

Jorge Lobos
Iglesia de San Vicente de Paul
Ancud, Chile

Partidos políticos. La contribución del orden jurídico a la hora de abordar su crisis actual

LUIS AGUIAR LUQUE

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III de Madrid

GEMA ROSADO

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III de Madrid

Partidos y democracia; apuntes para una crisis
Sin ninguna pretensión teórica y con una finalidad meramente descriptiva, podríamos definir la democracia como aquella forma de gobierno que, sobre la base del principio de soberanía popular (esto es, todos los poderes del Estado emanan del pueblo), tiende a maximizar la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones estatales, ya sea propiciando la intervención de los ciudadanos en tales procesos de un modo inmediato y directo (algo que en los regímenes constitucionales contemporáneos tiene un carácter meramente residual y excepcional), o bien haciendo que la selección de los titulares del poder (referida esta expresión tanto a los que ostentan explícitas facultades de dirección y decisión políticas, como a los que más limitadamente controlan a aquéllos) tenga lugar mediante elecciones periódicas celebradas en condiciones de libertad suficientes como para hacer posible la alternancia en el poder.

Los partidos políticos, por su parte, pueden ser considerados como estructuras de encuadramiento de la clase política sobre la base de un sustrato ideológico más o menos compartido que, en la

medida en que aspiran a la conquista del poder, clarifican, ordenan y racionalizan tanto los procesos de selección de los gobernantes, como ulteriormente el funcionamiento de las instituciones de gobierno.

Pues bien, si combinamos la precedente aproximación a dos de las categorías políticas básicas de nuestros actuales sistemas de gobierno, no parece necesario mucho esfuerzo para comprender que *los partidos políticos son esenciales* para que la alternancia en el poder (y en última instancia el pluralismo) sean posibles en un modelo de régimen político que probablemente no será la expresión del viejo ideal democrático, pero sí que es la materialización de una democracia posible, esto es, un régimen político que descansa en la dignidad de la persona, alcanza un alto grado de garantía de los derechos individuales y confiere a los ciudadanos un estimable nivel de posibilidades de participación en el ejercicio del poder.

Los partidos, por tanto, son en primer lugar elementos básicos para la racionalización y clarificación de los diversos tipos de consultas electorales

contribuyendo de manera capital a que los resultados de éstas sean auténtica expresión de la voluntad popular. «Es un hecho incontrovertible que en la actualidad los partidos políticos -dirá G. Leibholz- se han convertido en organizaciones que proporcionan a los millones de ciudadanos la ocasión de obrar políticamente».

Ulteriormente, una vez que los miembros de los diferentes partidos se hallan instalados en las instituciones públicas de dirección política (unos en el poder, otros en la oposición), estas estructuras de encuadramiento de la clase política lubrican el funcionamiento del aparato estatal (extraordinariamente complejo en los sistemas políticos contemporáneos), a la par que hacen posible el control y la crítica de aquel sector de la clase política que se encuentra en el ejercicio del poder, contribuyendo, como antes quedó apuntado, al pluralismo y a la alternancia.

En suma, tres de los rasgos más centrales y problemáticos para el correcto funcionamiento del régimen democrático, tales como (i) asegurar un cierto grado de representatividad social y política de las instituciones de gobierno, (ii) lograr la eficacia de los mecanismos de dirección de la vida social y (iii) hacer posible la responsabilidad política de los gobernantes, cobran cuerpo y realidad por la intermediación de los partidos.

Así parece constatarlo el Tratado de la Unión Europea cuando califica los partidos políticos europeos como “importante factor para la integración europea”, pues, “contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”. Y, precisamente, la ausencia de unos partidos políticos verdaderamente europeos probablemente

sea uno de los factores determinantes de la manida situación democrática deficitaria de la Unión (el llamado “déficit democrático”).

Lo cierto, sin embargo, es que, pese a ese indispensable papel de los partidos para el correcto funcionamiento de las “democracias de partidos” actuales, éstos se hallan sometidos a un cierto cuestionamiento por la ciudadanía, cuando no embarcados en una profunda crisis, particularmente patente en Iberoamérica.

Son elocuentes a estos efectos las palabras de R. Blanco Valdés en un reciente trabajo sobre los últimos veinte años de práctica constitucional en España: «La historia de nuestra experiencia partidista en los veinte años transcurridos entre 1978 y 1998 resulta, antes que nada y sobre todo, la de la progresiva gestación de un generalizado cambio de opinión. ¿Quién no pensaba en el 78 que había que fortalecer a los partidos? ¿Y quién no cree hoy, por el contrario, que los partidos ocupan un espacio desproporcionado en el funcionamiento del régimen político español? Esa evolución no resulta, por lo demás, característica de España: de igual modo ha sucedido en buena parte de los sistemas parlamentarios europeos».

Y tomando a Iberoamérica como referencia, la crisis actual de los partidos cobra tintes igualmente manifiestos. Recordemos que en Perú, no ya el gobierno, sino la oposición democrática que compareció a las elecciones que terminarían significando el fin del régimen de Fujimori, se hallaba organizada en estructuras apartidarias. En Ecuador la crisis política del último año ha desbordado a las estructuras partidistas. En Colombia el número de candidatos independientes que han resultado vencedores en las elecciones celebradas en la segunda

mitad del año 2000 es verdaderamente sorprendente. En Venezuela, la caída de las instituciones constitucionales que venían funcionando desde 1961, ha ido asociada a un desprestigio de los partidos tradicionales... Pero incluso en países donde los partidos parecieran gozar de mejor salud, hay datos que auguran lo contrario. En Argentina, por ejemplo, el poder en estos momentos es ocupado por una coalición, la Alianza, de la que participa un partido tradicional y otra organización que rehuye el etiquetado como partido bajo la denominación de "Frente". Aunque con distintos rasgos algo similar se percibe en Chile donde buena parte de los partidos tradicionales comparten el poder bajo el rótulo de la "Concertación". Y probablemente, si prolongamos la pesquisa, no será muy difícil seguir ampliando esta relación a otros países tanto del área iberoamericana como de otras regiones. De lo expuesto no parece exagerado colegir que los partidos viven momentos de claro cuestionamiento con la consiguiente desafección de los ciudadanos hacia las viejas organizaciones mitad ideológicas, mitad de intereses que tradicionalmente habían venido compitiendo y ocupando el poder.

Indagar las razones de esta crisis, por lo demás muy heterogéneas, o aportar posibles recetas de cara a su solución en los sistemas políticos contemporáneos, trasciende nuestras posibilidades y propósitos. Máxime si se tiene en cuenta que dichas causas se mueven en muy diversos planos.

Por un lado la crisis a la que venimos aludiendo tiene como trasfondo unas motivaciones reales: un patente desgaste de buena parte de los mecanismos e instituciones del régimen democrático (entre los que se encuentran los partidos políticos), que se traduce en un sinfín de corruptelas, uso torticero de las instituciones y endogamias en la clase política esta-

blecida que contradicen los grandes principios y valores en que descansa la democracia. La crisis de los partidos trasciende a éstos y se conecta con deficiencias estructurales más profundas de los sistemas políticos contemporáneos, que hace imposible su tratamiento en un breve artículo.

Por otro lado, esa desnaturalización de los partidos, arrastrados por la crisis de los valores en que descansa el régimen democrático (ya Montesquieu hace más de 400 años alertaba acerca de la importancia de "la virtud" en el gobierno democrático como "la pasión humana que pone a éste en movimiento") se ha visto sobredimensionada en el plano simbólico por un descrédito aún más fuerte en la opinión ciudadana. En la actualidad bien puede afirmarse que los partidos políticos son percibidos por la ciudadanía como los instrumentos de una clase política profesionalizada y cerrada en sí misma, que opera con unos códigos, unos circuitos y unos valores poco abiertos y transparentes (en suma, con escaso contacto con el exterior), lo que hace que esa clase política aparezca ante los ciudadanos como una secta o una casta cada día más hermética y encerrada en sí misma a la que los partidos políticos vienen a dar cobertura. Probablemente podrá sostenerse que esa percepción ciudadana no es correcta y que los fenómenos de encapsulamiento de una clase política a la que la participación en las instituciones públicas distancia de la comunidad (y de los verdaderos problemas que aquejan a sus integrantes) tienen lugar igualmente en aquellos regímenes donde se han producido procesos bruscos de renovación de la clase política instalada en partidos políticos tradicionales. Numerosos ejemplos recientes están en la mente de todos. Mas aún, bien puede afirmarse que, los tradicionales mecanismos partitocráticos de encuadramiento de la clase política se revelan a la postre menos arriesgados para el régimen democrá-

tico que esas nuevas estructuras políticas de contornos difusos y líderes carismáticos. Pero lo que es incuestionable es que esa percepción popular existe y que cualquier intento de atajar la crisis de los partidos en los sistemas políticos contemporáneos, debe abordarla.

Evidentemente la crisis de los partidos a la que venimos haciendo referencia, y por extensión la del régimen democrático en el que aquéllos siguen siendo insustituibles, no puede plantearse solo desde categorías jurídicas. No pretendemos ponernos “la venda antes que la herida”, pero lo que parece fuera de toda duda es que la regeneración del sistema democrático no puede acometerse tan solo desde las páginas del *Diario Oficial*. De todos modos es innegable que una adecuada normación de los partidos desde el mundo del Derecho, puede suponer una importante aportación para salir del impasse actual.

En este sentido, al margen de la incidencia que puedan tener en el régimen jurídico de los partidos aquel conjunto de disposiciones que se ocupan del sistema electoral o del funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, el tema que nosotros querríamos abordar en el presente artículo es el de aquella normativa que directa, explícita y frontalmente se ocupa de los partidos políticos.

Cuando se aborda el tema del tratamiento de los partidos políticos por el orden jurídico es clásica la conocida cita de Trippel según la cual dicho tratamiento ha pasado por cuatro fases sucesivas: Oposición, Desconocimiento, Constitucionalización y Legalización, fases que en Europa, con independencia de las particularidades de unos u otros países, parecen haberse irremediamente sucedido. No así en Iberoamérica donde no es

extraño que los partidos políticos sean objeto de consideración por los textos constitucionales, pero no tanto en el plano de la legislación; o no al menos con el carácter frontal y directo con el que éstos son contemplados en el continente europeo.

Pues bien, desde tales perspectivas, tres son las exigencias que entendemos que desde el Derecho en general, y desde el Derecho Constitucional en particular, pueden imponerse para apuntalar o regenerar las organizaciones partidistas contemporáneas en la democracia de partidos: (i) la transparencia en la gestión, (ii) la democracia interna en la estructura interna y funcionamiento de éstos y (iii) el compromiso con los valores y procedimientos propios del régimen democrático. A ello dedicaremos las páginas que siguen.

Obvio es decir que ninguna de estas tres exigencias está huérfana de problemas. Pues si, como recurrentemente se afirma, la regulación administrativa debe tomar como referente el equilibrio entre el ejercicio de las prerrogativas públicas y los derechos de los individuos, el régimen jurídico de los partidos políticos debe situarse entre la autonomía organizativa y la libertad de actuación de los partidos (en cuanto asociaciones privadas) de un lado, y los deberes e imposiciones a que cabe someterlos dadas su posición principal y las funciones atribuidas (y en virtud de las mismas) en el sistema democrático, de otro; obligaciones que estarán orientadas y justificadas a la obtención de la máxima funcionalidad de los partidos políticos para el funcionamiento del régimen político democrático y que no pueden omitir de forma absoluta los principios de autonomía y de libertad en que éste descansa.

Asimismo, como ya se habrá observado, se trata de cuestiones generalmente presentes en la reflexión

sobre la regulación de los partidos políticos y en la mayoría de las legislaciones al respecto. Ahora bien, pese a la común y extendida coincidencia acerca del relieve de tales aspectos y del esfuerzo doctrinal dedicado a estos temas, es lo cierto que tales cuestiones siguen sino irresueltas sí carentes de una solución plenamente satisfactoria. Seguramente, porque la actividad real de los partidos políticos está inescindiblemente vinculada a la realidad de la sociedad en que se insertan (valga como ejemplo la reverdecida polémica sobre la prohibición del partido NPD en Alemania); realidad sin duda más dinámica e imprevisible que las normas jurídicas.

Con carácter general, los tres elementos aludidos incorporan los aspectos fundamentales de lo que se ha dado en llamar las dimensiones interna y externa de la libertad de creación y actuación de los partidos políticos, y suponen la imposición de ciertas limitaciones y obligaciones a la mencionada libertad. Límites y obligaciones que han de encontrarse justificados y ser proporcionales respecto al fin a proteger, que en este caso no es otro que favorecer que los partidos satisfagan las funciones antes referidas, que Sartori resume en ser instrumentos de expresión de la opinión ciudadana, cumpliendo así una función expresiva y canalizadora, fundamental en el Estado democrático.

Transparencia en la gestión

Mientras los otros dos aspectos seleccionados como exigencias de un régimen jurídico de los partidos remiten a un contenido mínimo identificable y comúnmente asumido e incluso, en ocasiones, expresamente constitucionalizado (baste como ejemplo el art. 6 de la Constitución española en lo que se refiere a la exigencia de democracia interna, o el art. 21 de la Constitución alemana en cuanto a la posibilidad de acordar la prohibición de los parti-

dos políticos que se propongan eliminar el orden democrático de libertades o amenacen la estabilidad de la República), la exigencia de transparencia resulta de más difícil concreción y viene impuesta usualmente en la regulación legal; regulación de la que directamente depende hasta en su propia definición.

Hablar de transparencia parece llevarnos a la dimensión externa de la actuación de los partidos, el llamado por García-Pelayo «status de libertad exterior» que «delimita la esfera de libertad de los partidos frente al Estado en su formación, existencia y actividad». Y, en lógica correspondencia con este status de derechos y libertades que se reconocen a los partidos políticos en un Estado democrático deben situarse los límites y las obligaciones a que aquéllos quedan sometidos en su ámbito de actuación.

En este orden de cosas, a la hora de concretar el deber de transparencia en la gestión de los partidos políticos en obligaciones individualizadas, las cuestiones relativas a la financiación y rendición de cuentas ocupan un lugar destacado. Pero no son los únicos aspectos en que la exigencia de cierto nivel de transparencia pública de la actividad privada se muestra necesaria. Así, el cumplimiento de ciertos requisitos para la creación de partidos, como su inscripción en un Registro público, la publicidad de sus Estatutos, de su ideología, de los medios con que cuenta, de sus actividades comerciales, inversoras, de sus vínculos con fundaciones ideológicas, culturales, económicas, con grupos de presión, con asociaciones de defensa de intereses colectivos, entre otros, son factores especialmente relevantes.

A efectos clarificadores de esta exposición, podemos reconducir los enunciados anteriores a la transparencia en la creación y en la actividad (en sentido amplio) de los partidos políticos, y princi-

palmente, en las exigencias de publicidad registral y financiera.

Al margen de las numerosas cuestiones polémicas que la existencia de un Registro de partidos políticos de carácter obligatorio puede plantear y que de hecho ha planteado tanto en nuestra doctrina como en la comparada (cuestiones suscitadas en la mayor parte de las ocasiones por la regulación del mismo y no tanto por su propia existencia), no debe, en principio y de plano, considerarse como absolutamente improcedente o inadecuado que, dadas las exigencias de transparencia de publicidad de las actividades del partido (internas o externas), el Registro se utilice, no para limitar el derecho de asociación política o controlar a los partidos políticos, “sino como mero presupuesto para el ejercicio de las importantes funciones que a los partidos se les encomienda, como por ejemplo las electorales”.

El requerimiento de publicidad registral vendría así a dar respuesta a la necesidad de conocimiento público de la creación del partido, de sus fines políticos, de los intereses que defiende y de reconocimiento público. Requerimiento que resulta justificado y proporcional en tanto los partidos políticos son asociaciones privadas creadas con la intención de participar en un procedimiento público (nada menos que el destinado a traducir las preferencias de los electores en representación) y, por tanto, precisan ser formalmente "reconocidas" por el poder público, y en cuanto se muestra como presupuesto necesario para dotar de eficacia, aunque limitada, a las obligaciones de democracia interna y compromiso con los valores y procedimientos inherentes al régimen democrático.

Con estos parámetros como referencia, algunos

autores han considerado que la inscripción registral obligatoria no sólo sería constitucional, sino que incluso debiera ser un contenido obligado del régimen jurídico de los partidos políticos; obligación que en nuestro Derecho viene impuesta por la Carta Magna (art. 22.3 CE).

Pero, como decíamos antes, son los aspectos relativos a la transparencia en la financiación y en la actividad económica de los partidos políticos los que han despertado mayor interés y sobre todo mayores y más constantes polémicas. Probablemente porque el debate acerca de la naturaleza, posibilidades y limitaciones de la inscripción registral se ha desarrollado esencialmente en el ámbito doctrinal y jurisdiccional, mientras que la dimensión financiera de los partidos ha saltado, y sigue haciéndolo, a la actualidad de las primeras páginas y espacios principales de los medios de comunicación generando así una polémica que desborda la estrictamente jurídica.

El régimen de financiación de los partidos incluye aspectos diferentes que van desde la definición del sistema (público, privado, mixto, con preponderancia de ingresos públicos, con ingresos privados fundamentalmente, y las respectivas limitaciones cuantitativas a las aportaciones públicas y/o privadas), a la publicidad de la actividad económica y el establecimiento de órganos y procedimientos de control.

En este punto, el primer elemento, principal y prioritario por cuanto determinará los restantes, es la opción por un modelo de financiación. Los actuales regímenes democráticos, incluso aquéllos tradicionalmente menos interventores como el estadounidense, han venido estableciendo sistemas mixtos de financiación de la actividad de los partidos. La financiación pública se justifica, dada la limita-

ción de medios propios de los partidos políticos para mantenerse (las cuotas de los afiliados son manifiestamente insuficientes para dar estabilidad a una estructura organizada como la que constituye los partidos políticos actuales), en la necesidad de garantizar la independencia de los partidos frente a inversores privados que podrían utilizar su capacidad económica para incidir en el programa y en la organización de los partidos reduciendo su capacidad de organización, o incluso poniendo en peligro la existencia de aquéllos que profesasen cierta ideología.

Ahora bien, si la opción por una financiación pública tiene como objeto potenciar un grado de igualdad y de posibilidades de competencia entre los partidos en el proceso electoral, el sistema debe también garantizar la independencia frente a los poderes públicos, o más exactamente la apertura a nuevas opciones políticas y la citada competencia entre las existentes, evitando que los grandes partidos utilicen la financiación pública para “estatalizarse” o arrinconar, cuando no excluir, a las formaciones menores, poniendo en riesgo el valor pluralismo que la existencia de los propios partidos viene a realizar.

Como en más de una ocasión se ha denunciado, la financiación pública plantea importantes problemas en la actividad de los partidos; problemas no sólo de índole económica, sino que trascienden a la organización y de forma especial a la selección de la clase dirigente del partido. Nos referimos al fenómeno de estancamiento de una clase política que acepta una relación laboralizada con su actividad partidaria (la llamada “profesionalización de la política”).

Sin embargo, las aportaciones privadas para financiar la actividad de los partidos políticos (permitidas en la mayoría de los países de nuestro entorno)

tampoco están exentas de dificultades, a saber, el establecimiento de quién puede realizarlas, si la cuantía se encuentra limitada o no, la forma en que deben realizarse, y singularmente si la aportación debe ser anónima o nominativa, por citar algunas.

Con carácter general, la financiación privada permite una mayor relación entre el partido político y los ciudadanos y, por tanto, un mayor control social de aquéllos por parte de éstos. En otras palabras, el recurso a las aportaciones privadas conlleva que el partido político se vea obligado a mantener lazos más estrechos con la sociedad y a tener más en cuenta sus opiniones. De ello depende en gran medida el mantenimiento de estos ingresos. Pero al mismo tiempo, este tipo de financiación presenta un riesgo serio de clientelismo, esto es, de dependencia de un partido respecto a las aportaciones de determinado sector económico. Precisamente para corregir estas posibles patologías, se establecen límites cuantitativos a tales contribuciones y se regula su régimen de publicidad. A estos efectos, y al margen de regulaciones concretas que no son objeto de este trabajo, tanto el anonimato del donante, como su conocimiento público presentan ventajas e inconvenientes.

De un lado, el anonimato podría garantizar la independencia del partido respecto a quienes han contribuido económicamente a su financiación (si bien siempre habrá cauces a través de los que el contribuyente haga saber al partido su condición), pero impide también que los ciudadanos/electores conozcan qué sectores, en su caso, apoyan económicamente determinada opción política y que de ello extraigan las conclusiones pertinentes. De otro, la publicidad de los financiadores puede favorecer la vinculación entre el partido y sus apoyos económicos. Pero esa información puede servir al mismo

tiempo a fines independizadores. Sin embargo, la exigencia de publicidad de las aportaciones puede coartar la contribución de quienes no quieran verse identificados con un determinado partido político.

Pero las cuestiones económicas no quedan limitadas a estos aspectos. El recurso a la financiación privada y el consiguiente riesgo de endeudamiento de los partidos políticos, las actividades económicas que los mismos desarrollan y de las que pueden obtener otros ingresos y singularmente el estado de gastos del partido, son fundamentales. De hecho, el conocimiento de dónde invierte el partido, en qué gasta, con qué fines, parece trascendental para que la ciudadanía valore a quiénes tienen como misión principal canalizar las opiniones y decisiones públicas y traducirlas en opciones políticas. Igual cabe decir respecto a la vinculación del partido con fundaciones privadas culturales, políticas, de ámbito universitario, entre otras posibilidades.

Un sistema de comunicación fluido y carente de opacidades beneficia no sólo a los afiliados sino a todos los ciudadanos. Pues, si bien, como se verá a continuación, la democracia interna afecta al funcionamiento del partido político, y, por ende, sólo se puede imponer allí, y en esa medida afecta o se dirige a los miembros del partido (independientemente ahora de las razones que lleven a su imposición y de la transcendencia que pueda tener en la ciudadanía conocer si un partido político es más o menos respetuoso con la misma), cabe la posibilidad de imponer deberes a los partidos que tengan como «beneficiarios» a todos los ciudadanos/electores, además de al propio sistema democrático. Es en este ámbito dónde podrían incluirse actuaciones tendentes a favorecer la transparencia en la actuación de los partidos políticos.

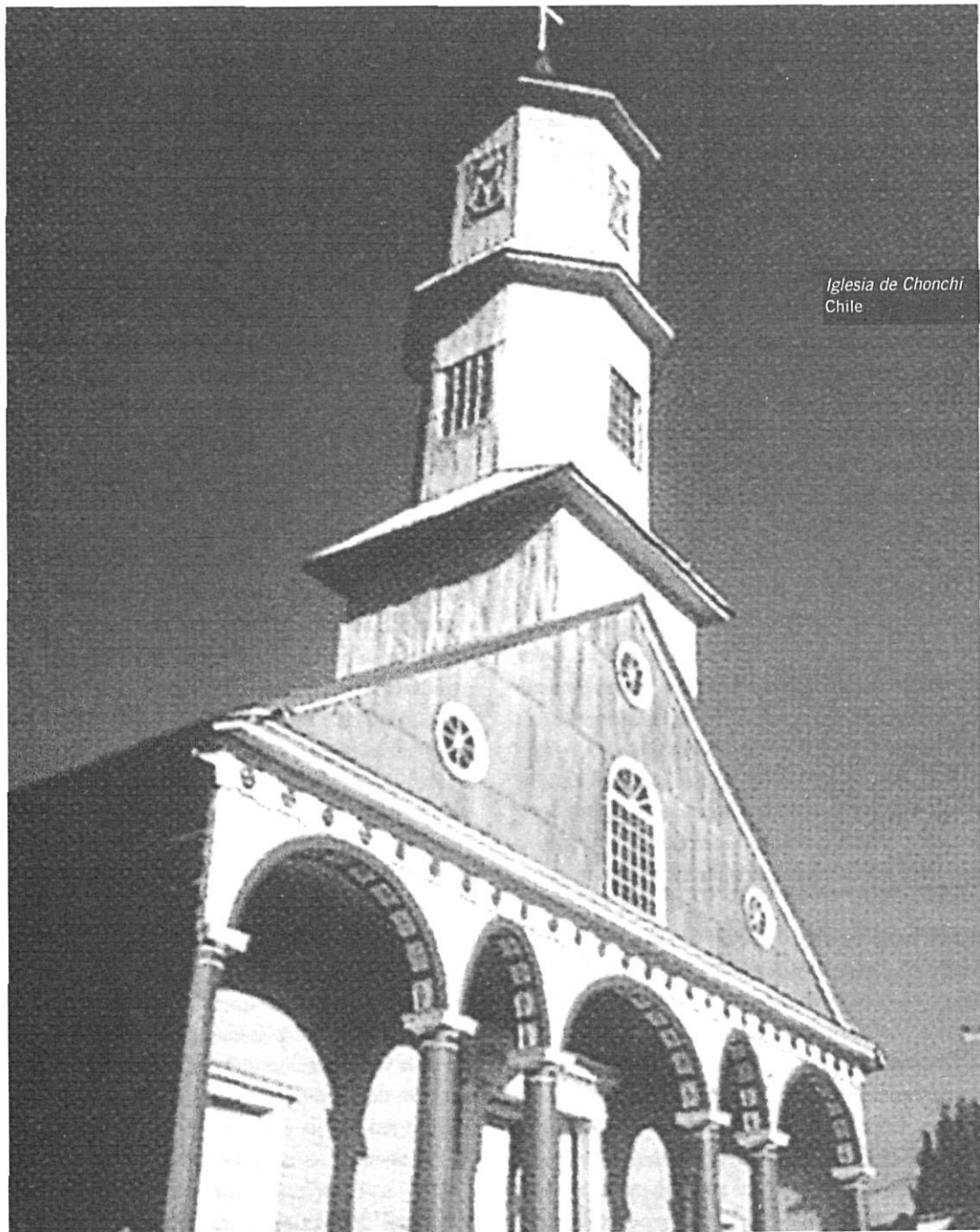
Como es bien sabido, la relación de los partidos

políticos con los no afiliados tiene una doble finalidad: obtención del voto (seguramente la principal y que se presume respecto a los afiliados) y captación de nuevas afiliaciones, con las beneficiosas consecuencias que este incremento (el del número de votos no parece necesitar mayor explicación) tiene en la implantación social y en la actividad que puede generar el partido y, en definitiva, en la progresión del mismo. De hecho, la reducida afiliación tanto a partidos como a sindicatos está en gran medida ocasionada por la existencia de prejuicios y desconfianza en la organización y forma de actuación del partido. Estos recelos, que tienen su origen en un desconocimiento de la actividad partidaria muchas veces querida y buscada por la propia organización del partido, podrían corregirse con la imposición de publicidad (transparencia) de determinadas actividades del partido.

Democracia interna en su estructura y funcionamiento

La democracia interna de los partidos políticos constituye, como señala López Guerra, uno de los aspectos fundamentales de las modernas democracias y, paralelamente, uno de los “puntos débiles” del régimen de los partidos.

Se trata de un concepto que permite muy diferentes interpretaciones, todas seguramente válidas, estrechamente vinculadas al momento histórico concreto. No obstante, hablar de democracia interna de los partidos políticos nos conduce casi irreductiblemente a analizar quién ejerce el poder en el partido y cómo se ha accedido al mismo, a través de qué procedimiento y cómo se utiliza éste. Dicho concepto se ve completado con otro (la vertiente material) de sustancial importancia: los derechos y deberes de los miembros del partido. Lo que no es más que la otra cara de la misma



Iglesia de Chonchi
Chile

cuestión: el proceso de acceso a la dirección está vinculado directamente a los derechos y los deberes que se reconocen a los afiliados. Y, por lo que se refiere a la proyección exterior de esta democracia interna (en cuanto a la relación entre dirección y bases del partido), la definición y plasmación del programa político del partido.

En términos generales puede decirse que la reclamación de democracia interna en los partidos responde a una lógica correspondencia entre su funcionamiento y el régimen constitucional democrático en el que están llamados a actuar. Esto es, no se trata más que de exigir que los partidos actúen internamente conforme a los principios y procedimientos, al menos en una dimensión mínima respetuosa con su libertad organizativa, propios del régimen democrático que constituye su hábitat natural. En definitiva, como sostiene Ignacio de Otto, esta imposición (en el Derecho español imposición constitucional, como es sabido) responde al objetivo de garantizar que los principales protagonistas del ámbito político adopten sus decisiones y actúen conforme al principio democrático, que es la base del funcionamiento de las instituciones del Estado, y que los ciudadanos no vean conculcados sus derechos de participación cuando deciden hacerlo a través de la participación en un partido político.

Ahora bien, si existe una base común respecto a la finalidad e interpretación que deba darse del concepto de democracia interna, la determinación de los aspectos concretos en que la misma deba traducirse plantea mayores dificultades en tanto se encuentra más vinculada a la realidad vital y a la práctica de los partidos políticos y a las posibilidades de someterla al Derecho. En este sentido, la mayoría de la doctrina considera que los elementos que contribuyen a definir un estatuto de democracia interna

de los partidos políticos pueden agruparse en torno a: i) maximización de las posibilidades de participación de los afiliados en el proceso interno de decisión, ii) respeto a los derechos de los afiliados, y iii) control del ejercicio del poder en los partidos.

De forma más concreta, Ignacio de Otto considera que, si bien la democracia interna «debe ser limitada, ya que la condición de militante, a diferencia de la de ciudadano, se acepta libremente, y un partido no debe en modo alguno reproducir la pluralidad como la democracia exige que lo haga el Estado», una norma que abordase la regulación de aquélla debería incluir necesariamente: a) la determinación de las competencias de la asamblea general para adoptar decisiones fundamentales, b) la periodicidad de la elección de los cargos de dirección del partido político y el régimen de responsabilidad de los mismos, c) la necesidad de la confianza de la asamblea en los cargos directivos, d) la revocabilidad de los mandatos, e) la colegialidad de los órganos de dirección, f) la posibilidad de presentar candidaturas sin el consentimiento de los órganos de dirección, g) el principio mayoritario, h) la libertad de expresión en el partido político, i) la articulación de los órganos de dirección desde la base. Seguramente que a éstos contenidos se podrían añadir otros, o matizar alguno de los enunciados. Queremos aquí, sin embargo, resaltar aquéllos que constituirían el “núcleo duro” de la democracia interna y que son, por demás, los que habitualmente generan mayor polémica. A saber, la participación de los afiliados tanto en la elección de los órganos de dirección como en la fijación del programa del partido, y los derechos de los mismos en el seno de las organizaciones partidistas, libertad de expresión y formación de corrientes de opinión, y relación entre partido y

afiliado (“mandato imperativo” y disciplina de voto).

Si hay un elemento que necesariamente identifique la democracia interna en un partido político es el establecimiento de los procedimientos adecuados para que los afiliados, esto es, las bases del partido, participen en la elección de los órganos de dirección y en esa misma medida en la elaboración del programa político. En su sentido más restrictivo esta participación puede considerarse satisfecha con la adopción de un procedimiento electoral que permita la participación, directa o a través de compromisarios, en la elección de los titulares de los citados cargos, así como el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo, es decir, a presentarse a tales procesos y, en su caso, ostentar el cargo correspondiente. Todo ello, por supuesto, sobre la base del reconocimiento de la igualdad entre los militantes. En un sentido más amplio y más conforme con la implantación del principio democrático en el seno del partido (omitarse ahora las enormes dificultades que conlleva definir y calificar “lo democrático”), la democracia interna requeriría además la posibilidad de una organización descentralizada, un procedimiento de presentación, evaluación y votación escalonada de los candidatos en los diferentes niveles de implantación del partido (local, regional o estatal), un sistema de garantías para las minorías con implantación suficiente de modo que éstas se vean proporcionalmente representadas en la dirección del partido, o el establecimiento de cauces de comunicación constante entre las bases y los órganos rectores (así la obligación de convocar un congreso cada cierto periodo en el que la ejecutiva rinda cuentas ante la asamblea de representantes). Todas estas medidas reforzarían la capacidad de control de los militantes y permitirían que llegasen sus opiniones e intereses a los procesos internos de

decisión, limitando el estancamiento de la dirección e impidiendo que ésta defienda objetivos a espaldas o incluso contrarios a los que reclaman sus afiliados. Lógicamente, lo anterior ha de venir acompañado del establecimiento de instrumentos de control y de exigencia de responsabilidad.

En palabras de Dieter Grimm, «no sería lícito que los partidos se autonomizaran de sus bases sociales, se encaramaran a una posición independiente de la voluntad de sus miembros y que fuera posible a elites partidarias perseguir objetivos políticos decididos por sí mismas sin una continua comunicación con la diversidad de opiniones e intereses (...) La disfuncionalidad de los partidos para el sistema democrático (...) se producirá, sin embargo, en la medida en que se cierren a los flujos colectivos de legitimación procedentes de las clases sociales».

Precisamente en esta necesidad de legitimación social destacada en su día por García Pelayo, se encuentra una de las justificaciones del deber de participación de los afiliados en la elección de la dirección y en la elaboración del programa del partido. La otra razón es la común a todo el régimen de partidos: «la posición jurídica y la condición fáctica» que ocupan en el sistema político-constitucional y en la realidad de una democracia concreta.

Pues hay que tener en cuenta que en los sistemas electorales actuales los ciudadanos dan su voto a una opción política que se presenta, principal y casi exclusivamente, como un partido político; partido que es quien habrá determinado y decidido quiénes son sus candidatos. Los ciudadanos, por tanto, no pueden otorgar su sufragio, su confianza electoral, a otros sujetos distintos de aquellos elegidos por los respectivos partidos. En otros términos, los partidos mediatizan la elec-

ción de la clase dirigente no ya del partido, sino del propio Estado.

A la vista de lo anterior no parecen necesarias mayores justificaciones acerca de la importancia de la participación de las bases del partido; participación que el partido debe potenciar frente a la tradicional apatía de los afiliados. Así se garantiza no sólo la ligazón entre afiliados (de base y dirigentes), sino cierto grado de traslación de las opiniones sociales, por cuanto los afiliados de base suelen mantener un mayor contacto con ciudadanos no miembros del partido pero sí simpatizantes, votantes, o incluso de ideas políticas absolutamente opuestas.

Si los partidos políticos captan los intereses sociales y, a veces, incluso crean demandas artificiales con fines puramente electoralistas, es necesario que los ciudadanos conozcan no sólo las posiciones ideológicas del partido, sino cómo se adoptan, por quién, qué medios articula el partido para conocer las opiniones e intereses sociales, y ante supuestos, intereses, conflictos nuevos que no han sido objeto de debate en ningún proceso electoral o congreso partidario, en los que no ha habido debate dentro del partido ¿cómo se fija la posición? ¿quién lo hace? ¿conforme a qué procedimiento? ¿depende sólo de las elites del partido?

Porque el proceso de incidencia opinión social-opinión política es bidireccional: del partido a la ciudadanía y de la ciudadanía al partido. Y todo ese proceso, cómo se articula, qué posibilidades tiene el individuo no afiliado para transmitir sus opiniones a un determinado partido, etc, son elementos fundamentales en la regulación de unas organizaciones que canalizan no sólo la participación política sino también la adopción de las decisiones estatales. Recuperando otra vez la expresión de Dieter

Grimm «si el poder y la autoridad deriva del pueblo, y la voluntad de este se transmite principalmente a través de los partidos políticos, sólo si permanecen en contacto con el pueblo puede hablarse de democracia (...) Y sólo los partidos políticos que según su organización interna satisfagan los criterios democráticos pueden ofrecer tal garantía. Así, en la elección de candidatos o en la elaboración de programas».

Correlato lógico de lo anterior es el reconocimiento de ciertos derechos (y deberes) a los afiliados, de entre los que cabe destacar aquéllos que pueden considerarse imprescindibles para garantizar la efectividad de su participación en el partido, la libertad de expresión y el derecho a recibir información y la creación de corrientes de opinión.

Efectivamente, la posibilidad de que exista una verdadera participación de las bases del partido depende en gran medida de la información que poseen, información que es, aplicando la jurisprudencia constitucional referente a la citada libertad, el presupuesto para la formación de la opinión y la decisión. De hecho, las restricciones en la información contribuyen a aumentar el poder de las clases dirigentes y el déficit democrático de la organización. Del grado de información depende la realidad del principio y de los procedimientos democráticos. Sin información no hay participación verdaderamente libre y fundada. En este punto, las normas internas de los partidos (los Estatutos) habrán de articular los procedimientos a través de los que los afiliados pueden recabar información, así como los límites a su ejercicio.

Libertad de expresión y formación de corrientes de opinión son igualmente fundamentales para que podamos hablar de democracia interna en un par-

tido. Ahora bien, como en otros ámbitos, los derechos no son ilimitados, su ejercicio puede someterse a restricciones siempre que las mismas estén justificadas en la protección y garantía de otros derechos o bienes merecedores de igual protección, sean adecuadas y proporcionales y no supriman el derecho. Respecto a lo que aquí nos interesa, las limitaciones al ejercicio de estos derechos se fundamentan, desde una perspectiva más general, en la propia condición del militante del partido que asume libremente el compromiso al decidir incorporarse a tal asociación, y, desde una dimensión más específica, en la garantía del propio partido, de su existencia e identidad. Los partidos políticos son asociaciones de marcado carácter ideológico, de modo que quiénes deciden integrarse en uno de ellos deben asumir los principios que defiende y ejercer sus derechos en el marco de los mismos. Así pues, la libertad de expresión (al igual que en otros supuestos, así, función pública, fuerzas de seguridad, entre otros) no debe ejercerse en contra del propio partido, sino en el margen que permita compatibilizar el derecho del afiliado con la defensa de los intereses del partido. Por supuesto esto no quiere decir que sea posible impedir la expresión de todas aquellas ideas, opiniones, que no coincidan plenamente con las propias del partido, sino las que atenten contra él. Igual cabe sostener respecto al derecho a constituir corrientes de opinión; corrientes que se han de mover en la línea ideológica del partido político.

Estos límites no sólo protegen la libertad del partido político. También se justifican en la garantía de los intereses y derechos del resto de los afiliados y de los electores que deben conocer si están presentes en el partido otras opiniones y saber con certeza cuáles son los objetivos que el mismo persigue y que determinan la decisión electoral de los

ciudadanos. Esta relación que se establece entre partido y afiliados adquiere un relieve especial cuando el afiliado se convierte en representante, esto es, cuando tras un proceso electoral consigue un acta de representación en uno de los poderes del Estado, singularmente en órganos representativos; vinculación que surte una polémica recurrente y constante desde el desarrollo y arraigo de los partidos políticos.

Es un lugar común afirmar que el mandato imperativo que unía a representantes y representados, excluido cuando no expresamente prohibido en el constitucionalismo actual (así, por ejemplo, en la Constitución española), ha sido sustituido por una obligación igual que vincularía a los representantes con los partidos políticos en y por cuya candidatura habían sido incluidos y luego elegidos para el desempeño de funciones y cargos públicos.

Aunque la doctrina y la jurisprudencia constitucional vienen admitiendo que el único dueño del mandato es el representante y que, por tanto, el partido no puede mediatizar tal relación, lo cierto es que las normativas internas de los partidos sancionan, incluso con la expulsión, a los miembros que actúan en contra de las órdenes partidarias, en especial, en la manifestación del voto. Por otro lado, en la práctica cotidiana de los partidos políticos, el peso que se impone a los afiliados en cuanto a no ser “promocionados” si no acatan las “órdenes” de la dirección es suficiente para mantener el cumplimiento.

No obstante, hay otros argumentos a tener en cuenta que convierten esta cuestión en una de las más polémicas y de más difícil solución. Si bien a primera vista pudiera parecer que el sometimiento del afiliado-representante a su partido vulnera la

democracia interna del mismo, no es algo tan evidente. Al fin y al cabo, como se ha dicho, el elector vota al partido político y no al representante individual que, en la mayoría de los casos, debe su cargo representativo a la confianza del partido que le propuso como candidato y no a méritos demostrados directamente al electorado.

En este orden de cosas, como señala Rubio Llorente, la obligatoriedad del sometimiento del representante a la disciplina de grupo en que se integra y que habitualmente se identifica con el partido político no es descabellada, pero no puede imponerse jurídicamente. De hecho, el votante espera que aquél que ha resultado elegido asuma las decisiones de su grupo, decisiones que en tanto emanan del programa político del partido son las que han definido y decidido la opción del electorado. Desde una perspectiva puramente electoral, parece comprobado que los votantes “castigan” con la retirada de la confianza las discrepancias internas en los partidos.

Sin embargo, dados los dictados constitucionales, no parece compatible con la obligación de democracia interna establecer medidas concretas coactivas tendentes al cumplimiento de dicha disciplina. Incluso, desde esta perspectiva, cabe preguntarse con Rubio Llorente, «¿En qué medida no debería anunciarse siempre en cada caso, respecto de cada problema, si los grupos han impuesto respecto de ellos la disciplina o no?», o si han dejado libertad de voto, bien porque el asunto concreto no hubiera sido tratado con anterioridad y el partido no hubiera fijado una posición al respecto, bien porque se trate de una cuestión de las llamadas de conciencia (el aborto o la eutanasia, como ejemplo). ¿Cabe en estos supuestos someter al representante a la misma disciplina partidaria que en los restantes?

Probablemente estos casos podrían (y tal vez deberían) constituir excepciones al deber general de sometimiento a las decisiones del partido.

En cualquier caso, dado que, como comúnmente se afirma, el Estado democrático actual sólo puede ser Estado de partidos, y que éstos son los que determinan los candidatos (pues los sistemas electorales proporcionales no permiten que el elector seleccione más allá del partido político) se crea una suerte de obligación de respeto por parte de los candidatos respecto al partido político, pues el representante solo será representante del pueblo si actúa conforme a los dictados de su partido. Así las cosas, que los partidos comuniquen cuál es su posición y si han impuesto disciplina o no a su respecto, parece cuestión relevante no sólo en lo que afecta al funcionamiento del partido sino a su proyección externa, en especial sobre los votantes.

El establecimiento de esta disciplina partidaria está acompañada de la tipificación previa y taxativa de infracciones y sanciones para el caso de incumplimiento, así como de los procedimientos y los órganos competentes para aplicar dichas normas. A este respecto, la normativa partidaria debe incluir garantías suficientes propias de un procedimiento sancionador a favor del afiliado, así, posibilidades de defensa, de recurso, por citar algunas. La existencia de una regulación interna con estas características resulta imprescindible para garantizar los derechos de los afiliados.

Lo anterior no agota seguramente las cuestiones relacionadas con la democracia interna. Entre otras, la eficacia real de esta imposición, y de las otras que se establecen sobre los partidos, es de capital importancia. Pues, como ya han destacado numerosos autores, nos encontramos ante uno de

los sectores de la realidad política que demuestra más afán en escapar de los márgenes del Derecho y de cuya voluntad depende más la efectividad normativa. Como mantiene Sartori «difícilmente puede la magia de una palabra regenerar la dura realidad».

Compromiso con los valores y procedimientos propios del régimen democrático

Que a los partidos políticos les sea exigible cierto compromiso con los valores y procedimientos propios del régimen democrático no parece plantear duda alguna. Tampoco parece necesitar particular explicación las razones que justifican esta obligación, la defensa del Estado democrático. La dificultad surge cuando intentamos concretar ese “cierto compromiso”: ¿en qué consiste? ¿hasta dónde llega? ¿qué valores y procedimientos incluye? ¿cómo hacer compatible esta imposición con el principio de libertad de los partidos?

La cuestión es aún más polémica si tenemos en cuenta que la misma afecta muy directamente a varios de los presupuestos del Estado democrático, tales como el pluralismo político y la libertad ideológica, presupuestos que lo son indudablemente del régimen de partidos y necesariamente del propio derecho-libertad a crear partidos políticos. Derecho que, como es sabido, incluye tanto la libertad de fundación de partidos, como la libertad para determinar sus fines y su programa político a partir de sus fundamentos ideológicos. De modo que una injerencia estatal en la materia no sólo afectaría al propio derecho subjetivo sino que incidiría negativamente en todo el sistema democrático, por afectar a la competencia entre partidos.

Lo dicho hasta aquí es aceptado mayoritariamente. Es a continuación, a la hora de determinar si debe existir alguna actuación pública y hasta dónde debe

llegar, cuando comienzan las diferencias. El Derecho comparado ofrece modelos diversos, desde aquéllos que no establecen más control que el propio de las asociaciones, a los que someten a los partidos al cumplimiento de ciertos requisitos especiales (inscripción en un registro específico, asunción de la obligación de participar en procesos electorales), hasta los que llegan a excluir la creación de determinados tipos de partido (como sería el caso portugués y la prohibición de partidos regionales), o los que permiten acordar la disolución de partidos que pongan en peligro el régimen democrático (art. 21.1. de la Constitución alemana).

En cualquier caso, la práctica ha demostrado que un control férreo, el sometimiento a requisitos o condiciones programáticas demasiado estrictas no fortalece el régimen democrático. El caso alemán es paradigmático a estos efectos. Pese a la previsión constitucional de disolución de partidos, la llamada cláusula de “democracia militante” (disolución que corresponde acordar, en su caso, al Tribunal Constitucional), hasta el momento sólo se ha utilizado en dos ocasiones, mientras que la ley que debía desarrollarla fue muy debatida y tardó en aprobarse prácticamente dos décadas. Sólo en el momento actual y cuando gran parte de la doctrina germana comienza a ver que esta disposición, adoptada tras la experiencia de Weimar y considerada en principio como una defensa, una garantía de la Constitución, es hoy un perjuicio para la democracia, los órganos constitucionales se están planteando su aplicación ante las actividades del NPD.

Pero volvamos al principio. El enunciado reza «compromiso con los valores y procedimientos propios del régimen democrático». Parece, pues, que estaríamos abarcando todo tipo de contenidos constitucionales, tanto formales-orgánicos (proce-

dimientos), como materiales (valores). Dimensiones que concretadas en los partidos políticos nos deben llevar a decidir si los Estatutos de los partidos deben ser respetuosos con los procedimientos y valores constitucionales vinculados al régimen democrático o, por el contrario, deben aceptar completa y absolutamente los contenidos constitucionales.

De forma prácticamente unánime se considera que el nivel mínimo de compromiso que cabe exigir a los partidos políticos se encuentra en el acatamiento y respeto a los procedimientos constitucionales propios de todo Estado democrático. Procedimientos que nos remiten a la utilización de los procesos electorales como cauces de participación en la elaboración de la voluntad estatal y de legitimación del poder. La asunción de este compromiso supone necesariamente la aceptación de su regulación y el cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto, y la exclusión de técnicas de asunción del poder extrañas a estos procedimientos.

La claridad de la afirmación anterior se ve empañada si nos situamos desde la óptica de su control. Esto es, cómo valorar si el partido político acepta verdaderamente los procedimientos mencionados. Desde luego, no podemos esperar que el partido expresamente recoja lo contrario en su normativa interna, salvo que no tenga intención cierta de ser reconocido formalmente como tal. A estos efectos y puesto que los partidos políticos merecen una consideración específica a partir de su incardinación y mediación en el proceso electoral, diferentes ordenamientos (el alemán nos sirve como ejemplo otra vez), exigen a los mismos la participación en los procesos electorales. Exigencia que puede servir para verificar la asunción real de los procedimientos democráticos, en tanto las asociaciones que deciden participar de esta forma y constituirse como parti-

dos políticos habrían optado por una forma de contribuir al sistema, aun a su modificación, desde «dentro» del mismo y habrían rechazado otras formas de expresión y/o participación al margen, cuando no contrarias al sistema. En esta medida, este requisito puede servir para verificar un grado de aceptación de ciertos contenidos o principios del régimen democrático, los procedimentales. Ahora bien, la imposición de este requisito, como todos, no puede llevar a la imposibilidad de creación de determinados partidos. Por tanto, la legislación electoral no deberá ser muy estricta al establecer los criterios de presentación de candidaturas.

No obstante, como la experiencia ha demostrado en alguna ocasión, lo anterior no siempre es suficiente: de un lado, porque cabe la posibilidad de que el partido político en cuestión no renuncie a utilizar o apoyar la utilización de otras técnicas (y no nos referimos a las amparadas por el ordenamiento, sino a las ilícitas); y de otro, porque cabe también la posibilidad de que el partido político creado y constituido conforme a los requisitos formales establecidos por la ley, concretamente asumiendo la participación en el proceso electoral, decida boicotear las elecciones y para ello se prevalga de los «privilegios» que derivan de su constitución como partido político (utilización de medios de comunicación de titularidad pública) para solicitar la abstención electoral (recuérdese el reciente caso HB-EH en las elecciones generales celebradas en España en el mes de marzo del pasado 2000), no tanto como la expresión de opción política sino con la intención de fracturar el sistema. En un proceso referendario la abstención es una opción con valoración política concreta. También en la elección de representantes tiene una interpretación política. Ahora bien, que un partido que presenta candidatos a ese proceso electoral haga tal solicitud es muy diferente. Su actua-

ción podría considerarse contraria, afrentosa al propio sistema electoral y, por tanto, no comprometida con los procedimientos propios del régimen democrático.

Siguiendo a García-Pelayo, entre las funciones del partido político está la movilización para la participación electoral. Si bien, como continúa el mismo autor, cierto nivel (obviamente no alto) de abstención puede ser incluso saludable, un abstencionismo elevado tendría significados muy negativos para el sistema democrático. Por su parte, Jiménez Campo, identifica partido político, a efectos constitucionales exclusivamente, con «la asociación que, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad del pueblo, se constituye en instrumento de participación política. La manifestación de la voluntad popular y la participación política se realizan, claro está, según Derecho, esto es, a través de vías y en instituciones determinadas (...), de manera que bien puede decirse que los partidos sólo existen, como tales, para el ordenamiento si orientan el conjunto de su acción hacia los procedimientos públicos al cabo de los cuales es reconocible aquella “voluntad”. Insertarse en esos procedimientos (los electorales, en primer lugar) entraña también para los partidos el compromiso constitucional de hacerse presentes en las instituciones representativas, a través de sus candidatos, si alcanzaron, para ello, la confianza del cuerpo electoral». De modo que, en atención a lo anterior, cabría privar de la condición de partidos políticos a los que desatiendan las funciones constitucionalmente atribuidas, bien por no presentar candidaturas, bien porque sus candidatos electos no participen en las instituciones, o bien, podríamos añadir, porque durante la campaña electoral mantenga una conducta desleal con los procedimientos y las instituciones democráticas.

Aceptada la necesidad de que los partidos se comprometan con el respeto a los procedimientos del Estado democrático, se trata ahora de dilucidar si además debe exigírseles un compromiso cierto con los valores y contenidos constitucionales.

La cuestión tiene implicaciones importantes para el propio sistema democrático: la conciliación del carácter abierto de la democracia con la ilegalización, cuando menos postergación, de determinadas opciones ideológicas. En definitiva, el alcance y eficacia del principio de pluralismo político y la capacidad del sistema democrático y sus procedimientos para asegurar su estabilidad y permanencia sin acudir a medios excesivamente traumáticos. Todo sin olvidar que las limitaciones a la libertad de creación y existencia de partidos políticos son límites al ejercicio de un derecho fundamental (en nuestro caso de asociación) y que, por tanto, merecen una interpretación restrictiva.

Pero la cuestión sigue siendo la misma ¿qué valores constitucionales deben asumirse de forma inquebrantable? Exigir un acatamiento absoluto de los contenidos constitucionales parece incompatible con el propio sistema constitucional, no sólo desde la perspectiva propia del pluralismo político, sino también desde la reforma constitucional.

Pues, no cabría mayor incongruencia que prohibir la constitución y actuación de un partido político en cuyo programa encuentran acomodo contenidos contrarios a los constitucionales si esos contenidos no han sido declarados límites materiales al poder de reforma. En otras palabras, no casa bien otorgar a los poderes públicos y a los ciudadanos, en tanto poder constituyente, la capacidad para reformar la Constitución y prohibir que los partidos políticos defiendan esa tal reforma; máxime cuando los par-

tidos políticos son los definitivos configuradores y conformadores de los poderes y los órganos constitucionales. Y para llevar a cabo esta última labor han debido obtener necesariamente un respaldo electoral importante. No parece lógico, pues, adoptar una prohibición que, de no ir pareja con las restricciones a la reforma, podría servir para hurtar al cuerpo electoral un debate de vital importancia. Máxime si pensamos en un ordenamiento que prohibiese un partido político por defender posiciones contrarias a determinados contenidos constitucionales y permitiese la existencia de asociaciones con esos mismos principios, ¿qué sentido tendría?

Pero además, el Estado democrático es un Estado neutral “que no está vinculado existencialmente a un determinado partido, ni, por tanto, a una orientación o ideología política dadas, sino tan solo a los preceptos y valores constitucionales”; preceptos y valores que no pueden interpretarse de forma absoluta. Lo contrario significaría excluir opciones ideológicas encaminadas a la modificación de la forma de Estado o de gobierno (así, un partido republicano o uno federal), pero también a aquél que quisiera aumentar el listado de derechos fundamentales, o al que tuviera como objetivo alterar algunos aspectos, los constitucionalizados, del procedimiento electoral, por citar algunos ejemplos. Así ha lo entendido el Tribunal Constitucional español que, cuando ha tenido la oportunidad, ha declarado con rotundidad que el acatamiento de la Constitución no implica una identificación o asunción ideológica de todos sus contenidos, sino de los procedimientos establecidos.

Lo anterior no quiere decir que no quepa algún control sobre la actividad de los partidos políticos. Pero ese control no puede ser a priori e ideológico, sino a partir de la actividad de los partidos y siempre que

la misma incurra en alguno de los supuestos tipificados, penal o administrativamente, como infracciones.

A los anteriores argumentos hay que añadir uno más, ciertamente más utilitario: si compensa la publicidad que obtiene un Estado democrático al prohibir un partido político frente a las posibilidades, también publicitarias, que se abren para el partido (que puede salir reforzado, cargado de nuevos argumentos, mientras que el Estado puede parecer débil). Por supuesto este argumento no es determinante. Lo cierto es que, al margen de las previsiones normativas, en la práctica existe cierta cautela a la prohibición de los partidos políticos (como se recordó respecto al ejemplo alemán), probablemente porque ésta no sea la mejor forma, ni el medio más eficaz de afrontar los conflictos sociales.

En definitiva, a los partidos políticos solo cabe exigirles un compromiso con los procedimientos constitucionales. Ahora bien, conviene tener presente que los procedimientos incorporan a su vez determinados principios y valores que les sirven de substrato. Aceptar y acatar los procedimientos constitucionales supone, consecuentemente, aceptar los valores ínsitos en ellos: pluralismo político, libertad e igualdad personal, derechos de participación, igualdad entre las formaciones políticas, principio de alternancia, limitación y reversibilidad del ejercicio del poder, todos ellos fundamento del régimen democrático.

Hay un último factor a tener en cuenta, común a todos los elementos a que nos hemos referido del régimen de los partidos políticos y que es fundamental: los límites del Derecho para regular determinados aspectos, en especial aquellos estre-

chamente vinculados con la realidad política, situación en la que indudablemente se encuentran los partidos políticos. Conviene a estos efectos recordar que los redactores de la norma (sea

interna consecuencia de su potestad autonormativa o general, aprobada por las cámaras representativas) y sus destinatarios son, en estos supuestos, prácticamente coincidentes. •

BIBLIOGRAFÍA

1. BLANCO VALDÉS, R.L. (2000) . "Veinte años de partidos: de la constitucionalización a la contestación" en *La experiencia constitucional española (1978/2000)*. Dirs. G. Trujillo, L. López Guerra y P. Gnlz. Trevijano. Madrid. CEPC.
2. GRIMM, D.(1996) "Los partidos políticos", en *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid, IVAP.
- 3.GARCÍA PELAYO, M. (1986) *El Estado de partidos*. Madrid, Alianza.
4. JIMÉNEZ CAMPO, J. (1981) "La intervención estatal del pluralismo (Notas a una Sentencia del Tribunal Constitucional)", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1 (1981).
5. LEIBHOLZ, G. (1971) *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid. IEP.
6. LÓPEZ GUERRA, L.(1999) "Prólogo" al libro de F. Flores Giménez: *La democracia interna de los partidos políticos*. Madrid, Congreso de los Diputados.
7. DE OTTO, I. (1985) *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
8. RUBIO LLORENTE., F. (1993) "El Parlamento y la representación política", en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
9. SARTORI, G. (1994) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.
10. TRIEPPPEL, H. (1980) "Derecho constitucional y realidad constitucional" en K. Lenk y F. Neumann (eds). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona. Anagrama.