otro lado, la regla D`Hondt duplica el valor de los votos de los partidos más votados, con lo que obtienen tasas de sobre-representación, en tanto que los partidos menos votados se perjudican con tasas de sub-representación.

Por lo que se refiera al segundo aspecto, esto es, la quiebra de la libertad política de los ciudadanos. Los partidos concurren a las elecciones presentando a los ciudadanos unas listas de candidatos propios con un orden de preferencia, confeccionadas por la élite del partido, que los ciudadanos no pueden modificar. Son listas cerradas porque no pueden entrar en ellas otros candidatos y, listas bloqueadas porque no puede ser cambiado el orden de prelación de los candidatos. El ciudadano se ve obligado a elegir una lista de un partido, tal como le viene dada, para introducirla en la urna. Ni puede cambiar el orden de los candidatos de la lista, ni mucho menos votar a los candidatos de distintas listas ofertadas por los partidos. Este es el procedimiento de elección para el Congreso de los Diputados y de las Cámaras parlamentarias autonómicas.

Las listas cerradas y bloqueadas adolece, a nuestro juicio, de dos defectos: a) sustituye la confianza del ciudadano (que es el que debía contar en unas elecciones) por la confianza del aparato del partido en el candidato b) impide cualquier relación entre electores y representantes, ni los electores conocen a los representantes que votan, ni a éste le importa, en la mayoría de los casos, su conocimiento más allá de los periodos de campaña electoral.

Es verdad que nuestra experiencia electoral nos dice que en las elecciones al Senado, el sistema es de listas abiertas por lo que el ciudadano puede elegir a representantes de distintos partidos en la Cámara baja y, sin embargo, se reproducen los mismos resultados electorales del Congreso por lo que la reforma, en este aspecto, no bastaría y tendría que venir acompañada de otras medidas que faciliten la participación del ciudadano en la vida política.

Es cierto que nuestro sistema electoral, de listas cerradas, configura una fuerte incidencia de los elementos plebiscitarios en la elección del líder. Ahora bien, esto mismo tendería a operar un efecto compensatorio de despersonalización u objetivación en la elección de los restantes diputados, simples miembros de una lista elaborada por el partido, con lo que “se acentúa así el componente mecanicista alternativo, la seguridad de votar o de pertenecer a una sólida organización social, dotada de elementos organizativos e ideológicos capaces de generar respuestas globales a los difíciles problemas de la gestión política del Estado”²⁵

La contradicción entre ambos elementos se desencadena en el supuesto de los diputados tráfugas que a lo largo de la legislatura abandonan el grupo político en cuya lista han sido elegidos: desde el punto de vista objetivo, el escaño correspondería al partido que ha presentado la lista. “Pero atribuirle al partido capacidad de expulsión del diputado tráfuga supondría afirmar, en contra de lo previsto en la Constitución, la vigencia de un mandato imperativo que confirmaría el apogeo de la función instrumental o dinámica del partido en el conjunto del Estado, no querida por la propia Constitución.”²⁶

El Tribunal Constitucional llega a la propuesta (STC 119/1990) de reconocer la existencia de un cierto compromiso del diputado electo con el partido en cuya lista ha sido elegido al haber surgido el mandato de la exposición de un programa jurídicamen-

²⁵ Cfr. VEGA GARCÍA, Pedro de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 44, marzo-abril, 1985, p.44.

²⁶ *Idem.*

te lícito²⁷. “Con ello comenzaría a abrirse un nuevo interrogante alternativo referido a las posibles consecuencias jurídicas de un reforzamiento de la concepción instrumental del Estado democrático de partidos y del propio mandato, y en concreto en este caso el problema de si un programa jurídicamente lícito no acaba siendo a la postre un programa dotado de naturaleza jurídica, y en consecuencia jurídicamente controlable en cuanto a su aplicación por los propios electores” (que podrían por tanto acudir a los tribunales acusando al partido gubernamental por un eventual incumplimiento del programa). Es decir, “*estaríamos ante la cuestión de si el protagonismo activo asumido por los partidos en la fase de mandato no debe entenderse proyectada igualmente a las fases de control y responsabilidad.*” En esta línea no sería desacertado reclamar la exigencia de límites a la titularidad individual del escaño, pues el abandono del partido supone, sin duda, una deslealtad democrática hacia el elector. En relación con lo expuesto, consideramos que es un tema importante porque afecta a la propia realidad de la democracia representativa de partidos. Por ello, aunque desde el Derecho Constitucional sólo se puede decir que es un tema irresoluble. Sin embargo, las contradicciones que esta prohibición muestra en la realidad cotidiana nos abocan a tener que reconocer sus disfuncionalidades.

IV. UNA REFLEXION FINAL

El que los partidos políticos hayan de ser, por mandato constitucional, el instrumento fundamental de participación política no sólo hace referencia a su carácter mediador en la relación de representación política, sino que supone su participación en la

²⁷ Argumentación que recuerda “la particular relación de tensión” que el Tribunal Federal de Karlsruhe establecía entre partidos, representación y mandato en sus Sentencias de 1951 y 1956 que declararon la inconstitucionalidad de los partidos neonazi y comunista.

determinación de la orientación política de la acción estatal. De tal manera que se establece una relación recíproca entre partidos políticos y elecciones, de esa relación surge la función electoral que tienen los partidos políticos en las actuales democracias y es tal su importancia que no sólo se limitan a influir sobre los órganos supremos del Estado, responsables de la orientación política, sino que invaden la esfera de las tareas asignadas a tales órganos a fin de prevenir y condicionar sus decisiones.

A ellos corresponden elaborar los programas electorales, pre-seleccionar a los hombres que han de ejecutarlos, y corresponde a los partidos mayoritarios la designación, de entre sus miembros, de las personas que han de ocupar el gobierno, así como la tarea de orientación política de la ciudadanía y ponerla de relieve, a través de su función integradora en los órganos representativos del Estado (fundamentalmente, en el Parlamento).

Tras las reflexiones anteriores, se comprenderá la complejidad del papel desempeñado por los partidos políticos en el Estado contemporáneo. Complejidad que se manifiesta en los siguientes aspectos: Por un lado, en cuanto a su función electoral hay que señalar cómo el sistema electoral vigente con listas cerradas y bloqueadas otorga al partido –mejor dicho, a sus dirigentes– un poder desproporcionado, imponiendo candidatos que el electorado o no conoce o, en su caso, no consideran el más apropiado. De ahí, la importancia que adquiere una regulación adecuada del sistema electoral, que se convierte en un instrumento válido, pero que ni es el único ni a veces es suficiente para atajar los problemas que la llamada partidocracia ocasiona en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro.

Por otro lado, la necesidad de unos partidos cuyo funcionamiento interno sea a través de cauces democráticos, la relación inter-partidista, no menos democrática, va a exigir una reglamentación de las tareas parlamentarias que las agilice y evite la transformación de las cámaras en cajas registradoras de acuerdos previamente consensuados, todo ello, puede ayudar, sin duda a perfeccionar nuestro sistema democrático.

Pues bien, desde esa premisa es como urge abordar la reforma de la Ley de Partidos de 2.002 redactada de espaldas al «sentido democrático» con que el art. 6º de la C.E. exige a la organización y el funcionamiento de nuestros partidos. Así las cosas, corresponde al legislador fijar unas pautas que asegurasen la democracia interna, que los estatutos de los partidos deberán de interiorizar. Si bien somos conscientes de la dificultad que entraña establecer un modelo que combine, de manera adecuada y eficaz, el control estatal con la libertad de funcionamiento interno de los partidos.

Esta reforma junto con la de nuestro sistema electoral es de capital importancia para dinamizar y reactivar nuestro sistema democrático. Sin olvidarnos de la necesidad de establecer mecanismos de control para que los representantes respondan ante sus representados. No se trata de volver al mandato imperativo, sino permitir que los ciudadanos puedan controlar más y mejor a sus políticos.

No podemos olvidar el papel integrador que corresponde a los partidos. En efecto, deben ser capaces de canalizar, de manera eficaz y con lealtad, los intereses de la sociedad a la que representan. Esta función integradora se hace si cabe más necesaria en momentos, como los actuales, de crisis de representación política por y en los partidos, a la que se une una crisis de representación en el sistema parlamentario que puede originar movimientos de actuación al margen de los canales institucionales de la representación.

Por último, observando la realidad, vemos cómo el valor del pluralismo y el diálogo no presiden de ordinario la relación distante y bipolar entre nuestros grandes partidos, poco dados a sentarse a debatir los serios problemas que aquejan a nuestra sociedad, pese a que esa es la función que les encomienda el artículo 6º de nuestra Constitución, esto es, ser «expresión del pluralismo político». Y de este modo llevar a cabo las estrategias necesarias para afrontar los retos de futuro en un mundo, como el actual, globalizado y altamente competitivo.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, Edersa, 1977.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*. Política y Derecho, México, FCE, 1986.
- GARRORENA MORALES, Ángel, *Representación política y constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991.
- GONZÁLEZ ENCINAR, Juan José, (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992
- KAUTSKY, Karl, *Parlamentarismo y democracia*, Ed. Nacional, 1982.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, Labor, 1977.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.
- PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, RUIZ LÓPEZ, Francisca y BURKHARDT PÉREZ, Gemma, “Partidos Políticos y Democracia Representativa”, *Revista de Derecho Estasiológico Ideología y militancia*, México, Facultad de Estudios Superiores Aragón y Coordinación del posgrado en Derecho UNAM, núm. 3, enero/junio, 2014.
- PITKIN, Hanna Fenichel, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios constitucionales, 1985.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, P.P.P ediciones, 1985.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Artículo 23.1”, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, (Dir. Oscar ALZAGAVILLAAMIL), t. II, Cortes Generales, Madrid, Edersa, 1997.

