

MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ
(Coord.)

**ESTUDIOS SOBRE LA FUNCIÓN
Y EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Centro de Estudios de Partidos UNED

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	13
 PRIMERA PARTE	
LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS, UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CIENCIA POLÍTICA.....	21
<i>Lourdes López Nieto</i>	
1. LA CIENCIA POLÍTICA Y EL ESTUDIO DE LOS PARTIDOS.....	21
2. EL ESTUDIO DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POR LA CIENCIA POLÍTICA.....	24
3. LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES EN LA DEMOCRACIA LIBERAL Y SU DESEMPEÑO EN LOS PRINCIPALES TIPOS DE PARTIDOS.....	26
3.1. Introducción.....	26
3.2. Las funciones institucionales en los partidos de cuadros	28
3.3. Las funciones institucionales del partido de masas	30
3.4. Las funciones institucionales de los partidos cártel	34
4. NOTAS FINALES SOBRE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS Y LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL INICIO DEL SIGLO XXI	39
LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONTEXTO ACTUAL: ¿DESAFÍO O EVOLUCIÓN?	43
<i>Irene Delgado Sotillos</i>	
1. INTRODUCCIÓN	43
2. ¿CRISIS EN LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, O TRANSFORMACIÓN EN LOS MODELOS DE REPRESENTACIÓN?	45
2.1. Los vínculos partidistas y la agregación de preferencias.....	46

	Pág.
2.2. Modos de ejercer la representación política	51
3. LA «PARTIDIZACIÓN» DE LOS PROCESOS ELECTORALES	58
4. LA DESAFECCIÓN HACIA LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL CONTEXTO PARA LA EMERGENCIA DE NUEVAS FORMACIONES POLÍTICAS.....	66
5. REFLEXIONES FINALES	71
 FUNCIÓN Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	 73
<i>María Salvador Martínez</i>	
1. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ..	73
1.1. Del origen de los partidos a su constitucionalización	73
1.2. La fase histórica de constitucionalización de los partidos.....	79
1.3. La incorporación formal a la constitución.....	81
1.4. Significado de la constitucionalización de los partidos	84
2. LA FUNCIÓN COMO ELEMENTO DETERMINANTE DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS.....	87
2.1. La función de los partidos en el Estado democrático.....	87
2.2. Consecuencias jurídicas de constitucionalizar la función de los partidos	92
2.3. El debate sobre la naturaleza jurídica de los partidos.....	94
2.4. El estatuto jurídico-constitucional de los partidos	96
2.4.1. La libertad.....	98
2.4.2. La igualdad	100
2.4.3. La democracia interna	104
2.4.4. La transparencia y rendición de cuentas	107
 SEGUNDA PARTE	
EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS	
 I. LIBERTAD	
 EL REGISTRO DE PARTIDOS Y SU PROBLEMÁTICA	 113
<i>José Ángel Camisón Yagtie</i>	
1. INTRODUCCIÓN	113
2. PRESUPUESTOS PREVIOS.....	114
2.1. El registro de partidos y el modelo de democracia constitucional en el que se inserta	114
2.2. El registro de partidos y la naturaleza jurídica de los partidos políticos	115
2.3. Sobre el origen histórico del registro de partidos en España .	116
3. EL REGISTRO COMO REQUISITO.....	117
4. EL REGISTRO COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO.....	119
4.1. Composición	122
4.2. Funciones	122
5. EL REGISTRO COMO PROCEDIMIENTO	122

	Pág.
5.1. Primera fase del procedimiento: solicitud del registro.....	123
5.1.1. Sujetos capaces de instar el registro: promotores/ promotoras.....	123
5.1.2. Actuaciones que deben llevarse a cabo y documentación a presentar	130
5.2. Segunda fase del procedimiento: examen de los requisitos de inscripción.....	133
5.2.1. Defectos formales	134
5.2.2. Indicios de ilicitud penal.....	137
5.2.3. Solicitud de inscripción de un partido que pretenda continuar o suceder la actividad de otro declarado ilegal y disuelto	138
5.3. Tercera fase del procedimiento: inscripción y sus efectos	139
6. LA FACULTAD DE INSTAR LA EXTINCIÓN DE PARTIDOS INS-CRITOS	140
7. EL REGISTRO COMO DOCUMENTO-BASE DE DATOS.....	143
8. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	144

II. DEMOCRACIA INTERNA

DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS: SENTIDO, RAZÓN DE SER, Y PROYECCIÓN EN EL DERECHO ELECTORAL Y EN EL DERECHO PARLAMENTARIO	145
<i>Jorge Alguacil González-Aurioles</i>	

1. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA INTERNA: LÍMITES Y POSIBILIDADES.....	145
1.1. Límites.....	146
1.2. Posibilidades	149
2. LA DEMOCRACIA INTERNA COMO PRINCIPIO POLÍTICO	150
3. SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA INTERNA	152
3.1. Significado jurídico–objetivo	152
3.2. Significado jurídico–subjetivo.....	154
4. DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO ELECTORAL	156
4.1. Selección de candidatos electorales.....	156
4.1.1. Prohibición de presentar candidaturas que de hecho sean sucesoras o continuadoras de la actividad de un partido ilegalizado.....	156
4.1.2. Listas electorales de composición equilibrada.....	157
4.1.3. Elecciones primarias para la selección del (los) candidato(s) electoral(es).....	158
4.2. Listas electorales.....	163
4.2.1. Sobre el sistema actual de listas electorales. Sistema de listas cerradas y bloqueadas.....	163
4.2.2. Posibilidades de introducción de sistemas de listas abiertas y desbloqueadas	164

	Pág.
4.2.3. Modelos de aplicación.....	164
4.2.4. Consecuencias de la inserción de listas cerradas y desbloqueadas.....	165
5. DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO PARLAMENTARIO.....	166
6. A MODO DE CONCLUSIONES.....	168
6.1. Dimensión jurídico–objetiva de la democracia interna.....	168
6.2. Dimensión jurídico–subjetiva de la democracia interna	170
6.3. Control jurídico externo	173
6.3.1. De los jueces y tribunales ordinarios.....	173
6.3.2. Del Tribunal Constitucional	173
LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU MEDICIÓN.....	175
<i>Carlos Fernández Esquer</i>	
1. INTRODUCCIÓN	175
2. LA DEMOCRACIA INTERNA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EN LA LEGISLACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS	178
3. LOS INTENTOS DE MEDIR LA DEMOCRACIA INTRAPARTIDISTA EN LA CIENCIA POLÍTICA.....	183
4. REFLEXIONES FINALES	192
TENDENCIAS ACTUALES EN LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS: 10 IDEAS SOBRE LOS PARTIDOS POST-CATCH ALL, LOS PARTIDOS DISFUNCIONALES.....	197
<i>José Antonio Gómez Yáñez</i>	
III. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	
IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS PARTIDOS Y CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL	213
<i>Yolanda Fernández Vivas</i>	
1. SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	213
2. EL TIPO DE SISTEMA ELECTORAL.....	220
3. LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS	224
4. LA DELIMITACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL	226
5. EL ESTABLECIMIENTO DE BARRERAS ELECTORALES.....	232
6. LA FÓRMULA ELECTORAL	234
7. CONCLUSIONES.....	238
PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS.....	239
<i>Yolanda Fernández Vivas</i>	
1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	239
2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	244

	Pág.
3. FUENTES DE FINANCIACIÓN PÚBLICA.....	252
3.1. Reembolso de los gastos electorales	252
3.2. Subvenciones públicas para los gastos ordinarios de los partidos políticos	255
3.3. Subvenciones a los grupos parlamentarios.....	258
3.4. Financiación pública indirecta	260
4. FUENTES DE FINANCIACIÓN PRIVADA.....	262
4.1. Cuotas de afiliación y aportaciones de sus miembros.....	262
4.2. Productos y rendimientos de las actividades de los partidos y de su patrimonio	263
4.3. Donaciones.....	264
4.4. Créditos	267
5. CONCLUSIONES.....	269
 ACTUALIZACIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS PARTIDOS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNICACIÓN.....	273
<i>Yolanda Fernández Vivas</i>	
1. INTRODUCCIÓN: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN	273
2. SOBRE LA CAMPAÑA ELECTORAL.....	277
3. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL.....	281
4. LA PUBLICIDAD ELECTORAL.....	283
5. LA PROPAGANDA ELECTORAL	286
6. LA INFORMACIÓN EN PERÍODO ELECTORAL.....	294
6.1. Los programas informativos	295
6.2. Entrevistas a candidatos electorales.....	299
6.3. Programas de entretenimiento.....	301
7. LOS DEBATES ELECTORALES	301
8. ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN.....	309
9. CONCLUSIONES.....	313
 IV. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	
 FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y TRANSPARENCIA.....	315
<i>Emilio Pajares Montolío</i>	
1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SU PROYECCIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS (Y SU FINANCIACIÓN) EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO.....	315
2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGAL	317
3. FISCALIZACIÓN POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA.....	324
3.1. Alcance	325
3.2. Información.....	327
3.3. Objeto	328
3.4. Sanciones	330
3.5. Efectos	332

	Pág.
4. LA REGULACIÓN GENERAL SOBRE LA TRANSPARENCIA Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	339
5. ORMAS ESPECÍFICAS SOBRE LA FINANCIACIÓN PARTIDISTA CON PROYECCIÓN SOBRE SU TRANSPARENCIA.....	341
5.1. Publicidad de las subvenciones públicas.....	342
5.2. Publicidad de los datos económicos de las formaciones políticas	343
5.3. Responsable de la gestión económico-financiera.....	346
6. A MODO DE CIERRE.....	347
 LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA	 351
<i>Juan de Diego Arias</i>	
1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO.....	351
2. DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO	353
3. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA LEY	353
4. INFORME DE LA PONENCIA DE 25 DE JULIO DE 2013	357
5. TRAMITACIÓN EN EL SENADO.....	358
6. TEXTO DEFINITIVO DE LA LEY	359
7. CONCLUSIÓN	360
 TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS: LAS INSUFICIENCIAS DE LA LEY 19/2013	 361
<i>Mónica Arenas Ramiro</i>	
1. INTRODUCCIÓN	361
2. LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	364
2.1. Leyes de transparencia	365
2.1.1. La legislación estatal	365
2.1.2. La legislación autonómica	369
2.2. La Ley Orgánica de Partidos Políticos.....	370
2.3. La Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos	372
3. LAS INSUFICIENCIAS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y SU REPERCUSIÓN EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	372
3.1. Ámbito subjetivo	372
3.2. Ámbito objetivo.....	374
3.2.1. La información a publicar	374
3.2.2. La forma de publicar la información	381
3.2.3. La no exigencia de una publicidad pasiva	382
3.3. El régimen sancionador	383
3.3.1. El órgano de control.....	383
3.3.2. La respuesta ante los incumplimientos.....	384
4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESARIA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	387

PRESENTACIÓN

Este volumen recoge un conjunto de estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos, realizados con el objetivo de contribuir a la construcción de un derecho de partidos constitucionalmente adecuado y, sobre todo, útil al fin último al que debe servir ese derecho: garantizar la democracia pluralista de partidos.

I. Desde hace aproximadamente una década los Estados democráticos, el nuestro incluido, están atravesando una fase de «crisis», tanto en el sentido de cambios relevantes respecto a lo que venía siendo su normal funcionamiento, como en el sentido de un cierto cuestionamiento del propio sistema. Esa «crisis», como no podía ser de otra manera, afecta, y responde en parte también, a quienes son sus actores fundamentales e imprescindibles, los partidos políticos. Así pues, los partidos se han colocado en el foco de la escena jurídico-política, y esto ha permitido valorar la relevancia constitucional que tienen y la magnitud de los problemas que plantean, algunos de ellos nuevos, y otros casi endémicos.

Desde el punto de vista de la crisis entendida como cambio, es inegable que los partidos políticos se han transformado en los últimos tiempos. Por regla general, estas organizaciones ya no responden a las características que definían al tradicional partido político de masas, sino que han sufrido cambios importantes en su organización y funcionamiento, acelerados y agravados en esta última década: el número de afiliados ha disminuido, se han fortalecido el apartado del partido y el grupo dirigente, los liderazgos son muy fuertes, los partidos se han «profesionalizado», y han focalizado sus objetivos y centrado sus esfuerzos, sobre todo, en la actividad electoral, descuidando otras de las actividades y tareas que realizaban tradicionalmente. De otro lado, las condiciones de la competición política también han variado, porque en la mayoría de los sistemas de partidos se han producido cambios determinantes. En nuestro caso hemos asistido al surgimiento de movimientos sociales críticos con el diseño democrático clásico y con los partidos establecidos, a

la aparición de nuevos partidos políticos y a su rápido crecimiento hasta alcanzar una posición relevante en un sistema cuya desestabilización parecía casi imposible; en pocos años el sistema de partidos español ha pasado de ser un sistema estable bipartidista a ser un sistema multipartidista, fragmentado e inestable. Esto significa que la lucha política tiene lugar ahora en un contexto de gran volatilidad e imprevisibilidad, que la competencia entre partidos es mucho más intensa y, por tanto, que la representación política que se produce como resultado de dicha concurrencia también es distinta, al menos en la medida en que inevitablemente refleja las condiciones antes citadas (inestabilidad, polarización...).

Desde el punto de vista de la crisis entendida como cuestionamiento, en los últimos años, en todos los Estados democráticos los ciudadanos han expresado su malestar en forma de desconfianza en los políticos, en el sistema tradicional de partidos y, por ende, en el concreto sistema democrático que conocemos; hemos asistido al «descubrimiento» de la realidad de la corrupción, las prácticas clientelares y el uso partidista de las instituciones, y a una peligrosa deriva de la democracia hacia la demagogia, o el populismo; en consonancia con ello, se han producido críticas relevantes, tanto en el ámbito social como en el académico, al modelo de partido, a su régimen jurídico, al modo en que estas organizaciones estaban desempeñando su función representativa y, también, a una determinada forma de hacer política y actuar en las instituciones.

Las crisis siempre traen consigo cambios, y de cómo respondamos a los retos que se plantean en materia de partidos dependerá que los cambios a los que estamos asistiendo vayan en la dirección de fortalecer los sistemas democráticos o en la dirección contraria. Sin embargo, la salida que tenga finalmente esta crisis dependerá de diversos y diferentes factores (económicos, políticos, jurídicos...), porque son todas esas distintas variables las que influyen en que un concreto sistema de partidos desempeñe del mejor modo posible la función representativa que tiene atribuida y, por consiguiente, las que determinan que ese Estado funcione de la forma democráticamente más correcta. El derecho, sin duda, es uno de esos factores, porque condiciona el origen y desarrollo del sistema de partidos, su actividad electoral y su actuación en los órganos del Estado, así como el propio modelo de partido, su organización y funcionamiento. Por ello, del derecho depende también, aunque no resulta sencillo precisar en cuánto grado, que el orden democrático sea capaz de superar esta crisis, renovado, si es necesario, y fortalecido, si es posible.

II. En el contexto que acaba de esbozarse se planteó el diseño de un proyecto de investigación centrado en la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos, que recibió el apoyo del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en la convocatoria 2017: el Proyecto: DER2017-84733-R, «Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional». Los trabajos que se integran en este volumen recogen parte de los resultados finales del citado proyecto de investigación.

Para la existencia y mantenimiento de los Estados democráticos los partidos políticos son imprescindibles, porque realizan una función absolutamente central: concurren a la formación y manifestación de la voluntad política del Estado y deben hacerlo de tal modo que ésta se pueda entender como expresión de la voluntad de los ciudadanos. Los Estados democráticos, por tanto, necesitan a los partidos políticos, pero, en el contexto de la citada crisis, se hacía preciso revisar su régimen jurídico-constitucional para evitar que el descontento social con el modelo de partido existente pudiera afectar a la confianza en el propio sistema democrático, e incluso a su mantenimiento.

La investigación que se planteó partía de la premisa de que la crisis que atraviesan los partidos políticos está determinada por su limitación para cumplir adecuadamente la función que les corresponde como instrumento de participación y actores decisivos en los Estados democráticos. Por eso, para afrontar los problemas que hoy plantean los partidos parecía preciso tomar como punto de partida la función que cumplen y las características con las que actúan como mediadores entre la sociedad y el Estado, porque solo desde ese punto de partida es posible desarrollar una dogmática constitucional suficientemente sólida que permita definir con claridad y concreción la función y posición constitucional que corresponde a los partidos, y que sirva como parámetro con el que revisar su régimen jurídico.

Para ello, el proyecto se propuso analizar con perspectiva histórica la función que los partidos políticos han desarrollado a lo largo de la historia del constitucionalismo; analizar, con el apoyo de la ciencia política, la actividad que los partidos desarrollan hoy en día en los procesos de formación de la voluntad popular y de la voluntad política del Estado; y, finalmente, contribuir al desarrollo de una teoría constitucional en la que, a partir de dicha función, se determinen los presupuestos constitucionales del régimen al que deben someterse los partidos para ser capaces de cumplir satisfactoriamente su tarea y se concreten esos presupuestos en principios constitucionales que permitan enjuiciar su actual régimen jurídico, tanto en sentido estricto (requisitos y procedimiento de creación, normas de funcionamiento y organización interna, financiación, controles, disolución y/o suspensión) como en sentido amplio, abarcando todos aquellos ámbitos que determinan de un modo u otro su actuación en el Estado (sistema electoral, modelo parlamentario...).

De este enfoque multidisciplinar del proyecto cabe destacar la importancia de integrar los resultados de los estudios de sociología y ciencia política en el razonamiento jurídico-constitucional. Los partidos no son una creación de las constituciones, ni de los constitucionalistas, sino una realidad sociopolítica compleja con una naturaleza y unas reglas propias, de cuyo estudio se ha ocupado desde un principio la ciencia política. Solo con su ayuda se puede explicar cómo los partidos contribuyen a formar y manifestar la voluntad popular en la sociedad, distinguiendo las diferentes tareas que estos realizan, y cuáles son las leyes

naturales y las dinámicas de los partidos políticos que condicionan el correcto desempeño de estas, y que el derecho no puede ignorar.

En cuanto a la investigación constitucional, se trataba de contribuir a la construcción de una teoría constitucional de los partidos políticos que partiease de la función que estos cumplen, no como un dato meramente descriptivo, sino prescriptivo, y en la que dicha función se coloque como elemento determinante del régimen jurídico de estas organizaciones, tanto a nivel constitucional como legal. Así, a partir de la función constitucional de los partidos se podrá determinar cuál es la posición o el lugar que estos ocupan, una «posición de especial trascendencia constitucional», como ha afirmado nuestro Alto Tribunal, que estaría integrada por ciertos derechos y privilegios, pero también por ciertas obligaciones, límites y controles. Es decir, de la función derivaría el reconocimiento de un «estatuto constitucional» de los partidos, que podría definirse como la suma de las condiciones jurídicas necesarias para el cumplimiento de esa función y que, de acuerdo con la dogmática alemana, vendría determinado por cuatro principios: libertad, igualdad de oportunidades, democracia interna, y transparencia y rendición de cuentas.

III. Los estudios que integran este libro responden al planteamiento que se acaba de exponer y, por eso, se han ordenado conforme al mismo.

La primera parte del libro se dedica a la función de los partidos políticos y agrupa tres trabajos. Los dos primeros ofrecen un análisis politológico de la función que cumplen estas organizaciones: el primero, obra de la profesora Lourdes López Nieto, contiene el estudio de cómo la ciencia política ha entendido y explicado las funciones de los partidos en los sistemas políticos; el segundo, realizado por la profesora Irene Delgado Sotillos, se ocupa de las transformaciones que han sufrido dichas funciones en las democracias actuales, centrándose especialmente en la función representativa. El tercer estudio de este primer bloque de trabajos contiene el análisis constitucional de la función de los partidos políticos y de cómo esta se ha convertido en el elemento determinante de su estatuto jurídico.

La segunda parte del libro, conforme al plan trazado, se dedica al análisis del estatuto constitucional de los partidos y, en concreto, de los aspectos más controvertidos del mismo. Estos trabajos, a su vez, se han ordenado en atención al principio constitucional de dicho estatuto al que se refieren. Así, desde el punto de vista de la libertad de los partidos, el profesor José Ángel Camisón Yagüe se ocupa del estudio del registro de partidos y de la problemática que plantea. Desde la perspectiva del principio de democracia interna se han recogido tres estudios: el primero, sobre la democracia interna en los partidos políticos, su sentido, razón de ser y, de forma específica, su proyección en el derecho electoral y en el derecho parlamentario, del profesor Jorge Alguacil González-Auriolos; el segundo, obra de Carlos Fernández Esquer, se ocupa del problema de cómo medir la democracia interna; y el tercero, desde el punto de vista

de la sociología política, realizado por José Antonio Gómez Yáñez, expone las tendencias actuales en la vida interna de los partidos, que cualquier estudio jurídico no puede desconocer. En relación con la igualdad de oportunidades de los partidos políticos se incluyen tres trabajos, obra de la profesora Yolanda Fernández Vivas, que analizan la proyección de dicho principio en los tres ámbitos en los que tradicionalmente ha tenido desarrollo: el electoral, la financiación y el de la comunicación. Por último, desde la perspectiva de la transparencia y rendición de cuentas se ofrecen tres estudios: el primero, obra del profesor Emilio Pajares Montolío, se ocupa de la proyección de este principio en materia de financiación de los partidos; el segundo, realizado por el profesor Juan de Diego Arias, analiza la posición de los partidos en el origen, tramitación y contenido de la actual Ley de Transparencia; y, el tercero y último, obra de Mónica Arenas Ramiro, profundiza sobre las exigencias de transparencia que la citada ley establece para los partidos, destacando las insuficiencias de la misma.

No están todos los que son, pero sí son todos los que están. Existen, desde luego, otros aspectos problemáticos del estatuto constitucional de los partidos que también merecen ser objeto de estudio, y nuevas problemáticas que surgirán a medida que evolucionen estas organizaciones y se vayan adaptando a los cambios que se produzcan en su entorno. En todo caso, esperamos que los estudios aquí incluidos sirvan a la actualización y fortalecimiento de una teoría constitucional de los partidos que, como se apuntaba al principio de esta presentación, sirva al fin último de asegurar el mantenimiento y correcto funcionamiento del Estado democrático.

IV. Este libro es el resultado de un trabajo colectivo y, por eso, es obligado dejar aquí constancia de mi agradecimiento, como coordinadora del mismo, a todos los autores que han participado en él. La labor investigadora, para ser realmente fructífera, exige, ahora más que nunca, el trabajo en equipo y la colaboración entre investigadores expertos o interesados en los mismos temas. Por eso, los resultados que se recogen en este libro no habrían sido posibles sin la disponibilidad, dedicación y cooperación que han mostrado sus autores. Muchas gracias a todos ellos.

María SALVADOR MARTÍNEZ
Departamento de Derecho Político
Facultad de Derecho — UNED

PRIMERA PARTE

LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS, UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CIENCIA POLÍTICA¹

Lourdes LÓPEZ NIETO²

«Sabemos exactamente lo que debemos hacer; lo que no sabemos es como salir reelegidos si lo hacemos»³

1. LA CIENCIA POLÍTICA Y EL ESTUDIO DE LOS PARTIDOS

La ciencia política nace a amparo de la UNESCO que impulsa la *International Political Science Association* (IPSA) como una de las instituciones internacionales creadas para institucionalizar las ciencias sociales⁴ y que estas trataran de investigar y explicar los factores que motivaron y produjeron los grandes desastres ocurridos durante la primera mitad del siglo xx. Se pretendía que la IPSA tratara de reducir las tensiones internacionales, que mejorara el funcionamiento de las instituciones políticas y que contribuyera al florecimiento de comportamientos cívicos. El objetivo era analizar las ideas y prácticas políticas en un contexto de creciente expansión de la actividad gubernamental y de emociones vinculadas a la política. Pero el problema fue establecer un diálogo entre los especialistas de diversa formación (juristas, historiadores, economistas, filósofos...) y enfoques muy diversos. Se crearon cuatro campos de estu-

¹ Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación DER2017-84733-R, Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad/FEDER.

² Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la UNED.

³ J. C. JUNCKER, *The Economist*, 2-5-2012.

⁴ Ciencia Política, Sociología y Ciencias Económicas.

dio: *teoría política* (a instancia de los filósofos), *gobierno* (por iniciativa de los juristas), *relaciones internacionales y partidos, grupos y opinión política* (esto último propuesto por Asociación Americana de Ciencia Política). Se llegó a un mínimo acuerdo para dialogar e investigar, si bien envuelto en tensiones y debates que fueron intensos y que en mayor o menor medida han llegado hasta nuestros días.

La ciencia política ha prestado mucha atención a los partidos políticos, actor político por excelencia en los sistemas políticos democráticos y en sistemas totalitarios y autoritarios⁵, por la importancia que tienen para el desarrollo de la vida pública. Ello explicaría que, solo en Europa Occidental durante la segunda mitad del siglo XX, se hayan escrito casi 12.000 textos⁶ sobre estos actores políticos como objetos de estudio, al amparo de enfoques ricos y plurales. Esta atracción por el estudio de estos actores ha sido denominada la *edad de oro* de los partidos, de los partidos de masas, una de cuyas características era su estabilidad o *congelación* durante buena parte del siglo XX. Esta imagen idílica de dichos partidos, de sus ingentes funciones ha permanecido en el imaginario de la sociedad como el paradigma y referencia⁷. Al inicio de los noventa el profesor Janda establece una primera sistematización de las publicaciones comparadas para dar cuenta del *estado de los estudios sobre estos actores*, a partir del profundo conocimiento que tiene de los diversos bancos de datos⁸.

La bibliografía de los partidos europeos, Estados Unidos y Canadá de carácter cuantitativo⁹ ofrece la cifra de casi 9.500 referencias desde 1945. Los principales hallazgos de este estudio sobre la época dorada de los partidos destacan que más de la mitad de las publicaciones se centran en los temas no ideológicos como cuestiones analíticas y teóricas y en menor medida las centradas en partidos y elecciones, en la organización y en los apoyos sociales de estos. Cada uno de estos tres temas representa aproximadamente un 15 por 100. Para conmemorar el vigésimo aniversario de la revista *Party Politics*, el citado profesor sistematizó los temas de los casi 3.000 artículos publicados, cuyas principales palabras clave fueron organización (19 por 100), países (15 por 100), elec-

⁵ Con los respectivos partidos únicos.

⁶ Artículos, libros o monografías, dato recogido en R. GUNTHER, J. R. MONTERO y J. J. LINZ, *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007.

⁷ P. IGNACI, *Partido y democracia: el desigual camino a la legitimación de los partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2022, capítulos 2 y 3.

⁸ K. JANDA, «Comparative Political Parties: research and theory», en A. W. FINIFTER (ed.), *Political Science: The state of the discipline II*, Washington D.C., American Political Science Association, 1993, pp. 319–332.

⁹ D. CARAMANI y S. HUG, «The literature on European parties and party systems since 1945: a quantitative analysis», en *European Journal of Political Research*, núm. 38, 1998, pp. 497–524.

ciones (11 por 100) y diversas cuestiones (sistema de partidos, gobierno, parlamento...)¹⁰.

Las principales organizaciones internacionales de ciencia política tienen comités o grupos de investigación sobre partidos, como los históricos de la IPSA (*Elections, Citizens and Parties*) y en el European Consortium of Political Research (ECPR) (*Political Parties*). Al tiempo, estas asociaciones amparan grupos de estudio que abordan otros aspectos vinculados directamente a los *partidos*, (militantes, candidatos, élites, organización...), la *democracia representativa* (instituciones, elecciones, políticas...) y la *sociedad* (opinión pública, comunicación, participación...). Todas estas investigaciones analizan funciones de los partidos, pero estas se identifican y subsumen como parte del proceso representativo de las democracias liberal democráticas, como analizaremos después. La relación entre estos tres grandes pilares de estudio sociedad, democracia y partidos es alta, habida cuenta que los partidos políticos siguen siendo actores indispensables de la democracia. Sin embargo, simultáneamente la historia de los partidos ha generado y ha sido objeto de críticas, dilemas y paradojas surgidas de filósofos y políticos (antaño por los fundadores de EEUU, autócratas, hoy por formaciones populistas, *no nos representan*)¹¹, como de ciudadanos (grupos extremistas, como de individuos de acuerdo con los datos de las encuestas o de la opinión pública y publicada).

En efecto, el nacimiento de los partidos está asociado a la compleja institucionalización del Estado liberal frente a sus opositores, tanto de los más conservadores defensores de las monarquías absolutas, como de todo tipo de grupos revolucionarios. Hay que recordar además que la palabra *partido* etimológicamente significa división, parte y la presencia y más aún, la existencia de los partidos suponía y generaba riesgos para la institucionalización y consolidación de los nuevos Estados y regímenes políticos. Entre otros muchos casos, en Estados Unidos y la Francia revolucionaria¹². Además, la presencia de los partidos y su aceptación en el ámbito del pensamiento y de la práctica política suponía un dilema entre el principio liberal de defensa de los derechos individuales frente al principio de la soberanía nacional o popular y los defensores de la democracia directa.

También los sistemas políticos totalitarios, autoritarios e iliberales han contado al menos con un partido como eje central de su vertebración y para tratar de alcanzar su legitimación, lo que explica que se analice y compare el quehacer en dichos sistemas políticos. Todo ello explicaría que los partidos políticos hayan ocupado un papel central en las investigaciones de la ciencia política.

¹⁰ K. JANDA, «Party Politics at age 20: What did it cover?», en *Party Politics*, SAGE, vol. 21(1), 2015, pp. 4–9.

¹¹ P. IGNAZI, *op. cit.*

¹² P. IGNAZI, *op. cit.*

2. EL ESTUDIO DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POR LA CIENCIA POLÍTICA

El repaso de las investigaciones politológicas muestra que los partidos políticos han sido objeto de gran atención sobre sus diversas facetas. Muchas de ellas están vinculadas tanto al funcionamiento del sistema político, marco institucional en el que actúan (proceso electoral, parlamento y gobierno), como a la sociedad a la que representan. Pero los títulos de las investigaciones y publicaciones no se refieren expresamente a las funciones de los partidos, tal como se ha indicado. Solo son objeto de atención específica como epígrafe en los manuales introductorios de la disciplina y en los textos de las asignaturas que incluyen este objeto de estudio habitualmente compartido con los grupos de interés, elecciones o comportamiento político. Los manuales, monografías y textos docentes de ambas asignaturas suelen contener un capítulo dedicado a las funciones de los partidos que se han clasificado, casi siempre, al amparo de dos grandes grupos, sociales e institucionales. Por ejemplo, el profesor Cotarelo atribuye a los actores imprescindibles en todo el proceso representativo democrático el desempeño de funciones sociales e institucionales para realizar la representación y mediación entre los ciudadanos y el Estado. De forma sintética, identifica como *funciones sociales* las que desempeñaron de forma más clara los partidos en los albores de los sistemas políticos liberal democráticos. La más antigua, la *socialización política* encaminada a la participación política y vinculada a esta, la creación e impulso de la *movilización de la opinión pública*. Los partidos generan opiniones de carácter ideológico sobre los diversos ámbitos de la vida de los ciudadanos y se las trasladan. En buena medida vinculada a la anterior, los partidos *representan intereses*, ya que canalizan las peticiones de los ciudadanos a las instituciones políticas. De esta forma y ya desde el inicio de la vida de los partidos logran la *legitimación del sistema político*. Esta última función permite enlazar con las denominadas *funciones institucionales*, que los partidos han ido desempeñando de forma creciente con el paso del tiempo. Inicialmente, el *reclutamiento y selección de las élites*, casi de forma simultánea la *organización de las elecciones* y después se amplía el protagonismo de los partidos a medida que el Estado crece, en la *organización y composición del Parlamento* y en las últimas décadas quasi monopolizando la *organización y composición del gobierno*¹³.

Entonces ¿por qué la ciencia política no ha consignado de forma explícita en las publicaciones los diversos quehaceres de los partidos en los procesos e instituciones políticas y en los ciudadanos? La respuesta más sencilla es que, con independencia de los enfoques o métodos de análisis que utilice esta disciplina, implícitamente se presume que estas

¹³ R. COTARELO, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, cap.III, pp.87-131.

asociaciones privadas han sido actores necesarios desde los albores de la democracia liberal desempeñando funciones crecientemente relevantes entre la sociedad y el Estado. En efecto, von Beyme responde a esta cuestión señalando que los partidos, que persiguen conseguir votos y ocupar puestos de poder, solo pueden comprenderse dentro de un sistema político en el que cumplen funciones que han de figurar en la base de cualquier estudio que no se centre solo en un aspecto concreto¹⁴. Las funciones que destaca son, *búsqueda de objetivos* (ideología y programa), *articulación y agregación de intereses sociales*, *movilización y socialización de los ciudadanos*, especialmente durante los procesos electorales, así como *reclutamiento de élites y formación de los gobiernos*¹⁵.

Además, los partidos comenzaron a intervenir y a desempeñar diversos quehaceres en las elecciones y en los parlamentos sin amparo jurídico, hecho que como es sabido se mantiene hoy en algunos sistemas políticos, que tampoco tienen constitucionalizadas ni las funciones ni estos actores. La mayoría de las investigaciones politológicas realizadas a partir de la década de 1960 han estudiado cómo los partidos políticos han ido desempeñando de forma creciente su función esencial, la representación e intermediación entre la sociedad y el Estado que se ha manifestado en los ámbitos públicos en diversos quehaceres y efectos en ambas instancias. Por ello, es frecuente que las funciones de los partidos se estudien subsumidas en los análisis y publicaciones de las elecciones, de los parlamentos y de los gobiernos, ámbitos institucionales esenciales de los sistemas políticos democráticos, incluso en los que no lo son. En efecto, la mayoría de los estudios de los sistemas políticos liberales democráticos, desde los originarios, hasta los impulsados e institucionalizados durante el siglo XX, han analizado el relevante quehacer de los partidos, como también ha ocurrido con las etapas y sistemas políticos totalitarios y autoritarios. Las investigaciones sobre los sistemas políticos no democráticos no suelen analizar específicamente las funciones del partido único, sino que se encuentran subsumidas en otros aspectos de estos regímenes, por lo que excluimos su referencia en este capítulo.

Lógicamente las funciones de los partidos se han modificado sustancialmente desde su nacimiento en el siglo XVIII, puesto que ha sido un actor que se ha ido adaptando a los cambios habidos en ambos ámbitos de actuación la sociedad y el Estado. Además, en este largo proceso, los partidos han sido unos actores crecientemente esenciales en los sistemas políticos liberales democráticos, lo que explica que con frecuencia sus funciones *institucionales* se estudien y publiquen insertas en las instituciones en las que su quehacer ha sido y sigue siendo esencial. El creciente papel del Estado, de sus principales instituciones, de sus funciones, así como del proceso representativo en este periodo, requiere explicar el

¹⁴ K. VON BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1986.

¹⁵ *Ibid.*