

LOS PARTIDOS POLITICOS Y SU LUGAR EN EL SISTEMA POLITICO ESPAÑOL (II) *

POR

RAFAEL DEL AGUILA TEJERINA

SUMARIO

II. PARTIDOS Y DEMOCRACIA EN ESPAÑA.—1. EL FRANQUISMO Y LOS PARTIDOS: UNIDAD O ¿PLURALISMO?—2. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS.—2.1. *La transición y el proceso constituyente.*—2.2. *El artículo 6.º de la Constitución.*—3. LOS PARTIDOS, LOS PODERES Y LA VOLUNTAD POPULAR.—4. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EL SISTEMA POLÍTICO.

1. EL FRANQUISMO Y LOS PARTIDOS: UNIDAD O ¿PLURALISMO?

A pesar de que en el franquismo podemos distinguir, como luego veremos, varias fases, la idea básica que lo presidió respecto de los partidos permaneció, con matices, absolutamente constante durante los cuarenta años. En su lucha frontal contra los principios de la democracia representativa, el franquismo se preocupó especialmente por calificar a los partidos como los elementos responsables de la disgregación de la unidad de la comunidad política. Las luchas intestinas que en ésta podían percibirse no eran resultado de un antagonismo social objetivo, sino producto del particularismo en que los partidos escindían la «entrañable unidad del pueblo». En la línea de la ideología fascista de la época, los partidos se presentaban como entidades artificiales a las que se contraponía una nueva fórmula política (en el sentido literal y también en el de G. Mosca) basada en la autoridad carismática de un caudillo, en el seno de un Estado fuerte, en el que resultarían anuladas las contradicciones particularistas y se garantizara la búsqueda del bien común. Esta consideración del partido como elemento disgregador y la localización de la instancia de unidad en otro lugar de lo político, que son caracteres de todas las teorías antidemocráticas, se dan en el caso del franquismo con especial coherencia y producen consecuencias legales y políticas específicas.

* La primera parte de este artículo apareció en el número 15 de esta Revista.

El proceso de desmantelamiento de la resistencia popular y sus organizaciones se inicia bajo el franquismo tempranamente con el Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 13 de septiembre de 1936. En él se declaraba fuera de la ley a todo partido que se opusiera a las fuerzas que cooperaban al Movimiento Nacional en lo que se legitimaría ideológicamente como represión de la «disgregación». En lo sucesivo la legislación represora de toda organización partidaria no hará sino desarrollar esta idea capital. Naturalmente hay una excepción: las organizaciones del Movimiento. Con un típico argumento del pensamiento autoritario, se consideraba a estas últimas como las depositarias de la voluntad general y el bien del pueblo: como la identificación suprema entre totalidad y particularidad. Esta identificación fue convergiendo paulatinamente hacia la persona del general Franco que así desplazaba carismáticamente la identidad. El proceso de disolución y reintroducción de la identidad en la persona del dictador tuvo un instrumento legal aparentemente dirigido hacia otro objetivo: el Decreto de 19 de abril, por el que se unificaban FE de las JONS con los tradicionalistas. Con esta operación, pese a sus apariencias remodeladoras del Movimiento como unificación de tendencias diversas, lo que realmente se pretendía, y se consiguió, fue dar al dictador una posición preponderante en la ordenación de tendencias en el seno del bloque dominante y dotarle, por ello mismo, de capacidades y poderes que, de hecho, hacían de él el centro de gravedad del sistema¹. En realidad esta traslación hacia su persona de los argumentos dirigidos al Movimiento como agrupación, hizo aún mayor la coherencia ideológica en la represión de los partidos como responsables de la disgregación social. En esta línea se encuentran ya el Decreto de 25 de septiembre de 1936² que prohibía todas las actuaciones políticas y sindicales, las Ordenes de 6 de febrero de 1937 y 9 de marzo de 1942 que ampliaban la relación de partidos y organizaciones fuera de la ley, e igualmente, las disposiciones que sobre la depuración de funcionarios y empleados públicos contienen el Decreto de 5 de diciembre de 1936 y la Orden de 17 de agosto de 1937; las que sobre depuración de bibliotecas públicas y particulares, centros de cultura, archivos, etc., se encuentran en las Ordenes de 16 de septiembre de 1937 y de 10 de junio de 1938, etc. La represión de los partidos se vio acentuada por la aparición de la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939, la Ley de 1 de marzo de 1940 de Represión de la Masonería y el Comunismo y la Ley de 29 de marzo de 1941 de Seguridad del Estado. Una cierta remisión de este frontal ataque a los partidos y organizaciones populares se produjo con la Ley de 19 de febrero de 1942 que modificaba la de Responsabilidades Políticas o el Decreto de 13 de abril de 1945 que declaraba derogada en algunos aspectos la vigencia de las leyes de 9 de febrero de 1939 y 19 de febrero de 1942. La Ley de Represión de la Masonería y el Comunismo en cambio se mantuvo vigente hasta ser derogada por el Decreto-ley de 18 de abril de 1947. En general, se puede decir que en adelante no habría período alguno en el que las

¹ Que así lo entendieron muchos es lo que explica «rebeliones» como las del falangista Hedilla.

² Para esto y lo que sigue cfr. E. Linde Paniagua: «El régimen jurídico de los partidos políticos en España 1936-1978» en *Los Partidos Políticos en España*, R. Morodo, Ed. Labor, Barcelona, 1979, págs. 78 y sigs.

cotas de represión alcancen las de éste³, lo que hace bastante coherente la periodificación del régimen en distintas etapas.

Tal y como lo hace M. Ramírez⁴ puede señalarse, sin mucho error, una primera etapa de corte totalitario⁵ que llegaría hasta 1945 aproximadamente. Durante esta etapa, y en consecuente lógica con los postulados totalitarios, la obtención de una sumisión completa hacía necesario ese desmantelamiento represivo de los instrumentos de participación al tiempo que se intentaba la formación de canales para hacer efectivo un control total de la sociedad por el Estado. La unidad específica del poder político, que queda reflejada en la eliminación fulminante de todo lo que se oponga, se debe, a su vez, a una específica unidad de clase en torno a presupuestos de defensa de intereses, por el momento bastante claros, que llevaban a la confección de un marco político tranquilizador para las clases dominantes tras el reciente experimento democrático. Sin embargo, el propio desarrollo de los acontecimientos lleva hacia una segunda etapa, menos brutal aun cuando no más abierta, la dictadura empírico-conservadora⁶. En ésta no se produce variación esencial en el tratamiento de los partidos. El monolitismo se quiebra, es cierto, pero no «por abajo» sino «por arriba». Los sucesos internacionales (derrota militar del Eje, cerco internacional, etc.) coadyuvan no poco a que el régimen, sin perder para nada su carácter dictatorial y teniendo en el trasfondo de sus actitudes la autoridad del dictador, se revista de todo lo que en aquel momento parecía necesario para subsistir, Cortes orgánicas incluidas. Este cambio de acento no supone un cambio sustancial, en el sentido que a nosotros nos interesa, y de hecho sólo sirvió «para que pudieran seguir dominando los mismos intereses»⁷.

Precisamente por ello, porque en el fondo se trataba de los mismos, en variación de equilibrio todo lo más, es por lo que cabe un análisis global del franquismo como bonapartismo, aunque, eso sí, entendiéndolo por tal el hallazgo político de un cierto punto arquidémico respecto de los intereses de las clases dominantes y no como en ciertos análisis clásicos, entre éstos y los de las dominadas⁸. Así pues, el franquismo de principio a fin sería una solución política «equilibradora» de los intereses de las clases dominantes que, obvio es decirlo, atravesó varias fases, pero en cuanto pacto fundamental mantuvo su

³ *Ibidem*, pág. 84.

⁴ M. Ramírez, *España 1939-1975: Régimen Político e Ideología*, Guadarrama, Barcelona, 1978, págs. 23-25.

⁵ Sobre el término totalitarismo y su utilización, tema en el que no podemos entrar por el momento, pueden verse algunas aportaciones ya clásicas: C. J. Friedrich (ed), *Totalitarianism*, Harvard Univ. Press, Cambridge, 1954; F. Neumann, *Bebemoth: the Structure and Practice of National-Socialism*, New York, 1963; H. Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Madrid, 1974; J. P. Faye, *Los lenguajes totalitarios*, Taurus, Madrid, 1974; N. Poulantzas, *Fascismo y Dictadura*, Siglo XXI, Madrid, 1973; R. Aron, *Democracia y totalitarismo*, Barcelona, 1978; A. J. Gregor, *The Ideology of Fascism: The Rationale of Totalitarianism*, New York, 1969; R. Kühnl, *Liberalismo y Fascismo*, Fontanella, Barcelona, 1978; E. Nolte, *La Crisis del Sistema Liberal y los Movimientos Fascistas*, Península, Barcelona, 1973; L. Schapiro, *El Totalitarismo*, FCE, México, 1981; S. G. Payne, *El Fascismo*, Alianza, Madrid, 1982; varios, *Fascism: A Reader's Guide*, London, 1976, etc.

⁶ M. Ramírez, *op. cit.*, págs. 37-48.

⁷ *Ibidem*, pág. 42.

⁸ El ejemplo de verdad «clásico» en K. Marx, *El 18 Brumario de Luis Napoleón*, Ariel, Barcelona, varias ediciones.

vigencia⁹. Este concepto además nos sirve especialmente bien para comprender cómo el desarrollo económico que se produce en la década de los sesenta debe conducir paralelamente a transformaciones importantes en la orientación política del régimen, lo que lo llevará a lo que, por seguir con el análisis del profesor Ramírez, podemos llamar franquismo tecnopragmático.

El Plan de Estabilización supuso el desmantelamiento de algunas instituciones de la época totalitaria aunque no la modificación de sus presupuestos. Se aumentó la concentración de capital bancario y el industrial, el sector secundario y terciario superaron definitivamente al agrario, la renta nacional aumentó, la emigración se fomentó, etc. Para intentar ordenar este proceso se recurrió al intervencionismo estatal fruto del cual fueron los Planes de Desarrollo que comenzaron a funcionar en 1964¹⁰. Los cambios sociales transformaron la faz de las clases existentes y pusieron sobre la palestra otras nuevas, las clases medias, a las que dotaron de un peso específico desconocido hasta entonces en la estructura social española. Con ello cambiaran no sólo las relaciones de y entre las clases dominadas, así como sus actitudes políticas¹¹, sino la misma correlación dentro del bloque dominante, lo que hizo variar el régimen respecto del tema que aquí nos ocupa.

En efecto, se producía un cambio económico y social en las clases dominantes que requería una reorientación del régimen y sus diversas familias y una remodelación del bloque histórico. En este lugar nace, por primera vez, la preocupación por el asociacionismo en el interior del Movimiento como mecanismo de racionalización de la competencia política de tendencias. Es cierto, desde luego, que el derecho de asociación estaba consagrado en el artículo 16 del Fuero de los Españoles y había sido desarrollado, con exclusión del asociacionismo político, por la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964. Sin embargo, es en la Ley Orgánica del Estado de 10 de marzo de 1967, donde junto con los intentos de institucionalización del régimen como democracia orgánica surge la preocupación asociacionista. El artículo 21 de la citada ley señala, no sin ambigüedad, que el Consejo Nacional debería «encauzar, dentro de los Principios del Movimiento, el contraste de pareceres sobre la acción política»¹². Y en él se apoyaron los tres intentos primordiales del franquismo de instrumentar un marco de pluralidad en el interior del régimen.

⁹ El análisis del franquismo como bonapartismo en J. Jiménez Campo, «Crisis política y transición al pluralismo en España, 1975-1978» en *La Constitución Española de 1978*, E. García Enterría y A. Pedriero eds. Civitas, Madrid, 1981, págs. 45-47. Cfr. también otra visión en E. Sevilla, S. Giner y M. Pérez Yruela, «Despotismo moderno y dominación de clases: para una sociología del régimen franquista» en *Papers*, núm. 8, Barcelona, 1978.

¹⁰ Ver el relato de estos sucesos en J. Solé Tura, «El régimen político español», en M. Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, págs. 547 y sigs. Ver también J. de Esteban y otros, *Desarrollo Político y Constitución Española*, Ariel, Barcelona, 1973.

¹¹ Respecto de las actitudes políticas puede consultarse A. López Pina y E. López Aranguren, *La Cultura Política de la España de Franco*, Taurus, Madrid, 1976, págs. 35 y sigs., 63 y sigs., 189 y sigs., etc. También puede verse el análisis que sobre *actitudes políticas de los españoles* elaboró el equipo que preparó el Informe de la Fundación FOESSA de 1970 y que fue en su día censurado.

¹² Para esto y lo que sigue de nuevo E. Linde Paniagua, *op. cit.*, págs. 95 y sigs.

El primero, conocido como «proyecto Solís», fue aprobado en el Consejo Nacional, el 3 de junio de 1969, por unanimidad. Pese a las apariencias, en el transcurso de su tramitación quedaron bastante claras las divergencias políticas entre las familias franquistas así como también quedó claro su punto de unión: el monopolio del poder político. Aun así, el proyecto Solís, no obstante, lo que propugnaba eran asociaciones de opinión más que asociaciones políticas, no se hace efectivo desde el momento en que el caso Matesa provoca una crisis de gobierno que determina la salida de Solís del gobierno. El segundo intento, concretado en el Anteproyecto sobre Asociaciones de Fernández Miranda, tuvo todavía menos incidencia. El 21 de mayo de 1970 lo presenta el ministro a la Comisión Permanente del Consejo Nacional y de ahí no se pasa. La agudización de las diferencias entre los sectores del régimen imposibilitan la viabilidad del anteproyecto que, por otro lado, no difería prácticamente del anterior. Pero la crisis se aceleraba y era necesario arbitrar alguna salida institucional que previera la desaparición del que hasta ahora había servido como personificación aglutinante del monopolio del poder del bloque dominante. De aquí surge el impulso aperturista que se percibe en el 12 de febrero (1974), fecha en la que el entonces presidente Arias Navarro pronuncia su discurso programático ante las Cortes. En él se hace referencia a reformas, una de las cuales consiste en el Estatuto jurídico del Derecho de Asociación Política, dictado por Decreto-ley de 21 de diciembre de 1974, intento evidentemente tardío de organización racionalizada del acceso al poder de las familias del régimen.

El problema crucial con el que nos enfrentamos aquí consiste en dar una respuesta a la siguiente pregunta: ¿es factible buscar como punto de apoyo para referirse al régimen franquista como pluralismo limitado esta tímida etapa de cambios sociales y tímidos cambios políticos? ¿Podría así hablarse de un moderado pluralismo ideológico y político en los últimos escalones del régimen? Curiosamente el análisis más prestigioso en este sentido se debe a J. J. Linz¹³ que lo realiza cuando aún la «apertura» no era sino una tendencia oculta. En la medida en que interesa para el tema tratado nos referiremos a este supuesto brevemente.

La primera diferenciación a la que J. J. Linz se ve obligado resulta de la necesidad de delimitar el tema del pluralismo. Así, se ve precisado a distinguir entre «pluralismo autoritario» y pluralismo democrático. El fundamento de esta paradójica dicotomía se encuentra en que el primero de ellos, el autoritario, es un pluralismo al que ciertas instancias de poder político han impuesto determinados límites, es, por tanto, limitado. El asunto naturalmente depende de dónde pongamos la línea de demarcación, porque si lo hacemos de forma parecida a la que Linz parece proponer, realmente casi todos los sistemas políticos a excepción de los «totalitarios puros» serían a la postre pluralistas. Porque, en efecto, una cosa es el pluralismo y otra bien distinta la existencia de tendencias en el seno del bloque dominante.

¹³ J. J. Linz, «Una teoría del régimen autoritario: El caso de España» en *La España de los años 70*, M. Fraga, J. Velarde y S. del Campo, vol. III, eds. Moneda y Crédito, Madrid, 1974, págs. 1467-1531. Aparece por primera vez *Cleavages, Ideologies and Party Systems Contribution to Comparative Politics*, E. Allardt y Y. Littunen, eds. Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, 1964.

Y confundir ambas nos llevaría, bien a considerar todos los regímenes como limitadamente pluralistas, o bien nos condenaría a una visión estrecha y monolítica de las clases sociales y los grupos políticos. El inconveniente no es pequeño pero Linz intenta superarlo y para ello cuenta con dos vías de explicación de la especificidad de este pluralismo limitado. La primera de ellas se refiere a la problemática ideología-mentalidad. La segunda a los mecanismos de selección de la élite gobernante.

Para Linz, al franquismo habría que analizarlo a través del concepto de mentalidad que Th. Geiger ofrece¹⁴. Como es sabido, según ello la mentalidad se delimitaría de la ideología, en virtud de su carácter menos elaborado, más relacional y afectivo, menos coherente y afirmado. De algún modo, la mentalidad sería previa a la ideología y, como tal, haría referencia a un complejo de ideas mucho más difuso. Sin embargo, parece un error reservar el término 'ideología', a las concepciones del mundo firmemente asentadas y/u orgánicamente desarrolladas en la medida en que de esta forma arrinconamos cualquier posibilidad de concebir la ideología como pensamiento encubridor de intereses y antagonismos sociales¹⁵. Por lo demás, configurar la mentalidad circunscribiéndose a un estilo de pensamiento no cristalizado, no puede funcionar explicativamente, sino en la medida en que, como paso previo, consideremos a toda ideología como cristalizada lo que, desde luego, no resulta en absoluto claro desde el punto de vista teórico¹⁶. Entre otras razones, porque lo ambiguo de determinadas ideologías constituye precisamente su núcleo central como pensamiento deformado y encubridor: la ambigüedad misma es ideología y como tal se comporta. Al margen de estos problemas de diferenciación teórica no hay que perder de vista el hecho de que bajo el franquismo sí se intentó seriamente elaborar una ideología consistente, sobre todo durante los primeros años, así como hacer calar los presupuestos de dicha ideología en los distintos estratos sociales. En definitiva, se intentó con ahínco la actualización social de aquella ideología por muy ambiguos que sus presupuestos pudieran parecer. Todo ello haría, en último término, bastante incoherente la diferenciación propuesta por Linz.

La segunda vía explicativa de la dicotomía pluralismo autoritario-pluralismo democrático se centra en un análisis de la élite autoritaria bajo el franquismo. Parece, en efecto, que cabría considerar al régimen franquista, desde el punto de vista pluralista, en la medida en que los mecanismos de recluta-

¹⁴ Cfr. Th. Geiger, *Ideología y Verdad*, Amorrotu, Buenos Aires, 1972, págs. 136 y siguientes.

¹⁵ Una conceptualización de la ideología en este último sentido de pensamiento encubridor puede verse en la obra de Adorno y Horkheimer. Vid., por ejemplo, M. Horkheimer, «La Función Social de la Filosofía» y «Observaciones sobre ciencia y crisis» en *Teoría Crítica*, Amorrotu, Buenos Aires, 1974, págs. 19 y sigs., 282 y sigs., etc.; T. W. Adorno y M. Horkheimer, «Ideología y acción» en *Sociológica*, Taurus, Madrid, 1971; M. Horkheimer, «On Truth» en *The Essential Frankfurt School Reader's*, Blacwell, New York, 1978, páginas 438 y sigs., etc.

¹⁶ La discusión sobre el grado de cristalización de un estilo de pensamiento o una concepción del mundo no puede considerarse cerrada. La opinión siempre importante de Karl Mannheim en «On interpretation of Weltanschauung» en *Essays on Sociology of Knowledge*, Routledge and Keagan Paul, London, 1972. De forma más general en *Ideología y Utopía*, Aguilar, Madrid, 1973. También K. Wolff (ed), *From Karl Mannheim*, New York, 1971.

miento de la élite, particularmente en lo que hace a su vinculación con el partido autoritario, son de distinta naturaleza a los que cabe inferir del caso totalitario. Mientras que en éste el partido como organización decantada se estructura con anterioridad a la subida al poder, en el autoritarismo franquista las cosas suceden al revés y el partido resultante se moldea desde la cúspide con una cierta variedad de grupos y tendencias ideológicas y sociales. En este sentido, Linz se esfuerza por demostrar empíricamente el pluralismo del régimen, atendiendo a un análisis sobre la heterogeneidad de la procedencia y renovación de los líderes políticos. Así, localiza entre los 68 miembros de los diez primeros gobiernos de Franco un origen político, si no de amplio espectro, sí al menos dispar. Sólo el 25 por 100 pertenece a Falange, mientras el 39 por 100 son militares y el 24 por 100 sin tendencia política alguna (!). Al mismo tiempo destaca la débil relación existente entre el partido único, Falange, y el aparato gubernamental¹⁷. Sin embargo, la explicación no resulta convincente y en ningún momento puede seguirse de ella que implique un carácter pluralista del régimen. Por el contrario, esto constituye la cabal demostración de la tesis que contempla al franquismo como bonapartismo. El franquismo debe considerarse de este modo como un régimen político surgido del equilibrio de clases y capas sociales en el seno del bloque dominante, cuya configuración política y «representativa» en la élite autoritaria es necesario mantener y potenciar¹⁸. No hay aquí nada parecido a una representación pluralista en el sentido que este término tiene habitualmente. Además, el distinto origen político y profesional de los dirigentes se diluye claramente en la condición previa de lealtad al dictador, que es quien realmente hace que se puedan ocupar o no parcelas de poder en el sistema¹⁹ y, de este modo, se erige en su centro de gravedad. Por otro lado, esto es perfectamente coherente con la situación en la que queda la relación Estado-partido ya que es la mediación del dictador la que va a llevar a diversas reorientaciones y matices que obligan a periodificar el régimen en diversas etapas para poder entenderlo correctamente.

Sea como fuere, lo que sí debe quedar claro a estas alturas es que un análisis del franquismo como el que pretende Linz, no parece viable. Incluso dentro del período «aperturista» la línea de demarcación es clara y la «legítima concurrencia de pareceres» no encubría otra cosa que el acceso al poder de gestión política de acuerdo con los sucesivos cambios de la correlación de fuerzas en el seno del bloque dominante. Cualquier otra veleidad «representativa» choca frontalmente con los supuestos ideológicos y políticos del régimen. Como diría Carrero Blanco refiriéndose a la unidad como presupuesto de la política: «el pluralismo social consustancial con la naturaleza de los

¹⁷ J. J. Linz cita aquí (*op. cit.*, pág. 1522) el informe que Arrese como Secretario General del Movimiento presentó al Consejo Nacional en 1956 y según el cual los hombres procedentes de Falange habían ocupado en el Estado, en su conjunto, el siguiente porcentaje de cargos: 12,5 por 100 de Ministros, 6 por 100 de Subsecretarios, 7,8 por 100 de Directores Generales, 36 por 100 de Gobernadores civiles, 36 por 100 de Gobernadores y Jefes Provinciales del Movimiento, 16 por 100 de Alcaldes de capital de provincia, 12 por 100 de Procuradores en Cortes, 18 por 100 de Diputados Provinciales, 8,4 por 100 de Alcaldes y 9 por 100 de Concejales.

¹⁸ Cfr., por ejemplo, J. Jiménez Campo, *op. cit.*, págs. 48 y sigs.

¹⁹ Cfr. M. Ramírez, *op. cit.*, págs. 40-41.

hombres y de las sociedades cabe dentro de esa unidad básica, cada vez más firme, respetada, indiscutible e indiscutida, si no cupiera, no sería pluralismo social, sino disgregación anárquica»²⁰. Estos presupuestos que priman la unicidad no pueden entenderse, por mucha retórica que se les superponga, como tendentes a ningún pluralismo, ni tan siquiera como pluralismo en el seno del Movimiento. La legitimación de la situación de hecho quizá requiriera de estos llamados al pluralismo, pero sería erróneo tomar lo que es ideología por aquello que el discurso ideológico encubre. La posición del franquismo en cuanto a los partidos y al pluralismo se mantuvo bastante igual a sí misma durante todo el régimen. Con variantes de matiz, el dictador venía a ser, según la ideología oficial, el depositario de la unidad de la comunidad política, mientras su función real consistía en administrar el equilibrio bonapartista de las capas dominantes. De esta forma, su posición arquidémica para el sistema de dominación se intentaba trasladar ideológicamente a la sociedad como un todo haciendo de él la única posibilidad de convivencia entre tendencias previamente estipuladas. En este contexto los partidos o cualquier tipo de organización participativa no vinculada directamente a esa gestión se consideraban por principio disgregadores en tanto suponían un freno a la voluntad unitaria del dictador.

2. LA POSICION CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS

2.1. *La transición y el proceso constituyente*

Muerto el general Franco, el desarrollo legislativo de la transición intenta dar una orientación distinta al fenómeno de los partidos. La Ley de 14 de junio de 1976 y el Decreto-ley de 8 de febrero de 1977 son sus puntos de referencia²¹. La primera, que adolece en esos momentos de excesivas coerciones al derecho de asociación, se diferencia del Estatuto del año 74 en aspectos tan primordiales como el de que ya no se trata de dar con un marco para las asociaciones del Movimiento, sino que su aspecto resultaba ampliado. No obstante, no faltan razones para afirmar que desde el punto de vista jurídico: «si bien se reconoce el derecho a asociarse para fines políticos no electorales, ya que la asociación de hecho no está penada, no se reconoce el derecho de la asociación así constituida a acceder a una vida jurídica plena y se la mantiene en una situación de capacidad disminuida»²². La segunda norma, posterior a la Ley para la Reforma Política, cae de lleno en la legislación típica de la transición y lo que modifica de la legislación anterior resulta suficiente, al menos, para iniciar un proceso muy otro del que estaba en la intención del último franquismo. Sus consecuencias de hecho (legaliza-

²⁰ Citado por J. M. González Páramo, «Una estrategia para el consenso», en *La España de los años 70, op. cit.*, pág. 827. El texto es de 1 de marzo de 1973.

²¹ Eludimos aquí tratar el Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 sobre Normas Electorales que se analizará más adelante.

²² I. de Otto, «El concepto de asociación política en la legislación española» en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, P. de Vega ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, págs. 181.

ción de todos los partidos, PCE incluido y excluida su izquierda, con anterioridad a las elecciones de 1977) la convierte en algo cualitativamente distinto de lo hasta aquí comentado. Y esto quizá porque paralelamente a su actuación legislativa también había cambiado la actitud política del gobierno que consultaba con la oposición clandestina y sus organizaciones muchos de los pasos que decidía dar. Incluso el contenido del Decreto comentado en último lugar sería pactado con la oposición, lo que explicaría en parte su ambigüedad ya resaltada en otros lugares²³. El caso es que se enfrentan las primeras elecciones que dan lugar a un Parlamento de fuerzas equilibradas que se propone casi inmediatamente comenzar un proceso constituyente producto del cual es nuestra Constitución. En ella, como no podía ser menos, se aborda el tema de los partidos arrinconado por tanto tiempo y de esa constitucionalización nos ocuparemos a continuación.

En el ánimo de los constituyentes estuvo desde un principio presente la intención de hacer que el texto constitucional contemplara la realidad de los partidos asumiendo de esta forma su crucial importancia en el funcionamiento de los regímenes de democracia clásica. Así, por primera vez, en nuestra historia constitucional, que no ofrecía precedente alguno a este respecto²⁴, el Anteproyecto de Constitución²⁵ recogía en su artículo cuarto la siguiente afirmación: «los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Se forman y ejercen su actividad libremente dentro del respeto a la Constitución y a la Ley».

Este texto recibió en el Congreso seis enmiendas. La primera, que tenía como firmante a Carro Martínez, propone un cambio de redacción y, lo que es más importante, la eliminación del párrafo que hace referencia a la libertad de actuación de los partidos y el respeto a la Constitución y a la Ley²⁶. A Licinio de la Fuente, primer firmante de la segunda enmienda al artículo, le parecía que la redacción era demasiado contundente en lo que se refiere a hacer a los partidos políticos únicos medios de expresión del pluralismo y su enmienda se dirigía a corregir ese carácter²⁷. La tercera enmienda al respecto, procedente de nuevo del mismo lugar del espectro político y firmada por Gonzalo Fernández de la Mora, era mucho más enérgica en su contenido. Proponía, en efecto, la supresión del artículo que, como definición, no resultaba, según él, correcta, y como derecho debería incorporarse al artículo 22, que constitucionaliza las asociaciones²⁸. Al Grupo Socialista del Congreso le

²³ Cfr. F. Rubio Llorente y M. Aragón, «La legalización del PCE», *Revista Española de la Opinión Pública*, abril-junio 1977, núm. 48, págs. 170 y sigs.

²⁴ Lo que cabría calificar de antecedentes remotos en L. Sánchez Agesta, «El reconocimiento constitucional de los partidos en España», en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, op. cit., págs. 239 y sigs.; también D. Martín Merchán: *Partidos Políticos*, Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, págs. 99 y sigs.

²⁵ *Boletín Oficial de las Cortes (BOC, núm. 44)* 5 de enero de 1978, págs. 669-724.

²⁶ Véase *Constitución Española: Trabajos Parlamentarios*, edición preparada por F. Sainz Moreno, tomo I, *Cortes Generales*, Madrid, 1980, enmienda al Anteproyecto núm. 2, páginas 121-122.

²⁷ *Ibidem*, enmienda núm. 35, pág. 147.

²⁸ *Ibidem*, enmienda núm. 63, pág. 162.

pareció, sin embargo, importante, y así lo hizo constar en su enmienda, que precisamente por la relación que con el artículo 22 tenía el entonces numerado con el cuatro, se diera en éste una referencia explícita y concreta a aquél. Lo que se proponía era la sustitución del último párrafo del artículo por «ejercen su actividad libremente conforme al artículo 22»²⁹. La enmienda más relevante quizá fuera la presentada por Raúl Morodo, como portavoz del Grupo Mixto, y en la que se hacía referencia a tres puntos sobre los que más adelante volveremos y que resaltan la conveniencia de constitucionalizar la democracia interna de los partidos, su financiación estatal y el control por el Tribunal Constitucional³⁰. Por último, Ortí Bordás presentó una enmienda que recogía la ya aludida relación de los partidos con las asociaciones en general y proponía la conversión del artículo 4.º en artículo 22 bis, así como la sustitución de «pluralismo democrático» por «pluralismo político»³¹.

El Informe de la Ponencia³² decide no aceptar ninguna de las enmiendas presentadas señalando, para la del Grupo Mixto, que la financiación de los partidos es materia propia de Ley y que la adición propuesta sobre control de constitucionalidad «se comprende (ya) entre las competencias del Tribunal Constitucional»³³. Se limita en éste sentido a pasar el artículo 4.º a artículo 6.º y mantiene el texto del Anteproyecto sin modificación alguna.

Se pasa así a la discusión en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas³⁴. En ella se retiran todas las enmiendas con excepción de la de Fernández de la Mora, que no defiende y tampoco llega a ponerse a votación y la del Grupo Mixto, que resulta modificada sobre la marcha y se reduce a la petición de añadir, al final del artículo, un párrafo que diga: «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos». Puesta a votación la enmienda resulta aprobada por 31 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones. El texto de la ponencia, con la adición recién apuntada, se aprueba con 33 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención. En el turno de explicación de voto, Solé Tura aclara que la abstención del Grupo Comunista en la primera votación se debe a que considera redundante la adición y que ésta ha servido, además, como excusa para la prohibición de partidos democráticos debido al amplio margen que deja a la interpretación. Tierno Galván replica señalando que la palabra 'democrático' no puede ser interpretada en el restrictivo sentido al que se alude y el texto aprobado sale del Congreso hacia el Senado con esa redacción.

En esta Cámara, el ahora artículo 6.º recibe tan sólo dos enmiendas. Una del senador Camilo José Cela que no afecta al fondo de la cuestión y se refiere más bien al estilo³⁵. Otra, de la Agrupación Independiente, propone: 1) sustituir el término «pluralismo democrático» por «pluralismo político», y

²⁹ *Ibidem*, enmienda núm. 328, págs. 272-273.

³⁰ *Ibidem*, enmienda núm. 457, pág. 316.

³¹ *Ibidem*, enmienda núm. 736, pág. 451.

³² *Ibidem*, pág. 507 y BOC, núm. 82, 17 de abril de 1978, pág. 1523.

³³ Esta apreciación no es correcta como tendremos ocasión de ver más adelante.

³⁴ Véase en todo lo que sigue *Constitución Española: Trabajos Parlamentarios*, obra citada, págs. 910 y sigs., y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 16 de mayo de 1978, págs. 2638 y sigs.

³⁵ *Constitución Española: Trabajos Parlamentarios*, op. cit., tomo III, enmienda número 133, pág. 2718.

2) añadir al final del artículo: «corresponde al Tribunal Constitucional apreciar la constitucionalidad de los partidos»³⁶. Les parece a los enmendantes que es éste el lugar para referirse al tema y no una ley de partidos, que no tendría carácter orgánico, ni tampoco la ley orgánica del Tribunal Constitucional, que se limitará a regular «su funcionamiento, el estatuto de sus miembros y el procedimiento». No obstante, en el debate de la Comisión de Constitución³⁷, y mientras Camilo José Cela retira su enmienda, el senador Sainz de Baranda interviene contra el párrafo segundo de la enmienda de la Agrupación Independiente por entender que supone una importante limitación del derecho de asociación política. El caso es que el senador Carlos Ollero, por la Agrupación Independiente, retira esa segunda parte de la enmienda, mientras mantiene la primera. A ella se adhieren Villar Arregui y González Seara en sus intervenciones y queda definitivamente aprobada por 25 votos la sustitución del término «pluralismo democrático» por «pluralismo político».

Finalmente la Comisión Mixta Congreso-Senado respeta las modificaciones introducidas³⁸ dando así lugar a la versión definitiva del artículo que dirá: «los partidos políticos expresan el pluralismo político concurrente a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos». Hasta aquí los hechos tal y como cronológicamente sucedieron. De la redacción definitiva pueden extraerse algunas conclusiones.

2.2. *El artículo 6.º de la Constitución*

En primer lugar, la ubicación misma del artículo en el Título Preliminar, ya nos señala que nos hallamos ante una definición fundamental³⁹ de nuestros constituyentes que consideran de esta forma a los partidos como pieza clave del ordenamiento institucional de una democracia pluralista. Formando bloque con los artículos 7.º y 8.º, el referido a los partidos políticos convierte en este aspecto a nuestro texto en una «Constitución moderna y realista» que antepone el realismo de la ciencia política a un posible formalismo constitucional⁴⁰. Por lo demás, de su ubicación resulta el hecho de estar protegido de la reforma constitucional por la superrigidez que la vía del artículo 168 establece.

Además, la primera frase del artículo realiza una importante constatación al afirmar que los partidos políticos expresan el pluralismo político. Hay quien ha señalado que la constitucionalización de los partidos supone la iden-

³⁶ *Ibidem*, tomo III, enmienda núm. 655, págs. 2943-2944.

³⁷ *Ibidem*, tomo III, págs. 3906 y sigs., y *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 41, 22 de agosto de 1978, págs. 1691 y sigs.

³⁸ *Ibidem*, tomo IV, pág. 4870, y BOC, núm. 170, 28 de octubre de 1978, pág. 3702.

³⁹ J. Santamaría, «Partidos Políticos y pluralismo democrático», en *La Costituzione Spagnola*, Arnaldo Fori ed., Bologna, 1978, pág. 24.

⁴⁰ Cfr. O. Alzaga, *La Constitución Española de 1978, Comentario Sistemático*, Madrid, 1979, pág. 118.

tificación de pluralismo y democracia pluralista con régimen de partidos y democracia de partidos⁴¹. Sin duda sería ingenuo ignorar esa transformación, pero, en cualquier caso, esa tendencia puede ser atenuada, ya que no frenada, por la constitucionalización de otras formas de participación que nuestro texto prevé, con no demasiada abundancia, eso sí. Sin embargo, las funciones de los partidos de formación y expresión de la voluntad popular, así como la articulación como instrumentos fundamentales de participación política, tienden indudablemente a fijarlos como piezas esenciales del sistema⁴² y, desde luego, las declaraciones constitucionales en este sentido no tienen tanto un carácter formal de mandato como de reconocimiento de una realidad de hecho. Por todo ello, la declaración del artículo 1.1 que señala al pluralismo político como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado español como Estado social y democrático de derecho, habría que entenderla como directamente referida a los partidos. Igualmente el artículo 16.1 que garantiza la libertad ideológica, el 22 que reconoce el derecho de asociación, el 23.1 que constitucionaliza el derecho del ciudadano a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, etc. Especialmente importante puede llegar a ser a este respecto el apartado 2.º del artículo 9.º al señalar que los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integran sean reales y efectivas y remover los obstáculos que dificulten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, si se interpreta en algún momento referido a los partidos y, por ejemplo, a su financiación. En cualquier caso, el artículo 6.º resulta claramente vinculado a derechos fundamentales especialmente protegidos según el artículo 53.2⁴³.

Por otro lado, el artículo 6.º señala que la creación y el ejercicio de su actividad son libres. Esto podría significar, por lo pronto, la eliminación mediante mandato constitucional del control previo, administrativo o judicial, lo que por otro lado recogería la tendencia generalizada en toda Europa. Ahora bien, en opinión de J. A. Santamaría esta declaración requiere de una exégesis cuidadosa habida cuenta de la existencia en nuestro ordenamiento de una legislación sobre partidos políticos⁴⁴. Tal como señala el artículo 53.1

⁴¹ J. Santamaría, *op. cit.*

⁴² Al margen de lo que ya queda dicho en la primera parte de este artículo, para apreciar la centralidad de los partidos en las modernas democracias y el número e importancia de sus funciones políticas e institucionales confrontar J. La Palomara y M. Weimar, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966, págs. 3 y sigs. También la reciente aportación de A. Panebianco, *Modelli di Partito*, il Mulino, Bologna, 1982, sobre todo en sus dos últimos capítulos, págs. 439 y sigs. y 477 y sigs. Un resumen muy útil del tema en L. D. Epstein, «Political Parties» en *Handbook of Political Science*, ed. por Greenstein y Polby, Addison-Welsey pub. co., 1975, sobre todo páginas 260 y sigs.

⁴³ Para la problemática general ver G. Peces Barba, *Derechos Fundamentales*, Madrid, 1980, págs. 73 y sigs., 162 y sigs., 216 y sigs., etc. Aunque anterior a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es interesante el núm. 7 de la *Revista de Estudios Políticos* dedicado monográficamente a garantías constitucionales.

⁴⁴ J. A. Santamaría en *Comentarios a la Constitución*, F. Garrido Falla y cols., Civitas, Madrid, 1981, págs. 73 y sigs. La Ley de partidos políticos se envió a las Cortes como una *Ley de Asociaciones Políticas*, aunque la Comisión correspondiente la titula ya en su dictamen como *Ley de Partidos Políticos*, E. Linde Paniagua (en *op. cit.*, pá-

de la Constitución, el legislador puede regular el ejercicio de un derecho e imponerle limitaciones siempre y cuando éstas no afecten a su contenido esencial. Y esto es lo que la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos, pretende hacer al establecer en sus artículos 2.º y 3.º una regulación híbrida «a caballo entre la libertad de creación de partidos y el control previo judicial»⁴⁵. En el artículo 2.º se establece el sistema «normal» de adquisición automática de la personalidad jurídica del partido al vigésimo primer día siguiente a aquél en que los dirigentes o promotores depositen en el Registro del Ministerio del Interior⁴⁶ la documentación precisa: acta notarial con constancia de datos personales y Estatutos del partido. El Registro de partidos políticos es, pues, un registro cuyo encargado no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúne los requisitos formales necesarios, tal y como nos recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional al recurso de amparo número 98/80⁴⁷. Además, el partido político adquirirá la personalidad jurídica antes de los veintiún días si la inscripción se realizara antes de dicho término. Ahora bien, según señala el artículo 3.º de la citada ley, si el Ministerio del Interior dedujera del examen de la documentación indicios racionales de ilicitud penal, la remitiría al Ministerio Fiscal, que en el plazo de veinte días y a la vista de la documentación remitida acordará, bien su devolución al Registro, o bien instará de la autoridad judicial competente la declaración de ilegalidad del partido.

En cualquier caso, lo cierto es que la libertad de creación y ejercicio de la actividad de los partidos se encuentra especialmente protegida en nuestro ordenamiento a través del recurso de amparo. En efecto, en la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, en el recurso de amparo número 98/80 se afirma que la libertad de creación de partidos políticos es susceptible de amparo, en virtud de su relación con el artículo 22 sobre el derecho de asociación, y puesto que un partido es «una forma particular de asociación y el citado artículo 22 no excluye que tenga una finalidad política, ni hay base alguna para deducir tal exclusión»⁴⁸. Por lo demás, esta relación entre derecho de asociación y partidos quedaba claramente expuesta en el artículo 1.º de la ya citada Ley de Partidos Políticos, que decía: «los españoles podrán crear

ginas 141 y sigs.) señala como uno de sus principales defectos el que haya derogado sólo en parte la legislación anterior con lo que la regulación de la materia queda dividida entre la Ley 54/1978 de 4 de diciembre (BOE, núm. 293, de 8 de diciembre) y la Ley 21/1976 de 14 de junio.

⁴⁵ D. Martín Merchán, *Partidos Políticos*, op. cit., pág. 108.

⁴⁶ La organización y creación del Registro en Decreto 2281/1976 de 16 de septiembre, BOE, núm. 236, de 1 de octubre, en vigor parcialmente.

⁴⁷ Recurso de amparo núm. 98/80, BOE de 24 de febrero de 1981. Puede consultarse en *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 2, Servicios de Estudios, Congreso de los Diputados, Madrid, junio, 1981, pág. 126. Los requisitos formales se establecen en aquellos párrafos no derogados del apartado 2.º del artículo 3.º de la Ley 21/1976 de 14 de junio sobre el Derecho de Asociación Política. Ver también el artículo 4.º, apartado 2.º de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, sobre partidos políticos.

⁴⁸ Recurso de amparo núm. 98/80, *ibidem*, pág. 125.

libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación»⁴⁹.

El respeto a la Constitución y a la Ley y un funcionamiento y estructura democráticos son los márgenes jurídicos en los que los partidos deben mantenerse, según la Constitución. La sujeción de ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, que consagra el artículo 9.º en su apartado 1.º, se ve en buena lógica explícitamente extendido a los partidos políticos. Su concreción, en todo caso, parece problemática debido a la propia laxitud del mandato constitucional y ha de considerarse en relación con la remisión que la Ley de partidos hace al Código Penal y que veremos más adelante. Por su lado, el funcionamiento y estructura interna democráticos persiguen, como Tierno Galván dirá en la defensa de la enmienda, el «que resulte coherente lo que haya de pedirse a los partidos políticos con la ideología general democrática que sostiene la Constitución»⁵⁰. La Ley de Partidos Políticos se pronuncia en la misma dirección y en el artículo 4.º, en su apartado 1.º, nos dice: «la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos». Pero, ¿qué debe entenderse por estructura o funcionamiento democráticos? La lectura atenta del artículo 4.º, en su apartado 2.º, nos ofrece cuatro requisitos que deben concurrir en los estatutos de un partido para dar lugar a tal calificación. En primer lugar, alude a la Asamblea General como órgano supremo del partido en el que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios el conjunto de sus miembros. La finalidad de este aspecto del precepto resulta del todo clara y se dirige a delimitar una cúpula organizativo-política de corte asambleario en el que se diriman libremente las distintas opiniones que en el seno del partido pueden concurrir. En segundo lugar, se señala el derecho de todos los miembros del partido a ser electores y elegibles a los cargos del mismo. El principio de igualdad política se encuentra claramente ligado al trasfondo de esta condición democratizadora de las estructuras partidarias. En tercer lugar, se especifica el derecho a la información sobre las actividades y la situación económica del partido. Desde hace tiempo resulta clara la relación que entre poder e información existe. En la medida en que se señala este derecho de todo miembro del partido se hace factible un control realmente democrático de todos los aspectos que puedan resultar de interés para la marcha del mismo. Por último, se hace mención a que los órganos directivos se provean, en todo caso, mediante sufragio libre y secreto, lo que constituye una clara referencia, por un lado, a la estructura democrática propiamente dicha y, por otro, y en lo que hace al carácter secreto, a la necesidad de una ausencia de coacción en momentos clave de la vida política del partido. En el mismo apartado 2.º del artículo 4.º se establece la obligación de que los Estatutos de los partidos habrán de regular los anteriores extremos.

⁴⁹ Gran parte de los analistas ya se habían pronunciado a favor de esta tesis. Ver, por ejemplo, L. Sánchez Agesta, *El Sistema Político de la Constitución Española de 1978*, ed. Nacional, Madrid, 1980, págs. 161 y sigs. J. A. Santamaría, *op. cit.*, págs. 281 y sigs. P. Lucas Murillo, «Consideraciones sobre el régimen jurídico de los Partidos Políticos», *Revista de Política Comparada*, UIMP, primavera 1981, núm. 4, págs. 165 y sigs.

⁵⁰ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 16 de mayo de 1978, página 2368.

De lo expuesto cabe deducir que no hay en este punto la más mínima ambigüedad en la legislación vigente. En consecuencia, el mandato constitucional de estructura y funcionamiento democrático, debe ser aplicado directamente por la autoridad judicial competente en tanto la Constitución es norma jurídica efectiva⁵¹.

Por su lado, el artículo 5.º apartado 2.º señala como causas de disolución de los partidos, por una parte, la ya aludida de que su organización y actividades sean contrarias a los principios democráticos y, por otra, remite al Código Penal y los supuestos en él especificados sobre asociación ilícita. Así pues, una importante concreción del respeto a la Ley lo constituye la definición que el Código Penal hace de asociación ilícita. En su artículo 173 se ocupa del tema y declara asociaciones ilícitas, en primer lugar, a aquéllas que tuvieran por objeto cometer algún delito o que, después de constituidas, promuevan su comisión. En segundo lugar, a las que, aún teniendo un fin lícito, emplearan medios violentos en su consecución. Por último, a las organizaciones clandestinas o de carácter paramilitar⁵².

En opinión de Martín Merchán⁵³, de todos estos supuestos no son predicables, respecto de los partidos, ni el relativo a la clandestinidad de la organización (en la medida en que no concuerda con la naturaleza de los partidos) ni el relativo a la asociación de finalidad delictiva (que no es un fin que normalmente persigan los partidos). Sin embargo, tal criterio no parece del todo correcto o, al menos, ciertos acontecimientos nos ofrecen la posibilidad de pensar lo contrario. Un buen ejemplo podría constituirlo la creación de partidos que pudieran tener por finalidad, bien la mera apología del golpismo o el terrorismo, bien el apoyo organizativo a un golpe militar o a una acción terrorista. En ambos casos, la finalidad delictiva aparece claramente como motivación última de la organización y, además, es factible creer en una estructura obviamente clandestina que quiera encontrar refugio y amparo en una organización partidaria con pretensiones de legalidad. Sin entrar en si tales supuestos se dan o no en alguno de los casos concretos que aquí podríamos reseñar, lo que sí resulta indudable es que existe la posibilidad de que se den, de donde cabe deducir que los supuestos de ilegalidad, considerados más arriba (la finalidad delictiva y la estructura organizativa clandestina), son perfectamente predicables respecto de los partidos.

Es necesario aludir aquí, además, a los supuestos constitucionales de la asociación ilícita que aparecen en el apartado 2.º del artículo 22, puesto que resultan matizadamente distintos de los recién señalados en el Código Penal. Dicha norma reza como sigue: «las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales». Así pues, parece que bastaría

⁵¹ Ver a este respecto M. Ramírez, «Los partidos políticos en la Constitución española de 1978» en *Revista de Estudios Políticos*, enero-febrero 1980, núm. 13, págs. 39 y siguientes. El autor cita en apoyo de su tesis a E. García Enterría, «La Constitución como norma jurídica» en *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, 1979, págs. 307-308, que posteriormente fue reproducido en *La Constitución Española de 1978*, E. García Enterría y A. Pedrieri eds., *op. cit.*

⁵² El artículo 173 del Código Penal fue modificado por Ley Orgánica 4/1980 de 21 de mayo, *BOE*, núm. 142, de 13 de junio.

⁵³ Cfr. D. Martín Merchán, *op. cit.*, pág. 111.

con que una asociación, y para lo que a nosotros nos interesa un partido, utilice medios ilegales, incluso no necesariamente violentos, que lo haga esporádicamente y quizá también con independencia de su finalidad u objeto, para que exista la posibilidad de una declaración de ilegalidad. En este sentido, «el ámbito de ilegalidad es más amplio en la Constitución» que en el Código Penal⁵⁴.

A la vista de lo reseñado cabría esquematizar como sigue los supuestos de ilicitud de un partido político.

1. Partido cuya organización y/o funcionamiento no sean democráticos (artículo 6.º de la Constitución y art. 4.1 de la Ley de Partidos Políticos) o bien sean contrarios a los principios democráticos (art. 5.2.b) de la Ley de Partidos Políticos).

a) Partido en el que la Asamblea General no sea el órgano supremo (artículo 4.2 LPP).

b) Partido en el que la Asamblea General no esté compuesta por el conjunto de sus miembros actuando directamente o por medio de compromisarios (art. 4.2. LPP).

c) Partido en el que todos sus miembros no sean electores elegibles para los cargos del mismo (art. 4.2. LPP).

d) Partido en el que no exista acceso libre de los miembros a la información sobre actividades y situación económica (art. 4.2 LPP).

e) Partidos cuyos órganos directivos no se provean mediante sufragio libre y secreto (art. 4.2. LPP).

2. Partidos que no respeten la Constitución y la ley (art. 6.º de la Constitución).

3. Partidos que incurran en los supuestos tipificados como asociación ilícita en la Constitución o en el Código Penal (art. 22.2 Constitución, artículo 5.2.a) LPP, art. 173 Código Penal).

a) Partidos que tengan por objeto cometer algún delito o persigan fines delictivos (art. 22.2 Constitución, art. 173 CP).

b) Partidos que una vez constituidos promuevan la comisión de algún delito (art. 173 CP).

c) Partidos que utilicen medios violentos para la consecución de sus fines aun cuando éstos sean lícitos (art. 173 CP).

d) Partidos que utilicen medios tipificados como delito (art. 22.2 Constitución).

e) Partidos clandestinos (art. 173 CP, art. 22.5 Constitución).

f) Partidos de carácter paramilitar (art. 173 CP, art. 22. 5 Constitución).

En todos estos casos la suspensión provisional del partido hasta que se dicte sentencia (art. 5.3 LPP) o su disolución sólo podrán acordarse por decisión de la autoridad judicial competente (art. 5.1 LPP). Ahora bien, ¿a

⁵⁴ Ver M. Cobo del Rosal y J. Boix Reig, «Constitucionalización de los límites penales del derecho de asociación» en *Comentarios a la Legislación Penal*, Edersa, Madrid, 1982, págs. 139-140. Es conveniente ver igualmente en este punto a J. A. Santamaría en *Comentarios de la Constitución*, op. cit., págs. 283 y sigs.; J. de Esteban y otros, *El Régimen Constitucional Español I*, Barcelona, 1980, págs. 179 y passim; L. Sánchez Agesta, op. cit., págs. 147 y sigs., etc.

quién compete ese control de los partidos? Como se recordará, la petición hecha durante el período constituyente por el Grupo Mixto en el Congreso y la Agrupación Independiente en el Senado de que tal control recayera en el Tribunal Constitucional fue en ambos casos desatendida, con la particularidad de que el Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas señalaba que tal competencia se comprendía ya entre las del Tribunal Constitucional. Esta apreciación parece incorrecta puesto que de los artículos 48 y 155 del texto del proyecto (BOC, 24-7-78) de los que se deducen las competencias del Tribunal Constitucional no se desprende que, entre las mismas, esté el control de los partidos políticos conforme al artículo 6.º. Ahora bien, la Constitución en su artículo 161 garantiza el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuero de ley que atenten a lo dispuesto en el artículo 6.º, pero esto es evidentemente distinto de si el control de lo estipulado por la Constitución en materia de partidos debe encomendarse al Tribunal Constitucional como hace, por ejemplo, la Ley Fundamental de Bonn en su artículo 21⁵⁵. El caso es que del texto constitucional no se sigue la atribución de la competencia citada al Tribunal Constitucional⁵⁶, y así lo señala el mismo en la sentencia ya comentada en la que nos recuerda que es incompetente para entrar a conocer sobre la inconstitucionalidad de un partido político. A tal efecto, remite al artículo 22.4 de la Constitución para precisar que son los tribunales ordinarios los llamados a decidir la suspensión o disolución de un partido político.

Si ésta es la posición de los partidos que cabe inferir de su regulación jurídica en nuestro sistema político actual⁵⁷, la descripción quedaría incompleta si no examináramos a continuación cuál es el peso de éstos que podría deducirse de su relación con otras instituciones del Estado. En definitiva, se trata de ver si se ha producido en nuestro sistema político lo que, en la primera parte de este artículo, llamábamos el derrumbe del modelo liberal. A esto dedicaremos en lo que sigue la atención.

3. LOS PARTIDOS, LOS PODERES Y LA VOLUNTAD POPULAR

Al repasar las vicisitudes de los partidos, tras la II Guerra Mundial, ya se puso de manifiesto la centralidad que éstos habían logrado en el con-

⁵⁵ E. Linde Paniagua, *op. cit.*, págs. 117 y sigs.

⁵⁶ En favor de la atribución de esta competencia al Tribunal Constitucional se ha pronunciado casi toda la doctrina (R. Morodo, Lucas Verdú, M. Ramírez, P. de Vega, J. Ferrando, etc.) en trabajos ya citados a lo largo de este artículo. J. Ferrando, por ejemplo, citando a D'Antonio («La regulación del partido político») en *Studi sulla Costituzione*, vol. II, págs. 203 y sigs.) reseña entre los criterios para una adecuada regulación jurídica de los mismos la suspensión de los partidos que resulten, a juicio del Tribunal Constitucional, inobservantes de las disposiciones estatutarias.

⁵⁷ En cuanto a la financiación estatal el sistema que nuestro legislador ha elegido se establece en el artículo 6.º de la LPP que señala la obligación de la administración del Estado de financiar a los partidos con una cantidad fija por cada escaño y cada voto obtenido por sus candidaturas en una u otra Cámara. Asimismo se establece la obligación de consignar en los Presupuestos Generales del Estado una cantidad destinada a estos fines así como los criterios de distribución.

junto del Estado democrático. Analizar a la luz de los preceptos constitucionales su grado de importancia, en nuestro sistema político, es el objeto de este epígrafe.

Y lo primero que hay que hacer es una precisión de corte sociopolítico: si bien es cierto que en el moderno Estado de partidos éstos son verdaderos órganos creadores de todos los demás órganos, no lo es menos que en el caso español tal afirmación ha de ser matizada cuidadosamente. Con una notable excepción⁵⁸ es muy posible que el grado de penetración de los partidos en los rincones del aparato del Estado e, incluso, en sus instituciones más evidentes no ha sido, en algunos momentos, todo lo profunda que algunos hubieran deseado. Hay que señalar que la forma en que se desarrolla la transición mantiene en lugares preferentes de la Administración en general a funcionarios y personalidades fuertemente ligadas al régimen anterior y que esto no contribuye precisamente a una extensión de los principios democráticos a lugares tan importantes del Estado. Es de esperar que esta situación varíe al producirse el triunfo socialista en las pasadas elecciones del 28 de octubre. No obstante, lo que aquí debe ocuparnos es una somera descripción de lo que hasta el día hay respecto del tema.

La idea, con raíces en Mayer, Hauriou o Forsthoff, de que la Constitución cambia y la Administración permanece parece hallar en España su verificación más cruda. Y, sin embargo, esa idea profundamente ligada a la inevitabilidad de un núcleo permanente y, por tanto, profundamente conservadora, debería ser revisada. Se puede presumir que la Constitución y el régimen democrático introducen alguna variación en la configuración institucional de la administración pública, y así los artículos 9.3, 103.1, 103.3, 23.2, 97, etc., pueden ser interpretados como un intento en este sentido⁵⁹. Con todo, no cabe duda de que la inexistencia hasta el momento de profundas reformas en su seno hace que no pueda hablarse de nuestra administración como de una administración liberal-democrática. Pero también es cierto que determinadas instituciones constitucionales van en la dirección de corregir estas carencias y así, por ejemplo, las comisiones de investigación parlamen-

⁵⁸ La excepción a la que se hace referencia es sin duda el PNV, que quizá sea el mejor ejemplo que pueda encontrarse de la definición de Poulantzas sobre el partido dominante de masas. Según J. Corcuera y M. A. García Herrera («Sistema de Partidos, instituciones y comunidad nacionalista en Euzkadi», *Revista de Política Comparada*, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, otoño 1980, págs. 169 y *passim*) su importancia se debe a que, al primar el factor nacional sobre el social, se convierte en centro de un sistema de partidos que, pese a su polarización (la segunda fuerza electoral era hasta hace poco un partido antisistema: Herri Batasuna), consigue una funcionalidad. A esto habría que añadir el dominio de Cámaras de Comercio, organizaciones empresariales, sindicatos de trabajadores, la construcción de un administración propia y leal, etc., como factores determinantes de su poder real.

⁵⁹ Véase M. Sánchez Morán, «Función Administrativa y Constitución», *La Constitución Española de 1978*, en E. García Enterría y A. Pedriani eds., *op. cit.*, págs. 630 y sigs. Una interesante discusión sobre la relación entre Derecho administrativo y Constitución puede encontrarse en la prelección «Derecho público, Derecho constitucional y Derecho administrativo» de A. Gallego Anabitarte en *Derecho Administrativo, Programa y Guía de Estudio*, UAM, Madrid, 1980. Desde un punto de vista muy distinto, pero con indudable relación con el tema que nos ocupa, consultar la polémica entre Lucas Verdú y García Enterría en los números 13 y 15 de la *Revista de Derecho Político*.

tarias (art. 76), la figura del Defensor del Pueblo (art. 54) y el mismo Tribunal Constitucional, sobre todo en lo que se refiere al recurso de amparo (artículo 161.1.b), son claros intentos de incidir en la situación desde una perspectiva transformadora. Sin embargo, no hay que perder de vista que aquí, en contra de las quejas que se formulan, no hay mucho sino poco peso de la política de partidos y no es necesario decir cómo la situación se extrema si atendemos a la administración militar y a los cuerpos de seguridad del Estado. Por otro lado, convendría aclarar definitivamente que la alternativa al poder de los partidos no es la gestión neutral técnico-burocrática en «interés de todos». En primer lugar, porque tal gestión recaería, en nuestro caso, en un aparato administrativo procedente, en su mayor parte, del régimen recién finalizado. Pero, en segundo lugar, porque aunque la situación no fuera ésta, no deja de ser un mito, y un mito peligroso, el de la neutralidad de la gestión de las capas burocráticas. La única salida al dilema tal vez podría ser la del control de esa burocracia estatal por la burocracia «político social» de los partidos en condiciones de publicidad política tanto externa como interna⁶⁰. Es decir, no se trata de anular la influencia de los partidos en la administración, sino de someter a ésta a un control real de sus actuaciones, lo que sólo es posible, hoy por hoy, desde luego a través de la ley, pero también a través de la publicidad y de los partidos.

Por otro lado, hay que reseñar alguna distinción en cuanto a la administración local. La victoria electoral, en gran número de municipios, de los partidos de izquierda de 1979 ha significado, sin duda, una profunda transformación. Pero no puede aquí hablarse de un dominio completo, en parte por la actitud del gobierno de UCD que compensaba su pérdida de poder político en ese campo con un control acentuado de los gobiernos civiles⁶¹, en parte por la inamovilidad de todos los funcionarios y, en parte, porque el coste de la operación para los partidos democráticos ha sido el divorcio Ayuntamiento-participación ciudadana⁶², con lo que el cambio operado, que podría haber alcanzado cotas superiores, se ha quedado en «límites tolerables». Con mayor razón cabría hablar de cambio en lo que hace a las autonomías. Sus límites y la medida en que estas administraciones se constituyen o no alrededor de los partidos hegemónicos de algunas nacionalidades, nos llevaría a una discusión en exceso pormenorizada y que, por ello mismo, no puede ser abordada en este momento.

En definitiva, que hasta aquí no puede hablarse seriamente de un peligro partidocrático⁶³. Desde luego, todo lo apuntado tiene una clara relación con el hecho de que el que fue partido del Gobierno hasta 1982, se encontraba íntimamente vinculado al antiguo régimen y no ha creído necesitar más que de una reconversión superficial de hombres en puestos claves para reciclarlos

⁶⁰ Cfr. J. Habermas, *Historia y Crítica de la Opinión Pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili ed., Barcelona, 1981, págs. 258 y sigs.

⁶¹ Cfr., por ejemplo, J. Borja, «Política municipal: la izquierda ha cumplido un año» en *Zona Abierta*, núm. 25, mayo-junio 1980, pág. 23.

⁶² Cfr. F. López Agudín, «Los ayuntamientos y la transición», *Tiempo de Historia*, año VI, núm. 72, noviembre 1980, págs. 64 y sigs.

⁶³ Por ejemplo: J. Ferrando Badía, *Democracia frente a Autocracia*, Tecnos, Madrid, 1980, págs. 264 y sigs.

bajo su influencia. Tal tesis no es demasiado segura y se ha revelado especialmente falsa en algunas circunstancias. En el mejor de los casos y si queremos seguir manejando el peligro partidocrático como real amenaza de las oligarquías de los partidos, habríamos de hablar de la influencia de *un* partido, más que de la de los partidos en general, en los aparatos del Estado. Precisamente el riesgo para la democracia está en la falta de penetración del sistema de partidos en conjunto en aquéllos, lo que debe corregirse en aras de la estabilidad del sistema político. En caso contrario puede llegarse a situaciones ligeramente pasmosas, como la de admitir que una parte importante de los burócratas, pertenecientes a la élite franquista, han conseguido instalarse en el Parlamento a través de los partidos precisamente⁶⁴, con lo que la pretendida influencia en buena medida «rebota», si se me permite la expresión.

Pero, precisados algunos puntos referentes a la administración del Estado, es necesario abordar ahora ya la influencia de los partidos en los poderes clásicos a través de la regulación constitucional de alguna de sus figuras.

Hay que reseñar, en primer lugar, la escasa influencia de los partidos en el poder judicial. Pese a los esfuerzos por eliminar la incompatibilidad entre la pertenencia a partidos políticos y el desempeño de las actividades de juez, magistrado o fiscal, que pueden apreciarse durante el proceso constituyente⁶⁵, ésta es finalmente constitucionalizada en el artículo 127.1. Asimismo, según el artículo 159.4 de nuestro texto constitucional, la condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos. Su influencia directa, por tanto, es prácticamente nula. De haberla se arbitraría a través de determinadas designaciones. En efecto, según señala el artículo 122 en su apartado 3 le corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado la propuesta, en ambos casos, de cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial. Los elegidos habrán de ser abogados y otros juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio de su profesión. Tanto en el Congreso como en el Senado, la mayoría exigida constitucionalmente para su designación es de 3/5. En el caso del Tribunal Constitucional, también Congreso y Senado propondrán cuatro miembros cada uno, con idéntica exigencia de mayoría (3/5), entre profesionales que cumplan requisitos similares a los del caso anterior (art. 159.1 y 2). Como puede verse, la influencia de los partidos en estos nombramientos es considerablemente baja, sobre todo si atendemos a la exigencia de mayoría que ha de presidir las designaciones y que hará inevitable un consenso de casi todos los partidos del arco parlamentario en este punto.

Otra es la situación en que se encuentran los partidos en el seno del poder legislativo. Pese a que nuestro texto constitucional señala, en su artículo 67.1, que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato

⁶⁴ A este respecto M. Baena Alcázar y J. M. García, «Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales», *Sistema*, 28 de enero de 1979, sobre todo págs. 36 y sigs. También sería de ayuda comparar éste con el análisis de J. M. de Miguel y J. J. Linz, «Las Cortes Españolas, 1943-1970. Un análisis de cohortes», I y II, *Sistema*, 8 y 9, enero y abril de 1975, respectivamente.

⁶⁵ Cfr. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, págs. 3127 a 3136 y número 109, págs. 4258 y sigs.

imperativo alguno, de lo que cabría deducir una independencia completa respecto del partido, la situación de hecho no es ésa exactamente.

A través de los grupos parlamentarios, los partidos controlan al diputado individual en la medida en que, por un lado, el grupo puede ser considerado sin más como la expresión parlamentaria de un partido⁶⁶ y, por otro, las interconexiones orgánicas entre grupo y partido, la penetración de la línea ideológica del último en el primero y, en definitiva, la sujeción del grupo a la disciplina del partido⁶⁷ son factores determinantes de la relación. Ahora bien, la norma constitucional recién citada impide que la sujeción del diputado sea completa en términos parlamentarios. Quiere decirse que en ningún caso el diputado está jurídicamente obligado a dimitir, ni siquiera en el supuesto de que abandone el partido por el que salió elegido⁶⁸. Buena prueba de ello la tenemos en que las fugas, escisiones, etc., que durante las pasadas legislaturas han sufrido algunos partidos y grupos parlamentarios, no han tenido, en ningún caso, como consecuencia la dimisión del diputado fugado. De cualquier modo, donde debemos rastrear los intentos de los partidos para sujetar bajo su influencia al diputado individual es en los Estatutos de los mismos y en la relación militante-partido. Y al hacerlo comprobamos que la tendencia que apunta hacia el control es perfectamente clara y real.

El artículo 23.6 de los estatutos de Alianza Popular dice⁶⁹: «los candidatos electos llevarán a cabo su actividad representativa en estrecha relación con el partido y sus órganos de gobierno de los que dependen y ante los que son responsables de sus actos políticos». Por su lado el artículo 69.3 de los estatutos de la Unión de Centro Democrático afirman⁷⁰: «Los grupos parlamentarios tienen por objeto dentro de la política general aprobada por el Congreso y bajo las directrices establecidas por los órganos nacionales del partido ordenar la actividad parlamentaria...». Asimismo el artículo 49 de los estatutos del Partido Socialista Obrero Español⁷¹: «Todos los miembros del Grupo Parlamentario aceptan el compromiso de presentar la dimisión al presidente del Parlamento si, una vez elegidos, causan baja en el PSOE por cualquier circunstancia». Y en el artículo 51: «en todos los casos los miembros del Grupo Parlamentario están sujetos a la unidad de actuación y disciplina

⁶⁶ Ver, por ejemplo, J. L. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporaines*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, págs. 210 y sigs., citado también en M. Ramírez, «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, septiembre-octubre de 1979, pág. 15. Ver una opinión en contra de esta transformación en E. Alvarez Conde, «El peligro partidocrático en el futuro funcionamiento de la Constitución Española» en *El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas*, M. Ramírez ed., Labor, Barcelona, 1978, págs. 227 y sigs.

⁶⁷ Cfr. M. Ramírez, *op. cit.*, pág. 33. También esencial A. Torres del Moral, «Los grupos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, págs. 27 y sigs. Interesante igualmente en algunos aspectos relacionados con los reglamentos provisionales de Congreso y Senado, Fernández Carnicero, «Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.

⁶⁸ Ver A. Torres del Moral, «Crisis del mandato representativo», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, verano 1982, págs. 22 y, en general, págs. 18-25.

⁶⁹ Estatutos aprobados en el III Congreso de AP, 1980.

⁷⁰ Estatutos aprobados en el II Congreso de UCD, 1981.

⁷¹ Estatutos aprobados en el XXVIII Congreso del PSOE, 1979.

de voto». Finalmente los estatutos del Partido Comunista de España⁷²: «Para el desarrollo de su labor, los grupos parlamentarios comunistas estarán en íntima relación con el comité ejecutivo (...) de su actividad como parlamentario responde ante el partido y ante el Grupo Parlamentario respectivo».

No hace falta extenderse en demasía en el análisis de los artículos estatutarios reseñados para apercibirse de la fuerte relación partido-diputado, así como de que la indisciplina del diputado conduciría, acaso por caminos diversos, a un mismo resultado: la expulsión del partido. Si bien es cierto que ello no acarrearía en ningún supuesto la pérdida del escaño, también lo es que, a menos que se trate de una lucha de facciones en el seno de un partido en proceso de escisión, lo que podría modificar la situación, esto supone prácticamente la pérdida del escaño en la siguiente consulta electoral. Así es en efecto, pues los partidos son, hoy por hoy, los dueños absolutos del proceso de consulta popular debido a sus superiores medios y a su peso específico en el seno del sistema electoral.

Las relaciones gobierno-oposición también resultan fuertemente mediadas por los partidos. Nuestro sistema de parlamentarismo racionalizado se basa en la obtención, por parte del partido o coalición de partidos en el gobierno, de la confianza de la Cámara, bien por mayoría absoluta en la primera votación, bien por mayoría simple en la segunda (art. 99.3), lo que significa que el partido o coalición de partidos en el gobierno domina igualmente la Cámara, con la particularidad de que el voto de censura, tal y como su regulación se contiene en nuestro texto constitucional, requiere de la mayoría absoluta para salir adelante, debiendo contener además un candidato a la Presidencia del Gobierno (art. 113.1 y 113.2). Esto quiere decir que un partido minoritario puede sustraerse a la censura teniendo en contra a la mayoría del Congreso siempre y cuando la oposición no llegara a un acuerdo sobre quién haya de ser incluido como candidato⁷³. Hay que añadir a esto el que la delegación legislativa y la convalidación de decretos-leyes (art. 82 y 86, respectivamente) requieren tal sólo de la mayoría simple para ser aprobados en el Congreso. La exigencia de mayoría absoluta para las leyes orgánicas (art. 81) unida a la reserva de la ley orgánica que se realiza respecto de determinados temas, debe ser matizada por el hecho de que si acaso un partido mayoritario no dominara la Cámara, la tendencia a la colaboración entre gobierno y oposición podría anular en determinados momentos la posibilidad de debate. En cualquier caso, un partido que tuviera mayoría absoluta en el Congreso podría jurídicamente, aunque quizás no políticamente, reducir al mínimo la actividad fiscalizadora y de control de la política gubernamental que se supone que el Parlamento debe realizar. Esto acaso pudiera conducir a un aumento de la burocratización en el seno del Parlamento y a un descenso de la confrontación política en el mismo⁷⁴.

⁷² Estatutos aprobados en el XI Congreso del PCE, 1981.

⁷³ Cfr., para todo ello, F. Roversi Mónaco, «Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española» en *La Constitución Española de 1978*, op. cit., págs. 616 y sigs.

⁷⁴ Ya vimos esto en la primera parte de este artículo. Sin embargo, resulta bueno consultar un texto clásico, recientemente traducido al castellano, que se encontraba en la edición inglesa de la obra *Economía y Sociedad*. Nos referimos naturalmente a M. Weber,

Hay que hacer todavía referencia a dos figuras constitucionalizadas que se encuentran en íntima relación con la dinámica de los partidos y el sistema político. Por un lado, el sistema electoral como mediador de la voluntad popular representativo y, por otro, las formas de participación directa no partidaria que la Constitución prevé.

Parece que en ciencia política ha pasado ya la moda, consecuencia probable de los análisis de Duverger⁷⁵, de asignar al sistema electoral un carácter causal determinante respecto de la estructura del sistema político. Nadie llevaría hoy tan lejos sus conclusiones aunque, no obstante, la incidencia del sistema electoral en instituciones y órganos del moderno Estado democrático sigue siendo relevante. Lo que se rechaza no es tanto la existencia de relación cuanto la consideración del sistema electoral como «variable independiente». Las mediaciones mutuas existen y su configuración concreta varía y se transforma de acuerdo con un complejo juego de variables que se resisten a ser encadenadas en unas cuantas hipótesis *ad hoc*⁷⁶.

No obstante, la configuración de un sistema electoral tendrá repercusiones importantes en temas cruciales como, por ejemplo, el de la representación institucional del pluralismo de la voluntad popular. Por ello merece la pena un poco de historia respecto de su regulación en el caso español y analizar brevemente su situación actual.

Las primeras elecciones de junio de 1977 fueron reguladas a través de un Decreto-ley de 18 de marzo del mismo año inspirado claramente en la Disposición Transitoria primera de la Ley para la Reforma Política que contenía ya algunos de los criterios centrales de aquel Decreto-ley como, por ejemplo, número de diputados y senadores, circunscripciones electorales, proporcionalidad corregida, etc. Las elecciones al Congreso tenían lugar en circunscripciones pequeñas y medianas (con cuatro excepciones) por el sistema de listas bloqueadas y cerradas y la aplicación de la fórmula de D'Hondt a la que se incorpora un doble correctivo: un mínimo de votos para tener derecho a un representante (3 por 100) y un mínimo de dos diputados por provincia⁷⁷. Las elecciones al Senado, por su lado, se realizan en los mismos distritos por el sistema de voto plural restringido y fórmula mayoritaria a una sola vuelta. Cada provincia elige cuatro senadores y cada elector vota tres, resultando elegidos los que en cada provincia obtengan un mayor número de sufragios.

Entre estas primeras y segundas elecciones de marzo de 1979 se produjo la introducción en el texto constitucional de una serie de criterios relativos al

«Parlamento y Gobierno en una Alemania reconstruida», *Escritos Políticos*, tomo I, Folios, México, 1982.

⁷⁵ Ver, por ejemplo, M. Duverger, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, págs. 391-447.

⁷⁶ Conviene reseñar dos textos especialmente claros respecto del tema: J. M. Cotteret y C. Emeri, *Los Sistemas Electorales*, Oikos-Tau, Barcelona, 1973, págs. 111 y sigs., y el más reciente de D. Nohlen, *Sistemas Electorales del Mundo*, CEC, Madrid, 1981. También conveniente C. J. Friedrich, *Gobierno Constitucional y Democracia*, IEP, Madrid, 1975, tomo II, págs. 41-83. Resulta igualmente interesante J. M. Elizalde, «Los sistemas electorales y sus repercusiones políticas: en torno a las tesis de D. Rae», *Revista Española de la Opinión Pública*, abril-junio 1977, núm. 48, págs. 104 y sigs.

⁷⁷ Para esto y lo que sigue J. Santamaría, «Sistemas electorales y sistemas de partido», *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 1, 1977.

sistema electoral, que juegan hoy como márgenes de los cuales no podrá salir cualquier futura ley electoral que se decida elaborar. Los artículos de la Constitución que tratan de ello son el 68 para el Congreso y el 69 para el Senado; detengámonos en ellos brevemente.

Desde un principio los constituyentes abordaron el tema con precaución. En lo que se refiere al artículo 68, en el texto del Anteproyecto no hay referencia alguna a un sistema electoral concreto. El Informe de la Ponencia mantuvo las cosas de igual forma al rechazar todas las enmiendas que se presentaron. Sólo con posterioridad a la aprobación del resto de la Constitución, la Comisión de Asuntos Constitucionales abordaría de nuevo el artículo y llegaría a una conclusión que prácticamente, excepto matices, sería acogida luego en la Constitución. El artículo sobre el Senado pasaba por peripecias aún más complejas, de modo que sólo en la Comisión Mixta cristalizaría el texto con posterioridad incorporado a la Constitución⁷⁸. El resultado final, en ambos casos, fue el de una traslación de criterios contenidos en el Decreto-ley de 18 de marzo al texto constitucional. En el artículo 68 se recogen, tras el de la fijación de un número máximo y un número mínimo de diputados, la determinación de las circunscripciones electorales y la asignación de una representación mínima inicial a cada circunscripción. En el artículo 69 se define al Senado como Cámara de representación territorial, pero la territorialidad queda referida a la provincia, pues en cada una se elegirán cuatro senadores con independencia del número de habitantes, lo que sustancialmente es igual que lo que el Decreto aludido prescribe. La única diferencia respecto del Senado de 1977 es la desaparición de los senadores de designación regia y la contenida en el apartado 5.º del artículo 69, que prevé que las Comunidades autónomas designen un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio⁷⁹.

La desproporcionalidad entre el número de sufragios y escaños es, en el caso del Senado, evidente y no requiere de mayor explicación. Pero también en el Congreso resulta una desproporcionalidad evidente que puede quedar resaltada en la siguiente tabla⁸⁰, que incluye a cuatro de los partidos principales.

Partidos	Elecciones 1977		Elecciones 1979		Elecciones 1982	
	% votos	% escaños	% votos	% escaños	% votos	% escaños
UCD... ..	34,7	47,1	35,5	47,1	7,2	3,4
PSOE... ..	28,9	33,7	30,8	34,1	46,0	57,7
PCE... ..	9,2	6,3	10,9	6,6	3,8	1,1
AP	8,1	4,6	5,8	2,6	25,3	30,0

⁷⁸ Ver sobre ello M. Caciagli, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en E. García de Enterría y A. Pedrieri (eds.), *La Constitución española de 1978*, obra citada, págs. 530 y sigs.

⁷⁹ *Ibidem*, pág. 542.

⁸⁰ *Ibidem*, notas 24 y 26. Los datos de 1982 son de elaboración propia.

En estas condiciones, los partidos resultan afectados en su representación de intereses y opiniones por la interferencia del sistema electoral. En opinión de algunos esta situación hace posible una auténtica «tendencia oligopólica en el juego interpartidista»⁸¹, según la cual los grandes partidos establecerían, gracias a la legislación electoral, una barrera frente a los pequeños y medianos, siendo la tendencia última el establecimiento de un sistema de dos partidos. Ni que decir tiene que el hecho de que la financiación estatal de los partidos tenga como criterio, señalado en el artículo 6.º de la Ley de partidos, tanto el número de votos como el número de escaños obtenidos, tiene a la postre un efecto multiplicador de las distancias interpartidos. Otro tanto cabría decir de las normas que regulan la utilización de medios de comunicación del Estado, de los Reglamentos que ordenan la dinámica parlamentaria, etc. Así, tal vez no le falte razón a Lucas Verdú para afirmar que el artículo 6.º de la Constitución se aplica e interpreta mediante el artículo 48, de forma que el mercado partidista viene a ser «fiel trasunto del mercado económico neocapitalista» con todas sus excepciones y delimitaciones al principio de la libre competencia⁸². En definitiva, que la legislación electoral establece unas condiciones de rivalidad entre los partidos que favorecen claramente a los grupos establecidos⁸³ y mayoritarios. Sólo el hundimiento interno de un partido parece haber demostrado ser un factor de suficiente fuerza como para frenar esta tendencia. En cualquier caso, la situación de la que se parte bien podría conducir a una cierta esclerosis del sistema de partidos a la hora de reflejar ciertos cambios en la composición de la opinión pública.

En lo que hace a las figuras de participación directa, o a lo que Carl Schmitt llamara principio de identidad, sus concreciones en el texto constitucional no son demasiadas. No obstante la apuesta clara de los constituyentes por la democracia representativa, serían de señalar muy esquemáticamente las que siguen:

1) La declaración que en la parte dogmática señala el derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes (art. 23.1), que no parece plantear problemas a nuestros constituyentes pues llega sin modificación alguna al actual texto si exceptuamos la enmienda 475 del Grupo Mixto que suprimía el inciso «mayores de edad» del texto del anteproyecto⁸⁴.

2) En segundo lugar, podemos señalar el derecho de petición individual y colectiva que contempla el artículo 29 y que tampoco experimentó cambios sino de estilo y ubicación durante el proceso constituyente, si bien es cierto que se remite en su regulación a ley.

3) En tercer lugar, la iniciativa legislativa popular queda fijada en el artículo 87, apartado 3. Este sí sufre modificaciones, particularmente las que el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso y la

⁸¹ P. Lucas Verdú, «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», *Revista de Política Comparada*, núm. 2, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, otoño 1980, pág. 70.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Cfr. E. Forsthoft, *El Estado de la Sociedad Industrial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, pág. 148.

⁸⁴ *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, 5 de enero de 1978, pág. 673.

Comisión Mixta Congreso-Senado realizan y cuyo rasgo más característico acaso sea el que suponen un recorte de hecho a las posibilidades de iniciativa legislativa popular. En efecto, frente al Anteproyecto que remitía a una ley reguladora de este derecho, el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales prevé que sea una ley orgánica la que regule las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular. La Comisión Congreso-Senado añade a los supuestos de no procedencia de tal iniciativa las materias propias de ley orgánica, con lo que ésta se constituye en límite efectivo de la iniciativa legislativa popular ⁸⁵.

4) En cuarto lugar, el artículo 125 fija la justicia popular como posibilidad de que el pueblo participe directamente en la administración de la justicia a través de la institución del Jurado «en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine». Antes de su paso por la Comisión Constitucional del Senado la participación del pueblo quedaba enunciada genéricamente y no se restringía a la institución del Jurado respecto de procesos penales.

5) En el artículo 140, en fin, se hace una mención sucinta a la única forma de democracia directa que explícitamente la Constitución reconoce: el régimen de Concejo abierto. El proceso constituyente no modificó en sustancia el Anteproyecto aunque sí lo mejoró técnicamente al sustituir la redacción «la ley regulará las condiciones en las que procedan las reuniones en Concejo abierto» por «la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de Concejo abierto» ⁸⁶.

6) Por último, las distintas modalidades de referéndum que se constitucionalizan en el artículo 92 (para decisiones políticas de especial trascendencia), artículos 167.3 y 168.3 (facultativo y obligatorio respectivamente para la reforma constitucional) y en el artículo 51, apartados 1 y 2 (de ratificación de la iniciativa autonómica y de aplicación y reforma de los Estatutos de Autonomía, respectivamente).

A) El artículo 92 sufrió un largo y complicado proceso de modificación en el período constituyente en el que no vamos a detenernos. Solamente señalar que en virtud del mismo se suprimió del artículo 85 del Anteproyecto la iniciativa popular a través de 750.000 electores, así como también el apartado 4 del artículo que afirmaba: «el resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado». Y luego del ya recortado Informe de la Ponencia se suprimió en el Dictamen de la Comisión del Congreso el referéndum legislativo de derogación y ratificación convirtiéndose el que restaba en meramente consultivo ⁸⁷.

⁸⁵ Comparar el artículo 80, apartado 4.º, del Anteproyecto de Constitución (BOC de 5 de enero de 1978) con el artículo 81, apartado 4.º del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso (BOC de 1 de julio de 1978) y con el artículo 87, apartado 3.º del actual texto constitucional.

⁸⁶ Ver el artículo 105 del Anteproyecto y el Informe de la Ponencia en su artículo 133 (BOC de 17 de abril de 1978), donde este párrafo adopta ya la forma que definitivamente mantendrá en el texto constitucional.

⁸⁷ Comparar el artículo 85 del Anteproyecto de Constitución con el 85 del Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, el artículo 86

B) Lo más llamativo del proceso sufrido por el artículo 167.3 sobre reforma constitucional está en el hecho de que el dictamen de la Comisión de Constitución añade al párrafo hasta entonces elaborado y que decía: «aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación», una adición restrictiva: «cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras»⁸⁸.

C) El artículo 168.3 mantiene por el contrario idéntica durante todo el proceso constituyente la exigencia de referéndum obligatorio para el caso de una revisión total o una parcial que afecte al Título preliminar, capítulo 2.º, sección 1.ª del Título I o al Título II, cambiando tan sólo su numeración. Sin embargo, el que sí sufre un importante recorte es el artículo 166, que se refiere a la iniciativa popular de reforma constitucional. Para ser más exactos, este artículo no se refiere a tal iniciativa y la limita, según su remisión al artículo 87, al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades autónomas. Durante el proceso constituyente, la iniciativa popular que el artículo 157 del Anteproyecto contemplaba al remitirse a los términos del entonces artículo 80, desapareció a través de la aprobación de una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario de UCD en la Comisión de Asuntos Constitucionales, con lo que se esfumó cualquier posibilidad de participación directa del pueblo, no representado en la iniciativa de reforma constitucional.

D) Y finalmente el artículo 151 (1 y 2), que tiene una elaboración particularmente intrincada y difícil y cuyo análisis detallado nos remitiría a su vez a un análisis en profundidad del no poco tormentoso Título VIII en su conjunto y los sucesivos estatutos, leyes, informes, etc., con lo que a la postre no se cumpliría con la finalidad que estas breves líneas pretenden alcanzar. Bástenos decir aquí, en lo que al tema del referéndum se refiere, que cuando se trata de la iniciativa el texto constitucional exige sea aprobado por la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, y en el caso de la aprobación del proyecto de Estatuto, por la mayoría de votos *válidos* emitidos *en cada provincia* comprendida en su ámbito territorial, lo que no ocurría en algunos casos con anterioridad al Dictamen de la Comisión del Senado⁸⁹.

De lo expuesto cabe inferir, en primer lugar, el carácter limitado de las manifestaciones del principio de identidad y de las instituciones de democracia

del Dictamen de la Comisión del Congreso (BOC de 1 de julio de 1978), el artículo 91, apartado 2.º del Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado (BOC, 6 de octubre de 1978) y el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado (BOC, 28 de octubre de 1978), que volvió a modificar el apartado 2.º

⁸⁸ Comparar el artículo 158.3 del Anteproyecto, el 160.6 del Informe de la Ponencia, el 161.3 del Dictamen de la Comisión del Congreso. Véase también T. Vallarroya, «Proceso constituyente y nueva Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 10, julio-agosto 1979, págs. 76 y sigs.

⁸⁹ Cfr. el Informe de la Ponencia en su Disposición Adicional con el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso en su artículo 145 y con el Dictamen de la Comisión del Senado en su artículo 150. No vamos a detenernos en el análisis de la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (BOE, núm. 20, 23 de enero de 1980) que desarrolla algunos de los supuestos hasta aquí contemplados por nosotros.

directa en nuestra Constitución⁹⁰. Además, y en segundo lugar, el hecho de que el proceso constituyente funcionó como limitativo de ese principio y recortó paulatinamente algunas de sus concreciones. La apuesta de nuestro sistema político lo es claramente por una democracia de corte representativo que potencia la posición de los partidos en detrimento de la constitucionalización de figuras alternativas. Acaso tal actitud puede ser mal interpretada como recorte de libertades y, en efecto, no cabe duda de que la participación no partidaria no ha recibido excesiva atención. Conviene sin embargo no olvidar en las actuales circunstancias el carácter ideológico que en muchos casos ha tenido la petición de democracia directa que pretende eludir a los partidos y otras organizaciones sin precaverse contra los existentes y actuantes medios de comunicación de masas, órganos de la opinión pública, aparatos ideológicos de Estado en general, etc., que en muchas ocasiones dan lugar a la formación de una concepción del mundo mucho más antidemocrática que la procedente de aquéllos. Por lo demás, el sesgo ideológico de los principales defensores a ultranza del principio de identidad en el proceso constituyente (el Grupo Parlamentario de AP) nos señala bien a las claras que hoy en día la pretensión de una voluntad general no mediada puede convertirse en pura ideología mistificadora⁹¹. Por otro lado, parece que no deja de ser cierto que en el moderno Estado social las formas de participación política que pretenden eludir su adecuada imbricación, que no dependencia, con los partidos, raramente obtendrán un peso específico importante en el sistema político. Con todo, y sin embargo, habría que distinguir entre la a todas luces necesaria potenciación de la participación política, partidaria o no, y la configuración inmediata de la relación Gobierno-pueblo sin atención a sus elementos mediadores.

4. EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EL SISTEMA POLITICO *

La posición de los partidos que cabe inferir de la lectura de nuestro texto constitucional tiene como presupuesto la configuración específica que éstos adopten en el sistema de partidos. En otros términos, la posición de los partidos en el proceso político gubernamental tiene como factor mediador al sistema de partidos resultante de las elecciones. En esta medida, sistema de partidos y sistema político no dejan de interrelacionarse y condicionarse mu-

⁹⁰ «... Si es cierto que las formas de participación directa recogidas en nuestra Constitución no suponen gran novedad y dejan fuera otras vías ya consagradas en otros países, no lo es menos que el catálogo de las que contiene, pertinentemente combinado con la participación a través de representantes libremente elegidos, consolida un sistema de suficiente alcance para el idóneo funcionamiento de una democracia participatoria». M. Ramírez, «Participación y pluralismo en la Constitución de 1978» en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, M. Ramírez ed., Pórtico, Zaragoza, 1979, pág. 64.

⁹¹ Debo gran parte de las ideas aquí expuestas sobre el tema de la participación a la ponencia de A. Oliet Palá que con el título, «Los principios de identidad y representación en la Constitución Española de 1978», se presentó en el Seminario de profesores del Departamento de Derecho Político de la UAM en el mes de mayo de 1980.

* Gran parte del contenido de este epígrafe será desarrollado con mayor extensión en un libro que en la actualidad preparo con R. Montoro y que llevará el título de *El discurso político de la transición 1975-1980*.

tuamente⁹², lo que obliga a abordar siquiera con brevedad cuál es la posición sociopolítica de los partidos en nuestro país⁹³.

Que nuestro sistema de partidos ha resultado modificado recientemente de forma sustancial no lo discutiría casi nadie. Tampoco tal vez el que durante las dos primeras consultas electorales se mantuvo prácticamente estabilizado⁹⁴. En lo que ya es más difícil encontrar acuerdo entre los investigadores es en la calificación que cabría darle, tanto al que es producto de las elecciones del 77 y 79 como al que surge de las del 82. Repasemos algunas de las tesis principales que se han expuesto al respecto.

Martínez Cuadrado⁹⁵ señalaba al primero como un sistema de corte bipartidista, distinto del anglosajón o del «bipartidismo imperfecto italiano», y producto tanto del sistema electoral como de normas constitucionales relativas a la elección de presidente del Gobierno y tendente al gobierno homogéneo del partido que obtenga la mayoría relativa. Si a esto se le añade las complejidades de partidos regionales y nacionalistas, que impedirían el tipo anglosajón, y la complicada trama del voto de censura constructivo, se resuelve «de modo contundente el problema de la gobernabilidad de nuestro sistema político». En un sentido similar, Martínez Sospedra⁹⁶ hablaba de que la imagen latente bajo el proyecto de constitución era la de un sistema de dos partidos y medio al estilo de la República Federal Alemana. Paulatinamente, en esta dirección los análisis van escorándose hacia la definición del español como

⁹² La relación entre sistema de partidos y sistemas políticos ha sido tratada abundantemente por importantes autores. Sería inútil intentar dar aquí un resumen exhaustivo de la bibliografía al respecto. Sin embargo, puede resultar interesante nombrar algunos de los textos clásicos. G. Almond y J. P. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, 1960; G. Almond, *Comparative Politics: System, Process and Policy*, Little Brown, Boston, 1978; M. Duverger, *Los Partidos Políticos*, op. cit.; S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968; A. Leiserson, *Parties and Politics*, A. A. Knopf, New York, 1959; S. M. Lipset y S. Rokkan, *Party System and Voter Alignments*, Free Press, New York, 1967; R. A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1966; S. Neumann, *Partidos Políticos Modernos*, Tecnos, Madrid, 1969; W. D. Burnham, «Party System and the Political Process» en N. Chambers y W. D. Burnham, *The American Party System*, Oxford University Press, New York, 1967; G. Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos I*, Alianza, Madrid, 1981, etc.

⁹³ Ni que decir tiene que la influencia de los partidos en un régimen democrático, y acaso también en regímenes no del todo democráticos, no se circunscribe al proceso gubernamental y hunde sus raíces en lugares básicos de la sociedad. Temas tales como la formación de la opinión pública, la socialización política, etc., pese a tener como agentes a los partidos no se tratarán aquí. Un ejemplo de la importancia de estas funciones puede encontrarse en M. Ramírez, «La socialización en España: empresa para la democracia», *Sistema*, núm. 34, enero 1980, sobre todo págs. 11 y sigs.

⁹⁴ Ver sobre todo ello M. Ramírez, «Aproximación al sistema de partidos en España (1931-1981)» en *Estudios sobre Historia de España: Homenaje a M. Tuñón de Lara*, UIMP, Madrid, 1981, págs. 211-225, y Jorge de Esteban y Luis López Guerra, *Las Elecciones Legislativas del 1 de marzo de 1979*, CIS, Madrid, 1979.

⁹⁵ M. Martínez Cuadrado, *El Sistema Político Español y el Comportamiento Electoral Regional en el Sur de Europa*, Instituto de Cooperación Internacional, Madrid, 1980, páginas 81 y sigs.

⁹⁶ M. Martínez Sospedra, «El régimen parlamentario y el sistema de partidos: notas sobre el Anteproyecto constitucional» en *El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas*, op. cit., págs. 210-211.

un sistema de pluralismo. Así di Palma⁹⁷ hablará de un pluralismo moderado-limitado, siguiendo la terminología de Sartori y en este sentido la incidencia de partidos nacionales y regionales no le parece suficiente como para contradecir su tesis⁹⁸. Alrededor del eje trabado en torno a la colaboración política entre UCD y PSOE se agruparon dos alas también moderadas (PCE y AP) que amortiguaron los posibles embates de los extremos y así se estableció un sistema fundamentalmente estable y «consociacional» en el que los partidos extraparlamentarios no parecieron producir interferencias esenciales. Sin embargo, como el mismo di Palma advierte recordando a Sartori⁹⁹, el que un sistema partidista sea de pluralismo limitado en cuanto a número no significa siempre que lo sea respecto al comportamiento. Y es en este aspecto, que atañe desde luego a la distancia ideológica, en el que surgen análisis del sistema español como pluralismo polarizado de tendencias centrípetas en algunos casos¹⁰⁰ y centrífugas con competencia multilateral en otros¹⁰¹, destacando para algunos la influencia que, sobre todo en las elecciones del 79, los partidos nacionalistas poseen como variable de explicación del sistema de partidos global¹⁰².

⁹⁷ G. di Palma, «¿Derecha, izquierda o centro? Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en el sur de Europa», II, *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 6, primavera 1980, págs. 135-138.

⁹⁸ Para la problemática de las ideologías y partidos nacionalistas y regionalistas pueden consultarse con provecho: J. Rodríguez Zapata, «Autonomía regional y sistema de partidos políticos: reflexiones sobre el futuro constitucional español» en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, op. cit., págs. 207 y sigs.; Gumersindo Trujillo, «Relaciones interpartidistas en un marco político descentralizado» en *Ibidem*, págs. 262 y sigs.; J. Botella, J. Campo y J. Marcet, «Aproximación a la sociología de los partidos políticos catalanes» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 10, julio-agosto 1979, págs. 143-206; S. del Campo, M. Navarro y J. F. Tezanos, «Los españoles ante la cuestión regional», *Sistema*, número 13, abril 1976, con datos un poco «antiguos»; también J. Jiménez Blanco y otros, *La Conciencia Regional en España*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1977; J. J. Linz, *El Sistema de Partidos en España*, Narcea, S. A., Madrid 1976 (ed. original 1967) subraya erróneamente como luego hemos podido ver la poca importancia del nacionalismo atendiendo al escaso peso de la población vasca y catalana, ver págs. 196 y sigs.; más actualizado por supuesto J. J. Linz, M. Gómez Reino, A. Orizo y D. Vila, *Informe Sociológico sobre el Cambio Político en España, 1975-78*, Fundación FOESSA, Euroamérica, Madrid, 1981, sobre todo capítulo XIII, «Sistema de partidos en las nacionalidades y regiones», desde otro punto de vista interesante P. de Vega, «El carácter burgués de la ideología nacionalista», *Sistema*, núm. 16, enero 1977, sobre todo en sus últimas páginas, etc.

⁹⁹ G. di Palma, «¿Derecha, izquierda o centro? Sobre la legitimación de los partidos y coaliciones en el sur de Europa», I, *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 4, otoño 1979, pág. 137. Ver también L. Molino: «Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati» en *Una Costituzione Democratica per la Spagna*, G. de Vergottini ed., Franco Angeli editore, Milán, 1978.

¹⁰⁰ J. Rodríguez Aramberry, «Origen y evolución del sistema de partidos en la España democrática: un ensayo de interpretación» en *¿Crisis de los Partidos Políticos?*, Dédalo, Madrid, 1980, págs. 112 y sigs.

¹⁰¹ Puede verse un análisis del pluralismo polarizado, competencia multilateral, tendencias centrífugas y centrípetas, etc., en J. J. Linz, «Il sistema Partitico spagnolo» en *Revista Italiana di Scienza Politica*, núm. 3, 1978. Por supuesto también J. J. Linz y colaboradores, *Informe Sociológico ...*, op. cit., capítulo XII, «El sistema español de partidos». De interés igualmente G. Sartori, «El pluralismo polarizado y los partidos políticos europeos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 147-148, 1966. Y, por supuesto, G. Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, I, op. cit., capítulo 6.

¹⁰² Cfr. R. García Cotarelo, «Los partidos políticos en Europa y España: opciones y

Como puede verse hay puntos de vista para todos los gustos. Los análisis recogen casi todas las posibilidades teóricas y, al menos así parece, suelen hacerlo basándose en reflexiones a primera vista coherentes de principio a fin. Una imperceptible modificación en tal o cual factor, la concesión de un peso mayor a este o a aquel carácter, nos lleva del apacible bipartidismo al pluralismo polarizado. Se supone que el sistema de partidos debe reflejar la dinámica del sistema político, e incluso, que debe darnos una definición correcta de la problemática social que lo subyace. Sin embargo, ante la proliferación de versiones no es fácil hacerse una idea de con qué hemos de habérmolas.

Posiblemente tras las elecciones de 1982 los análisis del sistema de partidos tiendan a escorarse a considerarlo como de bipartidismo imperfecto. Y esto, en virtud de la concentración del voto en dos grandes formaciones, corregido tal vez por la existencia de dos fuertes partidos nacionalistas (CiU, PNV) en dos autonomías particularmente importantes, así como por el peso social de algunas otras formaciones con escasa traducción en escaños (PCE) y, por último, por la existencia de cerca de dos millones y medio de votantes de «centro» que han permanecido fieles a esta alternativa política en las condiciones electorales menos favorables. No obstante, la imbricación del sistema de partidos con el entramado social nos exige dar una explicación más global si queremos apreciar tanto las causas de su reciente transformación como sus posibles orientaciones de futuro¹⁰³. Para ello parece necesario retroceder un paso en el tiempo y presentar desde una perspectiva amplia ciertos caracteres generales de la transición que han tenido en el sistema de partidos una especial influencia y de cuya variación o mantenimiento se pueden extraer importantes consecuencias. Atenderemos especialmente a cómo el consenso y la publicidad política han determinado en lo primordial la pluralidad y el sistema de partidos.

Resultaría inexplicable el consenso político que entre los partidos se ha hecho efectivo durante la transición, sobre temas particularmente enconados, sin una referencia a la totalidad social que media sus actitudes inmediatas. Lo que en un principio hubiera parecido a una visión superficial es que la colaboración era prácticamente inviable debido a las tendencias autoritarias de una derecha heredada del franquismo y de una izquierda a la que la clandestinidad había acostumbrado a dicotomías ciertamente maniqueas. Pero, sorprendentemente, resultó casi «natural» el que se elaborara un «consenso

programas. El caso de la izquierda», *Revista de Política Comparada*, núm. 2, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, otoño 1980, págs. 117 y sigs.

¹⁰³ En esta misma dirección de relación entre partidos y sistema social, es de resaltar el trabajo de R. García Cotarelo en el que se encuentra una buena exposición de las vinculaciones y desarrollos que puede esperarse de la aplicación a los partidos de la teoría general de sistemas («Los partidos políticos en los sistemas europeos de postguerra» en *Los Partidos Políticos en España*, *op. cit.*, págs. 21 y sigs.). Igualmente su manejo, en el artículo citado en la nota anterior, del concepto de *cleavages* de S. Rokkan («Citizens, elections and parties: approaches to the comparative studies of the process of development» en S. Rokkan y otros, *Nation Building Cleavage Formation and Structure of Mass Politics*, Oslo, 1970) para rastrear en el caso español la resolución de dicotomías como centro-periferia, confesionalidad-laicismo, campo-ciudad, obreros-patrones, etc., y la medida en que resultan determinantes en la dinámica política general.

nacional suprapartidos» basado en la defensa de una democracia cuya posibilidad fue abierta por quienes no habían creído en ella y seguida por quienes habían luchado por ella largos e infructuosos años. La consolidación de esa comunidad de partidos, fundada en una «solidaridad de orden superior»¹⁰⁴, ha dado lugar en nuestro país a un sustrato común de postulados «esenciales» y al propósito de una generalidad por encima de parcialismos, que conduce a una «conformidad en lo decisivo», lo que según algunos constituye la base de un sano partido político¹⁰⁵. Todo ello se ha estructurado desde un principio con una fuerza no exenta de consecuencias para el propio sistema de partidos. Una de las menos fútiles sería acaso el que la imagen de la democracia que se ofrece no es tanto la de la diversidad, sino la de una unicidad elaborada en torno a nuevos presupuestos¹⁰⁶. Es de aquí de donde surgen análisis —en gran parte inexactos, pero también reveladores de un profundo estado de opinión no desdeñable en muchos de sus aspectos—, según los cuales las diferencias entre la unicidad del sistema franquista y el actual sistema democrático residen en una especie de «ampliación de la clase política»¹⁰⁷. La circulación de élites o la amalgama de élites, conceptos procedentes de Pareto y Mosca, son sorprendentemente útiles aquí en manos de análisis de la izquierda más extrema, aunque a la postre borren todo matiz entre las distintas formas de dominación de clase y provoquen una simplificación dogmática en la comprensión de los fenómenos sociales y/o políticos.

Pero, sin embargo, esas tesis sí recogen, como decíamos, un determinado estado de opinión, consecuencia evidente de la identificación entre todos los partidos y la falta de una imagen realmente plural en su competencia. Y no es desdeñable, a este respecto, la influencia que han tenido los pactos y comportamientos secretos de los partidos durante la transición y el proceso constituyente, en la práctica parlamentaria y extraparlamentaria. El resultado de todo ello, que no ha sido otro que la eliminación de la publicidad del Parlamento, no es sin duda un asunto meramente retórico. El que acuerdos y discusiones adopten formas de estricta privacidad, sean cuales fueren los motivos determinantes de tal actitud, produce una concatenación de efectos que pueden considerarse muy perjudiciales para la buena marcha de las instituciones. Si ésto tiene que ver directamente con los partidos políticos, en

¹⁰⁴ En un antiguo artículo T. Parsons habla de un «consenso suprapartidos fundado en una solidaridad de orden superior» («Voting and the equilibrium of the american political system» en E. Burdick y A. J. Brodbeck, *American Political Behaviour*, 1959, página 101).

¹⁰⁵ Cfr., por ejemplo, N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 323.

¹⁰⁶ Resulta muy interesante el número 8 de la revista *Pouvoirs* en la que bajo el título general, *L'Espagne Democratique*, escriben R. Morodo («Socialistes et communistes dans la transition»), J. Solé Tura y E. Aja («Una elaboration consensuelle»), M. Martínez Cuadrado («Les sources espagnoles de la Constitution»), E. Tierno Galván («La Constitution, cristallisation contradictoire d'un raport de forces»), etc.

¹⁰⁷ Algunas de estas tesis en Vidal Beneyto, *Del Franquismo a una Democracia de Clase*, Akal, Madrid, 1977. También en Vidal Beneyto, «La revers de la médaille», *Pouvoirs*, núm. 8, 1979, págs. 143 y sigs. Ver una crítica en J. Rodríguez Aramberri, «Origen y evolución del sistema de partidos en la España democrática: un ensayo de interpretación», en *op. cit.*, págs. 68 y sigs.

general, como indicador del proceso de interpenetración Estado-sociedad¹⁰⁸, o bien, más precisamente, con la dinámica que éstos adoptaron forzados por circunstancias concretas durante el proceso de transición, es cuestión que afecta sólo lateralmente a lo que aquí nos interesa, pero en cualquiera de los casos apuntar esta característica como propia de nuestro sistema parece necesario como paso previo a cualquier reflexión que intente dar cuenta de la relación de las instituciones con el sistema de partidos. En efecto, la pérdida de diferenciaciones entre ellos conduce a que los matices pluralistas se difuminen para el ciudadano, que acaba contemplando lo que debería ser *vario* como si fuera *uno*. El esfuerzo, a veces patético, que algunos grupos de oposición hicieron durante la segunda campaña electoral para explicar que, por encima de coincidencias parciales y coyunturales, existían diferencias cualitativas entre ellos y entre ellos y el partido del gobierno, prueba bien a las claras que en nuestro sistema de partidos el componente de unidad ha primado hasta las elecciones del 82 quizá en demasía¹⁰⁹.

Durante un tiempo localizable entre 1978 y 1980, el riesgo que se corría era que de cara a la conexión de los partidos con los grupos sociales sustentadores se perdieran los mecanismos de identificación. Las alternativas, debido a presiones circunstanciales, no eran tal o cual partido frente a tal otro. Más bien parecía que la comunidad de partidos en torno a la elaboración de una Carta Fundamental les habría llevado a un proceso de convergencia más amplio en torno a postulados políticos generales. La privacidad en que se mantenía el discurso se unió de esta forma a un paulatino debilitamiento de la oposición al gobierno y, en general, a una eliminación del conflicto y de los aspectos conflictivos de una democracia, incluso aquéllos que pueden constituir su misma esencia: la existencia de alternativas¹¹⁰. La relación entre

¹⁰⁸ J. Habermas señala que el proceso de interpenetración Estado-sociedad se asegura hoy mediante «un debilitamiento de la posición del Parlamento (que coincide (con) el robustecimiento de factores transformadores del Estado en sociedad (administración) y viceversa de la sociedad en Estado (uniones, organizaciones, partidos)». Cfr. J. Habermas, *Historia y Crítica de la Opinión Pública ...*, *op. cit.*, pág. 224.

¹⁰⁹ Esto tiene que ver desde luego con la idea que la oposición tuvo de la consecución de una Constitución democrática. Así, Simón Sánchez Montero, dirá: «La Constitución culmina mi lucha por las libertades» (*El País*, 3/12/78, pág. 17). Alfonso Guerra, por su lado, «La izquierda ha conseguido la Constitución más progresista de Europa» (*Informaciones*, 13/11/1978, pág. 4). La idea de unidad en torno a la Constitución se convierte paulatinamente en idea de unidad del sistema de partidos.

¹¹⁰ F. A. Hermens contaba una anécdota en la que el Presidente Giscard D'Estaing en un discurso al Consejo de Tours decía: «Muchos de ustedes que están descontentos con la crisis, quieren votar contra la crisis, y piensan que la manera de hacerlo es votar contra el Gobierno. Esto puede que no sea muy lógico, pero es humano» (F. A. Hermens, «La Constitución Española en perspectiva comparada» en *Constitución, Economía y Regiones*, Club Siglo XXI, Madrid, 1978, págs. 337 y sigs.) El peligro en el caso español era que esa tendencia apuntada por Giscard de votar contra el gobierno para votar contra la crisis, se convirtiera en oposición a la democracia para eliminar la crisis, pues, la imagen unificada de gobierno y oposición dominaba sobre sus diferencias. Sobre estos aspectos unitarios y consensuales se pueden consultar con provecho: E. Jaillardon, «L'Espagne post franquiste: le consensus et ses équivoques», *Revue Française de Science Politique*, vol. 29, núm. 2, abril 1979, sobre todo págs. 290 y sigs. G. Hermet, «Espagne: changement de la société, modernisation autoritaire et démocratie octroyée», *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, núm. 4-5, agosto octubre 1977, págs. 588 y si-

pluralismo y sistema democrático resultaba igualmente dañada como consecuencia de un proceso de convergencia del espectro político. Aunque resultaría excesivo intentar dar aquí un esquema completo de todo ello, permítaseme presentar, a título de ejemplo, un aspecto significativo por lo que tiene de general: la progresiva desaparición de los elementos conflictivos a nivel programático.

En primer lugar, la derecha radical que procede directamente del franquismo intenta, a lo largo de los años que van desde su fundación a su reciente éxito electoral, soslayar la conflictiva dicotomía franquismo-antifranquismo¹¹¹ y atenuar su antagonismo acudiendo a términos como los de «conservadurismo» o «liberal-conservadurismo». O sea, el intento consiste en converger hacia el centro del espectro y en eliminar a su vez aquello que pudiera resultar objeto de conflicto¹¹².

En segundo lugar, la UCD elimina ya desde su creación cualquier identificación ideológica típica de la derecha, huyendo de tal calificación incluso ante sus convulsiones y escisiones recientes que probablemente procedían de un intento de llevar al partido hacia una posición claramente derechista. Acaso su error como partido consistió en no asumir el agotamiento de su papel histórico y la superación de su imagen consociacional¹¹³.

En tercer lugar, el PCE y su eliminación del término leninismo unido a la reivindicación de la estrategia eurocomunista, son datos de un impulso hacia posiciones más «moderadas». Ya sean éstas definidas como producto directo y, en cierto modo, necesario de una crisis del capitalismo¹¹⁴, o como una concatenación de cambios prácticos de revisionismo colaboracionista¹¹⁵, cabe igualmente interpretar los hechos como una eliminación de posiciones programáticas conflictivas¹¹⁶. Desde luego, es cierto que, debido a las parti-

guintes. Hay que decir, en todo caso, que el posterior desenvolvimiento del sistema felizmente no ha seguido esta dirección.

¹¹¹ Podría pensarse que esto no sucede del todo así sobre todo en la medida en que en la última consulta electoral se incluyen personalidades claramente procedentes del antiguo régimen en las listas de AP-PDP como sucediera en la primera. La diferencia podría ser que mientras que en 1977 AP se presentaba claramente con una alternativa de pseudofranquismo, ahora, en 1982, ha luchado por establecer una imagen que superara aquélla, aunque manteniéndose en márgenes claramente conservadores.

¹¹² Ver, por ejemplo, R. López Pintor, «The late Franco regime in search of the vote: the Popular Alliance (AP) and the Democratic Coalition (CD)» en H. Benniman (editor), *Spain at the Polls*, American Enterprise Institute, 1980. También J. de Esteban y L. López Guerra, *Los Partidos Políticos en la España Actual*, Planeta, Madrid, 1982, sobre todo págs. 160 y sigs.

¹¹³ Ver, por ejemplo, C. Hunneuss, «La UCD un partido consociacional», *Revista de Política Comparada*, núm. 3, UIMP, invierno 1980-81. También J. de Esteban y L. López Guerra, *op. cit.*, págs. 83 y sigs.

¹¹⁴ Cfr. F. Claudín, *Eurocomunismo y socialismo*, Siglo XXI, Madrid, 1977.

¹¹⁵ Cfr. E. Mandel, *Crítica del Eurocomunismo*, Fontamara, Barcelona, 1978.

¹¹⁶ Incluso la revista teórica del PCE ha dado cabida a análisis en esta dirección: «Conviene llamar a las cosas por su nombre: Si de un análisis se esfuman los conceptos de clase (sustituido por el del individuo), lucha de clases (sustituido por el del consenso), praxis de la acción (sustituida por la de contención), socialismo (sustituido por la prolongación del capitalismo redistributivo), emancipación (sustituido por progreso) e internacionalismo (sustituido por nacionalismo), entonces a ese análisis no le queda nada de marxista». Cfr. R. García Cotarelo, «Del marxismo al eurocomunismo», *Argumentos*, número 26, septiembre 1979, pág. 15.

cularidades del proceso de transición, a veces se confundió y embarulló el eurocomunismo como estrategia global con la actitud política de colaboración coyuntural necesaria para el logro de la democracia¹¹⁷. No es en este sentido despreciable la utilización ideológica del concepto en reorganizaciones del aparato del partido y conflictos internos, lo que, a la postre, ha depreciado su imagen¹¹⁸. En cualquiera de los casos, la consecuencia es la apuntada eliminación de la conflictividad.

En cuarto lugar, el PSOE se ha movido entre dos grandes opciones, por un lado, el modelo de socialismo centroeuropeo, lo que hoy llamamos generalizadamente socialdemocracia y, por otro, el más radical modelo del sur de Europa¹¹⁹. El abandono del término 'marxista' (o su actualización, llámesele como se quiera) parece indicarnos que, imbricado en el proceso de transición, este cambio programático resulta una clara opción favorable a la socialdemocracia¹²⁰. Sea entendido como producto de la lucha por el voto de las clases medias o como viraje «tranquilizador» para ciertos sectores sociales, esta operación en el PSOE puede ser considerada del mismo modo que lo hemos hecho hasta ahora con operaciones similares de los demás partidos.

Junto con estas tendencias, obviamente favorecedoras de la imagen de convergencia entre los distintos partidos, quedó engarzada la modificación de la relación votante-militante, en detrimento de este último. Imperceptiblemente en un principio, con fuerza irrefrenable luego, el juego electoral va absorbiendo los horizontes políticos de los partidos. Por supuesto, la dependencia votante-militante es mayor cuanto más a la izquierda del espectro nos

¹¹⁷ Esto es especialmente perceptible si comparamos S. Carrillo, *Mañana España*, Madrid, 1975; S. Carrillo, *PCE*, Madrid, 1976; S. Carrillo, *Eurocomunismo y Estado*, Barcelona, 1977; S. Carrillo, *El año de la Constitución*, Madrid, 1978.

¹¹⁸ El asunto desde luego no es nuevo en los partidos comunistas. Puede consultarse con provecho: F. Claudín, *Documentos de una Divergencia Comunista*, Viejo Topo, Barcelona, 1978. Las historias generales del PCE también aclaran algún punto al respecto: J. Estruch, *Historia del PCE, 1920-1939*, prólogo de F. Claudín, Viejo Topo, Barcelona, 1978; P. Ragés, *Historia del PCE*, Ricou-H, Barcelona, 1978. K. Von Beime señalaba citando a Claudín, que el peso de la dirección en la actualidad es en el PCE mayor que en tiempos de Stalin puesto que nada está por encima del secretario general («El cambio social en los partidos eurocomunistas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, enero-febrero 1978, págs. 65 y sigs.).

¹¹⁹ Resulta muy interesante J. J. Linz, «La frontera sur de Europa: Tendencias evolutivas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 9, enero-febrero 1980, páginas 33 y sigs., sobre socialismo mediterráneo y comunismo en Europa del sur. También J. J. Linz y cols., *Informe Sociológico ...*, op. cit., págs. 388-455.

¹²⁰ F. González, *¿Qué es Socialismo?*, Barcelona, 1976; F. González, *España y su Futuro*, Madrid, 1978; Colectivo, *El PSOE*, Barcelona, 1976; la polémica y autodefinición del PSOE puede seguirse en los distintos números de *Zona Abierta*. Algunos puntos especialmente interesantes en L. Paramio, «Eurocomunismo en el centro sobre explotación en la periferia», *Zona Abierta*, núm. 16, 1978; L. Paramio, «¿Es posible una política socialista?», *Zona Abierta*, núm. 20, 1979; A. Santesmasas, «Las dos opciones del PSOE», *Zona Abierta*, núm. 20, 1979; J. Rodríguez Aramberri, «Optimismo y socialismo: dos respuestas», *Zona Abierta*, núm. 22, 1979, etc. También F. López Agudín, «El XXVIII Congreso del PSOE: ¿Golpe de Estado socialdemócrata?», *Argumentos*, núm. 23, julio-agosto 1979. Dos visiones contrapuestas y correspondientes respectivamente a moderados y críticos pueden encontrarse en A. Palomares, *El Socialismo y la Polémica Marxista*, Bruguera, Barcelona, 1979 y F. Bustelo, *Introducción al Socialismo Marxista*, Dédalo, Madrid, 1979.

situamos, pero resulta un dato muy significativo para caracterizar al sistema de partidos español el hecho de que la afiliación se mantiene en niveles muy bajos (sólo un 6 por 100 del electorado en 1978), lo que produce la posibilidad de una clientela electoral fluctuante y anima a los partidos a iniciar una caza del voto antes que a asentar su influencia en sectores concretos de la población a través de la militancia¹²¹. Esto, unido a que la relación electoral entre el PCE y el PSOE no es de complementariedad sino de clara competición¹²² y a que las zonas electorales de influencia no se circunscriben a un espacio social determinado (clase obrera, campesinos, etc.)¹²³, hace que la carrera hacia las elecciones adquiera un carácter dominante en el interés político de aquéllos. Por lo demás, la estrategia global de consenso crea muchos menos problemas a un partido basado en el parlamento y el electorado que al basado en la militancia, puesto que los afiliados siempre son más sensibles que los electores a los acontecimientos internos del partido y a la problemática política general. Pero esta sombra es especialmente engañosa para medir la fuerza real de un partido, sobre todo si se trata de un partido de masas en las circunstancias españolas, ya que es en el apoyo de los militantes donde puede realizar y profundizar sus bases políticas reales¹²⁴, además de constituir éste el lugar adecuado para una reflexión sobre la praxis partidaria¹²⁵. Cualquier análisis que a este respecto se haga, es muy posible que nos demuestre que el perfil del votante en los partidos de masas resulta mucho más desvaído social e ideológicamente que el del militante, lo que afecta, en forma evidente, a las estructuras espaciales y globales de identificación y a su profundidad efectiva¹²⁶. Desde luego esta situación podría ser, en principio,

¹²¹ Cfr. sobre la dependencia votante militante F. Alvira y otros, *Partidos Políticos e Ideologías en España*, CIS, Madrid, 1978, pág. 45.

¹²² J. M. Maravall («Eurocomunismo y socialismo en España: La sociología de una competencia política», *Sistema*, núm. 28, enero 1979, págs. 59 y sigs.) nos señala este hecho y compara la posición del PCE con la del PS italiano, en busca de su propio espacio político. La competición se aprecia en el mapa electoral en el que además el PSOE es fuerte donde la izquierda es fuerte, lo que no siempre ocurre con el PCE (Albacete, Murcia, Valencia, Alicante, Jaén, Cádiz, Granada, Huelva, Valladolid, Ciudad Real, Badajoz, son otras tantas muestras). Un estudio parecido para las últimas elecciones parece muy necesario.

¹²³ *Ibidem*. El porcentaje de voto obrero es del 51,9 por 100 en el caso del PSOE y tan solo del 48,9 por 100 en el del PCE.

¹²⁴ Cfr. S. Bartolini, «La afiliación en los partidos de masas: la experiencia socialista democrática», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 15, mayo-junio 1980, págs. 38 y sigs., 45 y sigs., 50 y sigs., etc.

¹²⁵ J. M. Maravall nos señala que la distancia subjetiva entre PSOE y UCD es dos veces mayor para los votantes que la PSOE-PCE, pero cinco veces mayor para los militantes del PSOE, lo que señala una proximidad ideológica entre ambos partidos desde el punto de vista de la militancia. Cfr. J. M. Maravall, «La alternativa socialista. La política y el apoyo electoral del PSOE», *Sistema*, núm. 35, marzo 1980, págs. 39 y siguientes. Los datos son de nuevo «antiguos» respecto del ascenso socialista de 1982.

¹²⁶ Cfr. J. F. Tezanos, «El espacio político y sociológico del socialismo español», *Sistema*, núm. 32, septiembre 1979, págs. 52 y sigs., 60 y sigs., etc.; J. F. Tezanos, «Una aportación al estudio sociológico de los cuadros políticos del socialismo español», *Sistema*, número 35, 1980. También J. F. Tezanos, *Estructura de Clases y Conflictos de Poder en la España Postfranquista*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1978, Edición reelaborada a la luz de nuevos datos de *Estructura de Clases en la España Actual de 1975*. Resultaría francamente interesante aplicar al caso español el modelo de dimensionalización de la

compatible con una tendencia contraria a la comunidad de partidos, pero el carácter de liderazgo partidario, puramente «emblemático» que durante las consultas del 77 y 79 se mantuvo en las elecciones¹²⁷ unido a la eliminación de las discusiones políticas en el seno de los partidos por mor de la prudencia, tienden a colocar las diferencias entre las alternativas en imágenes que identifiquen partido y líder, lo que contribuye a aumentar peligros de los que ya advirtió Robert Michels¹²⁸. La oligarquización de los partidos encontró en esto un seguro apoyo, lo que unido a la crisis de militancia¹²⁹ y a la irrefrenable tendencia a las argumentaciones consensuales favoreció igualmente la construcción de una comunidad de partidos por encima de su pluralidad¹³⁰.

En las elecciones de 1982 desaparecen algunas de estas condiciones mientras que otras se mantienen incólumes. Es de destacar por su importancia la reaparición durante la campaña electoral de la publicidad para ciertos problemas que, inevitablemente, separan a las distintas opciones políticas. No hay más que repasar, no ya los programas, sino ciertas intervenciones públicas de los líderes para apreciar que, pese a su moderación, resultan antagónicas y conflictivas en puntos cruciales. De hecho, la publicitación del conflicto supone en cierto modo una polarización de opciones que acaba por circunvalar a la coalición AP-PDP, por un lado, y al PSOE, por otro. Durante la campaña cada uno de los mensajes de estos partidos se hallaba basado sobre dos ideas fundamentales que, además, eran presentadas antagónicamente: seguridad versus cambio. Por vez primera los electores eligieron sobre alternativas, no sobre personalidades (aunque también de eso hubo), sobre conflictos explícitos (pese a los consensos implícitos) y no sobre acuerdos fundamentales, sobre opciones programáticas y políticas diferenciadas (aun cuando no exentas de ambigüedad) y no sobre comunidades de objetivos y medios políticos. El sistema de partidos elimina así algunos de sus rasgos principales anteriores, aunque no cabe duda que habrá que esperar a su funcionamiento concreto

identificación partidaria que ofrece para el caso norteamericano R. S. Katz, «The dimensionality of Party identification», *Comparative Politics*, New York, vol. 11, núm. 2, 1979, págs. 147-163.

¹²⁷ Cfr. G. I. Martí, «El gran show político o las trampas de la comunicación: las elecciones del 15 de junio de 1977» en *Poder Político y Constitución*, Cuadernos de Ruedo Ibérico, nums. 61-62 enero-abril 1979, págs. 92 y passim. Ver también J. J. Linz y cols., *Informe Sociológico ...*, op. cit., págs. 232 y sigs., 255 y sigs.

¹²⁸ R. Michels, *Los Partidos Políticos*, tomo II, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, en las páginas 26 y sigs., en las que dedica un epígrafe al estudio de la identificación del partido con el líder, «Le Parti c'est moi».

¹²⁹ Sergio Vilar («La explotación del militante por el dirigente») nos habla en el *Viejo Topo*, extra, núm. 4, dedicado a los partidos de izquierda y la militancia, de una extracción de lo que él llama «plusvalía política», esto es, la extracción de elementos de poder de la base, su canalización y monopolio por la dirección y la pérdida del control de la base sobre aquéllos (págs. 42 y pasim). También consultar el artículo que firmado por el Colectivo Leninismo y titulado «Algunas reflexiones sobre la llamada crisis de militancia», aparece en el *Viejo Topo*, extra, núm. 22 de julio de 1978.

¹³⁰ El aumento del voto nacionalista en las elecciones de 1979 bien pudiera deberse a la combinación de estos factores. Ver datos al respecto en: A. Pérez Calvo, «Partidos políticos y elecciones de 1980 en el País Vasco» y Equipo de Sociología Electoral, «Las elecciones parlamentarias catalanas del 20 de marzo de 1980», ambos en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 14, marzo-abril 1980, págs. 175 y sigs. y 205 y sigs., respectivamente.

e institucional posterior, para apreciar la medida en que esa eliminación no ha sido una cuestión de coyuntura.

Tal vez resulte prioritario en estas condiciones señalar la extremadamente buena salud de nuestro sistema político que soporta sin tensiones importantes dos relevos: el de UCD por AP-PDP en la derecha y el de UCD por el PSOE en el Gobierno. En este sentido sería bueno aplicar el esquema de G. Bingham Powell Jr.¹³¹ a la situación actual para apreciar cuáles podrían ser las tendencias de desarrollo de las vinculaciones sistema político-sistema de partidos. Examinemos, pues, tres de sus variables.

1. Apoyo a partidos extremistas y existencia de violencia política.
2. Tipo de mayoría parlamentaria y grado de fraccionamiento del sistema de partidos.
3. Ligazón entre grupos sociales y partidos y participación electoral¹³².

Respecto de la primera variable cabe resaltar el insignificante apoyo que los partidos de la extrema derecha (FN, SE, Fe de las JONS, etc.) han conseguido en estas elecciones. Su número de votos sumados no alcanzarían en todo el Estado a 200.000, lo que supone menos del 1 por 100 de los votantes. En el otro lado del espectro, la extrema izquierda vasca (HB), única cuya actuación cabe calificar de antisistema, mantiene su influencia (cerca al 0,9 por 100 de votos) mientras no la aumenta en exceso la también izquierdista EE (0,4 por 100 de votos) cuya actuación favorable al abandono de la lucha armada no parece haber encontrado el apoyo electoral que era de esperar. En estas condiciones las vinculaciones con golpismo y terrorismo no pueden considerarse respaldadas siquiera por minorías significativas. Ahora bien, la minoría de HB poseería un grado no desdeñable de influencia social compacta y localizada, mientras la minoría ultraderechista obtendría sus principales puntos de apoyo en ciertas connivencias de sectores claves en la élite social o política. En cualquier caso, en cuanto hace a este primer manajo de variables, la estabilidad y fortaleza del sistema político parece garantizada por el sistema de partidos resultantes de las elecciones.

La mayoría parlamentaria absoluta del partido socialista y la concentración del voto de la derecha en AP-PDP pueden garantizar en conexión con las normas constitucionales previstas y ya reseñadas antes, la gobernabilidad del sistema. La baja fragmentación contribuye igualmente a la estabilidad del sistema ya que la polarización, por el momento, se ha mantenido dentro de límites tolerables, tanto por parte de la moderada opción socialista como por actitudes igualmente moderadas de AP-PDP. Jurídicamente no existe ningún impedimento al gobierno estable del PSOE. Sin embargo, en mi opinión, el peligro no estaría tanto en una radicalización de posiciones como en la

¹³¹ G. Bingham Powell Jr., «Party System and Political System Performance: voting participation, government stability and mass violence in contemporary democracies» en *The American Political Science Review*, vol. 75, núm. 4, diciembre 1981, págs. 861 y siguientes.

¹³² Estos tres grandes bloques constituyen la preocupación de Bingham Powell aunque su propuesta divide los problemas como siguen. Por un lado, como medición de la fuerza del sistema de partidos propone el análisis de apoyo a partidos extremistas, la mayoría parlamentaria y el fraccionamiento y la ligazón partido-grupo. Por otro, para medir la «performance» política del sistema propone las correlativas de violencia, estabilidad y participación. Ver *Ibidem*, págs. 864-869.

tentación de la política consensual para ciertos asuntos que puedan considerarse relevantes. Por supuesto, el pro de esta política está en la consolidación definitiva del estado democrático. El contra, en la vuelta a comportamientos secretos y en una nueva convergencia política de los partidos.

La participación electoral más alta de nuestra historia reciente ha sido convenientemente celebrada desde todos los puntos de vista. No hay que decir que tal aumento podría ser consecuencia directa de la publicidad del conflicto y de la delimitación de alternativas. En este sentido, la alternativa socialista ha suscitado un esperanzado apoyo de amplias capas de la población fundamentado en el cambio como aglutinante. Pese a posibles diferencias entre sus votantes, parece haber entre ellos importantes puntos de acuerdo. El aglutinamiento del voto de la derecha en la coalición AP-PDP parece, sin embargo, tener más problemas. En efecto, esta coalición ha recogido el voto antisocialista, también el liberal-conservador, también ciertos sectores del centrismo, y, por último, incluso el voto pseudofranquista. Todo ello hace problemático el futuro de la coalición en la medida en que en ella no cuentan sólo las intenciones del grupo político sino, tal vez, también las expectativas de sus votantes y la interpretación que los distintos sectores de la coalición hagan de esas expectativas ¹³³. Acaso el principal factor de inestabilidad del sistema resida aquí, no concretado tanto en las posibilidades jurídico-constitucionales de gobernabilidad como en las relativas a la plasmación política de aquéllas.

En conclusión, parece que en la relación entre el sistema de partidos y el sistema político se dan condiciones suficientes para garantizar la estabilidad de la democracia. Los aspectos disfuncionales y sus desarrollos futuros dependerán fundamentalmente de tres factores: 1) La capacidad del partido en el gobierno para dar cumplimiento a una serie de esperanzas mínimas de su electorado, que podrían concretarse en dos muy modestas: la definitiva consolidación de la democracia y una gestión aceptable de la crisis, 2) una reorganización de los partidos de la derecha y el centro del espectro que haga posible la canalización y representación adecuada de los intereses de los grupos sociales que constituyen su apoyo en las instituciones democráticas y 3) el grado de catalización política que los partidos sean capaces de mantener, a través de un debate público de los conflictos que tenga como consecuencia un aumento del interés de los ciudadanos y de su participación política efectiva en forma suficiente ¹³⁴.

¹³³ Este fue, junto con el hundimiento de la UCD, el tema que más se resaltó en una reunión de destacados especialistas que se celebró al día siguiente de las elecciones en el *Centro de Estudios Constitucionales*. Ver R. del Aguila, «Notas de la Mesa Redonda sobre los resultados electorales del 28 de octubre», de próxima aparición en la *Revista de Estudios Políticos*.

¹³⁴ Este aspecto se trata desde la perspectiva de nuestra historia reciente en R. del Aguila, «Partidos, democracia y apatía: una interpretación», de próxima aparición en la *Revista de Estudios Políticos*.