

**UNIVERSIDAD DE OVIEDO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

**LA DISTORSIÓN DEL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN  
Y LA CONVERSIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO EN  
«SOBERANO» EN EL ORDENAMIENTO  
CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

**MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA**

**1999**

**LA DISTORSIÓN DEL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN Y LA  
CONVERSIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO EN «SOBERANO» EN  
EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL**

Memoria de Investigación que el Ldo. Miguel Ángel Presno Linera presenta como Tesis para alcanzar el grado de Doctor y que ha sido dirigida por el Prof. Dr. y Catedrático de Derecho Constitucional del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Oviedo, Francisco José Bastida Freijedo.



UNIVERSIDAD DE OVIEDO  
Departamento de Derecho Público

El Consejo del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Oviedo, en su reunión del día 22 de diciembre de 1998, ha otorgado su conformidad para que el Licenciado D.MIGUEL ANGEL PRESNO LINERA presente la tesis doctoral relativa a "La distorsión del concepto de representación y la conversión del partido político en "soberano" en el ordenamiento constitucional español" ante la Comisión de Doctorado a efectos de trámite de lectura.

Oviedo, 22 de diciembre de 1998  
LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO,



Edo. Paz Andrés Sáenz de Santa María



Oviedo, a 17 de diciembre de 1998

**Francisco José Bastida Freijedo**, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, autoriza al Licenciado Miguel Ángel Presno Linera a presentar la Tesis Doctoral titulada "La distorsión del concepto de representación y la conversión del partido político en «soberano» en el ordenamiento constitucional español", en cuya elaboración ha intervenido como Director.

Fdo. Francisco J. Bastida Freijedo

Catedrático de Derecho Constitucional

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.-.....	4
---------------------	---

**PARTE I**  
**DE LA REPRESENTACIÓN SIN PARTIDOS POLÍTICOS A LA**  
**REPRESENTACIÓN A TRAVÉS DE LOS PARTIDOS**

<i>§ 1. Aspectos esenciales de este proceso histórico.....</i>	19
<b>1.1.- La representación estamental: la legitimación a través del consentimiento.....</b>	19
<b>1.2.- La representación en el Estado liberal: la legitimación racional del poder y el nacimiento de la teorización sobre los partidos políticos.....</b>	23
1.2.1. La representación en el Estado liberal.....	23
1.2.2. El nacimiento de la teorización sobre los partidos políticos.....	33
<b>1.3.- El rechazo de la representación en los Estados totalitarios: el Partido único como fundamento del Estado y la legitimación a través de la identidad....</b>	53
<b>1.4.- La representación en los Estados democráticos: la legitimación a través del pluralismo político y la participación de los ciudadanos.....</b>	60

**PARTE II**  
**LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA EXPRESIÓN DE LA**  
**REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA DE LA SOCIEDAD**

**CAPÍTULO I**  
**LA DEMOCRACIA COMO UN PROCESO PLURAL DE PARTICIPACIÓN**  
**POLÍTICA DE LA SOCIEDAD EN EL ESTADO**

<i>§ 2. Participación política, representación y representatividad en el Estado democrático.....</i>	68
<i>§ 3. ¿Son innecesarias las instituciones de democracia directa?.....</i>	75

CAPÍTULO II  
LOS PARTIDOS COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA EXPRESIÓN DE  
LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA

<i>§ 4. Los partidos políticos como agentes constitucionalmente reconocidos de formación y expresión de la representatividad política.</i> .....	86
<i>§ 5. El protagonismo de los partidos en los procesos electorales.</i> .....	95
<i>§ 6. El empleo de una fórmula electoral de asignación proporcional de escaños para favorecer la representatividad política. La representatividad como objetivo también en la elección de los Senadores.</i> .....	105
<i>§ 7. La ausencia de democracia interna en los partidos políticos como obstáculo para el ejercicio de sus funciones públicas.</i> .....	113
<i>§ 8. El menoscabo del pluralismo en el proceso de selección de los representantes como consecuencia de la atribución anticipada de representatividad a las formaciones políticas mayoritarias.</i> .....	132
<i>§ 9. Las restricciones legales a la expresión proporcional de la representatividad.</i> .....	142
<i>§ 10. La necesidad de reformar el sistema de financiación de los partidos políticos como exigencia del principio democrático.</i> .....	151

**P A R T E III**  
**LA EXPRESIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA EN LAS**  
**INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN Y SU IRRADIACIÓN A**  
**INSTANCIAS NO REPRESENTATIVAS**

CAPÍTULO I  
LA EXPRESIÓN PARLAMENTARIA DE LA REPRESENTATIVIDAD Y LAS  
DISTORSIONES EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS  
INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

<i>§ 11. La relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes y las formas de desvirtuarla.</i> .....	185
<i>§ 12. La incidencia de los partidos y los Grupos Parlamentarios en la organización y funcionamiento de las Cámaras representativas.</i> .....	200

§ 13. *La prohibición de mandato imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática.*.....224

§ 14. *El transfuguismo como deslealtad democrática. Las formas de mitigarlo y el papel de los partidos políticos.*.....245

§ 15. *El creciente protagonismo de los partidos en la vida de las Cámaras y el correlativo declive del papel de los parlamentarios.*.....268

§ 16. *Racionalización e irracionalidad de los instrumentos de control parlamentario como consecuencia del sistema de partidos.*.....276

## CAPÍTULO II

### LA IRRADIACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD PARLAMENTARIA A SEDES AJENAS A LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

§ 17. *Las “cuotas de partido” en las instituciones del Estado de naturaleza no representativa. Su especial repercusión en el Poder Judicial.*.....297

§ 18. *La consolidación del “sistema de botín” en la Administración Pública.*.....304

§ 19. *El fomento del “clientelismo político” dentro de la sociedad.*.....311

## PARTE IV

### PARTIDOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA: EL “PRÍNCIPE MODERNO”

§ 20. *El protagonismo del sistema de partidos en la forma de gobierno parlamentaria.*.....320

§ 21. *Control parlamentario e “indirizzo politico”. El obstruccionismo de la mayoría.*.....332

§ 22. *Sistema de partidos e “indirizzo constitucional”: excesos e insuficiencias.*.....334

§ 23. *La superación de la separación de poderes y la vigencia del principio de reserva de ley.*.....349

§ 24. *El partido político gobernante como “Príncipe moderno”.*.....353

**PARTE V**  
**AUTONOMÍA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y DELIMITACIÓN DEL**  
**PAPEL DE LOS PARTIDOS**

*§ 25. Planteamiento del problema: la necesidad de delimitar el papel de los partidos para garantizar la autonomía del sistema democrático.*.....358

*§ 26. Garantía del pluralismo dentro del proceso de formación y expresión de la representatividad política.*.....359

*§ 27. El Tribunal Constitucional como garante del carácter democrático del Estado y del pluralismo político.*.....364

*§ 28. Recapitulación: partidos políticos, representación política y representatividad democrática.*.....370

**CONCLUSIONES**.....379

**BIBLIOGRAFÍA**.....399

**JURISPRUDENCIA** .....438

**ÍNDICE ONOMÁSTICO**.....445

**ÍNDICE DE MATERIAS**.....448

## INTRODUCCIÓN

“La democracia no puede separarse de la noción de partido, pero la noción de partido puede muy bien existir sin la democracia. Esto ocurre cuando un partido o un grupo de hombres cree poseer la verdad absoluta.”

Albert Camus, 1947.

## I

La pretensión de llevar a buen puerto en la actualidad una investigación sobre los partidos políticos bien pudiera ser calificada por cualquier observador medianamente avisado como una imprudencia temeraria. Dada la abrumadora bibliografía existente en este ámbito, la pregunta que surge de manera inmediata es si cabe decir algo sobre los partidos y su incardinación en los sistemas democráticos modernos que no se haya reiterado hasta convertir esta cuestión en un lugar común.

Si este auténtico aviso para navegantes, ante el que este doctorando no puede sentirse ajeno y sí abrumado, no ha desembocado en el abandono de esta empresa, la razón estriba, precisamente, en que se ha tenido en cuenta para orientar el rumbo de la investigación hacia un terreno, sino virgen, al menos poco cultivado.

Por otra parte, si los partidos políticos y sus circunstancias siguen concitando la máxima atención, el motivo radica en su importancia intrínseca y en su vitalidad como forma de interrelación dentro de los sistemas democráticos entre la sociedad y el Estado como ordenamiento jurídico. Es el estudio de ciertas manifestaciones recientes de la juridificación del protagonismo de los partidos en el proceso comunicativo entre la sociedad y el Estado lo que constituirá el núcleo de este trabajo.

Para decirlo en pocas palabras, el **objeto de esta Tesis** es el análisis de los factores jurídicos que han convertido a los partidos y, en particular, a la formación política gobernante en el “Príncipe moderno” en los Estados democráticos, pero no ya como un mero “poder de hecho”, como lo calificaba **Gramsci** frente al carácter utópico que le atribuía **Maquiavelo**, sino como un verdadero “Príncipe de derecho”. Hoy los ciudadanos sienten que quien gobierna es la fuerza política mayoritaria, y los propios partidos y los medios de comunicación social se encargan de extender esa idea. Pero lo más relevante y

novedoso, y en lo que radica el núcleo de esta investigación, es que esa realidad ha ido adquiriendo paulatinamente naturaleza jurídica, hasta el punto de privar al sistema democrático de autonomía y de modificar sus reglas de funcionamiento como resultado de la penetración de las formaciones políticas en sus instituciones básicas, con la consiguiente alteración de aquellas normas a causa de la preeminencia de los partidos y de la consolidación jurídica de su posición y de sus pautas de comportamiento en el Estado.

El problema que aquí se va a abordar desde una perspectiva jurídica es asimismo interesante para la teoría de los sistemas sociales en general y podría encontrar en este ámbito un terreno fértil para su tratamiento, pues refleja la posición inestable en la que se encuentra el sistema democrático respecto de los partidos políticos como expresión del medio social. Y es que los partidos, en tanto favorecen la articulación de las distintas opciones políticas<sup>1</sup> y sirven para su canalización dentro del ordenamiento jurídico estatal, se comportan como un factor que reduce la complejidad social, entendida como un ámbito en principio ilimitado de alternativas políticas posibles<sup>2</sup>. La consolidación de los partidos tendría que servir en principio como un elemento idóneo de delimitación de esas opciones, y por eso mismo debería de contribuir a dotar de estabilidad a una determinada organización social en el que aquellos nacen y se desarrollan<sup>3</sup>. Pero las dificultades surgen cuando los partidos erosionan los límites que el propio sistema democrático ha establecido

---

<sup>1</sup>. Respecto al “sistema político” en general y su función creadora de decisiones sociales vinculantes, véase Niklas LUHMANN: **Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme**, Band 1, (4. Auflage), Westdeutscher Verlag, Opladen, 1974, págs. 154 y sigs.

<sup>2</sup>. Sobre el concepto de “complejidad” en el sentido aquí empleado, véase Niklas LUHMANN: **Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme**, Band 1, (4. Auflage),..., pág. 115; sobre la “reducción” de esa complejidad, véase, del mismo autor, **Das Recht der Gesellschaft**, Suhrkamp, Frankfurt, 1993, en particular las págs. 225 y sigs., y 565 y sigs.

<sup>3</sup>. A propósito de los mecanismos que contribuyen a la estabilización del sistema social, véase Niklas LUHMANN: **Rechtssoziologie**, Westdeutscher Verlag Studium, Opladen, 1983 (2. erweiterte Auflage), págs. 140 y sigs.

para hacer posible la traslación de las informaciones políticas relevantes del ámbito social al entramado estatal, desapareciendo así la diferenciación constitutiva del ordenamiento jurídico respecto del medio social, el propio carácter instrumental de los partidos y la estabilidad del sistema social.

No es la perspectiva sociológica la que orienta el desarrollo de esta Tesis por lo que, aunque se hagan referencias de esa índole en alguna de sus partes, nos centraremos en el análisis en términos jurídicos de lo que constituye un fenómeno de esta naturaleza: la juridificación del protagonismo de los partidos políticos, tanto en lo que representa de articulación constitucional del principio democrático, como, inversamente, en lo que supone de consolidación jurídico-positiva de su perversión.

Como resulta de sobra conocido, merced a la atención dedicada por distintas disciplinas, contamos hoy con un dibujo bastante acabado de la evolución experimentada por los partidos políticos a lo largo de la Historia y de la progresiva imbricación de los mismos tanto en el seno de las relaciones sociales como en el aparato organizativo estatal. Si por sabida, esta panorámica podría obviarse en este trabajo, entendemos no obstante que la exposición de los aspectos esenciales de este proceso es útil para mostrar el ámbito en el que se desarrollarán las transformaciones jurídicas que constituyen el objetivo de esta investigación. Por este motivo, dedicaremos la **Primera Parte** a recordar las cuatro grandes fases por las que discurre la interrelación histórica entre partidos políticos e instituciones representativas del Estado; es decir, desde la representación sin partidos políticos hasta la representación a través de los partidos.

Comenzaremos con la exposición del estado de la cuestión en las instituciones representativas de naturaleza estamental, donde, obviamente, no están todavía presentes

los partidos; a continuación se aludirá al carácter “racional” que identifica a la representación liberal y al paralelo nacimiento de la reflexión doctrinal sobre la esencia y funciones de los partidos políticos. La incardinación jurídica de estos últimos en el “aparato del Estado” se produce de manera plena en las primeras décadas del siglo XX, si bien bajo la forma del “Partido único”, entidad que además de fundar y fundamentar al Estado define el contenido de la voluntad general. No es éste, desde luego, el cometido asignado a los partidos cuando alcanzan su reconocimiento jurídico en los Estados democráticos modernos, en los que las formaciones políticas asumen la función de otorgar efectividad jurídica a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, para que el pluralismo político presente en la sociedad encuentre reflejo adecuado en los órganos del Estado que han de expresar la representatividad política.

Una vez que se ha concretado la ubicación constitucional de los partidos políticos en los Estados democráticos, es necesario ocuparse de la relación que han de guardar con el sistema social, en tanto instrumentos que han de facilitar la participación de los ciudadanos en la organización estatal. A este cometido se destina la **Segunda Parte**, en la que nos referiremos a los medios establecidos por el Estado para que los partidos puedan desempeñar su cometido de manera efectiva, en particular a través del otorgamiento de un acusado protagonismo a lo largo del proceso de expresión del pluralismo político que tiene lugar, sobre todo, en las elecciones a cargos públicos (la selección de los candidatos, la campaña electoral destinada a culminar el proceso de formación y manifestación de la voluntad popular, el establecimiento de una fórmula electoral de asignación proporcional de escaños y el control del carácter democrático de todo este proceso).

En nuestro Estado democrático, el ordenamiento coloca en una situación jurídica

ventajosa a las formaciones políticas que sirven para la expresión del pluralismo y para la transmisión de las informaciones relevantes desde el ámbito de la sociedad al propio del Estado. Esto significa que el cumplimiento de estas funciones es el principio que justifica aquella posición preferente y el fin al que ésta ha de servir. Por este motivo, la necesidad de que los partidos tengan una estructura y un funcionamiento democráticos responde a su configuración como entidades que sirven para la participación de los ciudadanos que integran una determinada organización social en la formulación de propuestas políticas y en la conversión de éstas en decisiones jurídicas que les afectarán directamente. Y el desconocimiento de esa exigencia democrática, favorecido por la laxitud de la legislación vigente en la materia, constituirá una forma de desnaturalización del pluralismo como elemento fundamental de legitimación de todo el orden democrático.

El pluralismo, además de operar en el interior de los partidos, debe presidir la lucha entre las fuerzas políticas presentes en la sociedad, evitando así la consolidación de la primacía de determinadas formaciones (los partidos mayoritarios) en detrimento de otras (las agrupaciones de electores y los partidos no presentes en el Parlamento o con una implantación minoritaria). En caso contrario se desvirtuará el propio papel de los partidos, fenómeno que ha llegado a su punto culminante no sólo a través de la cobertura otorgada por determinadas normas del ordenamiento, sino también merced a las omisiones de las que adolecen las disposiciones fundamentales en esta materia (por ejemplo, la ley de partidos).

Nos encontramos aquí ante una verdadera distorsión, pues a través de fórmulas como la atribución anticipada de representatividad a las formaciones mayoritarias, la barrera electoral y el sistema de reparto de escaños, se menoscaba la proporcionalidad y, en definitiva, el principio conforme al cual los votos de todos los ciudadanos que participan

en los asuntos públicos han de tener el mismo valor como exigencia indispensable para la expresión plural de las distintas opciones políticas.

Esta distorsión no se limita al ámbito de la participación democrática a través de representantes, sino que se ha extendido también a las disposiciones relativas a la “democracia directa”, que así han llegado a resultar inoperantes. De esta forma, los partidos políticos mayoritarios han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, eliminando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos, con lo que se menoscaba tanto una vía de expresión directa del medio social, como la posibilidad de articular un sistema de verificación de la fiabilidad que ofrecen los partidos como instrumento adecuado de participación política.

El ordenamiento jurídico no sólo ha hecho posible la conversión de los partidos en los actores principales del juego político que se desenvuelve en los aledaños del Estado, sino que ha extendido su protagonismo a las instituciones propias de este último. Esta traslación, de la que nos ocuparemos en la **Parte Tercera**, es coherente con el principio democrático que vertebra la organización estatal si contribuye a propiciar la manifestación institucional del pluralismo social expresado en las urnas, lo que sucede efectivamente cuando la juridificación de la adscripción política de los representantes otorga efectividad a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Este último principio es el que, a nuestro juicio, permite dotar de sentido democrático al tratamiento que han de recibir fenómenos tradicionalmente controvertidos como la prohibición de mandato imperativo o el transfuguismo político.

Ahora bien, la autonomía del ordenamiento exige que se mantenga su identidad, sin

que resulte desvirtuada por un “hecho democrático” como es el fenómeno de los partidos, porque si el sistema democrático necesita a los partidos no se identifica con ellos. Además, no se puede obviar que el Estado democrático moderno se estructura sobre otros principios, como el de descentralización política territorial, el de legalidad procedimental, etcétera, cuyo desarrollo no puede ser monopolizado por los partidos.

Es precisamente la existencia de estos otros principios el motivo fundamental que impide reducir el ordenamiento democrático a un “Estado de partidos”, pues la lógica interna del sistema excluye el protagonismo de los partidos en la articulación de los principios mencionados. En definitiva, por la misma razón por la que no se puede identificar el “principio democrático” con el “Estado democrático de derecho”, una perversión de éste último la constituye la consolidación del “Estado de partidos”.

Otra distorsión en la que acaba desembocando el mencionado protagonismo de los partidos se produce cuando las disposiciones normativas se limitan a transferir las reglas de funcionamiento y la correlación de fuerzas propias de la lucha política a órganos del Estado que, aunque formen parte de las instituciones representativas, deben organizarse y actuar de conformidad con criterios institucionales, no políticos (es lo que sucede, por ejemplo, con las Mesas de las Cámaras que integran las Cortes Generales).

La culminación de este proceso tiene lugar cuando la irradiación de la representatividad política se extiende a instituciones que, de acuerdo con su naturaleza jurídica y las funciones que tienen constitucionalmente asignadas, ni siquiera tienen ya naturaleza representativa. Este fenómeno, concretado en prácticas consolidadas como las denominadas “cuotas de partido” en órganos como el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, o el “sistema de botín” en las esferas superiores de la Administración Pública, constituye el ejemplo más acabado de la penetración de los

partidos en el organigrama estatal y, en definitiva, de su conversión jurídica en el verdadero “Príncipe moderno”.

Una vez constatado lo que se acaba de mencionar, en la **Parte Cuarta** se examinará el papel alcanzado por las formaciones políticas en nuestra forma de gobierno parlamentaria e, incluso, en la forma de Estado. Respecto a la forma de gobierno, es decir, a las relaciones estructurales entre los órganos que desempeñan la función de dirección política del Estado, la omnipresencia de los partidos produce la consiguiente repercusión en las relaciones que mantienen el Gobierno y el Parlamento, hasta el punto de que se puede hablar de una superación del principio de separación de poderes y de una configuración totalmente diferente de la función de control parlamentario, que en sentido estricto ya no tendrá que ser desarrollada por la institución representativa sino por las formaciones políticas que integran, dentro de las Cámaras, la oposición parlamentaria.

Pero la incidencia de los partidos va más allá del mero “indirizzo politico” y llega a repercutir en la propia configuración del sistema constitucional, merced a los efectos que produce la irradiación jurídica de los acuerdos entre las formaciones mayoritarias sobre alguno de los principios estructurales esenciales del ordenamiento, como es el carácter autonómico del Estado, cuya concreción e, incluso, su eventual reforma a través de una modificación constitucional, parece quedar a expensas de los pactos entre los órganos de dirección de los partidos mayoritarios.

Este “punto de llegada” constituye la situación cuya estructura se sugiere modificar en la **Parte Quinta**. Si el sistema jurídico democrático es un factor esencial para la estabilidad de la sociedad, ya que hace posible la interiorización normativa de las

expectativas presentes en el medio social y la realización de aquellas que cuentan con un respaldo popular relevante, para que el ordenamiento pueda seguir cumpliendo esta función es necesario asegurar su autonomía, su normatividad y su apertura cognoscitiva hacia el sistema social.

La actual configuración del papel de los partidos ha ocasionado numerosas distorsiones en la organización y funcionamiento de las instituciones democráticas, lo que a su vez ha alterado de forma significativa las relaciones existentes en el seno de la sociedad, tanto en el aspecto general relativo a las formas de interacción entre el medio social y el ordenamiento, como en el ámbito concreto que configura al sistema de partidos como cauce de penetración de las demandas sociales en los órganos institucionales del Estado.

Por todas estas razones se hace necesario un replanteamiento de las relaciones que han de presidir este entramado “sistémico”, con el fin último de lograr la realización plena del principio democrático como elemento vertebrador de la sociedad en general y del Estado en particular, devolviendo al sistema normativo la identidad perdida. Se trata, por tanto, de aplicar la teoría democrática constitucionalmente adecuada a las instituciones que han de hacer efectiva la representatividad política de forma que, sin ignorar el papel de los partidos, no se distorsione la configuración del Parlamento como centro último de expresión del sistema representativo.

La consecución de este objetivo exigirá en algunos casos la introducción de reformas legislativas en la estructuración y funcionamiento de los partidos políticos, y en otros una nueva definición de su papel en el seno de los órganos del Estado.

Por último, incluimos un capítulo de **Conclusiones** en el que, además de concretar

los resultados que se han alcanzado a lo largo de la investigación, se precisará, en la línea ya apuntada en la Parte Quinta, el contenido de las modificaciones que, a nuestro juicio, son necesarias para preservar la identidad de nuestro Estado democrático de acuerdo con los principios estructurales que lo informan.

## II

La **Bibliografía** que se relaciona al final coincide con la citada en las notas a pie de página y su delimitación ha constituido una de las labores más arduas debido a la ingente cantidad de trabajos que de una u otra manera analizan alguno de los aspectos que han sido objeto de tratamiento en esta Tesis Doctoral. Es precisamente esta abundancia, reflejo a su vez de las múltiples implicaciones que ofrece esta materia, la que en ocasiones oscurece el panorama que se pretende delimitar y dificulta un desarrollo sistemático de la investigación.

El objetivo de concretar al máximo el objeto de estudio ha implicado la consiguiente renuncia al examen de aspectos que, si bien están relacionados con el mismo, ofrecen perspectivas que ya han sido examinadas de forma exhaustiva o constituyen cuestiones colaterales cuyo análisis pormenorizado difuminaría el enfoque que aquí se pretende desarrollar.

Los textos citados son, en su inmensa mayoría, de contenido jurídico, aunque se han incluido obras de índole sociológica o política cuando su mención es inexcusable. Como resulta obvio, dado que el estudio se incardina en el ordenamiento jurídico surgido del texto constitucional de 1978, predomina la bibliografía española, aunque se acompaña de las aportaciones más relevantes de la doctrina comparada, en especial la alemana, italiana, francesa y portuguesa, pues se harán referencias a estos sistemas jurídicos debido a la

influencia que han ejercido en el nuestro y a la existencia en ellos de problemas similares.

La ordenación final de los textos citados se ha llevado a cabo con un criterio meramente alfabético, sin distinguir o clasificar los trabajos en atención a su carácter general o monográfico, por entender que, al menos en esta materia, dicha catalogación es sumamente difícil y, en última instancia, poco provechosa.

Se ha asumido el riesgo de incurrir en la omisión de estudios de indudable relevancia con el propósito de no sobrecargar las citas y, en aras a la mayor precisión y claridad posibles, conseguir que éstas ofrezcan las referencias que hemos considerado imprescindibles para contrastar o ampliar la información que se ofrece en el texto, o bien para poner de manifiesto la existencia de estudios que ofrecen respuestas diferentes y, en ocasiones, contrapuestas a las sostenidas en este trabajo.

Con la pretensión de hacer más fluido el discurso argumental hemos utilizado caracteres tipográficos más pequeños para la exposición de aquellas informaciones que debiendo aparecer en el texto de la página, sin embargo ofrecen una visión complementaria y no principal de la concreta materia que se está sometiendo a comentario.

Asimismo se incluyen tres **Indices**, uno temático, otro jurisprudencial y un tercero de índole onomástica, destinados a proporcionar una fácil localización en el texto de los principales conceptos tratados, de las resoluciones jurisprudenciales citadas o sometidas a comentario, y de los autores que aparecen citados de manera expresa.

### III

Si hasta ahora hemos aludido, en esencia, al **texto** de este trabajo, no podemos concluir estas líneas sin hacer referencia al **contexto** en el que ha surgido y se ha desarrollado, y que tiene tanta o más importancia que la parte escrita, pues es el que la ha

hecho posible y sin él ésta no podría entenderse.

Cuando el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo tuvo la generosidad de aceptar mi incorporación, el profesor **Francisco José Bastida Freijedo** me ofreció la posibilidad de continuar una línea de investigación por él iniciada y que tomaba como punto de referencia el papel asignado a los partidos políticos en los ordenamientos democráticos modernos y, en concreto, en las instituciones de representación política que integran el sistema constitucional español nacido en 1978.

Esta línea de trabajo del profesor **Bastida Freijedo** ya había hecho posible la aportación de valiosos resultados que constituyeron el punto de partida de esta Tesis Doctoral<sup>4</sup>, y la misma se enmarcaba en un proyecto más amplio que aglutinaba a los integrantes del Área de Derecho Constitucional; en concreto a los profesores **Ignacio De Otto y Pardo, Ramón Punset Blanco y Joaquín Varela Suanzes**, autores a su vez de cualificados estudios sobre los partidos políticos y las instituciones representativas<sup>5</sup>, cuyo

---

<sup>4</sup>. A título de ejemplo, "Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 21, 1987; "Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional", **Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución**, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988; "Constitución, soberanía y democracia", **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 8, 1991; "La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos", en **Derecho de partidos**, (coordinador José Juan González Encinar), Espasa, Madrid, 1992; "La soberanía borrosa: la democracia", **Fundamentos. Cuadernos monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**, Junta General del Principado de Asturias, 1/ 1998, págs. 381 y sigs.

<sup>5</sup>. Así, cabe reseñar, en el caso del profesor De Otto: "La posición constitucional del Gobierno", **Documentación Administrativa**, nº 188, 1980; **Defensa de la Constitución y partidos políticos**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985; y **Derecho Constitucional. Sistema de fuentes**, Ariel, Barcelona, 1987; respecto al profesor Punset Blanco son de obligada mención en este contexto: **Las Cortes Generales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983; **El Senado y las Comunidades Autónomas**, Tecnos, Madrid, 1987; "Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos", en **Derecho de partidos**,...; "En el Estado constitucional hay soberano (Reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional)", en **Fundamentos. Cuadernos monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**,... págs. 329 y sigs.; en el caso del profesor Varela Suanzes: **La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983; "El control parlamentario del Gobierno en la historia constitucional española", en **El Parlamento a debate**, (Edición y presentación de Manuel Ramírez), Fundación «Lucas Mallada»/Editorial Trotta, Madrid, 1997; "La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)",

ejemplo académico y personal he intentado reflejar durante la realización de estas páginas.

La propuesta del profesor **Bastida** incluía la asunción de la que luego se ha revelado, por razones que sólo son imputables a este doctorando, ardua tarea de dirigir el presente trabajo, y a esa paciente dirección, a sus orientaciones, sugerencias y estímulos se debe la finalización del mismo.

La integración personal y académica del doctorando en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo y, por tanto, también la conclusión de este trabajo, no hubieran sido posibles sin el respaldo que ha supuesto la actitud humana y el buen hacer profesional de **Ignacio Villaverde Menéndez**, Profesor Titular de Derecho Constitucional y, en la actualidad, Letrado del Tribunal Constitucional.

Asimismo, el desarrollo de este estudio se ha visto favorecido por la concesión de una **Beca del Congreso de los Diputados** para la realización de Tesis Doctorales relacionadas con las instituciones representativas, y por la ayuda prestada por el profesor **Alessandro Pace** durante la estancia del doctorando en la Facultad de Derecho de la Universidad “La Sapienza” de Roma.

Finalmente, aunque no en último lugar, es de justicia reconocer que en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo no sólo he encontrado el mejor de los ámbitos posibles para desarrollar una labor investigadora, con todo lo que ello supone de sugerencias, diálogo y ayuda material, sino también el respaldo personal y el

---

**Fundamentos. Cuadernos monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**,..., págs. 87 y sigs.; **Gobierno y oposición en el pensamiento europeo (1690-1833). Forma de gobierno y partidos políticos en los albores de la teoría constitucional británica, francesa y española**, trabajo inédito que publicará próximamente en italiano Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, en la colección “Lecture”, dirigida por Roberto Martucci.

compañerismo que han convertido una actividad profesional en un constante ejercicio de amistad, gracias a las personas ya mencionadas y a los profesores **Paloma Requejo Rodríguez, Benito Aláez Corral, Ignacio Fernández Sarasola, Antonio Franco y Leonardo Álvarez.**

**PARTE I**

**DE LA REPRESENTACIÓN SIN PARTIDOS POLÍTICOS A LA  
REPRESENTACIÓN A TRAVÉS DE LOS PARTIDOS**

**§ 1. Aspectos esenciales de este proceso histórico.**

En este apartado inicial abordaremos el estudio de la evolución histórica de las instituciones representativas, aludiendo también, en el momento oportuno, al surgimiento de los partidos políticos, conectando así el desarrollo posterior de ambas entidades. El análisis comienza en la época medieval, continúa en el período liberal, sigue con el examen de los Estados de partido único, y, finalmente, concluye en los modernos Estados democráticos.

Como hemos apuntado en la Introducción, al estudiar esta primera cuestión se incidirá en aspectos de la evolución histórica de los partidos que son ya conocidos por haber sido objeto de exhaustivos y minuciosos estudios, y, si aquí se traen a colación, se debe a que su evolución ha condicionado el sentido que han alcanzado en la actualidad las conexiones entre las instituciones políticamente representativas y el sistema de partidos.

**1.1.- La representación estamental: la legitimación a través del consentimiento.**

El nacimiento, en el ámbito de las instituciones políticas, del instituto de la representación se ha venido situando, ya desde **Rousseau**, en la época medieval<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>. **Du Contrat social**, Livre III, chapitre 15, Bordas, París, 1972, págs. 168 y sigs. En el mismo sentido se han manifestado después, entre otros muchos, Georg JELLINEK: **Allgemeine Staatslehre**, Julius Springer, Berlín, 1929, (Dritte Auflage), págs. 566 y sigs; y Alessandro PASSERIN D'ENTRÈVES: **La dottrina dello Stato**, Giappichelli, Turín, 1967, pág. 133. Como expone David HELD, a propósito de la denominada "democracia clásica", el concepto ateniense de ciudadano implicaba tomar parte en las funciones legislativa y judicial, participando directamente en los asuntos del estado, y ello porque la democracia ateniense se caracterizaba por un compromiso generalizado con el principio de la virtud cívica: la dedicación a la ciudad-estado republicana y la subordinación de la vida privada a los asuntos públicos y al bien general; en **Models of Democracy**, (Second edition), Polity Press, Cambridge, 1996, pág. 17. Para L. DUGUIT sí cabe hablar de representación en la antigüedad; cfr. su **Traité de Droit Constitutionnel**, Fontemoing, París, 1928, vol. II, pág. 640.

Para un análisis etimológico de la palabra "representación", véase Hanna Fenichel PITKIN: **El**

La representación que surge durante este período histórico toma como punto de partida y razón de su existencia a los diversos estamentos, y se articula con el objetivo de “hacer presentes” ante el Príncipe a una serie de grupos o corporaciones, no a individuos abstractamente considerados, lo que resulta lógico puesto que en este momento histórico no existe todavía una visión antropocéntrica del mundo y no se concibe al pueblo como un agregado indiferenciado de individuos aislados, sino como un conjunto integrado por estamentos<sup>7</sup>, de tal manera que cuando se menciona al pueblo la referencia alude, en realidad, a todos aquellos grupos (nobleza, clero, burguesía urbana) cuyo consentimiento recababa el Príncipe para poder adoptar decisiones de singular importancia para la vida de la comunidad. La necesidad del acuerdo con los estamentos y, en su caso, la eventual resistencia de estos últimos, constituye un poderoso elemento de limitación del poder del monarca, que se traduce positivamente en un deber de colaboración<sup>8</sup>.

Inicialmente, los representantes tenían como misión fundamental manifestar el consentimiento de su comunidad para la exacción de los tributos, en virtud de la fórmula jurídica según la cual *quod omnes tangit ab omnibus approbetur* (no taxation without representation, es la dicción, aún más gráfica si cabe, de la fórmula tributaria inglesa); “lo que a todos afecta debe ser aprobado por todos”.

La base estamental de la representación significa que el consentimiento por parte

---

**concepto de representación**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 1 y sigs., y 269 y sigs.

<sup>7</sup>. Como explica Manuel GARCÍA-PELAYO, “(en la Edad Media) ni había pueblo en el sentido actual del vocablo, ni se operaba con una concepción jurídica racional”; **Escritos políticos y sociales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pág. 111.

<sup>8</sup>. Véase al respecto José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA: **Teoría del Estado y Derecho Constitucional**, Vicens-Vives, Barcelona, 1980, pág. 100.

de los representantes vincula positivamente a los integrantes de los estamentos o grupos representados y, además, a los miembros de otros estratos sociales que, no teniendo portavoces o embajadores que defiendan sus intereses particulares, resulten afectados por las decisiones de la asamblea estamental, lo que supone que la fórmula *quod omnes tangit ab omnibus approbetur* debe ser entendida en el sentido de que lo que a todos afecta, privilegiados y no privilegiados, por todos los estamentos representados (en definitiva, los privilegiados) debe ser aprobado; muestra concluyente de que el citado principio implica un consentimiento oligárquico y estamental.

La conformidad otorgada por los representantes de los estamentos no es puramente gratuita, sino que tiene como fin último satisfacer en la mayor medida posible los intereses representados, con lo que los representantes se convierten en auténticos profesionales de la intermediación ante el monarca, en términos similares a la función desempeñada por un agente diplomático que representa a su país ante un soberano extranjero<sup>9</sup>.

Es preciso también hacer referencia a la ausencia en la época medieval de grupos o facciones distintos de los estamentos que fundamenten el nacimiento del fenómeno representativo. Esta ausencia es consustancial a la organización estamental de la sociedad, en la que las relaciones representativas están monopolizadas por los estamentos privilegiados y por el Príncipe<sup>10</sup>, en virtud del principio político medieval de correlación

---

<sup>9</sup>. Burke dirá precisamente, como luego veremos, que el Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles,... donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general.

<sup>10</sup>. “Los estratos privilegiados de población y capaces de prestaciones financieras y militares, representan, corporativamente organizados, el conjunto del país frente al Príncipe... entre el Monarca y la pluralidad feudal se interpone una nueva entidad: el *ordo* o estamento, de forma que, como expresa LOUSSE, «han

entre derechos y servicios, conforme al cual únicamente ostentaban derechos dignos de ser representados quienes disponían del poder suficiente y los recursos adecuados para que el Príncipe necesitase su consentimiento y colaboración<sup>11</sup>.

Puesto que lo que se pretende, con carácter primordial, es una eficaz defensa de los particulares intereses representados, es de todo punto lógico que no se confíe dicha defensa a entes ajenos a los propios estamentos, o que pudieran escapar al férreo control que se pretende imponer al ejercicio de la función representativa a través de los “cuadernos de instrucciones”, el “mandato imperativo”, el establecimiento de la responsabilidad personal del representante en caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las instrucciones recibidas, y, en último término, la posibilidad de revocación. Los representantes estaban sujetos a un auténtico mandato imperativo, lo que no resulta extraño si se parte de una concepción de la representación similar a la que es propia del derecho privado, aunque la contraposición entre derecho público y derecho privado no puede ser aplicada con propiedad en la época histórica a la que nos estamos refiriendo, por tratarse de una diferenciación sólo justificable a partir del Estado absoluto, mientras que lo que

---

cesado de ser ligas temporales con objetivos limitados, incluso han sobrepasado el estadio de las asociaciones permanentes de hecho... son grupos de personas afectadas a funciones sociales determinadas y provistas de estatutos jurídicos apropiados». El paso hacia el Reino estamental se lleva a cabo mediante la intervención de otros dos momentos: a) la adquisición del derecho a formar parte en las Asambleas del reino; b) la unión de varios estamentos para formar un poder conjunto frente a la Corona.”; Manuel GARCÍA-PELAYO: “La constitución estamental”, **Obras completas**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, Vol. III, págs. 2201 y 2202.

<sup>11</sup>. En este sentido, afirma Reinhard BENDIX que “los gobernantes seculares deben apoyarse necesariamente en aquellos elementos de la población que, en virtud de sus posesiones y autoridad local, pueden prestarle ayuda económica y militar en la extensión de sus territorios y en el ejercicio del gobierno sobre sus habitantes... En las condiciones imperantes en la Edad Media, el poder del rey se ve limitado cuando éste encuentra necesario o conveniente confiar en la aristocracia terrateniente.”; **Estado nacional y ciudadanía**, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, págs. 43 y sigs.

caracteriza al derecho y a la política medievales es la fusión de lo público y lo privado<sup>12</sup>.

No existe mejor garantía de la adecuada defensa de los intereses de un estamento determinado que confiarla a determinados miembros de dicho estamento, que a su vez deben rendir cumplida cuenta de su gestión ante los demás integrantes de ese colectivo<sup>13</sup>. No se admiten, pues, en esta época entidades colectivas distintas a los estamentos que articulen el fenómeno representativo.

En definitiva, el carácter estamental de la representación determina que nos encontremos ante una “representatividad especial”, porque si la representatividad se refiere al contenido o valor que se pretende asegurar con un determinado entramado representativo, en esta época se busca la defensa, no de unos inexistentes -por la ausencia de un concepto genérico de pueblo- intereses generales y abstractos, sino de los propios y específicos de determinados estratos sociales.

## **1.2.- La representación en el Estado liberal: la legitimación racional del poder y el nacimiento de la teorización sobre los partidos políticos.**

### 1.2.1. La representación en el Estado liberal.

La representación de carácter estamental, típica de la Edad Media, sufrirá un proceso de descomposición paralelo a la desaparición del régimen feudal que la sustentaba,

---

<sup>12</sup>. Véase sobre esta cuestión, José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA: **Teoría del Estado y Derecho Constitucional**,..., pág. 79.

<sup>13</sup>. Como sostiene Raymond CARRÈ DE MALBERG, la representación adopta cada vez más el carácter de una representación de clases y de intereses particulares; véase su **Contribution à la Théorie générale de l'Etat**, Sirey, París, 1922, vol. II, pág. 234.

que entró en decadencia en Europa occidental debido a su ineficacia como sistema de producción capaz de satisfacer las crecientes necesidades de las clases dominantes. Al mismo tiempo tiene lugar un proceso de concentración del poder normativo en el monarca, al que servirá de fundamento teórico el concepto de soberanía formulado por **Bodino**<sup>14</sup>.

Como es sabido, en Inglaterra el nuevo sistema político tiene unas características propias y, a pesar del absolutismo de los Tudor, el Parlamento ya es considerado partícipe de la soberanía desde el siglo XV y representante de todo el pueblo inglés<sup>15</sup>.

El papel central del Parlamento en el sistema constitucional inglés, que tanta trascendencia desempeñará en lo sucesivo, quedará definitivamente apuntalado con el **Bill de Derechos de 1689**: los Lores y los Comunes constituyen el *regnum*, con lo que todo miembro particular forma parte de la representación del reino, lo que dará lugar a la idea fundamental del Estado representativo moderno: que los miembros del Parlamento representan al conjunto del pueblo<sup>16</sup>.

En Francia, la desaparición del sistema representativo estamental discurre por otros

---

<sup>14</sup>. A juicio de Dieter WYDUCKEL, el origen del concepto de soberanía es anterior a las reflexiones de Bodino; concretamente puede remontarse a tres raíces: una de derecho romano común, otra de derecho canónico eclesiástico y, finalmente, una de derecho monárquico; en definitiva a la república cristiana alto y bajo medieval. Como conclusión, este autor sostiene que no debe sobrestimarse la novedad y originalidad de las aportaciones de Bodino; véanse al respecto sus estudios **Princeps legibus solutus. Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts- und Staatslehre**, Berlín, 1979, y “La soberanía en la historia de la dogmática alemana”, (traducción de Benito Aláez Corral y Miguel Ángel Presno Linera) en **Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**,..., págs. 203 y sigs.; en especial, 215 y sigs.

<sup>15</sup>. Véase, sobre esta cuestión, la detallada exposición de Joaquín VARELA SUANZES: “La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)”, en **Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**,..., págs. 87 y sigs.

<sup>16</sup>. Véase Charles Howard McILWAIN: **Constitucionalismo antiguo y moderno** (traducción de J. J. Solozábal Echavarría), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; págs. 119 y sigs.; en especial, págs. 141 y sigs.

derroteros. En este país no se produjo el fortalecimiento del Parlamento como en Inglaterra, sino el del monarca. Desde este momento histórico y hasta la Revolución de 1789 el monarca será la encarnación del pueblo francés.

El desarrollo constitucional que se produce en Francia e Inglaterra muestra diferencias fundamentales, debidas a que en la primera se resaltó, en palabras de **Walter Ullmann**, “a la realeza feudal a expensas de la realeza teocrática, en tanto que en la segunda el acento estuvo en la realeza teocrática con detrimento de la feudal.”<sup>17</sup>. Es decir, siguiendo la diferenciación de **Fortescue**, en Francia se podría hablar de “dominium regale”, mientras que en Inglaterra habría que aludir al “dominium politicum et regale”<sup>18</sup>.

En España, la subordinación de los centros de poder medievales al poder real se inicia con los Reyes Católicos, quienes establecen unos sólidos cimientos sobre los que se edificará posteriormente el Estado absoluto en nuestro país<sup>19</sup>.

En suma, en la Europa continental el preceptivo consentimiento de las Cortes para que el monarca pudiese adoptar determinadas decisiones desaparece con el absolutismo imperante a partir del siglo XVI, en virtud del cual el primer atributo del príncipe soberano

---

<sup>17</sup>. **Principios de gobierno y política en la Edad Media**, Revista de Occidente, Madrid, 1971, pág. 210. Como explica este autor, en Inglaterra se forzó al rey a ceñirse a su marco feudal, lo que trajo como consecuencia la cooperación en el funcionamiento del gobierno con referencia a los *negotia regni*: este esfuerzo conjunto constituía la realización práctica del contractualismo feudal. Sobre esta base, el desarrollo posterior puso a la comunidad del reino en primer plano, como órgano que asimilaría fácilmente la idea de representación sin las repercusiones violentas, que de otra manera eran inevitables. En Francia, por el contrario, el panorama es virtualmente opuesto en los principales aspectos, lo que condicionó el surgimiento de la teocracia real de inspiración eclesiástica que utilizó las funciones feudales del rey en su propio interés. El rey era inmune y soberano: el auténtico *superior*; págs. 210 y 211.

<sup>18</sup>. **On the Laws and Governance of England**, (edited by Shelley Lockwood), Cambridge University Press, 1997, págs. 83 y sigs.

<sup>19</sup>. Sobre la preeminencia real en España, véase José María García Marín: “La doctrina de la soberanía del monarca (1250-1700), en **Fundamentos. Cuadernos monográficos...**, págs. 21 y sigs.

es, en palabras de **Bodino**, el poder de dar las leyes a todos en general y a cada uno en particular, sin consentimiento de superior, igual o inferior<sup>20</sup>.

El Estado absoluto, si bien había acabado con las instituciones feudales, no satisfacía en su plenitud las pretensiones políticas, económicas, sociales y culturales de la pujante clase burguesa. En el terreno político, la preeminencia absoluta del soberano constituía en fuente suprema de decisión su pura voluntad. Esta rígida estructuración de la vida política encorsetaba al tiempo la actividad económica, y contra ella se alzaron las reivindicaciones burguesas que propugnaban la sujeción del poder a los dictados de la razón y la garantía de la libertad de los individuos, lo que determinará una configuración liberal de la representación, ligada a una nueva forma de concebir la soberanía y, por definición, el Estado<sup>21</sup>.

Lo cierto es que paulatinamente se pasa de una legitimidad tradicional a una legitimidad racional como consecuencia del considerable aumento de la complejidad del

---

<sup>20</sup>. **Les six livres de la République**, Fayard, París, 1986, Livre Premier, Chapitre 8, págs 189 y sigs.

<sup>21</sup>. En la articulación del Estado moderno es capital la aportación teórica de HOBBS, quien definirá la «república» “como una persona cuyos actos ha asumido como autora una gran multitud, por pactos mutuos de unos con otros, a los fines de que pueda usar la fuerza y los medios de todos ellos, según considere oportuno, para su paz y defensa común... Una multitud de hombres se hace una persona cuando son representados por un hombre o una persona siempre que se haya hecho con el consentimiento de cada uno en particular de los de aquella multitud, pues es la unidad del mandatario, no la unidad de los representados, lo que hace de la persona una, y es el mandatario el portador de la persona, y de una sola persona...”; **Leviatán** (edición preparada por C. Moya y A. Escotado), Editora Nacional, Madrid, 1980; págs. 258 y 267 y sigs.

poder<sup>22</sup>; y es que cuando se llega a cierto grado de complejidad social en la comunicación la legitimación del poder político no puede ser ya de carácter “natural”, sino que ha de ser elaborada por el propio sistema político. Resulta necesario garantizar que las decisiones vinculantes sean aceptadas como premisas de comportamiento, sin que se tenga que especificar de antemano qué decisiones concretas se adoptarán. La legitimidad mediante el procedimiento, y a través de la igualdad de posibilidades de obtener decisiones satisfactorias, ocupa ahora el lugar de las antiguas motivaciones iusnaturalistas o de los métodos de creación de consenso basados en el intercambio<sup>23</sup>.

Y el procedimiento que otorga legitimidad, que garantiza la aceptación social de las decisiones futuras, es el legislativo, lo que a su vez reposa en la confianza sobre la labor que llevará a cabo el legislador. La racionalidad que debe caracterizar ahora al proceso de legitimación, y que se enmarca en un proceso de más amplio calado, la Ilustración<sup>24</sup>, descansa, como es sabido, en el sometimiento del poder a los dictados de la razón, que tiene que presidir la adopción de las decisiones en la institución parlamentaria, donde se discute y aprueba lo que ha de constituir el interés general.

---

<sup>22</sup>. Véanse Max WEBER: **Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva**, Fondo de Cultura Económica, México, 1974 (2ª edición), Tomo I, págs. 170 y sigs., y Tomo II, págs. 706 y sigs.; y Martin KRIELE: **Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates**, Westdeutscher, Opladen, 1990 (4. Auflage), pág. 320; en la traducción al castellano de esta última obra, realizada por Eugenio Bulygin, **Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático**, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 450; salvo que se manifieste de forma expresa otra cosa, en lo sucesivo las citas se refieren a la cuarta edición alemana.

<sup>23</sup>. Niklas LUHMANN: **Legitimation durch Verfahren**, Luchterhand, Darmstadt/Neuwied, 1978 (3. Auflage), pág. 30. Siguiendo a este autor, cabe hablar de legitimidad para referirse a la disponibilidad generalizada para aceptar, dentro de determinados límites de tolerancia, decisiones todavía indeterminadas en su contenido; **ob. cit.**, pág. 28; también en **Die Ausdifferenzierung des Rechts**, Suhrkamp, Frankfurt, 1981, págs. 147 y sigs.

<sup>24</sup>. Véase ERHARD, KANT Y OTROS: **¿Qué es Ilustración?**, Estudio preliminar de Agapito Maestre, Tecnos, Madrid, 1989.

El objetivo de la institución representativa se centra ahora en la búsqueda del interés general de la Nación, no en la tutela de intereses concretos y particulares, cuya realización se confía directamente a los propios mecanismos sociales; se trata, y esto es lo importante, de dotar a la representación de un contenido político, abstracto, en lugar de los concretos y específicos contenidos propios de la época estamental<sup>25</sup>.

La nueva concepción del Estado determina el diferente sentido de la representación. Y como ahora el poder soberano se atribuye a la Nación, lo que excluye que el monarca pueda ser considerado soberano, esa Nación, de la que emanan todos los poderes y que no puede ejercerlos más que por delegación, necesitará la intervención de los representantes<sup>26</sup>. La soberanía es ahora una potestad esencialmente nacional que existe en razón del interés de la Nación y no del interés personal del monarca. No es un atributo personal del rey ni de los gobernantes, por lo que no les pertenece ni puede ser ejercida por ellos en beneficio propio<sup>27</sup>.

La soberanía tiene, en esencia, un componente negativo: se trata de atribuir el

---

<sup>25</sup>. Véanse, sobre estas cuestiones, en nuestra doctrina, Antonio TORRES DEL MORAL: "Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, nº 203, 1975, págs. 145 y sigs.; Joaquín VARELA SUANZES: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*,...; en especial las págs. 175 y sigs., relativas a la naturaleza de los sujetos de imputación del poder y la teoría de la representación; y Ángel GARRORENA MORALES: *Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 23 y sigs.

<sup>26</sup>. En palabras de John LOCKE, "resulta evidente que la monarquía absoluta, a la que ciertas personas consideran como el único gobierno del mundo es, en realidad, incompatible con la sociedad civil, y, por ello, no puede ni siquiera considerarse como una forma de poder civil", en *Ensayo sobre el gobierno civil*, Aguilar, Madrid, 1973, pág. 66; sobre la organización del poder propugnada por Locke, véase el estudio de Joaquín VARELA SUANZES: "La soberanía en la doctrina británica...", *ob. cit.*, págs. 106 y sigs.

<sup>27</sup>. Véase Raymond CARRÈ DE MALBERG: *ob. cit.*, volumen II, págs. 170 y sigs.

poder a una entidad que no pueda ejercerlo por sí misma, con lo que se evitan posibles actuaciones abusivas sobre la sociedad<sup>28</sup>.

Al ser la Nación un sujeto ideal, distinto de la suma de los individuos que lo componen, necesita un sistema para la expresión de su voluntad, el representativo. De esta forma, el principio de soberanía nacional se presenta, tanto desde una perspectiva lógica como desde un punto de vista histórico, unido al sistema representativo.

A los ciudadanos, en cuanto tales, lo que les preocupa no es tanto intervenir en el gobierno del Estado, como asegurar la libertad de la sociedad, por lo que propugnan una neta separación entre estos ámbitos que les permita a ellos dedicarse a sus actividades privadas. Es éste, como dirá más adelante **Benjamín Constant**, el rasgo que caracteriza a la “libertad de los modernos”, frente a la “de los antiguos”<sup>29</sup>.

El nombramiento de representantes persigue que éstos se ocupen del ámbito de lo público, sin que se perturben las actividades sociales, dispensando así al resto de los ciudadanos de cualquier preocupación por el funcionamiento de los poderes del Estado, y al mismo tiempo estableciendo mecanismos de seguridad frente a los propios poderes del

---

<sup>28</sup>. Guillaume BACOT critica esta concepción puramente negativa del principio de soberanía nacional y sostiene que el propósito de los constituyentes de 1791 era subordinar la actuación de los órganos constitucionales a la voluntad explícita del conjunto de los ciudadanos. Para este autor, la distinción entre titularidad y ejercicio de la soberanía, consecuencia del dogma de la soberanía nacional, no se defendió en la Constitución de 1791; cfr. su estudio **Carrè de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale**, Editions du CNRS, París, 1985, pág. 66; sobre la cuestión de la soberanía en la Revolución Francesa, véase el estudio de Ramón MÁIZ: “Los dos cuerpos del soberano: el problema de la soberanía nacional y la soberanía popular en la Revolución Francesa”, en **Fundamentos. Cuadernos monográficos...**, págs. 167 y sigs.

<sup>29</sup>. Según este autor, el objetivo de los antiguos era el reparto del poder social entre todos los ciudadanos de una misma patria; el de los modernos es la seguridad en los disfrutes privados... El sistema representativo no es otra cosa que una organización que ayuda a una nación a descargar en algunos individuos lo que no puede o no quiere hacer por sí misma; véanse sus **Escritos políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 269 y sigs.

Estado, pues la elección periódica de los que han de articular y dar forma a la voluntad estatal evita que se institucionalicen los abusos. Este último es el objetivo ínsito en la teoría política utilitarista, en particular en la obra, de raigambre ya liberal-democrática, de **Bentham**<sup>30</sup>, lo que ha a su vez ha impulsado a **Macpherson** a englobar esta forma de entender la articulación del Estado bajo la rúbrica de “democracia como protección para el hombre de mercado”<sup>31</sup>.

En el carácter protector del sufragio frente a los eventuales excesos del poder también insistirá **John Stuart Mill**, pero este autor irá más allá al configurar el propio derecho de sufragio como un mecanismo que habría de propiciar la instrucción y educación de los ciudadanos, y el progreso y la igualdad sociales<sup>32</sup>. Por este motivo, **Macpherson** incluye a **John Stuart Mill** dentro de las orientaciones que integran “la democracia como desarrollo”, y no como mera protección<sup>33</sup>, y **David Held** considera que sus aportaciones son fundamentales para lo que este último denomina “democracia desarrollista”<sup>34</sup>.

Una contribución adicional a la ansiada tranquilidad social la constituye el reparto

---

<sup>30</sup>. Jeremy BENTHAM desarrolla las cautelas necesarias para evitar el abuso de poder por parte de los parlamentarios en su “Código constitucional”, donde pone de manifiesto la conveniencia de limitar la duración del mandato, impedir la reelección inmediata de los representantes y habla incluso de la posibilidad de revocar a un parlamentario si lo solicita la cuarta parte de los electores y éstos lo deciden por mayoría; véase al respecto **Constitucional Code. Volume I**, (edited by F. Rosen and J. H. Burns), Clarendon Press, Oxford, 1991, (reprinted), págs. 117 y sigs. Sobre el pensamiento de Bentham, véase, en nuestra doctrina, Benigno PENDÁS GARCÍA: **Jeremy Bentham: Política y derecho en los orígenes del Estado constitucional**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

<sup>31</sup>. Véase al respecto su obra **La democracia liberal y su época**, Alianza, Madrid, 1981, págs. 35 y sigs.

<sup>32</sup>. Véase su obra **Del Gobierno representativo** (traducción de Marta C.C. de Iturbe), Tecnos, Madrid, 1994 (segunda edición); en especial el capítulo titulado “De la extensión del sufragio”, págs. 100 y sigs.

<sup>33</sup>. **Ob. cit.**, págs. 58 y sigs.

<sup>34</sup>. **Ob. cit.**, pags. 100 y sigs.

del ejercicio de las facultades derivadas del poder soberano entre diversas instituciones. Ninguno de estos poderes del Estado es un poder soberano, sino un órgano del Estado dotado de una serie, limitada por tanto, de competencias. Incluso el Parlamento, que constituirá propiamente la voluntad de la Nación, está sujeto a un conjunto de reglas que condicionan la formación de aquella voluntad.

La institución del mandato imperativo, articulada a partir de los “cuadernos de instrucciones” y garantizada con la posibilidad de revocación del representante díscolo, es rechazada ahora visceralmente (aunque no en el caso de **Bentham** respecto a la posibilidad de la remoción del parlamentario) y se propugna la libertad en el ejercicio de las funciones representativas. Es la lógica consecuencia del asentamiento del dogma de la soberanía nacional y del correlativo principio constitucional de que el parlamentario no representa a sectores concretos de la población o a determinadas clases sociales, sino a la Nación entera; pero es también, sobre todo, producto de la confianza en el legislador y en su procedimiento de adopción de decisiones socialmente vinculantes.

Si, desde una perspectiva teórica, la Asamblea representativa es el lugar en el que se forma y manifiesta la voluntad de la Nación y ésta únicamente surge después de la discusión pública y racional entre los representantes de aquélla, es menester que los diputados puedan participar en ese fructífero intercambio de pareceres y argumentos con plena libertad, y desligados de cualquier tipo de ataduras que puedan abortar el nacimiento

de la voluntad soberana<sup>35</sup>. En este sentido, la libertad del representante liberal le aproxima más, en lo que se refiere a su capacidad de decisión, al Príncipe absoluto que a los representantes estamentales.

Los diputados electos dejan de ser los portavoces comisionados por los distintos sectores sociales y departamentos territoriales para exponer sus pretensiones y defender sus intereses; no son ya ni sus mandatarios, ni sus apoderados ni, en rigor, sus representantes. En realidad no son «representantes» de nadie, en sentido estricto, puesto que no manifiestan una voluntad preexistente, sino que propiamente la constituyen<sup>36</sup>. Esa es la misión a la que están llamados, la de articular una voluntad del Estado beneficiosa para el desarrollo social, que a su vez, en la línea del pensamiento de **Constant**, queda en manos de los particulares, despreocupados de cualquier otra cosa que no sea la búsqueda de su bienestar<sup>37</sup>.

Es importante poner de manifiesto la labor constitutiva de la voluntad nacional que llevan a cabo los parlamentarios en este momento histórico, pues dicha función será

---

<sup>35</sup>. Precisa Martin KRIELE que si bien es cierto que la “discusión pública” constituye la base del parlamentarismo, tal cosa es verdad sólo si el concepto de discusión es entendido dialécticamente, como comprendido en el proceso de polémica histórica que el parlamentarismo encauza mediante reglas procesales;... los argumentos y las discusiones no alteran por lo general las opiniones de forma directa e inmediata, pero dirigen las experiencias que a su vez producen cambios de opinión; cfr. **ob. cit.**, págs. 181 y sigs. Especialmente crítico, si bien desde una perspectiva antagónica, con la virtualidad de los debates parlamentarios se mostrará Carl SCHMITT en su **Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus**, Duncker & Humblot, Berlín, 1991, págs. 21 y sigs. Gerhard LEIBHOLZ sí cree en el carácter creativo y fructífero de las discusiones parlamentarias, en el poder de convicción de los argumentos racionales; véase su “Parteienstaat und repräsentative Demokratie. Eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes”, en **Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung** (Herausgegeben von Heinz Rausch), Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968, págs. 245 y sigs.

<sup>36</sup>. Sobre la constitución de esa voluntad nacional, véase Emmanuel-Joseph SIÈYES: **Qu’est-ce que le Tiers état?**, Librairie Droz, Ginebra, 1970, págs. 201 y sigs.

<sup>37</sup>. Véase al respecto, Ángel GARRORENA MORALES: **Ob. cit.**, págs. 37 y sigs.

desempeñada en los modernos Estados democráticos, como tendremos ocasión de ver con detalle más adelante, por los partidos políticos, limitándose en el momento actual la función de los representantes a formalizar una voluntad preexistente; a representar, en el sentido de “teatralizar”, un guión ya escrito de antemano y cuyo contenido resulta de difícil modificación.

En la época liberal, la voluntad formada a lo largo del procedimiento legislativo lógicamente se corresponderá con la homogeneidad que preside la organización de la clase socialmente relevante, pues los artífices de tal voluntad, los representantes, han sido reclutados por y de entre los propietarios.

Por todas estas razones, la prohibición del mandato imperativo no es sólo un mero postulado doctrinal o político, sino también una verdadera disposición constitucional que arranca de la Constitución de 3 de septiembre de 1791 -en la que se dispone que “Il ne pourra être donné aux représentants aucun mandat” (**artículo 7 del Título III**)-<sup>38</sup>.

#### 1.2.2. El nacimiento de la teorización sobre los partidos políticos.

Nos ocuparemos en las páginas siguientes del origen de las reflexiones doctrinales a propósito de los partidos políticos y su incidencia en la forma de gobierno, para lo que haremos mención a las aportaciones que hemos considerado más interesantes de las surgidas en Inglaterra, Francia, Estados Unidos y España. Desde luego resulta ajeno a las

---

<sup>38</sup>. Sobre el origen y desarrollo histórico de esta prohibición, véase el estudio de Nicolò ZANON: **Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione**, Giuffrè, Milán, 1991, págs. 30 y sigs.

pretensiones de este trabajo cualquier intento de exhaustividad en el análisis de estas cuestiones, empeño que demanda, por su entidad, un detallado estudio monográfico que trasciende las posibilidades de estas páginas<sup>39</sup>.

La defensa de una representatividad política, abstracta, y la búsqueda de lo que ha de constituirse como interés general de la Nación, son los motivos principales por los que se rechazan todas aquellas organizaciones que encarnan precisamente la defensa de los intereses particulares, sectarios, las “facciones” en definitiva. La cuestión es si eso comporta un rechazo del fenómeno asociativo en general, en cuanto no cabe imaginar organizaciones que no persigan el interés propio, organizaciones no facciosas; o si se puede reconocer la existencia de organizaciones preocupadas por la consecución del interés general, en cuyo caso estas organizaciones no sólo no deberían ser objeto de rechazo, sino que habrían de participar en la consecución de la representatividad que ahora se quiere alcanzar: la representatividad política, general, abstracta.

Este debate acerca del carácter faccioso, o no, de toda organización política constituye el punto de partida de la teorización sobre los partidos políticos y tiene sus primeras manifestaciones en Inglaterra durante el siglo XVIII<sup>40</sup>, lo que justifica la

---

<sup>39</sup>. Véase a este respecto el estudio de Joaquín VARELA SUANZES sobre el gobierno y la oposición en pensamiento británico, francés y español titulado **Gobierno y oposición en el pensamiento europeo (1690-1833). Forma de gobierno y partidos políticos en los albores de la teoría constitucional británica, francesa y española**, trabajo inédito que publicará próximamente en italiano Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, en la colección “Lecture”, dirigida por Roberto Martucci.

<sup>40</sup>. Sobre estas manifestaciones, véase la amplia recopilación realizada por J. A. W. GUNN: **Factions No More. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth Century England**, Frank Cass, Londres, 1971; también el estudio de Luigi COMPAGNA: **L'idea dei partiti da Hobbes a Burke**, Bibliopolis, Nápoles, 1986.

exposición que ofrecemos a continuación del pensamiento de los autores más relevantes.

La razón que explica que sea este país la cuna de la reflexión sobre los partidos radica en que fue también aquí, como es de sobra conocido, donde surgió el parlamentarismo, y la agrupación de los parlamentarios en fracciones más o menos organizadas en orden a la discusión de los aspectos fundamentales de la vida del Estado propiciará, cuando sea necesario recabar el apoyo de los electores para la mejor defensa de aquellas posiciones, la estructuración de los partidos políticos.

En la Inglaterra del siglo XVII el conflicto que originó la guerra civil comenzó también a delinear la división política entre los *whigs* y los *tories*<sup>41</sup>. Desde 1688 existieron organizaciones denominadas “partidos”, y en el siglo XVIII se puede hablar con toda propiedad de “bipartidismo”. Las tesis defendidas por **Edmund Burke**, como veremos inmediatamente, constituyen un claro exponente de que el nacimiento de los partidos políticos tuvo lugar a partir de las instituciones parlamentarias.

El primer autor que de un modo serio se preocupó por distinguir entre organizaciones facciosas y no facciosas -es decir, partidos políticos<sup>42</sup>- fue **Bolingbroke** quien, a pesar de su escepticismo ante la posibilidad de llevar a cabo una diferenciación sustancial entre ambos tipos de asociaciones, afirma que los partidos políticos constituyen

---

<sup>41</sup>. Sobre el nacimiento del sistema bipartidista en Inglaterra, véase el estudio de George Macaulay TREVELIAN: **The Two-Party System in English Political History**, Oxford University Press, 1982.

<sup>42</sup>. Sobre el origen y desarrollo etimológico de las palabras «facción», «partido» y «secta», así como sus diferentes significados, véase Giovanni SARTORI: **Partidos y sistemas de partidos, I**, Alianza, Madrid, 1980, págs. 19 y sigs.

divisiones nacionales de opiniones acerca de la forma y los métodos de gobierno que mayor beneficio aporten a la comunidad, con lo que la consecución del interés general y el bienestar común sería el elemento identificador de los partidos en términos abstractos, y el concreto método para alcanzarlos constituiría el rasgo diferenciador de cada partido determinado; mientras que las facciones, en términos generales, no constituirían sino simples grupos de individuos instalados en el poder y desprovistos de toda noción de lo que ha de constituir el bien público<sup>43</sup>. No obstante, el escepticismo de que antes se hablaba se manifiesta cuando este autor mantiene que el gobierno de un partido acaba siempre terminando en el gobierno de una facción, y que los partidos son un mal político y las facciones el grado superlativo de ese mal<sup>44</sup>.

En suma, **Bolingbroke** distingue el aspecto conceptual, en el que la separación entre partido y facción es nítida, del terreno práctico, en el que las diferencias se difuminan, y partido y facción acaban convirtiéndose en dos términos que expresan una misma y negativa realidad<sup>45</sup>. Este autor es expresión de una corriente del pensamiento que, como ha dicho el profesor **Varela Suanzes**<sup>46</sup>, defiende el “bipartidismo” en la sociedad, pero no en el Estado, al considerar que conduce al sistema parlamentario de gobierno y, por tanto, a destruir las bases de la Constitución inglesa, esto es, de la monarquía delimitada por Locke

---

<sup>43</sup>. Véase al respecto su estudio “A Dissertation upon Parties”, recogido en **The Works of Lord Bolingbroke**, Augustus M. Kelley, Nueva York, 1967 (Reprinted), vol. II; en especial la Carta V, págs. 49 y sigs.

<sup>44</sup>. Cfr. “The idea of a Patriot King”, en: **ob. cit.**, vol. II, pág. 401.

<sup>45</sup>. BOLINGBROKE desarrolla esta idea en “Of the State of Parties”, recogido en **ob. cit.**, vol. II, pág. 433.

<sup>46</sup>. Véase su monografía: **Gobierno y oposición en el pensamiento europeo...**

y consagrada por la Revolución de 1688.

Una postura menos crítica respecto de los partidos políticos es la defendida por **David Hume**, quien si bien utiliza en ocasiones los términos partido y facción como expresiones equivalentes (“las facciones o partidos pueden dividirse en personales y reales,...”) y, por tanto, rechazables (“las facciones subvierten el gobierno, hacen las leyes impotentes y engendran las más fieras animosidades entre hombres de una misma nación, que se deben ayuda y protección mutua. Y lo que debería hacer más odiosos a los fundadores de partidos es la dificultad para extirpar tal mala hierba una vez que arraiga en un Estado”) luego admitirá que únicamente ciertos partidos son peligrosos para el Estado: los que mantienen posiciones contrarias a la forma de gobierno, la sucesión a la Corona o las demás instituciones básicas del Estado<sup>47</sup>.

Los partidos no se identifican ya con las facciones, dejando de ser elementos de distorsión y desequilibrio constitucional, tal y como los concebía **Bolingbroke**, quizás porque “ahora la libertad ha arraigado; la experiencia ha probado sus felices efectos; el transcurso del tiempo le ha dado estabilidad, y quien intentase derrocarlo para volver al anterior gobierno o a la familia desposeída se vería, aparte imputaciones más graves, tachado a su vez de faccioso e innovador”<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup>. Véanse los **Essays Moral, Political and Literary**, 1, en **Philosophical Works**, 3, (Edited, with preliminary dissertations and notes by T. H. Green and T. H. Grose), Scientia Verlag Aalen, Darmstadt, 1964, págs. 127 y sigs.

<sup>48</sup>. Véase “Of the Coalition of Parties”, en la **ob. cit.**, págs. 464 y sigs. Aquí HUME se refiere a la nueva situación de estabilidad institucional consecuencia del triunfo de la «Revolución Gloriosa» de 1689. Como explica el profesor VARELA SUANZES, Hume introdujo importantes correcciones en la doctrina de la Constitución “mixta y equilibrada”, al subrayar la subordinación del ejecutivo al legislativo, el formulismo en el que se había convertido el veto regio a las leyes y la importancia de los partidos en la estructura

Sobre estos antecedentes, **Edmund Burke** establecerá una diferenciación clara entre partido y facción, afirmando que el primero es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo, pues él no concibe que quien crea en unos principios políticos determinados no busque los medios necesarios para su realización. Esta noble lucha por el poder, basada en máximas de caballeridad y honor, se distingue fácilmente de la baja y egoísta disputa por cargos y prebendas, que es lo que caracteriza en propiedad a las facciones<sup>49</sup>.

Es de capital importancia en la diferenciación hecha por **Burke** el concepto de “interés”: los partidos persiguen el interés nacional -hoy hablaríamos de la búsqueda de una representatividad general, abstracta, política-, mientras que las facciones pretenden intereses sectarios y particulares<sup>50</sup>; en suma, una representatividad especial, que en este momento histórico tiene unas connotaciones peyorativas. Si un partido abandona el fomento del interés general y busca la realización de intereses particulares, deja de ser partido y se transforma en facción, pero este tránsito no es inevitable sino consecuencia del nuevo interés perseguido.

**Edmund Burke** concibe el Parlamento como una instancia deliberativa y

---

constitucional, correcciones que, en realidad, llevaban el germen de la destrucción de esta doctrina y anunciaban la nueva teoría del “cabinet system”, basada más en la idea de “armonía” que en la de “equilibrio” entre los poderes del Estado constitucional, así como en la importancia de los partidos en el seno de éste; véase su estudio, ya citado, sobre **Gobierno y oposición en el pensamiento europeo**.

<sup>49</sup>. Cfr. **The Writings and Speeches of Edmund Burke**, Clarendon Press, Oxford, 1981, vol. II (Party, Parliament, and the American Crisis, 1766-1774), págs. 317 y 318. Sobre el pensamiento político de Burke, véase el estudio de Michel GANZIN: **La pensée politique d'Edmund Burke**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1972, y la biografía de C. B. MACPHERSON: **Burke**, Alianza, Madrid, 1984.

<sup>50</sup>. Sobre el concepto de «interés» en el pensamiento de Burke, véase PITKIN: **ob. cit.**, págs. 185 y sigs.

racionalizadora en la que deben discutirse los problemas esenciales de la comunidad con el fin de encontrar las soluciones que permitan superarlos. Por este motivo rechaza la instrumentalización de la Cámara legislativa en favor de intereses particulares y proclama, en su famoso “**Speech to Electors of Bristol**”, que el Parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles, que cada uno tiene que mantener como agente y abogado frente a otros agentes y abogados, sino que es una asamblea deliberativa de una sola nación, con un solo interés, el del todo, en el cual no deben servir de guía los prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo.

Desde su concepción del partido político, **Burke** realiza un nuevo enfoque del problema de la corrupción política y de la manipulación del Parlamento: la solución no radica en que la Nación se organice en partido y acabe con las prácticas políticas corruptas, sino en que los partidos que sostienen al Gobierno velen desde el Parlamento porque se lleve a cabo una política que, en lugar de propiciar el beneficio personal de quienes están próximos al poder, atienda a los intereses generales de la comunidad. Esta intervención de los partidos políticos se realiza únicamente en sede parlamentaria porque **Burke** parte de una concepción elitista de la representación de acuerdo con la cual sólo quienes integran el Parlamento tienen la capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la “cosa pública”<sup>51</sup>. La organización exclusivamente parlamentaria de los partidos no conlleva la negación del carácter electivo de los representantes, “representación real”, en favor de un

---

<sup>51</sup>. Esta concepción elitista, en opinión de PITKIN, no fue la única sostenida por Burke, quien reconoce la existencia “de dos clases diferentes de representación como actividad: quien representa a una persona debe actuar de acuerdo con los deseos de esa persona; quien representa un interés debe actuar de acuerdo con ese interés. Es esta última clase de representación por la que se interesa Burke, dado que es la clase de representación que encuentra y desea preservar en la política británica.”; *ob. cit.*, págs. 201 y 204.

tipo de representación, “representación virtual”<sup>52</sup>, en la que los representantes, si bien defienden intereses generales, no han sido elegidos por el pueblo cuyos intereses colectivos pretenden tutelar, pero sí lleva aparejada la desvinculación absoluta entre electores y representantes, y la oposición a las ampliaciones del derecho de sufragio en tanto dichas ampliaciones no se justifiquen en el hecho de que existen intereses que no son tenidos en cuenta, ni siquiera virtualmente, a la hora de articular el interés nacional.

En definitiva, se trata de justificar el mantenimiento del carácter censitario del sufragio y la homogeneidad que preside la composición del Parlamento, garantizando así que lo que se va a convertir en voluntad del Estado, luego del fructífero intercambio de pareceres entre los representantes, en ningún caso suponga un peligro para los pilares básicos sobre los que se articula la sociedad: la libertad y la propiedad.

En la otra orilla del Atlántico también se teorizaba acerca de los partidos y las facciones. Como es sabido, para **James Madison** la «facción» está formada por cierto número de ciudadanos que actúan movidos por el impulso de una pasión común, por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses de la comunidad considerada en su conjunto. Los partidos no parecen ser algo distinto de las facciones porque se habla de la necesidad de dominar la virulencia que genera el «espíritu de partido». Las causas de este espíritu no pueden suprimirse porque tienen su origen en la naturaleza del hombre y en la diversidad de sus facultades, donde se origina el derecho de propiedad, que es un obstáculo insuperable para conseguir la unanimidad de intereses;

---

<sup>52</sup>. Sobre el concepto de «representación virtual» en Burke véase **ob. cit.**, vol. IX (I: The Revolutionaty War 1794-1797; II: Ireland), pág. 629.

**Madison** entiende que el mal sólo puede evitarse manteniendo en sus justos límites las consecuencias que genera, y la mejor fórmula para conseguirlo es el establecimiento de una república representativa, con diversos partidos, y en la que la proporción de personas idóneas para ejercer las funciones representativas sea lo bastante amplia como para permitir una selección adecuada, y el cuerpo electoral no sea ni demasiado numeroso, para evitar que el representante esté poco familiarizado con las circunstancias locales, ni demasiado reducido, para que el representante no se ate excesivamente a esos intereses y se incapacite para comprender los grandes fines nacionales.

Como consecuencia se propugna para los Estados Unidos un Parlamento nacional que se ocupe de los intereses nacionales, y un Parlamento en cada Estado miembro de la federación que entienda de las cuestiones particulares y locales<sup>53</sup>.

Resulta ciertamente curiosa la trama argumental que fluye a través de estas consideraciones: partidos y facciones son en principio términos equivalentes y expresivos de fenómenos rechazables en esencia, pero ineludibles; su carácter inevitable exige la adopción de un planteamiento pragmático que permita aprovechar sus consecuencias positivas. El método consiste en expandir el fenómeno para poder controlarlo, en dividirlo para vencerlo; si en lugar de existir un partido tenemos varios, los intereses particulares de unos se compensan con los de los otros y se evita una concentración peligrosa de riesgos facciosos; de todo ello se deriva una situación de seguridad y equilibrio constitucional. El pluralismo de partidos acaba por ser un instrumento que reconduce una situación inicial negativa a un desenlace positivo.

---

<sup>53</sup>. Véase **The Federalist**, (edited, with Introduction and Notes by Jacob E. Cooke), Wesleyan University Press, Middletown, 1989 (Reprinted), págs. 57 y sigs., y 168 y sigs.

De esta forma, en los Estados Unidos comenzó a estructurarse un sistema bipartidista a partir de las deliberaciones sobre el texto constitucional, que adquirirá carta de naturaleza con los primeros procesos electorales que enfrentaron a “federalistas” y “republicanos”, antecedentes del Partido Republicano los primeros, y del Partido Demócrata los segundos. En definitiva, en la orilla americana prima el componente pragmático sobre el teórico, la acción sobre la razón.

El tratamiento de los partidos políticos también fue motivo de intensa polémica doctrinal en Francia<sup>54</sup>. En una línea argumental anglófila se desenvuelve **Montesquieu**, para quien los partidos son elementos necesarios para el recto funcionamiento del régimen constitucional, como lo prueba el ejemplo inglés en el que la posibilidad de la alternancia de los partidos en el ejercicio del gobierno contribuye a dotar de estabilidad al sistema<sup>55</sup>. En cambio, las facciones generan perturbaciones en el sistema porque la defensa de intereses particulares, en especial los de contenido económico, es contraria al correcto funcionamiento de un Estado, el cual presupone una dedicación altruista a los asuntos públicos, lo que se consigue a través de los partidos políticos en cuanto favorecen la libertad individual, el disenso y el libre juego y recíproca influencia de las distintas

---

<sup>54</sup>. Véanse al respecto la monografía de Mario CATTANEO, **Il partito politico nel pensiero dell'illuminismo e della Rivoluzione francese**, Giuffrè, Milán, 1964, y el estudio ya citado de Joaquín VARELA SUANZES sobre el gobierno y la oposición en el pensamiento francés.

Sobre la influencia del pensamiento político inglés en la Francia de la Revolución, véase el estudio de Eugenio DI RIENZO: “Il modello politico inglese e la rivoluzione in Francia: partito politico e governo di gabinetto da Burke a Mirabeau”, **Modelli nella storia del pensiero politico. II. La rivoluzione francese e i modelli politici** (saggi a cura di V. I. Comparato), Leo S. Olschki, Florencia, 1989, págs. 93 y sigs.

<sup>55</sup>. Montesquieu dedica a la “Constitution d’Angleterre” el capítulo sexto del Libro XI del “Espíritu de las leyes”, en **Oeuvres complètes**, Gallimard, París, 1951, volumen II, págs. 396 y sigs.

opciones políticas. La admiración, no exenta de idealismo<sup>56</sup>, que **Montesquieu** sentía por el sistema constitucional inglés, en especial por su régimen de libertades, explica que sus tesis en materia de partidos políticos sean esencialmente británicas.

Estas ideas serán objeto de un rechazo visceral por parte de **Rousseau**, exponente de la otra línea argumental, quien, preocupado por asegurar la existencia de una voluntad general dirigida al bienestar de la comunidad, entiende que los partidos no sólo no contribuyen a dotar de estabilidad al sistema sino que generan contradicciones y disputas en el seno de la sociedad que imposibilitan la existencia de aquella voluntad general. Esto es así porque los partidos políticos o “associations partielles” en realidad persiguen la realización de sus intereses particulares, aunque esta intención pretendan disimularla engañando al pueblo al hacerle creer que sus preocupaciones son generales. Por todas estas razones resulta necesario suprimir las asociaciones que impiden que cada ciudadano pueda opinar por sí mismo y que esta opinión individual incida en lo que debiera ser la voluntad general<sup>57</sup>.

El rechazo de los partidos políticos se recrudece con la Revolución francesa. En opinión de **Giovanni Sartori** existen diversas razones que explican este repudio: el

---

<sup>56</sup>. Véase B. MIRKINE-GUETZEVICH: “De l’Esprit des lois à la démocratie moderne”, en **La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de l’esprit des lois 1748-1948**, Recueil Sirey, París, 1948, págs. 14 y sigs.; entre nosotros, Roberto Luis BLANCO VALDÉS: **El valor de la Constitución**, Alianza, Madrid, 1994, págs. 59 y sigs.

<sup>57</sup>. Cfr. **Du Contrat social**,..., págs. 95 y sigs, y 182 y sigs. También el **Discours sur l’économie politique**, que acompaña en la edición citada a la obra anterior, pág. 232.

hechizo de Rousseau sobre los revolucionarios de 1789<sup>58</sup>; la consideración de la “Razón” como diosa y guía; el triunfo de una filosofía radicalmente individualista, y la dura realidad y virulencia del “faccionalismo”<sup>59</sup>.

Una de estas circunstancias debe destacarse sobremanera: la filosofía política que inspira a la Revolución francesa es de carácter individualista, y el rechazo de los partidos es una consecuencia lógica del desprecio que suscitan los gremios y corporaciones, de la representación estamental en suma, de la que los partidos no se contemplan sino como una manifestación concreta y cercana.

Las paredes maestras sobre las que se habían levantado las nuevas instituciones -soberanía nacional, mandato representativo- no estaban hechas para soportar los embates de gremios, corporaciones o agrupaciones políticas. Se entendía que estas organizaciones constituían un grave peligro para las libertades de los ciudadanos, y para guarecerse de él se construyó una sólida muralla jurídica cuya primera piedra tenía un componente negativo consistente en no proclamar en la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano la libertad de asociación como derecho de los ciudadanos, a diferencia de lo que sucedía con la libertad de pensamiento y expresión (**artículos 10 y 11**) o con la propiedad (**artículo 17**).

La represión del fenómeno corporativo se endurece en la medida en que las asociaciones persigan objetivos de tipo político; así, si bien los “clubs” y “sociétés populaires” se ampararon en un primer momento en un decreto de noviembre de 1790 que proclamaba la libertad de reunión y asociación, posteriormente se vieron afectados por un

---

<sup>58</sup>. Véanse al respecto las diatribas de Danton, Marat, Robespierre o Saint-Just recogidas por Mario CATTANEO, *ob. cit.*, págs. 81 y sigs.

<sup>59</sup>. Cfr. *ob. cit.*, pág. 32.

decreto de septiembre de 1791, de acuerdo con el cual ninguna sociedad, club o asociación de ciudadanos podía tener, bajo ninguna forma, existencia política, ni ejercer acción alguna sobre los actos de los poderes constituidos y las autoridades legales. Este decreto fue precedido, en materia de asociaciones gremiales y profesionales, por la **Ley Le Chapelier**, de junio de 1791, que prohibía las asociaciones de carácter profesional, dirigidas a la defensa de concretos intereses económicos.

Este espíritu se mantuvo en la Constitución de septiembre de 1791, pero se diluyó en materia de asociaciones políticas en la Constitución de 1793, donde se reconocía el derecho a constituir asociaciones populares (**artículo 122**). Esta ruptura se debió a motivos políticos: los autores del texto de 1793 tenían un sólido apoyo en las sociedades populares. Pero tal ruptura duró mientras estuvieron en el poder los autores de dicho texto y acabó con el ocaso de los mismos; así, en la Constitución de 1795 retorna el espíritu anticorporativo (**artículos 360 y siguientes**).

Para concluir con esta panorámica comparada, haremos una referencia al nacimiento de la reflexión teórica sobre los partidos en nuestro país, que es tardía como también lo es la presencia de estas entidades en la vida institucional, producto a su vez de la falta de implantación entre nosotros de un sistema de gobierno que demandase su existencia.

Ni los Diputados gaditanos, ni destacados anglófilos como **Jovellanos** o **Blanco White**, llegaron a defender nunca una auténtica responsabilidad política de los Ministros ante las Cortes ni hicieron mención alguna a los partidos políticos ni al papel de la

oposición en el seno del Estado constitucional<sup>60</sup>.

Los primeros intentos de dotar de una estructura orgánica a los partidos políticos datan de las “asociaciones electorales” surgidas en 1836 con el objetivo de favorecer la presentación de candidaturas y controlar la legalidad y desarrollo de las operaciones electorales<sup>61</sup>. El inspirador teórico de estas entidades fue **Alcalá Galiano**, quien en 1835 encontraba “grande provecho en la formación de asociaciones para pensar en quiénes hayan de proponerse como candidatos”<sup>62</sup>.

El propio **Alcalá Galiano** se preocupó, durante la primera mitad del siglo XIX, por reflexionar sobre el papel de los partidos políticos<sup>63</sup>, abogando, en la línea de **Edmund**

---

<sup>60</sup>. Véase Joaquín VARELA SUANZES: “El debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX”, en **Poder, economía, clientelismo**, (coordinador Javier Alvarado), Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 104; sobre las tesis doctrinales imperantes en los albores de nuestra historia constitucional, véase el estudio de Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA: “La responsabilidad del Gobierno en los orígenes del constitucionalismo español: el Estatuto de Bayona”, **Revista de Derecho Político de la UNED**, nº 41, 1996, págs. 177 y sigs.

<sup>61</sup>. Joaquín TOMÁS VILLAROYA: **El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, págs. 510 y sigs.

<sup>62</sup>. Joaquín TOMÁS VILLAROYA: **ob. cit.**, pág. 510, donde se recogen también las sugerencias al respecto del diario “El Español”.

<sup>63</sup>. Ni, por ejemplo, Ramón SALAS durante el trienio liberal, ni Juan DONOSO CORTÉS o Joaquín Francisco PACHECO en las lecciones impartidas desde la cátedra del Ateneo de Madrid entre 1836 y 1847, hacen referencia a la consideración que les merecen las formaciones políticas, por más que los dos últimos inspiren los postulados del partido moderado; véase, en general, sobre el conjunto de las “lecciones” impartidas en el Ateneo, Ángel GARRORENA MORALES: **El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal (1836-1847)**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974; y Joaquín VARELA SUANZES: “Tres cursos de Derecho Político en la primera mitad del siglo XIX: las «Lecciones» de Donoso Cortés, Alcalá Galiano y Pacheco”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 8, 1986, págs. 95 y sigs. Las “lecciones” de Salas, Pacheco y Donoso Cortés, así como las de Alcalá Galiano y Joaquín María López, además de las aportaciones teóricas de Jaime Balmes, están recogidas, con sendos estudios introductorios, en la colección “Clásicos del pensamiento político y constitucional español” del Centro de Estudios Constitucionales.

**Burke**<sup>64</sup>, por la potenciación de partidos disciplinados, bien compuestos y unidos, que articularan e hicieran utilizables las diferencias de criterio ideológico, permitiendo el relevo dentro de la continuidad; también, como **Burke**, critica la disputa interesada por cargos y prebendas ministeriales<sup>65</sup>.

En la práctica política de nuestro país, los partidos carecieron a lo largo del siglo pasado de cualquier soporte jurídico específico, y sólo a finales de la centuria se apoyaron en el derecho de asociación. Dos hechos, fundamentalmente, propiciaron su nacimiento: las elecciones periódicas y la “cuestión de gabinete”, vinculada al programa político contenido en el discurso de la Corona. La formación de los grupos parlamentarios obedece a las exigencias de las votaciones de confianza y censura, que surgieron a partir de las Cortes del Estatuto Real, y que obligaban a contar con la adhesión estable de un grupo de parlamentarios. Esta organización no estuvo presente en las primeras Cortes modernas de nuestra historia, las de Cádiz, articuladas, de acuerdo con los primeros Reglamentos parlamentarios, de forma individualista. Las eventuales coincidencias en las votaciones parlamentarias no eran necesariamente consecuencia de una afinidad ideológica<sup>66</sup>, y las referencias a los partidos, más una anécdota que otra cosa, ponen de manifiesto la

---

<sup>64</sup>. No resulta, como es obvio, ajena a esta influencia la estancia como exiliado de Alcalá Galiano en Inglaterra, que le permitió conocer de forma directa la doctrina del *Cabinet system*; véase sobre este particular el estudio de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA: “El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833); **Revista de Estudios Políticos**, nº 88, 1995, págs. 63 y sigs.; en especial, pág. 66.

<sup>65</sup>. Véanse sus **Lecciones de Derecho Político**, Estudio preliminar de Ángel GARRORENA MORALES, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, págs. 126 y sigs.; sobre esta cuestión, Ángel GARRORENA MORALES: **El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal**,..., págs. 357 y sigs.

<sup>66</sup>. Véase Alejandro SÁIZ ARNÁIZ: **Los grupos parlamentarios**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, págs. 21 y sigs.

consideración de los mismos como un fenómeno netamente faccioso<sup>67</sup>, calificación que irá modulándose con el transcurso del tiempo y los cambios en el panorama político y constitucional<sup>68</sup>.

La ignorancia en el ámbito legal, aunque no el periodístico<sup>69</sup>, de los grupos

---

<sup>67</sup>. Así, para el Diputado Miguel Riesco, a propósito del debate sobre la reforma constitucional, “las Constituciones más sólidamente establecidas en teoría... jamás han sido destruidas por los medios legales que indicaban, sino por la violencia de las armas, y seguramente ninguna lo hubiera sido si la generalidad de opinión hubiera estado a su favor; ó lo que es lo mismo, si no hubiese habido los choques de partidos que debía producir una revolución que destruyó el Altar, el Trono, el sacerdocio, la propiedad, etc. Por fortuna, Señor, la revolución española carece de aquellas horribles circunstancias: aquí no hay choques, no hay partidos, no corre la sangre sino en el campo de batalla defendiendo el Altar, el Trono, el sacerdocio y la propiedad. Uno es el interés, uno el partido, una, pues es la opinión...”; **Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz**, Imprenta de J. A. García, Madrid, 1870, sesión de 20 de enero de 1812, vol. III, pág. 2666.

<sup>68</sup>. A este respecto cabe citar la discusión parlamentaria mantenida por Agustín de Argüelles con Antonio Alcalá Galiano, en la que el primero califica a los partidos políticos como un producto inevitable de la libertad, debiéndose evitar que uno se erija en opresor de las opiniones de otro, “porque no tiene más derecho para que su opinión prevalezca que cualquier otro, siempre que tengan por base única la Constitución.”; **Diario de Sesiones, Legislatura de 1822**, sesión 109, de 24 de mayo de 1822, tomo II, págs. 1542 y 1545. Es significativo que ahora ARGÜELLES ya no identifique a los partidos con las facciones, tal y como postulaba en 1811: “no es tan fácil que en las Cortes se formen esos partidos o facciones que tanto se abultan para emprender reformas perjudiciales...”; **Diario de Sesiones**, Sesión de 29 de septiembre de 1811, pág. 1952, Tomo III. Sobre sus tesis en el período gaditano puede verse la selección recogida en los **Discursos**, (estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente), Colección “Clásicos Asturianos del Pensamiento Político”, nº 6, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1995; en concreto el Discurso sobre las Cortes anuales, págs. 204 y sigs.; sobre los partidos entendidos como facciones, pág. 209.

<sup>69</sup>. A título de ejemplo, pueden mencionarse las opiniones aparecidas en el periódico de ideología moderada “El Censor”, uno de los más influyentes de la época y el de más rigor dentro del pensamiento conservador a juicio de Antonio ELORZA [“La ideología moderada en el Trienio Liberal”, **Cuadernos Hispanoamericanos**, nº 288, 1974, págs. 584 y sigs.]. En este periódico, publicado entre 1820 y 1822 y cuyos redactores fueron Alberto Lista, Gómez Hermosilla y Sebastián de Miñano, se empieza proclamando la identificación entre los partidos y las facciones, aunque sin mencionar a estas últimas; así en el número 6, de 9 de septiembre de 1820, y bajo el título «Espíritu de partido», se mantiene que el miembro de un partido es un ser que renuncia al uso de razón, y que se reduce al estado de no disfrutar jamás de la facultad de pensar; que el lema de todos los partidos es “el que no está por mí es mi enemigo, y yo debo emplear cuantos medios estén a mi alcance para perderle”; en definitiva, que “el espíritu de partido es anti-constitucional por esencia...”; págs. 432, 435 y 439 del Tomo I, respectivamente. No obstante, con posterioridad, se defenderá la necesidad de “un partido regulador en las asambleas legislativas”, que habrá de actuar como elemento de equilibrio entre los dos partidos extremos, pues “sin otro objeto que el bien y sin otra regla que la ley, se interpone entre ambos, templada su ardor, corrige sus extravíos, y reuniéndose alternativamente al que en cada cuestión determinada tiene la razón de su parte, hace que en todas triunfe la causa de la verdad, de la justicia y del interés general...”; págs. 281 y sigs; en particular, la pág. 283 del nº 88, de 6 de abril de 1822, Tomo XV.

parlamentarios y de los partidos se mantuvo durante el Trienio Liberal<sup>70</sup>, y se prolongó hasta la época del Estatuto Real. En estas fechas los partidos son ya un hecho público, y a partir de 1837 se identifican ya dos partidos, que se reconocen como tales: moderados y progresistas<sup>71</sup>. En la estructuración de esos partidos encuentra **Andrés Borrego** la clave para garantizar y organizar el gobierno representativo, “sin [los partidos políticos], sin la vida constitucional a la que están llamados... no cabe ni es concebible la libertad política”<sup>72</sup>; no obstante, no es en absoluto extraño encontrar en esta misma época aceradas críticas a las formaciones políticas<sup>73</sup> y, en general, al sistema parlamentario de gobierno<sup>74</sup>.

A lo largo de este *excursus* histórico no hemos sino constatado que durante los primeros años de asentamiento del liberalismo la consideración que merecen las

---

<sup>70</sup>. Véase al respecto el debate parlamentario sobre la legalización de las “sociedades patrióticas” recogido por Alberto GIL NOVALES en **Las Sociedades Patrióticas (1820-1823). Las libertades de expresión y de reunión en el origen de los partidos políticos**, Tecnos, Madrid, 1975, Tomo I, págs. 517 y sigs. En general, sobre este período, véase Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “Rey, Cortes y Fuerza Armada en el Trienio Liberal: hacia la progresiva parlamentarización de la monarquía constitucional”, en **Materiales para el estudio de la Constitución de 1812**, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 75 y sigs.

<sup>71</sup>. Véase sobre esta cuestión, Luis SÁNCHEZ AGESTA: **Historia del constitucionalismo español**, (Tercera edición revisada), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, págs. 204 y sigs.

<sup>72</sup>. Véase **De la organización de los partidos en España considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la Nación y de realizar de las condiciones del gobierno representativo**, Anselmo Santa Coloma Editor, Madrid, 1855; en especial, págs. XIII y sigs.

<sup>73</sup>. Así, por ejemplo, Juan RICO Y AMAT define a los partidos como “vientos encontrados de cuyo choque salen los pronunciamientos y motines; ellos arrastran las nubes políticas por el horizonte de la nación, hasta que a fuerza de comunicarles electricidad promueven con frecuencia furiosas tempestades. La opinión pública les sirve de veleta y le hacen dar tantas vueltas y revueltas que será milagro se conserve útil por mucho tiempo sirviendo a los vientos, como hasta ahora, de juguete.”; véase su **Diccionario de los políticos. 1855**, con estudio, notas y comentarios de texto de Diego Sevilla Andrés, Narcea de Ediciones, Madrid, 1976, pág. 274.

<sup>74</sup>. Son especialmente significativas sobre este punto las opiniones de Jaime BALMES, estudiadas con detalle por Joaquín VARELA SUANZES en su “Estudio Preliminar” recogido en la obra **Política y Constitución**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; en particular las págs. LXVIII y sigs.

asociaciones en general, y los partidos en especial, es mayoritariamente negativa, como consecuencia de la identificación del fenómeno asociativo con la defensa de intereses particulares, sectarios, propios de la más rancia concepción estamental, y contrarios por tanto al interés general de la Nación. Se trata de la fase que, en la tipología ya tradicional de **Heinrich Triepel**, se denomina de “rechazo” de los partidos por parte del Estado<sup>75</sup>.

Pero esta primera tipificación no es ni mucho menos definitiva, y los rasgos de transformación que en ese momento aparecen apuntados se irán consolidando con la propia evolución del Estado liberal. Así, esa primera fase de rechazo termina por dejar paso a una nueva en la que las asociaciones ya no son en esencia, y por su propia naturaleza, sinónimo de particularismo, por lo que no necesariamente deben ser objeto de persecución y repudio; en la medida en que no se comporten de modo sectario serán toleradas y se permitirá su existencia. Los partidos, como ámbitos parciales del entramado asociativo, también se harán acreedores de esta nueva consideración; es ésta la fase de “tolerancia” o “ignorancia”.

Cuando desde la óptica liberal se advierte que la realización personal del individuo puede lograrse no sólo a través de su actuación singular sino también gracias a su intervención conjunta con otros individuos, en una sociedad o asociación en definitiva, de la ignorancia del fenómeno asociativo se pasa a la protección del mismo, no simplemente de hecho sino también en el ámbito legal, con lo que se reconoce la libertad del ciudadano

---

<sup>75</sup>. Véase su **Die Staatsverfassung und die politischen Parteien**, Berlín, 1928. Es sumamente interesante el seguimiento de la polémica que mantuvieron Heinrich TRIEPEL y Hans KELSEN a propósito de la naturaleza y funciones de los partidos políticos: a los reproches del primero en su obra **Staatsrecht und Politik**, de 1927, responde KELSEN en la segunda edición de **Wesen und Wert der Demokratie**, de 1929, cuya primera edición había aparecido en 1920; para una panorámica del debate sobre los partidos políticos y la representación en la época de la República de Weimar, véase Antonino SCALONE: **Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi**, FrancoAngeli, Milán, 1996.

para constituir asociaciones y participar en las mismas. La legalización de las asociaciones es general por lo que se benefician de la misma también las asociaciones políticas.

El cambio de actitud del Estado también se vio favorecido por la nueva postura que las asociaciones y, en especial, los partidos políticos adoptan frente al propio Estado. Los partidos dejan ya de ser meras cajas de resonancia de reivindicaciones sectoriales y toman conciencia de la necesidad de abogar por la consecución de objetivos generales, de una representatividad general, para lo que es necesario propugnar una política nacional<sup>76</sup>.

En cualquier caso, mientras subsistió el carácter censitario del sufragio activo y pasivo, únicamente los partidos políticos estructurados como grupos parlamentarios tuvieron acceso a las funciones representativas. Esto es una consecuencia lógica de la concepción elitista de la representación, de acuerdo con la cual, y en palabras de **Burke**, sólo quienes integran el Parlamento tienen la capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la “cosa pública”. La organización exclusivamente parlamentaria de los partidos no conlleva la negación del carácter electivo de los representantes, pero sí lleva aparejada la desvinculación absoluta entre electores y representantes, y la oposición a las ampliaciones del derecho de sufragio que puedan conducir a una pluralidad no deseada de los intereses en presencia.

Puede concluirse que la legalización de los partidos políticos no incide de modo

---

<sup>76</sup>. De esta manera, explica Jürgen HABERMAS, han conseguido las organizaciones sociales quebrar las barreras del derecho de asociación burgués; su objetivo declarado es la transformación de los intereses privados de muchos individuos en un interés público común, la presentación y exposición creíble del interés de la organización como un interés general; véase su **Strukturwandel der Öffentlichkeit Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft**, Luchterhand, Neuwied/Berlin, 1968 (3 Auflage), pág. 218.

significativo en la estructura jurídica de la representación liberal, si bien ayuda a conformar su contenido político. Los partidos surgen en un determinado entramado representativo, el liberal, y se desarrollan a su sombra, sin causarle alteraciones sustanciales. Y es que la evolución de cualquier institución precisa de elementos coadyuvantes que le permitan un progresivo afianzamiento: a lo largo del período histórico liberal no se produjeron circunstancias socioeconómicas ni políticas que justificasen una mayor impronta de los partidos. Por otra parte, la homogeneidad de los intereses sociales en presencia y la uniformidad que preside el perfil de los propios representantes difícilmente demandarán el protagonismo de unas entidades como los partidos que, por definición, encuentran su caldo de cultivo en el pluralismo, la diversidad política e ideológica y la heterogeneidad social.

Otra cosa es lo que sucederá cuando, como consecuencia del surgimiento de nuevas circunstancias socioeconómicas (progresiva industrialización y proletarización, consolidación de las asociaciones obreras), políticas (ampliación del Parlamento y de los Grupos Parlamentarios, extensión del derecho de voto, activo y pasivo), e ideológicas (nueva conciencia de las relaciones entre el Estado y la sociedad), aparezcan las formas modernas de organización de los partidos políticos, y estas instituciones adquieran un progresivo protagonismo en la articulación y funcionamiento del Estado. Pero esto vendrá después y como respuesta necesaria a una configuración diferente de lo que deben ser el Estado y la sociedad, y sus recíprocas relaciones, lo que no ocurrirá hasta el asentamiento y consolidación de los Estados democráticos.

### **1.3.- El rechazo de la representación en los Estados totalitarios: el Partido único como fundamento del Estado y la legitimación a través de la identidad.**

Si a lo largo de la evolución del Estado liberal se había producido el nacimiento e inicial desarrollo de la teorización sobre los partidos políticos, la imbricación jurídica de los mismos en el entramado estatal no se produce sino con el nacimiento de los llamados, precisamente, “Estados de partido único”, surgidos en las primeras décadas del siglo XX, en los que el partido asume un papel esencial en la organización y desenvolvimiento de la actividad estatal, hasta el punto de que llegan a confundirse ambas organizaciones. La identificación se produce entre el “Partido único” y el “Estado”, no entre el “Estado” y los “partidos” puesto que la totalidad, la identidad, sólo puede conseguirse a partir de la unicidad, no de la pluralidad.

El partido político se convertirá, de acuerdo con la teoría marxista, en el eje vertebrador de la política. Como expone el profesor **González Casanova**, el partido es el enlace entre la clase revolucionaria y el Estado, ya sea en la fase de destrucción del Estado burgués, ya sea en la de construcción del Estado socialista. Es el instrumento de conquista del Estado y debiera ser el de su progresiva extinción. En el período impreciso de la transitoriedad, el Partido tiene unas funciones de dirección y guía (partido dirigente y hegemónico), que hacen de él un «intelectual colectivo» que dicta, según su interpretación de las leyes del desarrollo económico e histórico, lo que la clase revolucionaria debe hacer para hacer la revolución<sup>77</sup>.

La inserción del Partido único en la vida del Estado no es una mera constatación

---

<sup>77</sup>. Cfr. **Teoría del Estado y Derecho Constitucional**,..., pág. 160.

fáctica, sino también un principio constitucional que, como tal, viene expresamente desarrollado en la Norma Fundamental, atribuyéndosele al partido la realización de una serie de funciones de extraordinaria relevancia para el buen funcionamiento del Estado<sup>78</sup>.

El carácter de núcleo dirigente asignado al Partido único se manifiesta con especial intensidad en su relación con los órganos superiores del Estado: cámaras parlamentarias, consejo de ministros, etc; el partido es así un elemento que asegura la “concentración de poderes”. Las decisiones políticas fundamentales son discutidas y aprobadas por los órganos de dirección del partido y los órganos constitucionales se limitan a ratificarlas, revistiéndolas de formalidad jurídica y otorgándoles fuerza legal. Por si todo esto fuera poco, los propios órganos del partido se convierten en órganos del Estado al amparo de los propios textos constitucionales<sup>79</sup>; el Partido se “incorpora” al Estado, o, con mayor

---

<sup>78</sup>. Así, por ejemplo, el **artículo 6.2** de la Constitución de la URSS de 1977 establecía que “el Partido Comunista determina la perspectiva general del desarrollo de la sociedad, la línea de la política interior y exterior de la URSS, dirige la gran actividad creadora del pueblo soviético e imprime un carácter sistemático y científicamente fundamentado a su lucha por el triunfo del comunismo.”

Por su parte, la Constitución de la República Popular China de 1975 disponía que “el Partido Comunista de China es el núcleo dirigente de todo el pueblo chino...” (**artículo 2**), lo que conllevaba, entre otras cosas, su carácter dirigente de las Fuerzas Armadas (**artículo 15**) y de la Asamblea Nacional Popular (**artículo 16**); la Constitución de 1982, reformada en 1988 y 1993, se refiere en el Preámbulo al papel dirigente del Partido Comunista en la articulación del actual Estado, aunque se suprimen las anteriores declaraciones, recogidas en el articulado, respecto a su protagonismo en las principales instituciones del Estado; incluso se atisba un reconocimiento mínimo de libertad asociativa: así, el **artículo 5** establece el sometimiento a la Constitución y a las leyes de “todo partido político y organización social.”

En Cuba, el Partido Comunista “es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.” (**artículo 5** de la Constitución de 1976, reformada en 1992).

<sup>79</sup>. Así, en Italia el Gran Consejo del Fascismo, que ya existía como órgano supremo del partido nacional fascista, se convierte por la Ley de 9 de diciembre de 1928 en órgano constitucional del Estado, es decir, que sus actos no representan, como antes, la norma obligatoria para el partido nacional fascista, sino que constituyen también la norma que regula el funcionamiento de los órganos del Estado. El **artículo 1** de la citada Ley de 1928 proclama que “el Gran Consejo del Fascismo es el órgano supremo, que coordina e integra toda la actividad del régimen salido de la Revolución de Octubre de 1922.”, y el **artículo 12** establece que “debe ser oído el parecer del Gran Consejo en todas cuantas cuestiones tengan carácter constitucional”. En nuestro país, el Decreto de 31 de julio de 1939 establece en su **artículo 1** que “Falange Española Tradicionalista y de las JONS es el Movimiento Militante, inspirador y base del Estado español.”

En un sentido similar, el **artículo 6** de la Constitución de la Unión Soviética de 1977 proclamaba

precisión, el Estado se “incorpora” al partido. El “aparato” organizativo del Partido se convierte en la columna vertebral del “Estado-aparato”, y sus militantes son la cantera de la que se nutren los principales núcleos del organigrama estatal. No hay un solapamiento absoluto del Partido sobre el Estado pero sí de los resortes fundamentales de este último, de aquéllos cuyo control y mantenimiento es necesario para asegurar que las decisiones tomadas por los órganos de dirección del Partido serán asumidas de forma disciplinada por las instancias de dirección del Estado.

A diferencia de lo que sucedía con el Estado liberal, que se fundamentaba en la no-identidad, en la separación Estado-sociedad, ahora precisamente lo que se busca es esa identificación del Estado con la sociedad a través de la vanguardia dirigente de esta última: el Partido único, que será el que permita la fusión de aquellos ámbitos que eran en un principio compartimentos estancos.

Como es sabido, una de las características esenciales de la concepción totalitaria del Estado es la búsqueda de la identidad entre gobernantes y gobernados, de la coincidencia entre los intereses del pueblo y los intereses del Estado, y eso sólo se logra entendiendo la democracia, no como expresión del pluralismo y la discusión, sino como el imperio de la unanimidad, de la homogeneidad del pueblo; sólo cuando se consigue esta homogeneidad popular existe un auténtico Estado y una verdadera democracia.

---

que “la fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales es el Partido Comunista de la Unión Soviética. El PCUS existe para el pueblo y sirve al pueblo.”; y el **artículo 16** de la Constitución de la República Popular China de 1975 declaraba que “la Asamblea Popular Nacional es el órgano supremo del poder del Estado bajo la dirección del Partido Comunista de China”. En el vigente **artículo 57** de la Constitución de 1982 se ha suprimido la referencia al carácter dirigente del Partido Comunista de China respecto de la Asamblea Popular Nacional.

La consecuencia lógica de esta construcción teórico-constitucional es la negación del sistema representativo tal y como era concebido en los Estados de corte liberal porque, como sostiene **Carl Schmitt**, si se pretende llevar la identidad democrática adelante, ninguna institución constitucional puede oponerse a la incuestionable voluntad del pueblo, expresada de cualquier forma. Contra esa voluntad, una institución de diputados independientes, basada en la discusión, no halla ninguna justificación de su existencia, y menos aún si tenemos en cuenta que la fe en la discusión es de origen liberal, y no democrático.

A juicio de este autor, la representación y el sistema electoral rompen la relación entre el votante y su representante. Además, argumenta que la verdadera actividad parlamentaria no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (y ni siquiera necesariamente en comisiones parlamentarias), tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios o, incluso, en comisiones no parlamentarias; todo estos factores conducen a la supresión de todo tipo de responsabilidades ante el pueblo, con lo que el sistema parlamentario resulta ser una mera fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos<sup>80</sup>.

Para evitar esta degeneración del sistema democrático se propugna la ruptura con ese parlamentarismo disgregador y la búsqueda de la identidad, porque todos los argumentos democráticos se basan en una serie de identidades. Forman parte de esta serie

---

<sup>80</sup>. **Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus**, Duncker & Humblot, Berlín, 1991, siebente Auflage, págs. 21 y sigs.; Ulrich SCHEUNER critica la metodología de Schmitt por ligar una idea fundamental del Estado a los conceptos derivados de un determinado período histórico, otorgándole así a éste una fuerza normativa; véase “Das repräsentative Prinzip”, en **Festschrift für Hans Huber**, 1961, págs. 222 y sigs.; en general, para una visión crítica de la llamada “democracia de identidad”, véase Martin KRIELE: **Ob. cit.**, págs. 165 y sigs., y 240 y sigs.

la identidad entre gobernantes y gobernados, dominadores y dominados, la identidad entre el pueblo y su representación en el Parlamento, la identidad entre el Estado y el pueblo que vota, la identidad entre el Estado y la ley y, finalmente, la identidad entre lo cuantitativo (mayoría numérica o unanimidad) y lo cualitativo (lo justo de la ley)<sup>81</sup>.

El Partido único es la fuente de la que emana el “indirizzo politico”, concepto que, precisamente por eso, surge en los sistemas totalitarios. Dicho partido es el único autor y el exclusivo intérprete de lo que será la orientación política del Estado, sin limitaciones temporales, formales ni sustantivas, a diferencia de que lo sucede en un Estado democrático, en el que aquella función se atribuye, con carácter temporal y sujetándola a diversos límites, a la formación política que ha obtenido el respaldo mayoritario de la sociedad, del cuerpo electoral en términos jurídicos.

Se pone de manifiesto así que los Estados de Partido único son, en la mayoría de los casos, auténticos Estados-partido, o quizás sería mejor decir partidos-Estado, puesto que la dirección efectiva del Estado recae en la práctica y, a veces, también en la teoría constitucional en los órganos del partido, y el Estado no hace sino proporcionarle un ropaje jurídico legitimador. El Partido único es, de hecho, y a veces de derecho, el poder constituyente del Estado y la suerte de éste aparece ligada con carácter indisoluble al futuro del partido, de manera que la desaparición de uno conlleva de forma casi inexorable la del otro, como la historia se ha encargado de poner de manifiesto en diversas ocasiones a lo largo del presente siglo, si bien es verdad que no siempre se produce una extinción total del partido único, como ha sucedido en los recientes procesos de transición política

---

<sup>81</sup>. Cfr. Carl SCHMITT: **Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus...**, pág. 35.

desarrollados en los países del centro y este de Europa<sup>82</sup>.

El Partido único funda y fundamenta al Estado, y luego forma y define lo que es la voluntad general mediante la creación y aplicación de las normas, sin limitaciones derivadas de la existencia de otras formaciones políticas que, a diferencia de lo que ocurre en un sistema de gobierno de la mayoría, puedan sucederle en la dirección de los órganos del Estado. Y es que la unanimidad, por definición, excluye la mayoría y, por tanto, la existencia de minorías circunstanciales; en última instancia, de la minoría en sí<sup>83</sup>.

En realidad, aquí no hay “orientación política” en sentido estricto, sino revelación anticipada de la “verdad política” a cargo del Partido único. Lo que pudiera constituir una opción alternativa no es considerada como tal sino como una “des-orientación” respecto a la única decisión política correcta, la tomada por los órganos de dirección del Partido. Cualquier discrepancia ha de ser considerada como una disidencia, como una desviación, y por tanto debe ser condenada y perseguida como herejía. No hay adversarios políticos capaces de ofrecer una alternativa política digna de tal consideración, sino enemigos del sistema que, como tales, deben ser reprimidos; conclusión similar, por cierto, a la propia del pensamiento de **Rousseau**.

---

<sup>82</sup> Sobre el proceso de reformas en los países del Este de Europa y la transición a un sistema democrático, véase el libro colectivo **Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental**, (director: Carlos Flores Juberías), Centro de Estudios Constitucionales/Institució Valenciana D'Estudis i Investigació, Madrid y Valencia, 1997.

<sup>83</sup>. Véase al respecto el estudio de Marino BON VALSASSINA: “Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello stato contemporaneo”, **Rivista trimestrale di Diritto Pubblico**, 1957, págs. 531 y sigs.

Para concluir, y como resulta fácilmente comprensible, la “incorporación constitucional” de los partidos que se produce en los Estados totalitarios no es ni mucho menos la misma ni con las mismas consecuencias que la que tendrá lugar en los Estados democráticos, pues en estos Estados -como ya se verá- si bien se atribuye a los partidos -y aquí ya cabe utilizar el plural- el cumplimiento de unas determinadas funciones constitucionales, no se identifica al Estado con un partido determinado, ni aquéllos tienen el aval constitucional para suplantar la toma de decisiones de los órganos constitucionales del Estado. En todo caso, es en los Estados de Partido único donde, por vez primera, se atribuye a los partidos -al “Partido”, para ser más precisos- el cumplimiento de una serie de funciones públicas de la máxima relevancia.

Si bien es cierto, como acabamos de mencionar, que en el Estado constitucional-democrático los partidos políticos, en cuanto asociaciones privadas a las que se encomienda como entidades instrumentales el cumplimiento de una serie de funciones de naturaleza pública, carecen de respaldo constitucional para predeterminar la voluntad del Estado y protagonizar el ejercicio de las funciones constitucionales, también lo es que en la práctica política y al amparo y cobertura de diferentes disposiciones de rango “infraconstitucional” (en especial, pero no sólo, las normas reguladoras de los mecanismos de participación popular en los asuntos públicos, y las de organización y funcionamiento de las instancias representativas) se han convertido, como tendremos ocasión de ver con detalle en lo que constituye el objeto central de análisis de este trabajo, en instancias que prefiguran las decisiones que se convertirán en voluntad de los órganos de dirección política del Estado merced a la fiel representación “teatralizada” que de esa voluntad

preexistente llevan a cabo los parlamentarios elegidos por los ciudadanos para hacer presente la voluntad estatal.

#### **1.4.- La representación en los Estados democráticos: la legitimación a través del pluralismo político y la participación de los ciudadanos.**

La democratización del Estado liberal se inicia con la progresiva extensión del sufragio y el reconocimiento del voto como una forma de participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder del Estado. La culminación de este proceso se produce cuando se institucionalizan como principios fundamentales por los que se ha de regir su desarrollo la libertad de los ciudadanos y, en especial, la igualdad de los mismos y el respeto al pluralismo político y social<sup>84</sup>.

El procedimiento mediante el que se elige a los representantes y la ampliación del espectro sociopolítico en el que se lleva a cabo su reclutamiento, otorgan una nueva legitimidad a la función representativa al articularse el propio sistema de selección de los representantes como una forma mediante la que se propicia la intervención de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticamente relevantes dentro del Estado<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup>. Martin KRIELE explica esta evolución a partir del traspaso de la idea del proceso judicial al proceso político de legislación [*ob. cit.*, págs. 106 y sigs.], lo que ya estaba presente en el pensamiento de Jeremy BENTHAM cuando afirmaba que “votar, en pro o en contra, es declarar, es ejercer las funciones de juez; y el hablar, en pro o en contra, es alegar, es ejercer el oficio de abogado”; cfr. sus **Tácticas parlamentarias**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 187.

Sobre la función legitimadora del procedimiento legislativo como “mediación”, véase Ignacio de OTTO Y PARDO: “La función política de la legislación”, en **Parlamento y sociedad civil (simposium)**, (coordinación a cargo de Miguel Ángel Aparicio), Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, págs. 49 y sigs.

<sup>85</sup>, Sobre las transformaciones que experimenta el contenido de la representación política con el tránsito del Estado liberal a un sistema democrático, véase Ángel GARRORENA MORALES: **Representación política y Constitución democrática**,..., págs. 57 y sigs.

Como explica **Niklas Luhmann**, mediante la universalización del acceso al papel de elector, la igualdad de valor de todos los votos y el carácter secreto del sufragio se asegura la autonomía del proceso político respecto a otros procesos que se desarrollan dentro del sistema social, autonomía que resulta fundamental para “la legitimación mediante procedimientos” y la consiguiente reducción de la complejidad social<sup>86</sup>.

La participación libre, plural e igual de los ciudadanos es, por tanto, un elemento fundamentador, nuclear, del nuevo sistema representativo, en el que el sufragio deja de ser una mera función asignada por el ordenamiento estatal a los ciudadanos y adquiere la dimensión de auténtico derecho, para cuyo ejercicio cobran un papel esencial los partidos políticos como instrumentos que hacen posible la concurrencia de los ciudadanos a los procesos electorales, tanto en su calidad de aspirantes al ejercicio de las funciones representativas como en la de participantes en la selección de los titulares de dichas funciones<sup>87</sup>. En pocas palabras, los partidos desempeñan un “papel esencial para el

---

<sup>86</sup>. **Legitimation durch Verfahren**,..., págs. 73 y sigs., y 159 y sigs. En esta misma obra se analiza el concepto clásico de “procedimiento” y se explica la imposibilidad de una teoría unitaria; cada procedimiento se diferencia como sistema operativo particular mediante específicas normas organizativas y procedimentales; véanse las págs. 11 y sigs., y 119 y sigs.

<sup>87</sup>. Sobre el papel del sistema de partidos como elemento nuclear para la participación popular en un sistema democrático representativo, véanse los estudios de Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”,..., págs. 199 y sigs.; Ricardo Luis CHUECA RODRÍGUEZ : “Sobre la irreductible dificultad de la representación política”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 21, 1987, págs. 177 y sigs.; y “La representación como posibilidad en el Estado de partidos (mandato libre vs. mandato de partido)”, **Revista de Derecho Político**, nº 27-28, 1988, págs. 23 y sigs.; Roberto Luis BLANCO VALDÉS: **Los partidos políticos**, Tecnos, Madrid, 1990; Antonio TORRES DEL MORAL: “El Estado español de partidos”, **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 8, 1981, págs. 99 y sigs.; José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: “Democracia de partidos «versus» Estado de partidos”, en **Derecho de partidos**, (coordinador José Juan González Encinar), Espasa Calpe, Madrid, 1992, págs. 17 y sigs.; José Antonio PORTERO MOLINA: “Elecciones, partidos y representación política”, en **Derecho de partidos**,..., págs. 133 y sigs.

mantenimiento del pluralismo y el buen funcionamiento de la democracia”<sup>88</sup>.

La extensión del sufragio activo y pasivo determina que la organización de los partidos y su funcionamiento se proyecte a la sociedad; ya no es suficiente una estructura parlamentaria, sino que el reclutamiento de candidatos y electores exige un tipo de organización insertada en el medio social, con capacidad para percibir las demandas de éste y ofrecer propuestas que las satisfagan.

Cuando llega a su término el proceso de democratización del parlamentarismo el principio de libertad resulta completado por el principio de igualdad<sup>89</sup>; es decir, con la introducción del sufragio universal, el desarrollo del sistema de partidos, la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones políticas,... Si estos factores inciden de manera real en esa transformación ello se debe, en realidad, a un cambio radical en la forma de concebir la libertad, no a una mera evolución de la misma del Estado liberal al democrático porque “aunque ambos tienen como preocupación fundamental la libertad, no se puede sostener que se trata sólo de dos perspectivas distintas, negativa y positiva, de una misma idea de libertad. Una y otra enfocan objetos diferentes: la primera, el individuo y su libertad; la segunda, la sociedad y su libertad, la de todos y cada uno de sus miembros. El liberalismo busca la protección de la libertad individual e instrumenta la libertad de participación como medio de asegurarla. La democracia busca la libertad de todos, por lo que convierte la libertad de participación en la máxima libertad del ciudadano. La igualdad

---

<sup>88</sup>. Véanse, entre otras, las **SSTEDH de 30 de enero de 1998**, “Caso del Partido Comunista Unificado de Turquía y Otros contra Turquía”, apartados 25 y 43, y **de 10 de julio de 1998**, “Caso Sidiropoulos y Otros contra Grecia”.

<sup>89</sup>. Sobre el papel central de la igualdad y la libertad dentro de los sistemas democráticos, véase Gurutz JÁUREGUI: **La democracia en la encrucijada**, Anagrama, Barcelona, 1994.

constituye también objeto de la democracia, pero en cuanto cualidad inherente a su concepto de libertad”<sup>90</sup>.

Con el desarrollo del proceso democratizador adquiere un nuevo significado la relación entre mayoría y minoría presente ya en el Estado liberal, pues ahora se constituye en un elemento estructural del sistema la existencia de un amplio espectro de alternativas, en el que a su vez se pueden encontrar decisiones que satisfagan a los diferentes intereses, de forma que se pueda mantener e, incluso, incrementar merced al consenso el apoyo al sistema político<sup>91</sup>. Esta diversidad de proyectos de acción política es imprescindible para que se pueda hablar de “pluralismo” y, en consecuencia, de la posibilidad de expresión de las opciones políticas minoritarias, verdadero “banco de pruebas” del carácter democrático del sistema. En este orden de cosas el papel de los partidos es esencial, pues repercuten “no solamente en las instituciones políticas sino también, gracias a los medios de comunicación, en todos los niveles de la vida en sociedad, [con lo que] aportan una contribución irremplazable al debate político, que se encuentra en el corazón mismo de la noción de sociedad democrática”<sup>92</sup>.

La regla de la mayoría se sustenta ahora a partir de la garantía del máximo pluralismo político y del adecuado reflejo de este pluralismo en las instituciones

---

<sup>90</sup>. Así, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Elecciones y Estado democrático de Derecho”, en **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 32, 1991, pág. 123. Sobre la relación entre soberanía y democracia, véase el trabajo de este mismo autor “La soberanía borrosa: la democracia”, en **Fundamentos. Cuadernos monográficos...**, págs. 423 y sigs.

<sup>91</sup>. LUHMANN: *ibidem*, págs. 181 y 182.

<sup>92</sup>. **SSTEDH de 8 de julio de 1986 y de 23 de abril de 1992**, “Caso Lingens contra Austria”, párrafo 26, apartado 42, y “Castells contra España”, párrafo 23, apartado 43, respectivamente.

parlamentarias, que han de hacer posible la existencia de una representatividad democrática<sup>93</sup>. En otras palabras, la representación debe ser representativa y no sustitutiva, y para ello es necesario el establecimiento de una fórmula electoral de asignación proporcional de escaños, como elemento imprescindible para dotar de verdadero pluralismo a un sistema político, pues permite que cada opción política tenga una presencia en las instancias de decisión ajustada al respaldo electoral obtenido y, en consecuencia, a su implantación social. De esta manera se concede carta de naturaleza jurídica a la expresión del pluralismo presente en la sociedad, se garantiza la presencia parlamentaria de la minoría en el proceso de adopción de decisiones, estructurado así de acuerdo con los principios de contradicción y transparencia, y resulta justificado que la decisión final con la que concluye el procedimiento sea a su vez expresión de la voluntad de la mayoría parlamentaria.

El principio democrático que informa la organización del Estado fundamenta así la subordinación de la ley -norma suprema del ordenamiento liberal como consecuencia de la posición de primacía que ocupaba el legislador<sup>94</sup>-, a la Constitución, y explica el modo concreto en que esa subordinación se hace efectiva: la concepción moderna de la

---

<sup>93</sup>. Sobre el “principio de mayoría” como mecanismo de adopción de decisiones en sede parlamentaria véanse las reflexiones, ya clásicas, de Hans Kelsen en **Esencia y valor de la democracia** (traducción de la segunda edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra), Editora Nacional, México, 1974; págs. 81 y sigs.; en nuestra doctrina, Francisco RUBIO LLORENTE: “Minorías y mayorías en el poder constituyente”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 135 y sigs.; sobre la fundamentación de este principio, Ricardo Luis CHUECA RODRÍGUEZ: **La regla y el principio de la mayoría**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993; sobre la relación entre mayoría y minoría y el carácter esencial de esta última para la democracia, véase Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La soberanía borrosa: la democracia”, **ob. cit.**, págs. 431 y sigs.

<sup>94</sup>. Véase sobre esta cuestión, Roberto Luis BLANCO VALDÉS: **El valor de la Constitución**,..., págs. 214 y sigs.

democracia presupone el sometimiento del legislador -expresión de la voluntad popular mayoritaria- a límites que aseguren los derechos de las minorías y la subsistencia, por tanto, del pluralismo. Además, la subordinación de la ley a la Constitución como expresión del principio democrático y como mecanismo para garantizar los derechos de la minoría sirve también para explicar y fundamentar la existencia del control de constitucionalidad de las leyes, difícilmente justificable si la ley, como sucedía en el Estado liberal, manifestase la voluntad soberana<sup>95</sup>.

En definitiva, democracia, representación y partidos políticos son fenómenos que se condicionan recíprocamente, puesto que la progresiva democratización del Estado conduce a una nueva configuración del instituto de la representación, en la que jugarán un papel esencial los partidos políticos. Sin la democratización del Estado y la ampliación del sufragio los partidos políticos no hubieran experimentado un desarrollo tan importante ni estarían en condiciones de ejercer las funciones de relevancia pública que desempeñan; sin la existencia de una pluralidad de partidos políticos la representación no podría articularse como un medio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del Estado democrático; sin la garantía del pluralismo político y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos el Estado no sería auténticamente democrático.

---

<sup>95</sup>. Así, Ignacio de OTTO Y PARDO: **Derecho Constitucional. Sistema de fuentes**, Ariel, Barcelona, 1987, págs. 140 y sigs.

**PARTE II**

**LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA EXPRESIÓN DE LA  
REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA DE LA SOCIEDAD**

Parte II: Los partidos políticos y la expresión de la representatividad política de la sociedad

Una vez que se ha concretado la ubicación constitucional de los partidos políticos en los Estados democráticos, es necesario ocuparse de la relación que han de guardar con el sistema social, en tanto instrumentos que han de facilitar la participación de este último en la organización estatal. A este cometido se destina esta **Parte**, en la que se hará referencia a los medios puestos por el Estado para que los partidos puedan desempeñar su cometido de manera efectiva, en particular a través del otorgamiento de un acusado protagonismo a lo largo de los aspectos más relevantes del proceso electoral.

La atribución a las formaciones políticas de un posición jurídica ventajosa para que expresen el pluralismo y cumplan con eficacia la transmisión de las informaciones políticamente relevantes desde el ámbito de la sociedad al del Estado presupone que la organización y el funcionamiento efectivos de los partidos sean coherentes con dicha misión, pues el desconocimiento práctico de estos requisitos constituiría una auténtica distorsión no sólo del propio sistema de partidos sino, sobre todo, del pluralismo y del principio de participación como elementos fundamentales de legitimación de todo el orden democrático.

## CAPÍTULO I

### LA DEMOCRACIA COMO UN PROCESO PLURAL DE PARTICIPACIÓN

#### POLÍTICA DE LA SOCIEDAD EN EL ESTADO

##### *§ 2. Participación política, representación y representatividad en el Estado democrático.*

La garantía de la participación de los ciudadanos en determinados ámbitos de la organización estatal constituye el procedimiento mediante el que se expresa el pluralismo existente en la sociedad y se interviene en el ejercicio efectivo del poder soberano<sup>96</sup>. Sin el reconocimiento y tutela de la participación no hay democracia porque aquélla es un fundamento funcional de la democracia por antonomasia; participación y conformación del *status* político representan las garantías constitutivas de la función del orden democrático<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup>. Sobre el derecho de participación política, véanse, en nuestra doctrina, Miguel SÁNCHEZ MORÓN: “El principio de participación en la Constitución española”, en **Revista de Administración Pública**, n° 89, 1979, págs. 171 y sigs.; MONOGRÁFICO: “Partidos políticos y participación política en España”, **Revista de Estudios Políticos**, n° 23, 1981; MONOGRÁFICO, **La participación**, Anuari de la Facultat de Dret, Lleida, 1985; Manuel RAMÍREZ: **La participación política**, Tecnos, Madrid, 1985; Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, en **ob. cit.**,..., págs. 199 y sigs.; Paloma BIGLINO CAMPOS: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23”, en **Revista Jurídica de Castilla-La Mancha**, n° 3-4, 1988, págs. 593 y sigs.; MONOGRÁFICO: **Los derechos fundamentales y las libertades públicas: XIII Jornadas de Estudio**, Ministerio de Justicia, 1993.

<sup>97</sup>. Véase Hans-Peter SCHNEIDER: “Eigenart und Funktionen der Grundrechte im demokratischen Verfassungsstaat”, en **Grundrechte als Fundament der Demokratie** (Hrsg. von Joachim Perels), Suhrkamp, Frankfurt, 1979, págs. 28 y sigs.; (hay traducción española recogida en la obra **Democracia y Constitución**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 140 y sigs.).

Nuestro Tribunal Constitucional configura la participación “como un elemento básico de todo el sistema constitucional” (STC 26/1990, de 19 de febrero, fj. 6º), que “es la forma de ejercitar la soberanía que... reside en el pueblo español.” (STC 51/1984, de 25 de abril, fj. 2º). En este mismo sentido se manifiesta la STC 71/1989, de 20 de abril, fj. 3º. En fechas recientes se ha incidido en la importancia que el “fenómeno participativo... ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente...” (STC 119/1995, de 17 de julio, fj. 4º).

El Tribunal Supremo, por su parte, se refiere “a la ostentación de la representación popular como forma de participación política” (STS de 23 de mayo de 1984), y al desempeño de los cargos públicos como “reflejo del Estado democrático en el que -artículo 1.2- la soberanía reside en el pueblo español del

Como se ha dicho con acierto, la exigencia no es tanto que la decisión la adopten todos (democracia plebiscitaria), como que todos puedan participar (democracia deliberativa)<sup>98</sup>.

La participación, como elemento esencial de legitimación democrática del sistema, puede organizarse de diferentes formas, siendo las principales la intervención directa de los ciudadanos en la adopción de las decisiones y su actuación a través de representantes. La organización de estas formas de participación debe garantizar la realización del principio democrático, por lo que la opción en favor de una u otra ha de responder al objetivo ínsito en ese principio, lo que en unos casos demandará la intervención directa de los ciudadanos y en otros se articulará a través de los representantes<sup>99</sup>.

La progresiva complejidad social y política que caracteriza a los Estados modernos ha hecho aconsejable la atribución de un mayor protagonismo cuantitativo a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de representantes, lo que no puede conducir a una absoluta postergación de la toma directa de decisiones por quienes han de ser sus destinatarios. En este sentido, no cabe hablar de “democracia directa” frente a “democracia representativa”, sino, más correctamente, de “democracia participativa”, valga la redundancia, que a su vez puede ejercerse bien de forma directa o bien por medio

---

que emanan todos los poderes del Estado.” (STS de 14 de diciembre de 1988).

<sup>98</sup>. Así, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La soberanía borrosa: la democracia”, *ob. cit.*, pág. 450.

<sup>99</sup>. En palabras de MACPHERSON, “la combinación de un mecanismo democrático directo/indirecto piramidal con la continuación del sistema de partidos parece fundamental. El sistema piramidal es lo único que permitirá incorporar una democracia directa en una estructura nacional de gobierno, y hace falta una medida importante de democracia directa para llegar a algo que se pueda calificar de democracia participativa. Al mismo tiempo, debe suponerse que existen partidos políticos competitivos, partidos cuyas reivindicaciones no se puedan aplastar sin incurrir en incoherencia con lo que cabe calificar de democracia liberal.”; *ibidem*, pág. 135.

de representantes<sup>100</sup>.

En cualquiera de los dos casos, pero, sobre todo, en la “democracia representativa”, los partidos políticos desempeñan un papel importante pues son entidades encargadas de expresar el pluralismo existente en la sociedad, pero su intervención no debe implicar la desvirtuación de la participación directa de los electores en aquellas decisiones que, por su trascendencia constitucional, demanden, como exigencia del propio principio democrático, el pronunciamiento inmediato de los ciudadanos.

En estos supuestos debe permitirse que el ciudadano participe de manera activa en la formulación de propuestas y no sólo en la toma de decisiones. La democracia directa no consiste exclusivamente en la ratificación de resoluciones adoptadas de antemano por los partidos políticos y formalizadas por las instituciones estatales; no es sólo una fórmula para comprobar la fiabilidad de la representación, de la representatividad de los órganos de esta naturaleza, sino que es también un procedimiento alternativo de participación ciudadana que proporciona una vía directa para la comunicación entre el Estado y el medio social. En este segundo caso, además de servir al flujo de informaciones políticas entre la sociedad y el entramado estatal, actúa también como un mecanismo de verificación de la fiabilidad que ofrece el cauce participativo que proporcionan los partidos políticos y la representatividad de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.

El problema para la democracia directa, sobre el que volveremos en el epígrafe siguiente, comienza cuando se reduce a la primera manifestación, es decir, cuando se

---

<sup>100</sup>. Sobre la posibilidad de llevar a cabo estas distinciones, véase Alessandro PIZZORUSSO: **Lezioni di diritto costituzionale**, (seconda edizione), Il foro italiano, Roma, 1981, págs. 95 y sigs.; y Costantino MORTATI: **Istituzioni di diritto pubblico**, (decima edizione), Cedam, Padova, 1991, págs. 425 y sigs.

articula únicamente como una forma de ratificación de decisiones, quedando desnaturalizada su segunda virtualidad como consecuencia de la omnipresencia de los partidos en la manifestación última de cualquier participación social.

En definitiva, la exigencia de una óptima participación y, con ello, de una legitimación adecuada del proceso político no es, obviamente, sólo una cuestión de *cantidad*, es decir, de la mayor participación posible, sino también de *calidad*, es decir, de la mejor participación posible del conjunto de los ciudadanos de una comunidad, lo que supone el reconocimiento del carácter principal y no subordinado de la democracia directa<sup>101</sup>.

Volviendo al sistema de participación en los asuntos públicos a través de representantes, la necesidad, consustancial a un sistema democrático, de que los elegidos respondan a lo elegido por los ciudadanos se puede articular jurídicamente mediante el reconocimiento del significado normativo de la adscripción política de esos representantes, es decir, a través del otorgamiento de una determinada estructuración jurídica a los órganos del Estado en los que aquellos representantes se integran de forma que se otorgue así efectividad a la voluntad manifestada por los ciudadanos<sup>102</sup>, de modo, en definitiva, que la representación política exprese una representatividad democrática.

El proceso de legitimación democrática de la representación se inicia con el carácter

---

<sup>101</sup>. Véase, en este sentido, Werner MAIHOFER: "Principios de una democracia en libertad", en **Manual de Derecho Constitucional**, (edición y traducción de Antonio López Pina), IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 266 y sigs.

<sup>102</sup>. Sobre la posibilidad de concebir jurídicamente la relación representativa, véase, en nuestra doctrina, Ramón PUNSET BLANCO: "La estructura bicameral de las Cortes Generales", en **Las Cortes Generales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, págs. 15 y sigs.

participativo que reviste el procedimiento de elección de los representantes, por el que se selecciona a quienes van a ser los titulares de unos cargos a los que pueden acceder, con los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, todos los ciudadanos<sup>103</sup>. Además, ese proceso se cierra con la exigencia de que los representantes, en el proceso de adopción de decisiones, otorguen efectividad a la voluntad expresada por los ciudadanos, posibilitando así la expresión de la representatividad, lo que es tanto como lograr que las organizaciones políticas representativas estén dotadas de representatividad.

La representación ha adquirido legitimidad democrática en el Estado moderno como un procedimiento de participación popular en la formación de la voluntad del Estado a través de representantes elegidos de modo libre e igual por los ciudadanos, como un sistema que hace posible que la representatividad que se pretende realizar pueda ser el contenido de la representación<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup>. Sobre la consideración de la participación en el proceso electoral como un instrumento de legitimación popular del poder estatal y como materialización del principio democrático, véase Astrid EPINEY: “Der status activus des citoyen”, *Der Staat*, 34. Band, 1995, Heft 4, págs. 557 y sigs. Sobre los derechos de participación política reconocidos en nuestro ordenamiento a los extranjeros residentes en España, véase el estudio de Marcos Francisco MASSÓ GARROTE: **Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas**, Colex, Madrid, 1997.; sobre la necesidad de extender “los fragmentos de soberanía a todos los residentes, sean nacionales o extranjeros”, véase Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La soberanía borrosa: la democracia”, *ob. cit.*, pág. 450.

<sup>104</sup>. Sobre la incardinación del concepto de representación política en nuestro Estado democrático, véanse los estudios de Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *ob. cit.*,..., págs. 199 y sigs.; Ricardo Luis CHUECA RODRÍGUEZ: “Sobre la irreductible dificultad de la representación política”, *ob. cit.*,..., págs. 177 y sigs.; “La representación como posibilidad en el Estado de partidos (mandato libre vs. mandato de partido)”, *ob. cit.*,..., págs. 23 y sigs.; “Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 38, 1993, págs. 393 y sigs.; Ángel GARRORENA MORALES: **Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)**,..., Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: **El mandato parlamentario**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; Francisco RUBIO LLORENTE: “El Parlamento y la representación política”, en *La forma del poder*,..., págs. 221 y sigs.; Antonio J. PORRAS NADALES (editor): **El debate sobre la crisis de la representación política**, Tecnos, Madrid, 1996; Antonio TORRES DEL MORAL: “Ley electoral y representación”, en *El Parlamento a debate*,..., págs. 15 y sigs..

Por su parte, la representatividad alcanza su consolidación democrática asegurando que se puedan expresar en condiciones de igualdad de oportunidades las distintas concepciones, presentes entre el electorado, de lo que puede ser la voluntad del Estado; en definitiva, mediante la garantía de la expresión del pluralismo político existente en la sociedad. En otras palabras, con el reconocimiento de una representatividad de origen democrático se excluye que pueda expresarse únicamente una determinada opción política o socioeconómica, que esta sea la única susceptible de llegar a convertirse, merced a los mecanismos representativos, en voluntad del Estado, tal y como sucedía, por ejemplo, durante la vigencia del llamado “sufragio censitario”.

En este procedimiento de articulación democrática de la representatividad cobran un papel esencial los partidos políticos, en tanto entidades que sirven de cauce de expresión a los diversos sectores del electorado y de traslación de esa voluntad a las instituciones estatales que han de otorgarle virtualidad jurídica.

Desde esta perspectiva, los partidos serían instrumentos fundamentales para la realización, no de la representación, sino de la representatividad. Por tanto, su organización y funcionamiento debe encaminarse a una óptima realización democrática de la representatividad, pero sin que ello suponga distorsionar el sistema de representación democrática. Por estos motivos es necesario deslindar la actuación de los partidos al servicio de la sociedad de su participación en el seno del Estado, lo que justifica un tratamiento diferente en uno y otro ámbito, y que su intervención tenga que ajustarse en cada caso a principios no necesariamente coincidentes.

Para la realización de la participación democrática a través de representantes resulta imprescindible un desarrollo eficaz del principio de concurrencia entre las diferentes

formaciones políticas. El respeto a este postulado se verá afectado en la medida en que jurídicamente se establezcan desigualdades en esa concurrencia, bien entre los propios partidos, o entre éstos y las demás entidades que han de participar en la formación de la voluntad popular.

La juridificación del protagonismo de los partidos en el medio social es, pues, coherente con el principio que otorga autonomía a un sistema democrático cuando hace posible la expresión del pluralismo presente en la sociedad y lo traslada a los órganos representativos del Estado, en los que la representatividad debe venir expresada por la propia composición de las Cámaras Parlamentarias, lo que se ha pretendido articular a través de una fórmula electoral de asignación proporcional de escaños.

Una vez que eso se ha conseguido, parece lógico que sean los Grupos Parlamentarios los que a su vez condicionen, merced a la representatividad que expresan, la distribución de los escaños en los órganos de gobierno y decisión de las Cámaras. Por este motivo la integración de los representantes en los Grupos Parlamentarios es un mecanismo de racionalidad democrática, no exclusivamente funcional, y eso explica el protagonismo que tales Grupos desempeñan en la vida de las Cámaras. Pero la actuación jurídica de los Grupos y, ocasionalmente, de los propios partidos en el seno del Estado ha de ajustarse al conjunto de principios que disciplinan la estructura estatal, con lo que no se trata sólo de que den efectividad a la participación social, al principio democrático, sino de que este principio se realice solo en los ámbitos que le son propios, sin distorsionar así la vigencia y eficacia de los restantes principios estructurales del Estado (legalidad formal, separación de poderes,...).

**§ 3. ¿Son innecesarias las instituciones de democracia directa?**

De acuerdo con las tesis de **Gerhard Leibholz** la respuesta a esta cuestión tendría que ser afirmativa como consecuencia de la configuración de las elecciones parlamentarias como actos plebiscitarios, en el sentido de actos a través de los cuales se identificaría la voluntad expresada por la mayoría con la voluntad de la colectividad. Estaríamos, por tanto, ante una nueva configuración de la voluntad estatal, articulada no ya a partir del principio de representación sino del principio de identidad, que sería el elemento estructural esencial de los Estados democráticos del siglo XX. La existencia de este sistema plebiscitario haría innecesario, pues, el recurso a otras fórmulas de manifestación directa de la voluntad popular distintas a la expresada por los electores en los comicios. Los representantes elegidos en esos comicios y que forman parte de la mayoría política gubernamental lo serían, no del conjunto de los ciudadanos o de los integrantes del cuerpo electoral, sino de los electores que hubiesen respaldado a la opción que se ha convertido en mayoritaria. A la minoría política no le quedaría más remedio que esperar a un nuevo proceso electoral para convertirse en mayoría de gobierno<sup>105</sup>.

Dicho en otros términos, si fuesen ciertas las afirmaciones de **Leibholz**, las elecciones se habrían convertido en un mero sistema de ratificación periódica de la orientación política ofrecida por los partidos, destinado únicamente a constatar la fiabilidad política de las instituciones en las que están presentes esos partidos.

En realidad, llevadas estas ideas al extremo, la conclusión debiera ser, como ha

---

<sup>105</sup>. Véanse “Der Strukturwandel der modernen Demokratie”, págs. 105 y sigs., y “Zum Begriff und Wesen der Demokratie”, págs. 146 y sigs., ambos trabajos en **Strukturprobleme der modernen Demokratie**,...

dicho el profesor **Rubio Llorente**, que no sólo son innecesarias las instituciones de democracia directa, sino también el propio Parlamento. “Si la voluntad de la mayoría es, sin discusiones, la voluntad del pueblo y no necesita negociar o discutir con otras voluntades para llegar a formar la voluntad común, el Parlamento está pura y simplemente de sobra.”<sup>106</sup>.

Entendemos que no sólo siguen teniendo sentido las instituciones representativas, de las que nos ocuparemos más adelante, sino que también han de contar con un significado propio las instituciones de democracia directa, en las que nos centraremos en las líneas siguientes. Con carácter previo es necesario precisar, no obstante, que lo que aquí se defiende no coincide con la pretensión de otorgar eficacia jurídica a los instrumentos sociológicos y políticos de medición de las demandas sociales como formas de legitimación democrática directa del sistema<sup>107</sup>, favorecidos en la actualidad por los avances experimentados por las tecnologías de la comunicación<sup>108</sup>. Sin entrar ahora en un análisis detallado de estas propuestas, cabe poner en duda su verdadero sentido democrático dado su presumible carácter “censitario”, sus escasas garantías y, en general, los problemas de legitimidad que plantea lo que no es más que un “régimen de opinión

---

<sup>106</sup>. Cfr. “El Parlamento y la representación política”, en **La forma del poder...**, págs. 229 y sigs.; en particular, págs. 232 y 233.

<sup>107</sup>. Resulta sugerente la propuesta de James FISHKIN a propósito de las “encuestas de opinión deliberativa” (DOP), que proporcionan un modelo de lo que el electorado pensaría si pudiera estar inmerso en un proceso de deliberación intenso; cfr. su **Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática**, Ariel, Barcelona, 1995.

<sup>108</sup>. Véase sobre estas cuestiones Stefano RODOTÀ: **Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione**, Laterza, Roma-Bari, 1997.

pública”<sup>109</sup>.

Desde una perspectiva jurídica, el análisis de la virtualidad de la democracia directa en nuestro sistema democrático debe comenzar por el estudio de su configuración en la norma constitucional. En dicho texto, la ausencia de habilitación al cuerpo electoral para solicitar la convocatoria de un referéndum, prevista inicialmente en el Anteproyecto de Constitución<sup>110</sup>, junto con la exclusión del carácter legislativo o abrogativo de estas consultas, contemplado sin embargo en otros ordenamientos constitucionales<sup>111</sup>, impide

---

<sup>109</sup>. Para una análisis más pormenorizado y crítico de estas propuestas véase Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La soberanía borrosa: la democracia”, *ob. cit.*, págs. 444 y sigs.

<sup>110</sup>. El **artículo 85** del Anteproyecto de Constitución disponía que “1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores. 3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contarán en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado. 5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80.” Este texto, modificado parcialmente por la Ponencia constitucional, experimentó una completa transformación a su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en virtud de una enmienda «in voce» presentada por el diputado Solé Tura, de acuerdo con la cual “1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.” Esta es, en esencia, la redacción que acogerá el texto definitivo de nuestra norma fundamental; cfr. los **Trabajos Parlamentarios de la Constitución española**, Cortes Generales, Madrid, 1980; en especial, págs. 21, 554, 1308 y sigs., y 1818.

Veáanse los estudios de Enrique LINDE PANIAGUA Y Miguel HERRERO LERA: “El referéndum en la Constitución española de 1978”, **Boletín informativo del Departamento de Derecho Político**, UNED, nº 3, 1979, págs. 17 y sigs.; “Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum”, **Revista del Departamento de Derecho Político**, nº 6, 1980, págs. 83 y sigs.; y Pedro CRUZ VILLALÓN: “El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 13, 1980, págs. 145 y sigs.; Joan OLIVER ARAUJO: “El referéndum en el sistema constitucional español”, **Cuadernos de la Facultad de Derecho**, nº 15, 1986, Universitat de Les Illes Balears.

<sup>111</sup>. Cfr. los **artículos 27 y 47** de la Constitución irlandesa de 1937, y **120 y 121** de la Constitución suiza de 1874, reformada en 1985. En un ámbito más próximo, el **artículo 75** de la Constitución italiana de 1947 dispone que “Se convocará referéndum popular para decidir la derogación total o parcial de una ley o de un

que aquél pueda participar en cuanto tal en el desenvolvimiento del proceso consultivo, a diferencia de lo que sucede en aquellos sistemas jurídicos en los que se admite que la iniciativa pueda ser ejercida por un número determinado de electores, como ocurre en Italia, donde se concede a los promotores de un referéndum, considerados como un grupo único, la posibilidad de participar en la campaña de propaganda previa a la consulta popular (**artículo 52** de la Ley 352/1970, de 25 de mayo)<sup>112</sup>.

Por lo que respecta a las distintas modalidades de pronunciamientos populares directos previstas por el constituyente, tanto en los supuestos de referéndum en sentido estricto, por tratarse de la aprobación o modificación de una norma jurídica (modalidades contempladas en los **artículos 151.2.3º, 152.2, 167 y 168** de la Constitución), como en el caso de las consultas de naturaleza estrictamente política (supuesto al que se hace mención

---

acto con valor de ley, cuando lo requieran quinientos mil electores o cinco Consejos regionales... La propuesta sometida a referéndum será aprobada si en la votación ha participado la mayoría de los que tienen derecho a ello y se alcanza la mayoría de los votos válidamente expresados." Esta posibilidad confiere al cuerpo electoral una notable capacidad de *indirizzo politico*, como se ha demostrado gráficamente en las consultas populares sobre la derogación de la legislación electoral celebradas en el año 199 . Véanse sobre este particular, Fulco LANCHESTER: "L'innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra «stimolo» e «rottura», recogido en **I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione**, Bulzoni Editore, Roma, 1992, págs. 9 y sigs.; Agatino CARIOLA: **Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista**, Giuffrè, Milán, 1994, y Paola TACCHI: **La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?**, Giuffrè, Milán, 1996; sobre esta cuestión, en nuestra doctrina, Alejandro SÁIZ ARNÁIZ: "El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 36, 1992, págs. 191 y sigs.

<sup>112</sup>. La Corte constitucional italiana ha declarado que los firmantes de una solicitud de referéndum abrogativo son asimilables a un poder del Estado y, por tanto, están legitimados para plantear un conflicto de competencia de los previstos en el artículo 134 de la Constitución (Ordenanza nº 1 de 8-9 de enero de 1979). En la **Sentencia nº 69/1978**, de 22/23 de mayo, la Corte constitucional declara admisible el conflicto de atribuciones entre poderes del Estado promovido por un grupo de electores en número no inferior a 500.000, firmantes de una solicitud de referéndum abrogativo.

en el **artículo 92** del texto constitucional)<sup>113</sup>, el papel atribuido a los ciudadanos es claramente pasivo.

En particular, y por lo que se refiere a la consulta popular prevista en el **artículo 92**, la propuesta está reservada al Presidente del Gobierno -en el **artículo 85** del Anteproyecto de Constitución esta facultad se otorgaba al Gobierno, a cualquiera de las Cámaras de las Cortes Generales y a tres Asambleas de los denominados territorios autónomos-, y debe ser autorizada la consulta por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, que decide sobre esta cuestión luego de un debate en el Pleno de la Cámara ajustado a las normas previstas para los de totalidad (**artículo 161 RC**).

Por lo que hace referencia a la iniciativa legislativa popular, las previsiones constitucionales no han sido mucho más generosas<sup>114</sup>, pues a las restricciones de carácter general contenidas en el **artículo 87.3** del texto constitucional hay que añadir su exclusión en los procedimientos de reforma constitucional (**artículo 166**), siendo significativo el hecho de que no pueda ejercerse en “materias propias de Ley Orgánica”, con lo que se veda a esta institución el acceso a cuestiones directamente relacionadas con el desarrollo constitucional como los derechos fundamentales y las libertades públicas, los Estatutos de

---

<sup>113</sup>. Con carácter general, el **artículo 11.2** de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum establece que “las facultades atribuidas en dicho régimen [electoral general] a los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores se entenderán referidas a los Grupos políticos con representación parlamentaria o a los que hubieran obtenido, al menos, un 3 por 100 de los sufragios válidamente emitidos en el ámbito a que se refiera la consulta, en las últimas elecciones generales celebradas para el Congreso de los Diputados.”.

En lo que a la campaña se refiere, el **artículo 14.1** dispone que “sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos [en los medios de difusión de titularidad pública] los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales...”.

<sup>114</sup>. Véase, al respecto, Ramón PUNSET BLANCO: “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, en *Las Cortes Generales*,..., págs. 221 y sigs.

Autonomía y el régimen electoral general (**artículo 81**), además de todos aquellos ámbitos cuyo desarrollo exige, por mandato constitucional, la aprobación de una Ley Orgánica (Defensor del Pueblo, sucesión a la Jefatura del Estado,...).

Además, y como consecuencia de esta visión estrecha de la participación directa de los ciudadanos, se dificulta no sólo la intervención de los individuos en los asuntos del Estado, cosa obvia, sino que se impide también a las opciones minoritarias presentes en un momento determinado en nuestra sociedad la posibilidad de canalizar al sistema normativo estatal sus informaciones políticas por una vía alternativa a la que ofrecen las instituciones representativas, controladas por los partidos mayoritarios y que se erigen así en el único ámbito de expresión de la pluralidad ideológica existente.

Por último, llama la atención que los ciudadanos integrados en el cuerpo electoral no puedan participar en la fase de iniciativa en una cuestión tan relevante para el sistema normativo como es la reforma de la norma suprema del mismo. En definitiva, nuestro texto constitucional apenas otorga relevancia a la democracia directa como una forma alternativa de participación ciudadana a la que ofrece el sistema representativo.

Por lo que hace referencia al desarrollo normativo “infraconstitucional”, es inexcusable la mención del Preámbulo de la **Ley Orgánica 3/1984**, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, donde se alude a “las limitaciones propias de este instituto, derivadas de *las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de*

*una minoría...* La Ley Orgánica trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal, que *respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política*, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías...” [las cursivas son nuestras].

Nótese que el legislador se refiere a los partidos políticos no como órganos que “concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular” (**artículo 6** de la Constitución), sino directamente como “órganos de manifestación de la voluntad popular”<sup>115</sup>. Con anterioridad se alude también a la facilidad para manipular de forma demagógica el pronunciamiento popular directo, riesgo desde luego inexistente en el cauce de la iniciativa legislativa popular, pues la decisión final no es, por definición, competencia del cuerpo electoral, sino de las Cámaras parlamentarias.

De esta forma, se atribuye un protagonismo a los partidos políticos que va más allá de lo querido y previsto por el constituyente, lo que prueba la desconfianza del legislador y, en definitiva, de los propios partidos, hacia todas aquellas instituciones cuya organización y funcionamiento pueda quedar al margen, por pequeño que éste sea, de su control y supervisión.

Esta prevención se pone de manifiesto, a pesar de la intervención que se ha reconocido a las formaciones políticas en su desarrollo, cuando han de aplicarse los

---

<sup>115</sup>. Véanse las consideraciones al respecto de José Juan GONZÁLEZ ENCINAR en “Representación y partidos políticos”, en **El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia** (editor: Ángel Garrorena Morales), Tecnos, Madrid, 1990, pág. 77.

institutos de democracia directa, momento en el que salen a relucir todas las reticencias, y no pocas contradicciones, de las formaciones políticas.

Así, en la campaña previa a la celebración del referéndum para decidir si Andalucía se constituía en Comunidad Autónoma por la vía del **artículo 151** de la Constitución, el partido que sostenía al Gobierno, Unión de Centro Democrático, defendió la abstención o, en su defecto, el voto en blanco<sup>116</sup>. Sin embargo, y a la vista de los resultados que ofreció el referéndum, y luego de la formulación de diferentes y extravagantes propuestas, todos los Grupos Parlamentarios, incluido el de Unión de Centro Democrático, admitieron una proposición de Ley presentada por parlamentarios andaluces y que tuvo como consecuencia la modificación con un contenido contrario a las previsiones constitucionales de la Ley Orgánica de referéndum, para habilitar así con carácter retroactivo los resultados del referéndum al objeto de entender cumplido el requisito exigido en el **artículo 151.1** de la Constitución<sup>117</sup>.

Desde luego no puede dejar de denunciarse que merced a los compromisos asumidos por las diferentes formaciones políticas, y en especial por los partidos mayoritarios a la sazón (UCD y PSOE), se llevase a cabo una modificación legislativa que vulnera el contenido de un precepto constitucional<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup>. Véase, sobre esta consulta popular, el estudio de Pilar DEL CASTILLO VERA: “Referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución”, **Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED**, N° 6, 1980, págs. 175 y sigs.

<sup>117</sup>. Para una consideración crítica de esta “solución”, véase Joaquín TOMÁS VILLAROYA: “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, n° 15, 1985, págs. 25 y sigs.; en especial, las págs. 46 y sigs.

<sup>118</sup>. Como se recordará, y a pesar de los términos estrictos del **artículo 151.1** de la Constitución (que “dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica), tras la modificación de la Ley Orgánica 2/1980, de 12 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, llevada a cabo por la Ley Orgánica 12/1980, de 16 de diciembre, el apartado 4 del **artículo 8** dispone que “la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiera obtenido la mayoría de votos afirmativos previstos en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos

Las reticencias frente a las consultas populares y el papel director de los partidos políticos en las mismas volvieron a manifestarse con motivo de la celebración de la única consulta efectuada hasta la fecha al amparo del **artículo 92** del texto constitucional: la relativa a la permanencia de España en la OTAN, que tuvo lugar el día 12 de marzo de 1986, convocada por el Real Decreto 214/1986<sup>119</sup>.

El Presidente del Gobierno pretendía así dar cumplimiento a la promesa recogida en el programa electoral presentado por el Partido Socialista Obrero Español en los comicios celebrados el 28 de octubre de 1982. En diciembre de 1984, y durante el transcurso del XXX Congreso del PSOE se aprobó, a propuesta del Secretario General del Partido y Presidente del Gobierno, la modificación del programa salido del XXIX Congreso, celebrado en 1979, en el sentido de abogar por la permanencia de España en la OTAN. Como consecuencia de esta rectificación, el PSOE solicitó en la campaña electoral previa a la consulta popular el voto favorable a la permanencia en la organización atlántica, propuesta que fue ratificada mayoritariamente por el electorado<sup>120</sup>, al que la convocatoria se le presentó en buena medida, tanto por la formación política que defendía la permanencia en la OTAN (el PSOE), como por quienes estando de acuerdo con dicha permanencia no aceptaban que se sometiera a consulta popular y propugnaron el voto en blanco (Alianza Popular), como un plebiscito sobre la figura política del

---

afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda el autogobierno...”.

<sup>119</sup>. Véase sobre esta cuestión el estudio realizado por Josep María VALLÈS, Fransec PALLARÈS y Ramón María CANALS. “El referéndum de 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político”, en la **Revista de Estudios Políticos**, nº 52, 1986, págs. 183 y sigs.

<sup>120</sup>. Votaron a favor de la permanencia en la OTAN el 31,3% de los electores (52,5% de los votantes); en contra el 23,8% (39,8% de los votantes), y en blanco el 3,9% (6,5% de los votantes). La abstención alcanzó el 40,3% de los electores; fuente: “El referéndum del 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político”,..., pág. 215.

Presidente del Gobierno.

En suma, el legislador no ha considerado suficientes los límites impuestos por el constituyente a la intervención inmediata de los ciudadanos en los asuntos del Estado y ha cegado más los ya angostos canales previstos en nuestro texto constitucional para la interiorización directa de las informaciones políticas procedentes del medio social. De esta forma, los partidos políticos han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, eliminando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos, con lo que se menoscaba tanto una vía de expresión directa del medio social, como la posibilidad de articular un sistema de verificación de la fiabilidad que ofrecen los partidos como instrumento adecuado de participación política.

No es que las instituciones de democracia directa resulten innecesarias, sino que entre el constituyente y el legislador las han convertido en inoperantes y esta constatación es la que fundamenta la necesidad de su revitalización como instrumento de control tanto de los partidos como de los representantes en el ejercicio de sus funciones.

## CAPÍTULO II

### LOS PARTIDOS COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA EXPRESIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA

En el sistema democrático los partidos políticos despliegan sus funciones en un doble ámbito: de manera inmediata en la sociedad y, en principio, de forma más indirecta en la propia organización estatal. En este Capítulo se estudia la primera virtualidad de los partidos, atendiendo a su función constitucionalmente reconocida de ser un instrumento para la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos, y los presupuestos sobre los que se articula dicho reconocimiento; en el Capítulo siguiente, e inmediatamente relacionado con lo que constituye el objeto central de esta Tesis, nos ocuparemos del grado de cumplimiento jurídico de esos presupuestos y funciones, y de las distorsiones que hayan adquirido auténtica naturaleza jurídica.

Lo relevante no es, obviamente, la comprobación sociológica de la actuación de los partidos, sino el análisis jurídico de su acomodación a las previsiones constitucionales. En otros términos, se trata de determinar hasta qué punto el propio ordenamiento jurídico ha distorsionado el sentido de las funciones reconocidas constitucionalmente a los partidos. En unos casos a través de una legislación excesivamente genérica que difumina las exigencias impuestas por la Constitución para la realización de las actividades constitucionalmente relevantes (por ejemplo, la deficiente configuración legal del mandato constitucional de democracia interna). En otros supuestos, por medio de una legislación electoral que desdibuja la expresión plural de la representatividad política, lo que incidirá luego de manera negativa en la formación de la voluntad de los órganos estatales de naturaleza representativa.

**§ 4. Los partidos políticos como agentes constitucionalmente reconocidos de formación y expresión de la representatividad política.**

Aunque puede resultar obvio, es necesario precisar que la recepción de los partidos políticos en el ámbito constitucional de los modernos Estados democráticos no significa que el tratamiento y la consideración que reciben sean idénticos en todos los ordenamientos constitucionales; por este motivo hay que distinguir entre el “mero reconocimiento constitucional” de los partidos y la “incorporación constitucional” de los mismos<sup>121</sup>.

En el primer supuesto se tienen en cuenta las funciones que incumben a los partidos políticos a los efectos de colocarlos en una posición que facilite el ejercicio de las mismas; dichas funciones son un efecto del ejercicio del derecho de asociación con una finalidad política, pero no una condición para el ejercicio de un derecho<sup>122</sup>. La protección

---

<sup>121</sup>. Sobre esta distinción véase, en nuestra doctrina, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos”, en **Derecho de partidos**,..., págs. 69 y sigs.

<sup>122</sup>. Sobre la naturaleza de los partidos políticos se ha pronunciado inequívocamente nuestro Tribunal Constitucional, precisando que “son, sin duda, asociaciones que poseen unas características e incluso una naturaleza propias y específicas... esta indudable especificidad no es incompatible con la constatación reiterada por este Tribunal desde la STC 3/1981 en el sentido de que «un partido político es una forma particular de asociación y el citado art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión». «Los partidos políticos se incluyen bajo la protección de este art. 22 cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos» (STC 85/1986)... Los arts. 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas...” (STC 56/1995, de 6 de marzo, fj. 3º.b).

La conexión entre los artículos 6 y 22 es aceptada de modo prácticamente unánime por la doctrina -así, por ejemplo, Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento español”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 45, 1985, págs. 161 y sigs.; Javier JIMÉNEZ CAMPO: “Sobre el régimen jurídico de los partidos políticos”, **Revista de Derecho Político**, nº 26, 1988, págs. 9 y sigs.; “Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español”, en **Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**, CEC/BOE, Madrid, 1994, págs. 37 y 38; o Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: **Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, págs. 212 y sigs.- con la salvedad de Óscar ALZAGA VILLAAMIL: **La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)**, Foro, Madrid, 1978, pág. 121, y José Luis GARCÍA GUERRERO en: “Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 70, 1990, págs. 149 y sigs., y **Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pág. 48.

constitucional supone una garantía adicional al genérico derecho de asociación, pero no una garantía de un derecho diferente. En este supuesto se encuadrarían las Constituciones francesa, italiana, portuguesa y española.

Por su parte, cuando se habla de “incorporación constitucional” de los partidos se alude a que las funciones que éstos deben desempeñar son prefiguradas por el ordenamiento jurídico, que las asigna a un tipo de organizaciones, los partidos, que lo serán en la medida que cumplan dichas funciones. Esto es lo que sucede en el ordenamiento jurídico alemán, que al establecer el concepto de partido, en la Ley sobre Partidos Políticos, especifica que “una asociación pierde su posición jurídica como partido si durante seis años no participa con sus propias propuestas electorales en unas elecciones para el Bundestag o para un Landtag.” (**artículo 2.2**)<sup>123</sup>.

Nuestro ordenamiento constitucional se inserta en la línea del “mero reconocimiento constitucional” de los partidos y atribuye a estas entidades un carácter instrumental, consistente en confiarles una serie de funciones de naturaleza pública que se explicitan en el **artículo 6** de la Constitución: expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para

---

<sup>123</sup>. Para el Tribunal Constitucional Federal alemán, los partidos políticos se han convertido en elementos a integrar del edificio constitucional y de la vida política regulada por el derecho constitucional; han sido elevados desde el plano de lo político-sociológico al rango de una institución jurídico-constitucional y por colaborar en la formación de la voluntad del pueblo ejercen funciones propias de un órgano constitucional; veáanse las **BVerfGE 1, 225 (nº 32)**, **2, 73, (nº 1)**; **4, 30 (nº 3)** y **5, 134 (nº 4)**; en las sentencias **BVerfGE 91, 262 (nº 17)** y **91, 276 (nº 18)**, se rechazan las peticiones de declaración de inconstitucionalidad de dos formaciones políticas (“Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei” y una lista electoral local-) por no reunirse en dichas entidades los requisitos necesarios para que pudiesen ser consideradas partidos políticos de acuerdo con la legislación alemana. En la doctrina, véase Wilhelm HENKE: **Das Recht der politischen Parteien**, Otto Schwartz & Co., Gotinga, 1972.

la participación política de los ciudadanos<sup>124</sup>.

“Expresar el pluralismo político”, concurrir “a la formación y manifestación de la voluntad popular” y ser “instrumento fundamental para la participación política” son funciones con trascendencia pública<sup>125</sup> -en Portugal se habla de “funciones constitucionales”<sup>126</sup>-, que no se quedan en el puro ámbito privado de las asociaciones, sino que inciden de un modo determinante en la vida estatal, mediatizando la composición y funcionamiento de los órganos constitucionales<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup>. Sobre los partidos políticos en nuestro sistema constitucional, además de las obras ya citadas, véanse: Ignacio de OTTO Y PARDO: **Defensa de la Constitución y partidos políticos**,...; Manuel GARCÍA-PELAYO: **El Estado de partidos**, Alianza Editorial, Madrid, 1986; Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional”, **Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución**,..., vol. III, págs. 1647 y sigs.

Nuestro Tribunal Constitucional ha declarado, en una de sus primeras resoluciones, que “en el caso de los partidos, tal relevancia [la relevancia constitucional] viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que «hoy en día todo Estado democrático es un Estado de partidos»” (STC 3/1981, de 2 de febrero, f.j. 1º).

<sup>125</sup>. Sobre la naturaleza de las funciones asignadas por la Constitución a los partidos políticos véanse, en nuestra doctrina, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos”, en **Derecho de partidos**,..., págs. 84 y sigs.; Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: “El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativo”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 4, 1982, págs. 123 y sigs., y Javier JIMÉNEZ CAMPO: “Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos”, en **Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución**, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, vol. III, pág. 1630. Para José Juan GONZÁLEZ ENCINAR el artículo 6 de nuestra Constitución no se refiere a las funciones de los partidos, sino al “fin, la esencia, la razón de ser de los partidos políticos...”; “Democracia de partidos «versus» Estado de partidos”, en **Derecho de partidos**,..., págs. 24 y sigs.

<sup>126</sup>. Así, José Joaquim GOMES CANOTILHO: **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, (2ª edição), Almedina, Coimbra, 1998 págs. 302 y sigs.; con más detalle, Marcelo REBELO DE SOUSA: **Os partidos políticos no direito constitucional português**, Livraria Cruz, Braga, 1983.

<sup>127</sup>. La trascendencia pública de las funciones asignadas a los partidos políticos ha sido reconocida por el propio legislador (Preámbulo de la **Ley Orgánica 3/1984**, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular) y por el Tribunal Constitucional (SSTC 3/1981, de 2 de febrero, f.j. 2º; 10/1983, de 21 de febrero, f.j. 3º; 69/1986, de 28 de mayo, f.j. 2º), como ha sucedido también en otros ordenamientos jurídicos. Así, por ejemplo, el artículo 151.2 de la Constitución portuguesa, reformada en 1997, atribuye el monopolio de la presentación de candidaturas para la Asamblea de la República a los partidos políticos, pues son éstos los que concurren a la organización y expresión de la voluntad popular (artículos 10.2 y 51.1 de la Constitución); véase José Joaquim GOMES CANOTILHO y Vital MOREIRA: **Constituição da República Portuguesa Anotada**,..., págs. 625 y sigs.

El precepto constitucional citado con anterioridad “describe” las funciones públicas que pueden desempeñar los partidos políticos, pero no “prescribe”, no impone, el cumplimiento efectivo de las mismas; de esta manera la condición de partido político no depende efectivamente del ejercicio de esas tareas, como sucedería si nuestra Norma Fundamental asumiese la “incorporación constitucional” de los partidos, supuesto en el que el Estado estaría en condiciones de imponer la forma de llevar a cabo aquellas funciones y los requisitos que tendrían que reunir, en su organización y funcionamiento, los partidos políticos comisionados para su ejercicio.

En un sistema de mero reconocimiento constitucional de las formaciones políticas, éstas siguen siendo una parte integrante del medio social, y puesto que pretenden constituirse en instrumentos de traslación de informaciones políticas a la organización estatal han de estar en condiciones de poder aprehenderlas del sistema social, para lo que resulta imprescindible que se doten de una organización y funcionamiento que guarde coherencia con el principio participativo que preside todo el sistema democrático.

En definitiva, expresar “el pluralismo político”, concurrir “a la formación y manifestación de la voluntad popular” y ser “instrumento para la participación política” son

---

Sobre esta última cuestión no deja de resultar llamativo, por las peculiaridades respecto al modelo jurídico europeo del propio sistema normativo en el que se produce, que en los Estados Unidos ciertas funciones desempeñadas por los partidos políticos sean calificadas como funciones de naturaleza pública. Dicha calificación se produce dentro del ámbito de la doctrina de la *state action* y a propósito de la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; sobre la vigencia de esa doctrina y la abundante jurisprudencia que la articula, véase el estudio de Juan María BILBAO UBILLOS: **Los derechos fundamentales en la frontera entre lo público y lo privado**, McGraw-Hill, Madrid, 1997; en especial, las págs. 40 y sigs.

«funciones» que la Constitución reconoce a los partidos<sup>128</sup>.

El reconocimiento de estas funciones a los partidos políticos por parte del texto constitucional no hace sino reafirmar el carácter instrumental de las formaciones políticas, que viene referido en el **artículo 6** respecto a una de las funciones que pueden desarrollar los partidos -“... son instrumento fundamental para la participación política...”, pero dicha naturaleza ha de referirse al tenor íntegro del enunciado constitucional, pues no nos encontramos ante funciones que conformen compartimentos estancos, sino ante diversos aspectos del principio democrático como elemento estructural de nuestro Estado constitucional. No en vano se calificó a los partidos políticos durante los debates de elaboración del texto constitucional como “grupos y organizaciones intermedias,..., para el funcionamiento equilibrado de la democracia.”<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup>. Así lo ha proclamado en diferentes ocasiones nuestro Tribunal Constitucional: **SSTC 3/1981**, de 2 de febrero, f.j. 2º; **10/1983**, de 21 de febrero, f.j. 3º, y **69/1986**, de 28 de mayo, f.j. 2º. Eso es lo que explica que sean asociaciones con “relevancia constitucional” (**SSTC 18/1984**, de 7 de febrero, f.j. 3º, y **23/1984**, de 20 de febrero, f.j. 4º). Con posterioridad, este Tribunal ha declarado que “el mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último términos, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.” (**STC 56/1995**, de 6 de marzo, f.j. 3.a).

No eran muy diferentes las funciones que la **Ley 21/1976**, de 14 de junio, de asociaciones políticas, atribuía a estas entidades: “contribuir democráticamente a la determinación de la política nacional y a la formación de la voluntad política de los ciudadanos, así como promover su participación en las instituciones representativas de carácter político...” (**artículo 1.2**).

<sup>129</sup>. **Constitución española. Trabajos parlamentarios**, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980, tomo III, pág. 3096. El precepto referido a los partidos políticos no sufrió grandes modificaciones a lo largo de los debates constituyentes: el texto del Anteproyecto de Constitución (“Los partidos 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.”) fue ligeramente retocado en el Informe de la Ponencia (“Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”); en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se introdujo, a iniciativa del Diputado Tierno Galván, la exigencia de que “su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos). Finalmente, en el debate de la Comisión de Constitución del Senado, y como consecuencia de una enmienda del Senador Ollero, se sustituyó la dicción “pluralismo democrático” por la expresión “pluralismo político”; cfr. **Constitución española. Trabajos parlamentarios**,..., Tomo I, págs. 8, 507 y 911; Tomo III, pág. 3096.

Ya **Kelsen** afirmaba que de su seno brota una parte muy esencial de la formación de la voluntad colectiva: la preparación decisiva para la dirección de aquella voluntad, proceso que, alimentado por los impulsos de los partidos políticos y por muchas fuentes anónimas, sólo sale a la superficie en la Asamblea nacional o en el Parlamento, donde encuentra su cauce regular. La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático<sup>130</sup>.

No obstante, los partidos políticos, de conformidad con nuestra Norma Fundamental, son un “instrumento” para la expresión de la representatividad, y, además, no son el “único” instrumento, porque se habla de “concurrir”; es decir, de participar con otros en la realización de una tarea. El respeto a este principio de concurrencia es esencial para la realización del principio democrático que preside la estructuración de nuestro Estado constitucional, y se verá afectado en la medida en que se establezcan desigualdades en la concurrencia, bien entre los propios partidos, o entre ellos y las demás entidades que pueden participar en la formación de la voluntad popular<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup>. **Esencia y valor de la democracia**,..., págs. 35 y 36; también en el estudio “Demokratie” recogido en **Die Wiener Rechtstheoretische Schule. Ausgewählte Schriften von Hans Kelsen, Adolf Julius Merkl und Alfred Verdross**, (herausgegeben von Hans Klecatsky, René Marcie und Herbert Schambeck), Europa Verlag, Salzburgo-Munich, 1968, págs. 1743 y sigs.

Según el Tribunal Constitucional, “los partidos, en efecto, quedan definidos por dicho precepto como sujetos que «expresan el pluralismo político», pero se les atribuye, asimismo, la función de concurrir «a la formación de la voluntad popular», siendo, por todo ello, considerados como «instrumento fundamental para la participación política». Aparece claro, así, que en su misma razón de ser tienen inscrita tales asociaciones la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales... (STC 75/1985, fj. 5º).

<sup>131</sup>. Respecto a la formación y manifestación de la voluntad popular, ha afirmado el Tribunal Constitucional federal alemán, en una significativa sentencia, que “en virtud del artículo 21, apartado 1, inciso primero, de la Ley Fundamental, los partidos colaboran en la formación de la voluntad política popular. Es verdad que *no gozan de monopolio alguno como mecanismo de influencia sobre el pueblo*.”

Ahora bien, si los partidos políticos son configurados con un carácter instrumental y, además, no son los únicos instrumentos que participan en la realización de las citadas funciones constitucionales, también es verdad que son mencionados expresamente en el texto constitucional, a diferencia por ejemplo de las agrupaciones de electores, y, lo que es más importante para lo que ahora nos interesa, son calificados como el instrumento “fundamental”<sup>132</sup>. Dicho con palabras de **Gerhard Leibholz**: los partidos políticos proporcionan a millones de ciudadanos la ocasión de obrar políticamente, y los agrupan en unidades de acción. Son los medios de expresión política del pueblo, sin los que éste no podría moverse dentro de la esfera política de un modo coherente. Por ello no es casual que la democracia haya adoptado en todos los Estados occidentales el carácter de una

---

Paralelamente a ellos, operan también los ciudadanos por separado, así como federaciones, grupos y asociaciones, en el proceso de formación de opiniones y voluntades... La formación de la voluntad popular y de la voluntad en los órganos estatales, cristaliza en procesos diarios y múltiples de interacción recíproca, con la contribución de los partidos. El programa político y el comportamiento de los órganos del Estado influyen [además de la actividad de los partidos] en la formación de la voluntad popular y son, ellos mismos, objeto del proceso de formación de la opinión popular (BVerfGE 20, 56, pág. 114; 44, 125, págs. 139 y sigs.; 73, 40, pág. 85)». (Sentencia nº 24, de 9 de abril de 1992) [la cursiva es nuestra] [BVerfGE 85, 264, nº 24, págs. 284 y 285]; también en **EuGRZ** 1992, págs. 153 y sigs. Existe traducción española en el **Boletín de Jurisprudencia Constitucional**, 134 (1992), págs. 101 y sigs. Entre los numerosos comentarios doctrinales sobre esta sentencia cabe citar los de H. SENDLER: “Verfassungsgemäße Parteienfinanzierung?”, y H. HOFMANN: “Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien. Finanzpolitische und steuerrechtliche Aspekte des neuen Finanzierungssystems”, ambos en **Neue Juristische Wochenschrift**, 1994, Hf. 6, págs. 365 y sigs., y Hf. 11, págs. 691 y sigs., respectivamente; en nuestra doctrina, Santiago GONZÁLEZ-VARAS: “La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 36, 1992, págs. 299 y sigs.

<sup>132</sup>. Esta calificación no es algo meramente gratuito, sino que responde a la idea, explicitada en los debates constituyentes, de “consolidar un sistema de partidos ... y esta consolidación exige que los mecanismos constitucionales, entre otras cosas, la favorezcan... queremos que los partidos se fortalezcan, que los partidos se desarrollen, que los partidos sean cada vez más representativos, más auténticamente representantes de lo que son las diversas formas de voluntad popular, combinando luego esto con una organización, con un fuerte desarrollo de todo tipo de organizaciones de la población a los diversos niveles. Esa sí que es la auténtica concepción de la democracia, que no tiene nada de camino de servidumbre”; palabras del Diputado Solé Tura, compartidas sustancialmente por el resto de los componentes de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, con la excepción del Diputado Fraga Iribarne, que aludió en diversas ocasiones al “camino de servidumbre hacia la partitocracia”; véase al respecto **Constitución española. Trabajos parlamentarios**,..., Tomo II, págs. 1731 y sigs., y 2262 y sigs.

democracia de partidos, esto es, de una democracia construida sobre los partidos políticos como unidades de acción, y para la cual estos partidos son partes inexcusables del proceso de integración política<sup>133</sup>.

El reconocimiento expreso de los partidos es una prueba clara de la importancia que estas entidades tienen para el constituyente, y un reflejo de la fuerza que, de hecho, desempeñan las formaciones políticas en el desenvolvimiento de la forma de gobierno. No parece casual que el **artículo 6** del texto constitucional se refiera a la concurrencia de los partidos políticos en la formación y manifestación de la voluntad popular, y que el Preámbulo del mismo texto aluda a la voluntad de la Nación española de “consolidar un Estado de Derecho que asegure *el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular*.” [la cursiva es nuestra]. Y es que la democracia, a diferencia del liberalismo, trata de vincular, a través de la representación, la voluntad popular con la voluntad del Estado.

Si los partidos concurren a la formación de la voluntad popular y la ley es expresión de esta última, aquella concurrencia tendrá algún reflejo en el proceso de articulación de la ley, como mecanismo de aseguramiento de una determinada representatividad política de los ciudadanos. El papel integrador de los partidos respecto a esa representatividad se favorece gracias a la constitucionalización de un sistema electoral de asignación proporcional de escaños (**artículo 68.3** de la Constitución)<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup>. Cfr. “Parteienstaat und repräsentative Demokratie”, en **Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation...**, pág. 241, y **Strukturprobleme der modernen Demokratie...**, págs. 302 y sigs.

<sup>134</sup>. Sistema que, en palabras del Tribunal Constitucional, “*persigue atribuir a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica*. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real.” (SSTC

En definitiva, los partidos políticos, en nuestro ordenamiento constitucional, son “formaciones sociales”, “formas de organización social”, “agrupaciones voluntarias de personas”<sup>135</sup>; en última instancia, asociaciones privadas que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones de relevancia pública, y ello no en virtud de una situación de hecho, sino porque expresamente lo dice el artículo 6º de la Constitución.<sup>136</sup>

Examinaremos a continuación las condiciones que el sistema jurídico impone a esas organizaciones privadas para que puedan desempeñar tales funciones<sup>137</sup>, y si el grado de cumplimiento de las mismas permite superar el pesimismo con el que históricamente se ha analizado esta cuestión<sup>138</sup>, o si, por el contrario, se han acentuado las distorsiones en el funcionamiento del sistema democrático.

---

40/1981, de 28 de diciembre, f.j. 2º y 75/1985, de 21 de junio, f.j. 5º) [la cursiva es nuestra].

<sup>135</sup>. (SSTC 113/1994, de 14 de abril, f.j. 9º; 179/1994, de 16 de junio, f.j. 5º; 56/1995, de 6 de marzo, f.j. 3ºb). En palabras del Tribunal Supremo, “no se configuran como órganos estatales, lo que garantiza su independencia, sino más bien como instrumentos colectivos organizados para posibilitar alcanzar y ejercer el Gobierno, por le cauce constitucional de la actuación y participación electoral”; SSTs (Sala I) de 26 de julio de 1993 y 12 de mayo de 1998. En la doctrina italiana se configuran como manifestaciones de la libertad asociativa, como expresiones de la sociedad civil y no como instituciones del aparato estatal. Así, Alessandro PACE: **Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale**, Cedam, Padua, 1992 (seconda edizione), págs. 363 y sigs., y Paolo RIDOLA: “Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti”, **Giurisprudenza costituzionale**, nº 4, 1993, pág. 2060.

<sup>136</sup>. (Voto particular a la STC 10/1983, de 21 de febrero, f.j. 4º).

<sup>137</sup>. Véanse, sobre esta cuestión, en nuestra doctrina: Ignacio de OTTO Y PARDO: **Defensa de la Constitución y partidos políticos...**, pág. 61; Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “Democracia *de* partidos y democracia *en* los partidos”, en **Derecho de partidos...**, págs. 41 y sigs.; Juan María BILBAO UBILLOS: **Libertad de asociación y derechos de los socios**, Universidad de Valladolid, 1997, págs. 97 y sigs.; y Pablo SALVADOR CODERCH (coordinador), Ingo von MÜNCH y Josep FERRER i RIBA: **Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada**, Civitas, Madrid, 1997.

<sup>138</sup>. En este sentido, resulta tópica, aunque necesaria, la referencia a la obra de Robert MICHELS: **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna**, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1979; en particular su síntesis sobre “las tendencias oligárquicas de la organización”, págs. 153 y sigs.

**§ 5. El protagonismo de los partidos en los procesos electorales.**

La esencia de un partido político radica en su “causa” y ésta, al amparo de un contenido ideológico y programático concreto, consiste en la conquista del poder público para traducir en normas jurídicas su particular concepción del modo de organizar la sociedad<sup>139</sup>.

El pluralismo político tiene como premisa la aceptación de que existe una diversidad de maneras de entender la organización del sistema social, sin que ninguna de ellas sea en principio superior a las demás o mejor que ellas. Ante esta igualdad de partida que proporciona la incertidumbre de saber cuál es la mejor opción, y teniendo en cuenta asimismo la propia igualdad que inspira un proceso de selección en el que a todos los ciudadanos habilitados por el ordenamiento se les presume la capacidad para pronunciarse sobre la propuesta que consideren más acertada, el método coherente para la adopción de decisiones consiste en un sistema electoral presidido por la participación de los ciudadanos.

En ese proceso de selección de las opciones con mayor aceptación social los partidos contribuyen al mantenimiento del pluralismo político. De esta manera se consolida el protagonismo de las formaciones políticas en, al menos, tres ámbitos fundamentales del sistema electoral: la selección de los candidatos, el proceso de formación y manifestación de la voluntad popular, que ha de estar presidido por el principio de igualdad de oportunidades entre los concurrentes al mismo, y el control del carácter democrático de

---

<sup>139</sup>. En palabras del Tribunal Supremo, los partidos “son instrumentos colectivos organizados para alcanzar y ejercer el Gobierno”, SSTS de 26 de julio de 1993 y 12 de mayo de 1998.

este proceso<sup>140</sup>.

Si el legislador ha propiciado la asunción por los partidos de la orientación política del Estado es necesario que traslade la igualdad inicial existente entre los ciudadanos a quienes se han convertido en actores de las funciones representativas. De esta manera se garantizaría la existencia de un amplio espectro de alternativas políticas que se ofertan a los ciudadanos, lo que permite que éstos puedan identificarse con unas u otras, manteniendo así el apoyo social al sistema político.

Por lo que hace referencia a la selección de quienes van a participar en el proceso electoral como aspirantes al desempeño de los cargos públicos de cuya cobertura se trata, la presentación de candidaturas se realiza en nuestro ordenamiento, salvo en las elecciones al Senado, a través de listas, concretamente de “listas cerradas y bloqueadas”, lo que atribuye a las formaciones políticas un papel determinante respecto a la manifestación de voluntad que realizará el elector, de manera que “los escaños se atribuyen a las candidaturas” y los “correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan” (**artículos 163.1 c) y e), 180, 201.3 y 216** de la LOREG, relativos, respectivamente, a la elección de diputados, concejales, consejeros insulares y diputados del Parlamento Europeo)<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup>. Véanse, sobre estas cuestiones, Antonio TORRES DEL MORAL: “El estado español de partidos”, **ob. cit.**, págs. 100 y sigs., y José Antonio PORTERO MOLINA: “Elecciones, partidos y representación política”, en **Derecho de partidos**,..., págs. 133 y sigs.

<sup>141</sup>. Abundando en esta cuestión, en nuestro ordenamiento la ubicación en las listas, determinada por quienes avalan las candidaturas, presenta una singular importancia para la elección de los alcaldes, puesto que al no optar el legislador por la posibilidad de una elección directa por los vecinos, como permite el **artículo 140** de la Constitución, “la exigencia legal del requisito de que los Concejales que sean proclamados candidatos a Alcalde encabezen sus correspondientes listas electorales [**artículo 196 a)** LOREG] es clara y supone una opción legislativa en favor de quienes concurren y ostentan la condición de cabeza de lista en

También se ha reforzado la intervención de las formaciones políticas en las elecciones al Senado, cuyas candidaturas “son individuales a efectos de votación y escrutinio aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral” (**artículo 171.1** LOREG). Además, “cada candidatura a Senador debe incluir un candidato suplente” (**artículo 171.2**), quien cubrirá la vacante del elegido “en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia” (**artículo 166.2**)<sup>142</sup>.

En el proceso de formación de las candidaturas, como operación que los partidos realizan en tanto organizaciones privadas que son, e integrantes por tanto del medio social, es necesario otorgar un ámbito de libertad a las formaciones políticas para que, respetando al máximo el carácter plural y abierto de la selección de los candidatos, ésta se haga de acuerdo con la identidad propia de cada partido. La necesidad de garantizar esta libertad se ha puesto de manifiesto a propósito del “sistema de cuotas” en las listas de candidatos; en concreto, para fomentar la presencia de mujeres en los cargos representativos, de manera que un porcentaje mínimo de los integrantes de las candidaturas han de ser del sexo

---

perjuicio de los demás concejales que no pueden concurrir por esta vía a la elección entre ellos del Alcalde... Esta condición de cabeza de lista ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un determinado proceso electoral abierto, lista a la que se refiere el artículo 44.1 LOREG, que sólo puede ser presentada por partidos y federaciones, coaliciones de partidos o agrupaciones de electores. Además, el artículo 44.3 LOREG establece que ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores, puede presentar más de una lista de candidatos para la misma circunscripción;...” (STC 185/1993, de 31 de mayo, fj. 2º).

<sup>142</sup>. Por lo que se refiere a las papeletas destinadas a la elección, en ellas se incluirá: “a) Denominación o sigla o símbolo *de la entidad que presenta al candidato o candidatos*, ya sea un partido, federación, coalición o agrupación de electores. Bajo esta denominación o sigla, figurarán los nombres del candidato o candidatos respectivos, relacionados, en este último caso, por orden alfabético a partir de la inicial del primer apellido. b) Debajo del nombre de cada candidato y diferenciado tipográficamente de él aparecerá el de su suplente. c) Se relacionarán cada uno de los bloques formados *por la denominación de la entidad presentadora y sus candidatos respectivos*. El orden de esta relación se determinará por sorteo, en cada circunscripción, sin atender a orden alfabético alguno.” (**artículo 172.3**) [la cursiva es nuestra].

femenino<sup>143</sup>.

El ordenamiento italiano llegó a imponer un sistema de cuotas para garantizar la presencia de ambos sexos en los cargos representativos<sup>144</sup>, pero esta regulación fue objeto de una declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, que tuvo en cuenta el reconocimiento constitucional a las formaciones políticas “para designar a los propios candidatos a fin de garantizar mejor la realización de la línea programática que someten a la elección del cuerpo electoral... Por otra parte, tanto la elección efectiva de los candidatos, como su orden de colocación en la lista, es un hecho interno propio de las organizaciones promotoras, extraño por tanto al contenido y al desenvolvimiento sustancial de las elecciones.” (**Sentencia n° 203/1975**, de 27 de junio, fj. 3º)<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup>. Véase, sobre esta cuestión, Louis FAVOREU: “Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución”, en **Revista Española de Derecho Constitucional**, n° 50, 1997, págs. 13 y sigs. En nuestro país, la coalición Izquierda Unida ha recogido en sus vigentes Estatutos Federales, aprobados en la IV Asamblea Federal, celebrada en el mes de diciembre de 1994, el compromiso de que, “tanto en los órganos de dirección como en las candidaturas o en un colectivo elegido, ninguno de los sexos supere el 65%, tendiendo hacia la paridad.”. Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español “se pronuncia por la democracia paritaria entre hombres y mujeres y, en consecuencia, adopta el sistema de representación en virtud del cual ningún sexo tenga menos del 40% ni más del 60% de representación en cualquier órgano de dirección, control o ejecutivo del Partido. Esta proporción será aplicable a la composición de las candidaturas electorales, tanto en la integridad de la lista como en el conjunto de puesto sobre los que exista previsión de resultar electos. Se invalidarán o no se ratificarán por los órganos correspondientes aquellas listas que no cumplan lo establecido en este apartado. Cualquier excepción a esta norma deberá ser autorizada por el órgano competente, previo informe motivado.” (**artículo 9.1.k** de los Estatutos Federales, aprobados en el 34 Congreso Federal, celebrado en 1997).

<sup>144</sup>. Así, en las listas de candidatos a las elecciones locales se establecía que ninguno de los dos sexos podía estar representado en medida superior a los tres cuartos (municipios de menos de 15.000 habitantes) o a los dos tercios (municipios de más de 15.000 habitantes) de los consejeros asignados (**artículos 5.2 y 7.1** de la Ley de 25 de marzo de 1993 -esta redacción fue introducida por la reforma de 15 de octubre de 1993; inicialmente se decía que en las listas de candidatos ninguno de los dos sexos puede, como norma, estar representado en medida superior a los dos tercios-), mientras que las listas para la asignación proporcional de escaños a la Cámara de Diputados habrían de estar formadas por candidatos y candidatas en orden alternativo (modificación introducida por la **Ley de 4 de agosto de 1993, n° 277**); véase, sobre esta cuestión, Giuditta BRUNELLI: “L’alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne”, **Diritto e Società**, n° 3, 1994, págs. 545 y sigs.

<sup>145</sup>. En este sentido, el establecimiento en Francia de una disposición que impedía que las listas de candidatos para la elección de los Consejos Municipales estuviesen constituidas en más del 75 % por personas del mismo sexo fue considerado contrario a la Constitución por **Decisión del Consejo Constitucional n° 84/146**, de 18 de noviembre de 1982, por entender que atentaba contra el principio de

En concreto, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las cuotas previstas en la legislación electoral por vulneración de los **artículos 3 y 51** de la Constitución, relativos al principio de igualdad y al acceso de los ciudadanos a los cargos públicos, en definitiva, por contravenir “los principios que regulan la representación política, aquellos que se configuran en un sistema fundado en la democracia pluralista...” (**Sentencia 422/1995**, de 8 de septiembre, fj. 7º)<sup>146</sup>.

En la línea de asegurar la identidad ideológica de cada formación política se inserta la garantía legal de una correcta individualización de las fuerzas políticas concurrentes a la lucha política, “una identificación clara y distinta de quien presente la candidatura para que la voluntad política que los sufragios expresen se corresponda, con la mayor fidelidad posible, a la entidad real de quien, a lo largo de la campaña electoral, así lo recabe.” (**STC 69/1986**, de 28 de mayo, fj. 2º)<sup>147</sup>. Parece indudable que esta necesaria individualización de las fuerzas políticas presentes, a la que va aparejada la correlativa expresión del sufragio, incide de modo notable en la configuración plebiscitaria de los procesos electorales.

---

igualdad proclamado en el texto constitucional; sobre los avatares de esta previsión legal, véase Louis FAVOREU: **ob. cit.**, págs. 14 y sigs. Para evitar similares declaraciones de inconstitucionalidad a propósito de futuras reformas legislativas destinadas a instaurar el sistema de cuotas, la Asamblea Nacional aprobó el día 16 de diciembre de 1998 un proyecto de reforma constitucional dirigido a recoger en el artículo 3 que “la ley determina las condiciones en que se organiza el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas”; véase al respecto el diario **El País**, de los días 17 y 27 de diciembre, págs. 34 y 28, respectivamente.

<sup>146</sup>. La declaración de inconstitucionalidad afecta a las cuotas previstas en la ley para la elección de la Cámara de Diputados, en la ley para la elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo municipal y del consejo provincial, en la que regula la elección de los consejos de las Regiones de estatuto ordinario, y las previstas en diversas leyes electorales regionales.

<sup>147</sup>. En esta misma dirección se ha venido pronunciando reiteradamente el Tribunal Constitucional; así, en las **SSTC 70/1995**, de 11 de mayo, fj. 2º; **71/1995**, de 11 de mayo, fj. 3º; **72/1995**, de 12 de mayo, fj. 5º; **75/1995**, de 17 de mayo, fj. 2º.

El segundo ámbito dentro del entramado electoral en el que el protagonismo de los partidos es evidente, y así ha sido reconocido primero en el texto constitucional y luego en la legislación electoral, es el proceso de formación y manifestación de la voluntad popular, cuyos aspectos centrales giran alrededor de la organización y desarrollo de la campaña electoral, cuyo objetivo consiste en incidir sobre la voluntad del electorado con la finalidad de conseguir su adhesión. Es uno de los preparativos especiales, junto con la elaboración de programas y la presentación de candidatos, que exigen las elecciones; “todo esto sirve para transmitir a los ciudadanos los objetivos políticos de los partidos y para ganarles a su causa, es decir, para colaborar en la formación de la voluntad política popular” (**BVerfGE 85, 264**).

La trascendencia pública del proceso de formación y manifestación de la voluntad popular justifica que el Estado asuma parte del coste económico generado por “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación del sufragio”(artículo 50.2 LOREG)<sup>148</sup>. De esta manera, “el Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones especiales de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o

---

<sup>148</sup>. En sentido similar se pronuncian las leyes electorales de las diferentes Comunidades Autónomas: **artículos 26** Ley Electoral de Andalucía, **21** Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, **25** Ley Electoral sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, **20** Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, **20** Ley del Parlamento de Canarias de Medidas urgentes en materia electoral, **26** Ley de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria, **30** Ley Electoral de Castilla y León, **26** Ley Electoral de Castilla-La Mancha, **artículo único** de la Ley por la que se adapta la normativa general electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña, **29** Ley de Elecciones a la Asamblea de Extremadura, **24** Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia, **11** Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, **23** Ley Electoral de la Región de Murcia, **21** Ley Reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra, **68.1** Ley de Elecciones al Parlamento Vasco, **30** Ley de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, **30** Ley Electoral Valenciana.

agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento Europeo y a las elecciones municipales.” (**artículo 172.1 LOREG**)<sup>149</sup>.

Ahora bien, dicha financiación estatal ha de posibilitar que las distintas opciones políticas puedan contribuir a la expresión del pluralismo en un contexto de igualdad de oportunidades, que a su vez “guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia...” (**BVerfGE 85, 264**, pág. 297)<sup>150</sup>.

Finalmente, los partidos políticos contribuyen al desenvolvimiento democrático del proceso de elección de los representantes mediante los controles electorales.

La fiscalización de los procesos de formación y manifestación de la voluntad popular es una exigencia indispensable para garantizar su carácter democrático<sup>151</sup>, y la participación de las formaciones políticas en estos controles, en especial cuando instan la aplicación de tales garantías, constituye un elemento adicional que refuerza la transparencia

---

<sup>149</sup>. Véase al respecto Emilio PAJARES MONTOLÍO: **La financiación de las elecciones**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

<sup>150</sup>. También **73, 40**, pág. 89, y **78, 350**, pág. 358. En la sentencia citada, el Tribunal Constitucional Federal alemán aclara que “el derecho de los partidos políticos a una igualdad de oportunidades dimana de la importancia atribuida a la libertad de creación de partidos y al principio del pluripartidismo, propios de una democracia libre. Esto es válido en cuanto atañe no sólo al acto electoral propiamente dicho, sino también a sus preparativos y a la campaña de los partidos para recaudar donativos, así como a la concesión, por parte del Estado, de ayuda financiera a los partidos políticos.”.

<sup>151</sup>. Véase, sobre esta cuestión, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Ley electoral y garantías judiciales”, **Poder Judicial**, nº 1, 1986, págs. 11 y sigs.; también, Artemi RALLO LOMBARTE: **Garantías electorales y Constitución**, Centro de Estudios Constitucionales/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997; y Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: “Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿una intersección no deseada?”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 41, 1997, págs. 91 y sigs.

y el pluralismo del proceso electoral, al tiempo que lo dota de mayor legitimidad en la medida en que supone la implicación social en el funcionamiento del sistema normativo estatal.

En primer lugar, es preciso aludir a la Administración Electoral, cuya finalidad es garantizar “la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.” (**artículo 8.1** LOREG). La Administración Electoral está integrada por las distintas Juntas Electorales y por las Mesas Electorales (**artículo 8.2** LOREG). Por lo que se refiere a las primeras, su composición “está fuertemente judicializada y todos sus miembros son inamovibles durante los períodos para los que son elegidos, sin que guarden relación alguna de dependencia con la Administración y en su funcionamiento están protegidos por una serie de garantías tendentes a asegurar su imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de la misión que la Ley les encomienda de asegurar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.” (**STC 197/88**, de 24 de octubre, fj. 2º)<sup>152</sup>.

Sin que eso suponga cuestionar la imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de sus funciones, ni tampoco su composición predominantemente judicializada en atención a la procedencia de la mayoría de sus integrantes, cabe mencionar la introducción de una cuña partidista en su composición en la medida en que cinco de los trece vocales de la Junta Electoral Central [en adelante, JEC] serán designados, entre Catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas y de Sociología, “a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso

---

<sup>152</sup>. Véase al respecto, Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: “Una visión institucional del proceso electoral”,..., **ob. cit.**, págs. 72 y sigs.

de los Diputados. 2. Las designaciones a que se refiere el número anterior deben realizarse en los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. Cuando la propuesta de las personas prevista en el apartado 1.b) no tenga lugar en dicho plazo, la Mesa del Congreso de los Diputados, oídos los grupos políticos presentes en la Cámara, procede a su designación en consideración a la representación existente en la misma.” (**artículo 9.1 y 2 LOREG**) [la cursiva es nuestra]. En la regulación anterior a la LOREG este tipo de Vocales eran propuestos por las entidades que presentasen candidaturas en un número mínimo de circunscripciones<sup>153</sup>.

La fiscalización de los partidos que participan en el proceso electoral sobre el desarrollo del mismo se refuerza mediante la presencia de sus “representantes”: los “representantes generales” y los “representantes de las candidaturas”. Los primeros “actúan en nombre de los partidos, federaciones y coaliciones concurrentes” a las elecciones (**artículo 43.2 LOREG**), mientras que los segundos “lo son de los candidatos incluidos en ellas” (**artículo 43.3**). “Cada uno de los representantes generales [nombrado por los partidos, federaciones o coaliciones] designa antes del undécimo día posterior a la

---

<sup>153</sup>. En el Real Decreto-ley 29/1977, de 18 de marzo, se establecía que “La Junta Electoral Central será presidida por el Presidente del Tribunal Supremo;...” (**artículo 6**); “serán Vocales de la Junta Electoral Central: 1º Cinco Magistrados del Tribunal Supremo. 2º El Consejero permanente de Estado de mayor antigüedad en el cargo. 3º El Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. 4º El Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. 5º El Presidente del Consejo General de la Abogacía. 6º El Presidente de la Junta de Decanos de Colegios Notariales de España. 7º Un Catedrático de alguna de las Facultades de Derecho que radiquen en Madrid. 8º Hasta cinco Vocales, designados por Decreto en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo...”. “La designación de los Vocales mencionados en el número 8 del apartado 1 tendrá lugar una vez proclamadas las candidaturas. A este fin, las asociaciones, federaciones y coaliciones que presente candidatos en más de 25 distritos propondrán conjuntamente al Gobierno, entre Catedráticos de Derecho o Académicos, las personas que hayan de desempeñar estos cargos. Si dicha propuesta no tuviera lugar antes del comienzo de la campaña electoral, el Gobierno proveerá a su nombramiento entre personas de las condiciones mencionadas.” (**artículo 7.1 y 3**).

Parte II: Los partidos políticos y la expresión de la representatividad política de la sociedad

convocatoria, ante la Junta Electoral Central, a los representantes de las candidaturas que su partido, federación o coalición presente en cada una de las circunscripciones electorales.” (**artículo 168.2** LOREG), con lo que resulta que, realmente, quién designa a los representantes de las candidaturas es el propio partido, federación o coalición.

Los representantes de las candidaturas tienen atribuidas por la legislación electoral funciones de gran relevancia; así, están legitimados para interponer recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos por las Juntas Electorales (**artículo 49** LOREG) y contra “los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos, así como la elección y proclamación de los Presidentes de las Corporaciones Locales” (**artículos 109 y 110** LOREG), de modo que actúan como “sustitutos procesales” de las respectivas candidaturas. Además, respecto a la impugnación de la proclamación de electos, comparten legitimación procesal con “los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción” (**artículo 110 c**) LOREG); de esta manera, las formaciones políticas están doblemente legitimadas: en cuanto tales formaciones, y mediante la legitimación otorgada al representante de la candidatura, que lo es, en última instancia, de la propia formación que avala dicha candidatura.

Por último, la malla de controles que los partidos ejercen durante el proceso electoral se hace más tupida mediante la intervención de los apoderados e interventores, nombrados por el representante de cada candidatura. “Los apoderados tienen derecho a acceder libremente a los locales electorales, a examinar el desarrollo de las operaciones de voto y de escrutinio, a formular reclamaciones y protestas, así como a recibir las certificaciones que prevé esta Ley, cuando no hayan sido expedidas a otro apoderado o

interventor de su misma candidatura.” (**artículo 77** LOREG); “un interventor de cada candidatura puede asistir a la Mesa Electoral, participar en sus deliberaciones con voz pero sin voto, y ejercer ante ella los demás derechos previstos por esta Ley.” (**artículo 79.2** LOREG).

Estas funciones asignadas por el ordenamiento democrático a los partidos políticos contribuyen a dotar al proceso electoral de legitimidad y estabilidad social. Por otra parte, parece lógico que los partidos participen de modo determinante en un proceso en el que, por mandato constitucional, se les ha asignado un notable protagonismo. Pero esta intervención ha de estar atribuida y, por consiguiente, garantizada, a los partidos como estructuras plurales, reflejo de la diversidad ideológica presente en el medio social, y no a unas concretas formaciones políticas en detrimento de otras, pues esto último desvirtuaría la vigencia del principio democrático que ha de presidir todo el sistema de selección de los representantes.

***§ 6. El empleo de una fórmula electoral de asignación proporcional de escaños para favorecer la representatividad política. La representatividad como objetivo también en la elección de los Senadores.***

La fórmula electoral es el instrumento que convierte la voluntad manifestada por los electores mediante la votación en la voluntad imputada al cuerpo electoral; transforma la votación en elección, los votos en escaños.

Nuestro texto constitucional ha optado por una genérica fórmula electoral para las elecciones al Congreso de los Diputados y a las Asambleas Legislativas de las

Comunidades Autónomas constituidas al amparo del **artículo 151** de la Constitución: en ambos casos la elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional (**artículos 68.3 y 152.1** de la Constitución).

Con la constitucionalización de un sistema proporcional se pretende que la presencia parlamentaria de cada opción política se corresponda con su implantación social, dando así forma jurídica a la expresión del pluralismo presente en la sociedad en la medida en que los representantes han de responder a lo elegido por los ciudadanos, consiguiendo así que, como dispone el texto constitucional, en la ley se exprese la voluntad popular<sup>154</sup>. Este sistema es el más democrático, “pues es el que más se ajusta a aquella idea originaria de unanimidad fundacional (peso igual de las fracciones de soberanía y presencia de todas en el contenido del Contrato)”<sup>155</sup>.

Además, la fórmula proporcional favorece la presencia de los partidos en el proceso electoral, en la medida en que despersionaliza dicho proceso al implicar la elección en cada circunscripción de varios candidatos<sup>156</sup>, lo que está ínsito en la enmienda que introduce el apartado tercero del **artículo 68**<sup>157</sup>. Se trata en realidad de asegurar la representatividad, la

---

<sup>154</sup>. Sobre la gestación de nuestro sistema electoral, véase Antonio TORRES DEL MORAL: “Representación y sistemas electorales”, en **El Parlamento y sus transformaciones actuales**,..., págs. 64 y sigs.

<sup>155</sup>. Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La soberanía borrosa: la democracia”, **ob. cit.**, pág. 440.

<sup>156</sup>. Véase, al respecto, Luis María Díez-PICAZO: “Los «criterios de representación proporcional» del artículo 68.3 de la Constitución: su alcance y proyección a efectos distintos de la elección para el Congreso de los Diputados”, **Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a García de Enterría**, Civitas, Madrid, vol. III, pág. 2057 y sigs.

<sup>157</sup>. En palabras de su defensor, el Diputado **Martín Toval**, “no pretendemos sino constitucionalizar aquel sistema electoral que es el más adecuado a la representación de todas las fuerzas políticas y, por tanto, a la representación de todas las ideologías que representan el sentir del pueblo en su conjunto... El sistema de representación proporcional asegura esa representación de las auténticas fuerzas políticas con poder electoral...”; cfr. **Constitución española. Trabajos parlamentarios**,..., Tomo I, págs. 1234 y 1235.

presencia parlamentaria de las diferentes opciones políticas con sólido respaldo electoral.

La Constitución habilita al legislador para especificar qué tipo concreto de asignación proporcional regirá la elección del Congreso de los Diputados, y se ha optado por la “fórmula D'Hondt” para la elección de los Diputados<sup>158</sup>, aunque no se mencione expresamente dicha fórmula en la legislación electoral general (**artículo 163 LOREG**)<sup>159</sup>, ni tampoco en las leyes electorales de las diferentes Comunidades Autónomas<sup>160</sup>.

Con carácter general, y desde una perspectiva jurídico-constitucional no nos encontramos ante una “representación proporcional, sino ante una “asignación proporcional de escaños”<sup>161</sup>. Todos los diputados ostentan la misma condición de representantes; lo que

---

<sup>158</sup>. Véase Antonio TORRES DEL MORAL: “Composición del Congreso de los Diputados”, **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense**, nº 58, 1980, págs. 29 y sigs.

<sup>159</sup>. En palabras del Tribunal Constitucional, “la fórmula electoral de la llamada Regla d'Hondt contenida en el artículo 163 de la LOREG, consiste en un mecanismo matemático en virtud del cual se procede a la atribución de escaños... La Ley prevé, pues, una norma general para la atribución de escaños en función del resultado de los cocientes, obtenidos a través de sucesivas divisiones de los votos obtenidos por cada candidatura, de mayor a menor. Y prevé, a su vez, una regla subsidiaria -subsidiaria en el sentido de que de la anterior no pueda obtenerse otro resultado- para atribuir, en caso de coincidencia absoluta de cocientes, un escaño. Siendo ésta la estructura del precepto, cabe entender que la operación matemática en que consiste la regla general, se agota si la misma se lleva hasta el final, esto es, si el cociente resultante incluye su parte entera y decimal...” (STC 115/1995, de 10 de julio, fj. 6º).

<sup>160</sup>. **Artículos 18** Ley Electoral de Andalucía, **14** Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, **13** Ley Electoral sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, **12** Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, **Disposición Final 1ª** de la Ley del Parlamento de Canarias de Medidas urgentes en materia electoral, **17** Ley de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria, **20** Ley Electoral de Castilla y León, **17** Ley Electoral de Castilla-La Mancha, **Artículo único** de la Ley por la que se adapta la normativa general electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña, **19** Ley de Elecciones a la Asamblea de Extremadura, **10** Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia, **18** Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, **15** Ley Electoral de la Región de Murcia, **10** Ley Reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra, **12** Ley de Elecciones al Parlamento Vasco, **20** Ley de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, **11** Ley Electoral Valenciana.

<sup>161</sup>. A propósito de esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha afirmado que “la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real.” (SSTC 40/1981, fj. 2º, y 75/1985, fj. 5º).

ocurre es que a través de los Reglamentos parlamentarios y de las normas electorales se establece un sistema basado en la mayor o menor representatividad que encarna cada Grupo Parlamentario, como emanación lógica de una determinada formación política. Es a esa concreta representatividad a la que se otorga carta de naturaleza jurídica, como cauce de expresión del pluralismo político, configurado en el texto constitucional como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico.

El legislador estatal ha establecido esa misma fórmula de carácter proporcional para la elección de los Concejales (**artículo 180** LOREG), en desarrollo de la habilitación contenida en el **artículo 140** de la Constitución; de los Consejeros Insulares (**artículo 201** LOREG); de los Diputados Provinciales (**artículo 205** LOREG), y de los Diputados al Parlamento Europeo (**artículo 216** LOREG), mientras que ha optado por una fórmula de tipo mayoritario -de mayoría relativa- para la elección directa de los senadores (**artículo 166** LOREG) y de los diputados que se elegirán en Ceuta y Melilla (**artículo 162.2**).

La presencia de los partidos en el proceso electoral es relevante incluso cuando se lleva a cabo una elección indirecta de los representantes, como sucede en el caso de las Diputaciones Provinciales, pues, según dispone el legislador, la correspondiente Junta Electoral de Zona “*procede a distribuir los puestos que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y a cada una de las agrupaciones de electores en cada partido judicial..., según el número de votos obtenido por cada grupo político o cada agrupación de electores.*” (**artículo 205.3** LOREG) [la cursiva es nuestra].

De esta manera se vinculan jurídicamente los escaños de los diputados provinciales

Parte II: Los partidos políticos y la expresión de la representatividad política de la sociedad

con la representatividad obtenida por cada concreta lista electoral, ya que no en vano se hace referencia a los puestos que “corresponden” a los partidos, coaliciones, etcétera. Aunque quienes nombran de modo inmediato a los diputados son los concejales parece claro, y así lo resalta el legislador, que, en primer lugar, se considera a los concejales en su condición de integrantes de una concreta candidatura, y, además, los “puestos”, los escaños, se atribuyen a las formaciones políticas (**artículo 206.1 LOREG**); todo ello con el objetivo último de que la Diputación Provincial refleje en su composición la representatividad política que está presente en el conjunto de los municipios de la Provincia.

Respecto a la elección directa de los Senadores, la adopción de una fórmula mayoritaria, junto con el carácter “abierto” de la lista electoral, pudiera entenderse que favorecen la personalización de la contienda electoral y, por tanto, relegan a un segundo plano a las formaciones políticas. Este resultado no llega a producirse porque el legislador inserta a los partidos políticos de tal manera en el proceso electoral que su presencia es determinante a propósito de la presentación de las candidaturas y la cobertura de las vacantes.

“Las candidaturas para el Senado son individuales a efectos de votación y escrutinio, aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral. Cada candidatura a Senador debe incluir un candidato suplente.” (**artículo 171.1 y 2 LOREG**).

En la papeleta destinada a la elección de Senadores se deberá reseñar:

“a). Denominación o sigla y símbolo de la entidad que presenta al candidato o candidatos,

Parte II: Los partidos políticos y la expresión de la representatividad política de la sociedad

ya sea un partido, federación, coalición o agrupación de electores. *Bajo esta denominación o sigla, figurarán los nombres del candidato o candidatos respectivos,...*

c). Se relacionarán cada uno de los bloques formados por la denominación de la entidad presentadora *y sus candidatos respectivos...*” (**artículo 172.3**) (las cursivas son nuestras).

El legislador presupone que las candidaturas a Senadores irán, en la práctica totalidad de los casos, avaladas por una determinada entidad política (partido, federación, coalición o agrupación de electores). No en vano se alude a una “denominación o sigla”, lo que hace pensar además que se tratará en general de una formación política con vocación de permanencia, y no una mera agrupación a efectos electorales. En esta línea se inserta también la eventualidad de que existan varios candidatos que se amparen en una misma sigla o denominación, pues la identificación entre los candidatos y sus suplentes con una concreta formación se favorece al agruparse en bloques los candidatos presentados por la misma entidad.

Un elemento, y además dotado de gran relevancia, que corrobora esta conclusión es el **voto limitado**, conforme al cual el elector ha de votar a un número de candidatos inferior al de escaños a elegir (**artículo 166.1a**) de la LOREG). Con este tipo de voto se asegura la presencia en la Cámara Alta de un candidato de la minoría, de la segunda fuerza política en la circunscripción, y su existencia responde a la idea de que detrás de las candidaturas al Senado hay una formación de signo político que, de no existir la limitación del sufragio, podría copar la totalidad de los escaños que están en juego en la respectiva circunscripción. Para evitar esta posibilidad se “provoca” legislativamente la existencia de una mayoría y una minoría, lo que carecería totalmente de sentido si las candidaturas a

Senador fuesen en términos reales de carácter individual.

La asignación proporcional de escaños, y los efectos que como ya hemos visto lleva aparejados en materia de partidos y representatividad política, está presente también de modo directo en la Cámara Alta por mandato constitucional a propósito de la designación de los “Senadores autonómicos”, pues ésta habrá de efectuarse “de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional” (**artículo 69.5 *in fine* CE**), de manera que, en definitiva, se otorga relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes integrados en los Parlamentos autonómicos, que habrá de ser tenida en cuenta por las decisiones que adopten esas Cámaras, y señalamente a la hora de designar a los Senadores correspondientes<sup>162</sup>.

El propio Tribunal Constitucional ha teorizado sobre el significado de la proporcionalidad que ha de expresar la representación precisamente a propósito de la designación de los Senadores autonómicos, afirmando al respecto que “la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real...”. Así, este sistema “permite que a un grupo minoritario se le pueda dar una representación que un puro sistema de mayorías impediría...”, ya que esta designación “consiste en una elección cuyo resultado refleja una correlación de fuerzas políticas...”

---

<sup>162</sup>. Sobre la designación de estos Senadores, véanse Ramón PUNSET BLANCO: **El Senado y las Comunidades Autónomas**, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 128 y sigs.; y Alejandro SÁIZ ARNÁIZ: “El Senado y las Comunidades Autónomas”, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 41, 1995, págs. 293 y sigs.

(STC 40/1981, fjs. 2º y 3ºc)<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup>. En el mismo sentido, entre otras, SSTC 32/1985, 75/1985, 36/1990 y 4/1992; sobre esta jurisprudencia y, en particular, sobre la STC 40/1981, véase Ramón PUNSET BLANCO: “La designación de senadores por las Comunidades Autónomas (a propósito de la sentencia del TC de 18 de diciembre de 1981)”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 8, 1983, págs. 161 y sigs.; y **El Senado y las Comunidades Autónomas**,..., págs. 125 y sigs.

### CAPÍTULO III

#### LAS DISTORSIONES, JURÍDICAMENTE CONSOLIDADAS, EN LA FORMACIÓN Y EXPRESIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA

En este Capítulo se analizarán las distorsiones de carácter jurídico que desnaturalizan el proceso de formación y expresión de la representatividad política. Este resultado es consecuencia de diversos factores: en primer lugar, se debe a la insuficiencia de las previsiones legales dirigidas a garantizar el funcionamiento democrático de las formaciones políticas; en segundo lugar, al menoscabo que sufre la expresión del pluralismo cuando en los procesos dirigidos a este fin se otorga un tratamiento legal privilegiado, en el sentido de desproporcionado, a los partidos respecto a otras entidades (como las agrupaciones de electores), o cuando la posición de ventaja injustificada se confiere a las opciones políticas presentes en las instituciones representativas respecto a las que no lo están, a las que están en una Cámara respecto a las presentes en otra, y, por último, a las mayoritarias sobre las que se encuentran en minoría. En todos estos supuestos no se hace sino otorgar distinto valor al voto de los ciudadanos que participan en la elección de los representantes, con la consiguiente merma de pluralismo y representatividad, de democracia en última instancia.

#### ***§ 7. La ausencia de democracia interna en los partidos políticos como obstáculo para el ejercicio de sus funciones públicas.***

La exigencia constitucional de que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos sean democráticos fue introducida en el Debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas celebrado el día 16 de mayo de 1978, como

consecuencia de una enmienda del Grupo Mixto defendida por el Diputado Tierno Galván<sup>164</sup>; en los trámites posteriores se mantuvo sin que hubiese ninguna discusión de relevancia sobre este punto.

Lo que se buscaba era que el principio democrático, que había de inspirar todo el texto constitucional, impregnase no sólo al Estado, sino también al conjunto de las instituciones sociales<sup>165</sup>; al menos a aquellas asociaciones que representan intereses sociales ante las instancias públicas, a fin de procurar la mayor autenticidad posible en esa representación<sup>166</sup>.

Si los partidos se configuran como un instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos en los asuntos del Estado, el cumplimiento de dicha finalidad y la consecución de una verdadera representatividad política presuponen un funcionamiento coherente con el sistema democrático del que son parte esencial.

---

<sup>164</sup>. Véase la **Constitución española. Trabajos parlamentarios**,..., Tomo I, págs. 910 y sigs. En el «Anteproyecto» de Constitución, el **artículo 4** establecía que “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.”; **Constitución española. Trabajos parlamentarios**,..., Tomo I, pág. 8.

<sup>165</sup>. De acuerdo con la **STC 56/1995**, de la que se hablará a continuación, “el mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.” (fj. 3º.a); sobre la posibilidad de imponer estas mismas reglas de organización y funcionamiento democráticos al resto de las fórmulas asociativas y el legislador habilitado, en su caso, para tal función, véase la **STC 173/1998, de 23 de julio** (fj. 13.c).

<sup>166</sup>. Véanse los estudios de Gunther TEUBNER: **Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände**, Mohr, Tubinga, 1978; en concreto las págs. 169 y sigs.; y Cesare PINELLI: **Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti**, Cedam, Padua, 1984; sobre el sentido de la democracia interna en el seno de los partidos véase, en nuestra doctrina, Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “Democracia *de* partidos y democracia *en* los partidos”, en **Derecho de partidos**,..., págs. 41 y sigs.; y “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)”, en **El debate sobre la crisis de la representación política**,..., págs. 191 y sigs.

El desarrollo legislativo de la exigencia contenida en el **artículo 6** se realiza en los preceptos no derogados de la **Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas**, y en la **Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos**, aprobada antes que el propio texto constitucional, pero teniendo en cuenta los inmediatos dictados de este último.

Para resumirlo en pocas palabras, en las citadas normas «preconstitucionales» “el legislador ha optado por establecer unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democrático y por reconocer unos muy escuetos derechos de los afiliados.” (STC 56/1995, fj. 3º.b). En términos concretos se establece, en el **artículo 4** de la **Ley 54/1978**, que “1. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos. 2. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios. Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo, y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos.”. Por su parte, el **artículo 5**, en su apartado b), prevé la disolución de los partidos políticos “cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos.”.

Para averiguar el significado de la exigencia de democracia interna ha de tenerse también en cuenta la citada **STC 56/1995**, de 6 de marzo, donde nuestro Tribunal Constitucional precisa, por vez primera de modo expreso, el contenido del último párrafo

del citado precepto constitucional<sup>167</sup>.

En la mencionada resolución se trata de aclarar “si la exigencia constitucional de que los partidos políticos posean una organización y un funcionamiento interno democráticos (artículo 6 de la Constitución española) supone la consagración de un derecho subjetivo de los afiliados frente al partido al que pertenecen y, en caso afirmativo, cuál es su contenido y si éste puede entenderse integrado en el derecho de asociación proclamado en el artículo 22 de la Constitución española” (fj. 3º.a).

“Los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos” (fj. 3º c).

De acuerdo con el Alto Tribunal, “el mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado...

*Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado... si sus*

---

<sup>167</sup>. Véanse los comentarios a esta resolución de Margarita SOLER SÁNCHEZ: “El derecho de participación democrática en los partidos políticos como derecho susceptible de amparo constitucional (acerca de la Sentencia 56/95, de 6 de marzo)”, **Revista General del Derecho**, nº 612, 1995, págs. 9791 y sigs.; Rosario GALLARDO MOYA: “Derecho de asociación y exigencia de democracia interna de los partidos políticos. (Comentario a la STC 56/1995, de 6 de marzo)”, **Derecho Privado y Constitución**, nº 8, 1996, págs. 237 y sigs.; Juan María BILBAO UBILLOS: **Libertad de asociación y derechos de los socios**,..., págs. 98 y sigs., y Josep FERRER I RIBA y Pablo SALVADOR CODERCH: “Asociaciones, democracia y *Drittwirkung*”, en **Asociaciones, derechos fundamentales**..., págs. 74 y sigs.

*estructuras y su funcionamiento son autocráticos...* [la cursiva es nuestra].

Puede afirmarse que la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de decisiones y el control del funcionamiento interno de los mismos.” (STC 56/1995, fj. 3º.a).

Si, como ya se ha dicho, el legislador ha optado por establecer unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democráticos, y por reconocer unos muy escuetos derechos de los afiliados [“los derechos constitucionales de participación democrática de los afiliados a los partidos políticos son en nuestro ordenamiento los plasmados en el artículo 4 de la Ley 54/1978, en el artículo 3.2 f) y g) de la Ley 21/1976 y en los Estatutos de los respectivos partidos que, de acuerdo con estos preceptos legales, los concretan.” (STC 56/1995, fj. 3º.b)]<sup>168</sup>, reviste especial importancia la regulación estatutaria de la elección de los órganos de dirección y gobierno de los partidos.

Para el análisis de esta cuestión tendremos en cuenta los Estatutos de las principales

---

<sup>168</sup>. El artículo 3.2 f) establece que “los estatutos de los partidos deberán regular los derechos y deberes de los asociados y añade que «en todo caso (éstos) tendrán derecho a impulsar el cumplimiento de los fines de la asociación mediante la presentación de iniciativas, la dedicación voluntaria a su actividad y la aportación de contribuciones económicas (...) (así como) a manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores de la asociación y ser informados y conocer de las actividades de la asociación y de su régimen económico». Finalmente, en la letra g) de este mismo precepto se exige que los estatutos regulen «el régimen disciplinario de los asociados y las causas por las que pierde tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificados por la Asamblea General y la renuncia escrita». Se reconoce, pues, aunque sea indirectamente, un derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y en los estatutos; en rigor, el derecho a permanecer en el partido es el presupuesto de los demás derechos de participación democrática y, por ello, no puede extrañar que las leyes lo incluyan en este tipo de derechos de participación.” (fj. 3º b).

formaciones políticas españolas de ámbito nacional, que han coincidido en establecer un sistema electoral de carácter mayoritario<sup>169</sup>, con la excepción de la coalición Izquierda Unida, que, atendiendo a la especificidad de su naturaleza organizativa, ha optado por un sistema proporcional puro<sup>170</sup>.

En los *Estatutos del Partido Socialista Obrero Español* se alude a la participación activa y eficaz de las minorías y corrientes de opinión en las decisiones del partido. Para compatibilizar ambas cuestiones, mantenimiento del principio de mayoría y establecimiento de mecanismos para asegurar la presencia y participación eficaz de la minoría, se ha establecido una diferencia entre la elección de los órganos ejecutivos del partido (comités locales; comisiones ejecutivas provinciales, comarcales, insulares, regionales, nacionales y federal), que serán elegidos por el sistema de voto mayoritario, y los órganos de decisión y control (delegados de los Congresos, miembros de los comités provinciales, comarcales, insulares, regionales y federales), que serán elegidos, “a efectos de garantizar el pluralismo mediante el sistema proporcional, en listas completas, cerradas y bloqueadas.” (**artículo 5**).

Una cuestión que resulta importante para que se pueda hacer efectiva la presencia de las minorías es que se prevé una barrera electoral relativamente alta: el veinte por ciento de los votos válidos, y se premia sustanciosamente a la lista que obtenga la mayoría, que, en todo caso y sea cual sea la diferencia con la segunda lista más votada, tendrá derecho a la mitad más uno de los cargos a elegir<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup>. **Artículo 5** de los Estatutos del PSOE, reformados en parte en el 34 Congreso Federal, celebrado los días 20 a 22 de junio de 1997, y **artículo 24** de los Estatutos del PP.

<sup>170</sup>. **Artículo 8.b)** de los Estatutos Federales de IU.

<sup>171</sup>. “En el supuesto de que existan dos listas, la minoría que obtenga como mínimo un 20 por 100 de los votos válidos a candidaturas tendrá una representación proporcional a éstos. En todo caso la lista que obtenga la mayoría tendrá derecho a la mitad más uno de los cargos a elegir. En el supuesto de que existan

El **Partido Popular**, a pesar de que configura como uno de los principios básicos de su organización interna y estructura general “la vertebración del Partido desde abajo hacia arriba, estimulando la participación de quienes lo componen en la vida interna del mismo” (**artículo 14.c**)), posteriormente invierte este principio y estructura una organización netamente presidencialista y vertebrada desde arriba hacia abajo.

Así, el Presidente Nacional propone al Comité Ejecutivo Nacional<sup>172</sup> los nombramientos del Secretario General, los Vicesecretarios, Coordinadores, Secretarios de Área, Tesorero, del Presidente y miembros del Comité Electoral y del Presidente del Comité de Conflictos y Disciplina. Además, nombra hasta cinco Vocales del Comité Ejecutivo, releva a cualquier miembro del Comité Ejecutivo de sus cargos y funciones en el mismo y provee su sustitución, y designa a las personas que hayan de incorporarse al Comité Ejecutivo por dimisión o fallecimiento de alguno de sus miembros (**artículo 34 c, d, i, j, k**)).

En principio, en lo que se refiere a la organización y elección de las instancias de gobierno de los partidos, no parece que haya diferencias sustanciales entre la escueta regulación contenida en la Ley española, completada con el necesario desarrollo estatutario, y, por ejemplo, la disciplina prevista en la República Federal de Alemania por la **Ley sobre Partidos Políticos**, de 24 de julio de 1967, modificada por última vez el 31

---

más de dos listas y ninguna obtenga la mayoría, la más votada tendrá derecho a una representación de la mitad más uno de los cargos a elegir, repartiéndose el resto proporcionalmente entre las demás candidaturas que hayan superado el 20 por 100”.

<sup>172</sup>. Compuesto por el Presidente Nacional, el Secretario General, los Vocales elegidos por el Congreso del partido(en lista cerrada con el Presidente), los Portavoces del Congreso, el Senado y el Parlamento Europeo, los Presidentes de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, hasta cinco Vocales designados por el Presidente Nacional, los Presidentes del Comité Electoral Nacional y del Comité Nacional de Conflictos y Disciplina, el Presidente Nacional de Nuevas Generaciones y los Vicesecretarios, Coordinadores y Secretarios de Area, si no fueran vocales (**artículo 29.2.A**)).

de enero de 1994. También allí la asamblea de afiliados o de representantes es el órgano supremo, esta asamblea elige a los principales órganos de dirección (**artículo 9.1 y 4**); todos los afiliados tienen derecho de voto (**artículo 10.2**) y este derecho se ejerce mediante sufragio secreto (**artículo 15.2**)<sup>173</sup>.

Sin embargo, sí existe una diferencia legislativa en la regulación del procedimiento para la designación de los candidatos que han de concurrir en las listas de los partidos a los diferentes procesos electorales. La **Ley 54/1978** no extiende de manera expresa a la elección de los candidatos que han de concurrir a las elecciones la participación de todos los afiliados como electores y elegibles, ni el carácter libre y secreto que prescribe en su **artículo 4** para la provisión de los órganos rectores de los partidos, lo que sí exige la legislación alemana en el **artículo 17** (“La designación de candidatos para elecciones de representantes del pueblo debe hacerse mediante votación secreta. Las leyes electorales y los estatutos de los partidos regulan la designación”).<sup>174</sup>.

La adopción de uno u otro sistema para la elaboración de las listas de candidatos tiene una importancia decisiva, pues un procedimiento en el que no se asegure la participación efectiva de los militantes del partido en la designación de los candidatos viciará irremediabilmente el funcionamiento de la organización política, y convertirá toda

---

<sup>173</sup>. Véase, al respecto, Gunther TEUBNER: **Ob. cit.**, págs. 169 y sigs.

<sup>174</sup>. El **artículo 21** de la Ley Federal de Régimen Electoral dispone que “1. Sólo podrá ser nominado candidato de un partido en una circunscripción electoral determinada quien hubiere sido elegido para ello en una asamblea para nominación de un candidato de circunscripción o bien en una junta especial u ordinaria de compromisarios... 3. Los candidatos y los delegados de las asambleas de representantes serán elegidos por sufragio secreto.”

El Reglamento de las Elecciones Federales establece la necesidad de adjuntar a las candidaturas de circunscripción presentadas por partidos “una copia del acta de la resolución adoptada en la Junta de miembros o de compromisarios en la que haya sido designado el candidato,...” (**artículo 34.5.3**).

proclamación de democracia interna en una fórmula retórica desprovista de significado real.

En nuestro sistema, la formación de las listas de candidatos por los partidos ha sido regulada exclusivamente en los estatutos de estas entidades, cuya contemplación pone de manifiesto, en la mayoría de los casos, la ausencia de un auténtico procedimiento democrático.

En los *Estatutos del PSOE* se atribuye al Comité Federal la ratificación de “las listas electorales que le sean presentadas, previo dictamen de una comisión de listas que será elegida por el Comité Federal en su primera reunión después del Congreso y que tendrá carácter permanente, para todos los procesos electorales, hasta el próximo Congreso” (**artículo 39 h**). El Comité Federal establece un primer filtro consistente en el dictamen de una “Comisión de listas”, elegida por el propio Comité Federal, y se reserva la ratificación definitiva de las listas.

No puede dejar de mencionarse la resolución adoptada en el 34 Congreso Federal del PSOE, celebrado los días 20 a 22 de junio del año 1997, a propósito de la celebración de “**elecciones primarias**”, que, sin embargo, no ha sido recogida en las disposiciones normativas de los Estatutos modificados en el citado Congreso. Es la primera vez que una formación política de nuestro país asume de forma tan concreta un compromiso de esta naturaleza y su potencial relevancia justifica que, luego de la mención a los Estatutos de otras formaciones políticas, le dediquemos un tratamiento más detallado<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup>. Véanse al respecto, Silvio GAMBINO: “Elecciones primarias y representación política: algunas reflexiones para el debate”, en **Parlamento y Constitución. Anuario**, Cortes de Castilla-La Mancha/Universidad de Castilla-La Mancha, nº 1, 1997, págs. 117 y sigs.; Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “¿Reformar el sistema electoral o reformar los partidos?”; y Eduardo ESPÍN TEMPLADO: “Una

En los *Estatutos de la coalición Izquierda Unida* se atisba un intento de democratizar la elaboración de las listas, si bien no se llega a una realización plena del principio democrático ya que aunque se atribuye a las “Asambleas de Base”, con “exclusiva participación de las personas inscritas con al menos 60 días de anticipación en un registro del Consejo Político” la elaboración de las candidaturas a las elecciones (**artículo 29**), la ratificación definitiva de las candidaturas aprobadas en las distintas Federaciones de IU corresponde al Consejo Político Federal (**artículo 10.3b**)).

Por su parte, los *Estatuto del Partido Popular* atribuyen a los Comités Electorales “todos los asuntos relativos a la confección de las candidaturas” (**artículo 38.1**). “El Comité Electoral Nacional [nombrado por el Comité Ejecutivo Nacional a propuesta del Presidente Nacional del Partido] elabora y aprueba la candidatura del Partido al Parlamento Europeo, aprueba las candidaturas a presentar en las elecciones legislativas y autonómicas, designa a los candidatos a las Presidencias de los Gobierno de las Comunidades Autónomas, Presidencias de las Diputaciones, Alcaldías de las capitales de provincia, y ratifica los candidatos a Senadores por las Comunidades Autónomas que designen los Comités Electorales Regionales...» (**artículo 39.1**).

A propósito del establecimiento del sistema de **elecciones primarias** por parte del PSOE es necesario precisar que no ha sido recogido de forma expresa en los Estatutos del partido, que se limitan a imponer al Comité Federal la elaboración de un Reglamento de selección de cargos públicos (**artículo 75**) y a la Comisión Ejecutiva Federal la

---

reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales”, ambos en **Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)**, (coordinadores Gerardo Ruíz-Rico y Silvio Gambino), Universidad de Jaén/Tirant lo Blanch, Valencia, 1997; págs. 231 y sigs., y 27 y sigs.; respectivamente.

presentación ante el Comité Federal de tal Reglamento (**Disposición Final Primera**).

El *Reglamento de Selección de Candidatos y Candidatas a Cargos Públicos* fue aprobado por el Comité Federal del Partido el día 21 de marzo de 1998 y su primera aplicación se realizó el día 24 de abril de 1998 para la elección del candidato a la presidencia del Gobierno de la Nación, según lo previsto en los **artículos 20 a 30** del citado Reglamento<sup>176</sup>.

Los resultados de esas elecciones primarias han puesto de manifiesto la dificultad de cohesión este sistema de selección de candidatos con las previsiones vigentes en los Estatutos, que mantienen una estructura del partido articulada a partir de los acuerdos tomados en los Congresos Federales<sup>177</sup> y, en consecuencia, presuponen la asunción de

---

<sup>176</sup>. “El proceso de selección de candidaturas se iniciará por acuerdo del Comité Federal. El acuerdo de iniciación fijará el período para la presentación de candidaturas al proceso interno y del realización de las actividades de información interna, y la fecha de realización de la votación.” (**art. 20**); “podrán proponer candidato o candidata en el proceso de elección interno: 1. la Comisión Ejecutiva Federal, por mayoría. 2. Un 15% de los miembros del Comité Federal. 3. El Consejo Territorial, por mayoría. 4. El 7% de los afiliados del PSOE” (**art. 22**); “sólo se abrirá el proceso electoral interno de primarias en el supuesto de existir más de una propuesta de candidato o candidata...” (**art. 23.4**); “a los candidatos y candidatas se les facilitará en igualdad de condiciones el desarrollo de las actividades de información interna, la comunicación postal con los afiliados y afiliadas, la utilización de los locales del Partido señalados al efecto para la celebración de reuniones y la presencia en la comunicación interna del Partido.” (**art. 24.1**); “la votación se realizará por voto individual y secreto de los electores.” (**art. 25.1**); “finalizada la votación, se procederá al recuento público de votos, a la elaboración del acta de escrutinio y a la proclamación de los resultados en los locales de la Agrupación, siendo remitida a continuación la citada acta a la Comisión de Garantías Electorales Provincial. La Comisión de Garantías Electorales Provincial realizará el escrutinio provisional y remitirá de inmediato las actas a la Comisión de Garantías Electorales Federal que realizará el escrutinio definitivo.” (**art. 28**); “Contra el escrutinio realizado por la Comisión de Garantías Electorales Federal cabrá recurso ante la misma. Su resolución tendrá carácter definitivo.” (**art. 29**); “La Comisión Federal de Listas propondrá al Comité Federal la nominación de la candidatura para su aprobación definitiva.” (**art. 30**). Fuente: <http://www.psoe.es>.

<sup>177</sup>. Mientras la práctica totalidad de los integrantes de la Comisión Ejecutiva Federal y la inmensa mayoría de los dirigentes de las Federaciones Territoriales habían manifestado claramente su respaldo al Secretario General del PSOE, Joaquín Almunia, los militantes optaron por el candidato alternativo, José Borrell, al que otorgaron el 55,1% de los votos emitidos, convirtiéndolo así en el futuro candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno y propiciando, en consecuencia, cambios en la estructura y funcionamiento del Grupo Parlamentario; sobre los resultados de este proceso puede verse la información recogida en el diario *El País* del día 25 de abril de 1997, pág. 13.

decisiones por parte de los órganos de dirección del partido elegidos en esos Congresos.

Resulta, pues, difícil compatibilizar lo que no es sino un doble sistema de legitimación de los dirigentes y candidatos a puestos de responsabilidad política en las instituciones representativas del Estado: el representativo previsto en los Estatutos y el directo derivado de las elecciones primarias, lo que puede conducir, como ha sucedido en la práctica, a que exista un entramado “bicéfalo” en la dirección política del partido, con las consiguientes distorsiones en su funcionamiento interno. Y es que la instauración de un sistema de selección de candidatos de esta naturaleza no puede hacerse al margen de las correspondientes previsiones estatutarias, que han de recoger con detalle las diferentes situaciones que pueden plantearse; en particular, el papel que estatutariamente corresponde desempeñar a quien habiendo resultado elegido como candidato a Presidente del Gobierno carezca de puestos de máxima responsabilidad en los órganos de dirección del partido.

Las consecuencias de esta falta de coordinación son evidentes: aunque la elección del candidato a Presidente de la Nación se atribuye a los afiliados en el citado Reglamento, en los Estatutos del partido es la Comisión Ejecutiva Federal la que lo propone al Comité Federal, único habilitado por tanto para su proclamación (**artículos 39.r**) y **42.1**) de los Estatutos); mientras que los Estatutos no contemplan un régimen específico de participación del candidato a la jefatura del Gobierno en los órganos del partido, luego de las elecciones primarias el Comité Federal ha acordado, a propuesta de la Comisión Ejecutiva Federal, que el candidato será miembro de pleno derecho de la comisión permanente de la Comisión Ejecutiva Federal, pudiendo proponer en el orden del día los puntos de debate que considere adecuados, con lo que se está ampliando de manera antiestatutaria la composición del citado órgano de dirección.

En esta línea resulta también problemática la compatibilización del intento de generalizar el sistema de elecciones primarias con el eventual acuerdo pactado con otras formaciones políticas en orden a la presentación de candidaturas electorales conjuntas, pues de optarse por esta última posibilidad quedarían postergadas las primarias en los concretos procesos electorales a los que afectase ese pacto político, cuya celebración queda en manos del Comité Federal, quien asimismo elabora y aprueba el programa electoral y establece las líneas fundamentales de actuación en esa materia, todo ello de conformidad con el **artículo 39** de los Estatutos, lo que puede provocar conflictos en la concreción de las propuestas electorales a pesar, o quizás precisamente por ello, de que se haya creado una Comisión de Programa Electoral presidida por el secretario general y compuesta por el candidato y diez miembros propuestos de común acuerdo por ambos, elegidos por la Comisión Ejecutiva Federal y ratificados por el Comité Federal.

Parece, por tanto, que o bien las elecciones primarias tienen un componente meramente plebiscitario, destinado a legitimar ante la sociedad, ratificándolo, a quien ha sido elegido por los órganos de dirección del partido, en cuyo caso su carácter dinamizador de la vida del partido y de profundización en la democracia interna del mismo es meramente simbólico, o bien se constituyen en un auténtico sistema de designación de candidatos, lo que supone reconocer la falta de auténtica vida democrática en el seno de la organización y la inoperancia de las fórmulas previstas en los estatutos, en cuyo caso resultará un modelo diferente de partido y será necesario dotarlo de la estructura organizativa y de funcionamiento adecuada para evitar que lo que aparentemente es un remedio destinado a agilizar las relaciones entre las bases y la cúpula del partido acabe convirtiendo a la formación política en un entramado dotado de legitimidades distintas y

contrapuestas, y con un doble “aparato” organizativo, lo que provocará inevitablemente no sólo una mayor esclerosis sino también la ausencia de una identidad propia.

Aunque nuestra **Ley de partidos políticos** no contenga una disposición expresa como la recogida por la correspondiente normativa alemana a propósito del carácter democrático que ha de reunir el proceso de elección de los candidatos que concurrirán a las diferentes convocatorias electorales bajo las siglas del partido en cuestión, no por ello puede entenderse que dicho proceso es susceptible de discurrir al margen de los principios democráticos impuestos por la norma constitucional, es decir, sin guiarse por los postulados de participación de todos los afiliados como electores y elegibles, el aseguramiento del carácter libre y secreto del voto, etcétera.

En tanto los partidos contribuyen de modo preferente a la selección de los candidatos que han de intervenir en las elecciones para representantes, haciendo posible así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, se justifica que el ordenamiento jurídico disponga la contribución económica del Estado con el objeto de sufragar los gastos que dicha actividad supone. Si esta es una de las caras de la posición constitucional de los partidos, la otra la constituye la necesidad de acomodar su actividad a los mismos principios democráticos que presiden el funcionamiento del sistema social al que pretenden servir y cuya representatividad política están llamados a expresar. A la garantía de estas finalidades se dirige la previsión contenida en la propia **Ley de partidos políticos** según la cual cabe la disolución del partido cuyas “actividades sean contrarias a los principios democráticos.” (**artículo 5.2.b**).

Por todos estos motivos, y aunque no es imprescindible para demandar la democracia interna en el seno de los partidos dadas las previsiones constitucionales, sería aconsejable, como forma de favorecimiento de la misma, el establecimiento expreso de una disciplina de rango legal que incida en la democratización del procedimiento de selección de los candidatos que han de concurrir a los diferentes procesos electorales, bien mediante la elaboración de una nueva ley de partidos<sup>178</sup>, o a través de la introducción en la legislación vigente de una previsión similar a la contenida en la normativa alemana<sup>179</sup>, aunque la imposición estatal de democracia interna en el seno de los partidos en Alemania es consecuencia de la incorporación constitucional de los mismos y, por tanto, no se prescribe en el **artículo 21.1** de la Ley Fundamental de Bonn como un fin en sí mismo, sino en interés del Estado democrático<sup>180</sup>. En todo caso, la nueva regulación legal sobre los partidos políticos tendría que revestir la forma de ley orgánica y no la de mera ley ordinaria, pues no en vano se ocuparía del desarrollo de una de las formas asociativas tuteladas en el artículo 22 del texto constitucional, que además ha sido objeto de especial reconocimiento

---

<sup>178</sup>. Desde luego con un contenido distinto al recogido en la **Proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos** presentada por el Grupo Socialista del Congreso el día 11 de junio de 1996, que no aporta novedades sustanciales al régimen previsto en la Ley 54/1978; cfr. **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**,..., págs. 1 y sigs.

Sobre la necesidad de una modificación legislativa en esta materia, véanse Antonio TORRES DEL MORAL: "Representación y sistemas electorales", **ob. cit.**, pág. 72, y Miguel SATRUSTEGUI GIL-DELGADO: "La reforma legal de los partidos políticos", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 46, 1996, págs. 81 y sigs.

<sup>179</sup>. El profesor BLANCO VALDÉS se muestra escéptico acerca de la virtualidad real de esta medida, luego de un análisis de la experiencia italiana y alemana, y de su respectiva doctrina; véase su estudio sobre **Los partidos políticos**,..., págs. 99 y sigs.; también, en fecha más reciente, en "La democracia y el poder de los partidos", **Claves de razón práctica**, nº 63, 1996, págs. 24 y sigs., y "Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo", en **Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale** (a cura di Silvio Gambino), Maggioli Editore, Rimini, 1997, págs. 67 y sigs.

<sup>180</sup>. Véase sobre esta cuestión en la doctrina alemana, Dieter GRIMM: "Los partidos políticos", en **Manual de Derecho Constitucional**,..., págs. 406 y sigs., y 428.

en el artículo 6. De esta forma su aprobación necesariamente requerirá, al menos, el acuerdo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

La fórmula alemana se puso en práctica al anular el Tribunal Constitucional de la ciudad-estado de Hamburgo (**Sentencia de 4 de mayo de 1993**) las elecciones celebradas el día 2 de junio de 1991 para elegir al Parlamento del *land*, basándose dicha resolución, que impone la repetición de las elecciones, en que en el procedimiento de elaboración de la candidatura del Partido Cristiano-Demócrata (CDU) no se respetaron los principios democráticos impuestos por la legislación electoral y sobre partidos políticos<sup>181</sup>.

A juicio de nuestro Tribunal Constitucional, y por lo que respecta a la garantía de los derechos de participación de los afiliados, “puede afirmarse que el derecho de asociación referido a los partidos políticos añade una cuarta dimensión al contenido genérico del derecho de asociación<sup>182</sup>. Concretamente, a la libertad de creación de partidos

---

<sup>181</sup>. Véanse los comentarios a esta resolución de Jörg IPSEN: “Kandidatenaufstellung, innerparteiliche Demokratie und Wahlprüfungsrecht. Anmerkung zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts von 4.Mai.1993. HVerfG 3/93”, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Hf. 2, 1994, págs. 235 y sigs; Christian KOENIG: “Schadensersatzansprüche nach verfassungsgerichtlicher Ungültigkeitserklärung von Parlamentswahlen?”, *Die Öffentliche Verwaltung*, Hf. 7, 1994, págs. 286 y sigs.; y Ute MAGER: “Die Kontrolle der innerparteilichen Kandidatenaufstellung im Wahlprüfungsverfahren”, *Die Öffentliche Verwaltung*, Hf. 1, 1995, págs. 7 y sigs.

A este respecto ha de añadirse que el Tribunal Constitucional Federal alemán ha rechazado un recurso de amparo electoral planteado sobre esta misma cuestión (**BVerfGE 89, 243**), aunque las reflexiones contenidas en la sentencia revisten gran importancia: para el Alto Tribunal Federal los principios y las reglas electorales no sólo vinculan a los órganos del Estado, sino también a todos los que participan en el proceso electoral, con lo que se admite la eficacia de la *Drittwirkung* también en el interior de los partidos, y, en consecuencia, se vulnera el principio de igualdad de oportunidades si a los integrantes de una “corriente alternativa” del partido únicamente se les concede un tiempo de tres minutos para exponer sus posiciones programáticas ante la Asamblea general de la formación política. El Tribunal rechaza, no obstante, el recurso ya que la infracción detectada no ha sido determinante para la adopción de decisiones por parte de la Asamblea, dispuesta, según concluye el Tribunal, a apoyar en todo caso al candidato avalado por la dirección del partido.

<sup>182</sup>. Respecto a las “dimensiones” propias del derecho de asociación en general, véase la **STC 193/1998** (fj. 8º).

políticos, al derecho de no afiliarse a ninguno de ellos y a la libre autoorganización de los mismos, se añaden los derechos de participación democrática interna de los afiliados. Siendo esto así, no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática, al integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del artículo 22 C.E., puede residenciarse en el cauce procesal de la **Ley 62/1978** de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y en el proceso de amparo constitucional...

183

[Ahora bien] no forman parte de ese derecho constitucional otros derechos o facultades que esos estatutos hayan podido añadir a los anteriormente aludidos, ya que, aunque los estatutos pueden reconocer derechos y facultades a los asociados, estos derechos son de rango meramente estatutario o negocial. Esta constatación tiene una notable trascendencia respecto al tipo e intensidad de las garantías jurisdiccionales...” (STC **56/1995**, fjs. 3º.c y d)<sup>184</sup>. Por esta razón no se puede utilizar el cauce procesal de la **Ley 62/1978** si los pretendidos derechos estatutarios no forman parte del derecho fundamental de participación democrática.

En todo caso, parece claro que ante la ausencia de democracia interna, tanto para la provisión de los órganos de dirección del partido, como para el funcionamiento del mismo, una de cuyas concreciones la constituye la elaboración de las listas electorales, cabe la tutela procesal de la **Ley 62/1978**.

---

<sup>183</sup>. Se ha pronunciado expresamente sobre la viabilidad de este cauce procesal nuestro Tribunal Supremo; cfr. las SSTs (Sala Iª) de 24 de marzo de 1992, 26 de octubre de 1995, 13 de junio de 1996, 21 de septiembre de 1996, 27 de diciembre de 1996 y 12 de mayo de 1998 (entre otras).

<sup>184</sup>. Sobre la eficacia de las garantías jurisdiccionales ordinarias en la vida interna de los partidos, véanse Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: “El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa”,..., págs. 123 y sigs.; y José Luis GARCÍA GUERRERO: **Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios**,..., págs. 47 y sigs.

Entendemos que, como también se ha dicho<sup>185</sup>, frente a los partidos valen todos los derechos fundamentales de libertad, salvo el derecho de incorporarse al partido de la propia elección, en la medida en que esta cuestión pondría en juego la propia identidad política del partido, cuya defensa ha de considerarse incluida en el derecho de creación de partidos.

En suma, la necesidad de que los partidos tengan una estructura y un funcionamiento democráticos responde a su configuración como entidades que sirven para la participación de los ciudadanos que integran una determinada organización social en la formulación de propuestas políticas y en la conversión de éstas en decisiones jurídicas que les afectarán directamente. Y el desconocimiento de esa exigencia democrática constituye una forma de desnaturalización, no sólo del propio sistema de partidos, sino sobre todo del principio participativo como elemento fundamental de legitimación de todo el orden democrático.

Otra cuestión fundamental para consolidar la democracia en el seno de las formaciones políticas es la estructuración legal de las mismas de forma que, además de asegurar la participación en las decisiones del partido de sus militantes, se otorgue un mínimo de autonomía a las organizaciones territoriales periféricas (agrupaciones locales, comarcales, provinciales o autonómicas), sin que las decisiones que afectan a su esfera propia de actuación (candidaturas electorales para esos ámbitos territoriales, línea política a seguir en los ayuntamientos, diputaciones,...) sean siempre y en todo caso impuestas

---

<sup>185</sup>. Véase Javier JIMÉNEZ CAMPO: "Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español", **Regimen jurídico de los partidos políticos y Constitución. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales...**, pág. 44.

desde arriba y desde los “aparatos” centrales de la organización.

Además, la citada normativa legal tendría que regular de manera más pormenorizada a lo que ocurre en la actualidad la identidad ideológica de cada formación política, insertando la garantía legal de una correcta individualización de cada fuerza política para que la voluntad de quienes se afilian o simpatizan con ella se corresponda con la mayor fidelidad posible con su entidad real, evitando la confusión con otras formaciones.

También sería aconsejable una mención expresa a las formaciones políticas constituidas o integradas de forma mayoritaria por ciudadanos extranjeros residentes en nuestro país, dado que ya está reconocida normativamente su participación como electores y elegibles en los comicios de ámbito local y, además, no cabría negarles a esas formaciones la condición de partidos políticos a diferencia de lo que ocurre en la ley alemana de partidos (artículo 2.3), dado que los extranjeros también pueden disfrutar en España de las libertades que garantiza el Título Primero de la Constitución (artículo 13.1), y una de ellas es la de constituir y formar parte de asociaciones políticas.

Otro aspecto que demanda atención específica y más pormenorizada que la contenida en la Ley de Asociaciones Políticas de 1976 es el destino último del patrimonio de los partidos cuando se produzca su disolución o desaparición. Además, teniendo en cuenta que el patrimonio económico de una formación política condiciona de manera ineludible su participación en la actividad política, sería conveniente que la propia normativa sobre financiación de los partidos viniese recogida también la ley sobre estas entidades, dando así una regulación unitaria y coherente a todo el fenómeno que constituyen las entidades políticas, como se ha hecho en la República Federal de Alemania. Sobre esto último volveremos más adelante.

***§ 8. El menoscabo del pluralismo en el proceso de selección de los representantes como consecuencia de la atribución anticipada de representatividad a las formaciones políticas mayoritarias.***

El ordenamiento jurídico democrático configura el proceso electoral como una forma de interiorizar el pluralismo político existente en la sociedad, de manera que los órganos del Estado de carácter representativo reflejen proporcionalmente en su composición aquella diversidad ideológica. El sistema de partidos, al que se le asigna el protagonismo que hemos constatado, sirve así como correa de transmisión entre el medio social y el ordenamiento jurídico. Pero para que tal transmisión responda a las exigencias del sistema normativo es necesario que ese pluralismo cuya expresión constituye el objetivo último del proceso esté presente a lo largo de sus diferentes fases, pues difícilmente se podrá reflejar en el eslabón final de la cadena representativa lo que no aparece en las partes anteriores.

El ordenamiento jurídico, a través del proceso electoral, selecciona y filtra las opciones políticas susceptibles de gozar de representatividad en las instancias estatales que, precisamente por esa razón, tienen una naturaleza representativa. Pero la expresión proporcional de la representatividad es el punto de llegada, donde la coherencia interna del sistema demanda el protagonismo de las opciones políticas con mayor respaldo electoral; en definitiva, las más representativas. Lo que no cabe es anticipar esa representatividad a las primeras fases del proceso, ámbito en el que todas las opciones políticas han de tener similares posibilidades de llegar a convertirse, si cuentan con la adhesión de los ciudadanos, en las más representativas.

Si en las páginas precedentes se ha analizado el protagonismo jurídicamente establecido de los partidos políticos en tres ámbitos del proceso electoral, en las líneas siguientes expondremos las distorsiones que, en aras a una mayor presencia de ciertas formaciones políticas, se han consolidado por vía normativa en esos mismos aspectos del proceso de selección de los representantes.

En primer lugar, la presencia de los partidos políticos en la fase de designación de los candidatos a las elecciones resulta notablemente reforzada frente a la implicación que puedan alcanzar en dicho proceso las agrupaciones de electores, ya que éstas se encuentran obligadas, por imperativo legal, a reclutar una serie mínima de adhesiones a su proyecto político si quieren presentar las correspondientes candidaturas, lo que supone una sucesión de esfuerzos materiales y económicos adicionales, que pueden ser determinantes para adoptar la decisión de asumir la presentación, o no, de las respectivas candidaturas.

Así, por ejemplo, en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, “las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción” (**artículo 169.3** de la LOREG); pues bien, dicha exigencia impone a una agrupación de electores que se presente en la circunscripción de Asturias (con 958.412 electores según el censo utilizado para las elecciones generales de 3 de marzo de 1996) la necesidad de recabar la nada despreciable cifra de, al menos, 9.584 firmas de electores de la circunscripción; en las elecciones al Parlamento Europeo “los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores necesitarán acreditar las firmas de 15.000 electores” (**artículo 220.3** de la LOREG), “no obstante, los partidos, federaciones y coaliciones [no así las agrupaciones de electores] pueden sustituir el requisito señalado en el párrafo anterior por las firmas de 50 cargos electos, ya sean

Diputados, Senadores, Diputados españoles al Parlamento Europeo, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o miembros de las Corporaciones Locales...” (**artículo 220.4** de la LOREG). En definitiva, un partido político, aunque esté integrado por una decena de miembros, puede siempre presentar candidaturas a cualquier proceso electoral, mientras que una agrupación de electores puede verse obligada a recabar la adhesión de miles de personas<sup>186</sup>.

Esta posición de preeminencia de los partidos no es en sí misma criticable pues es la propia Constitución la que les otorga una situación preferente, que a su vez lleva aparejada como contrapartida la carga adicional de que la estructura y el funcionamiento de estas organizaciones tenga que ser democrática y transparente. Pero esa posición se justifica si se articula de manera proporcionada, es decir, de forma tal que la situación de otras entidades, como las agrupaciones de electores, no sea notoriamente desventajosa, tal

---

<sup>186</sup>. El protagonismo de los partidos políticos ha sido puesto de manifiesto de manera reiterada por nuestro Tribunal Constitucional: “aunque la personalidad de quien figure como cabeza de lista haya podido tener alguna relevancia en el momento de la elección popular, *jurídicamente, y por la configuración de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos en las elecciones municipales son a listas presentadas por partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, sin que sea posible determinar dentro de cada lista, qué candidato ha recibido más votos y es por tanto más representativo que sus propios compañeros de lista igualmente elegidos*” ( **STC 31/1993**, de 26 de enero, fj. 3º); y es que “de la jurisprudencia de este Tribunal no cabe extraer la existencia de un “*plus*” de representatividad de los cabeceras de lista que les permita ser candidatos a la Alcaldía de un determinado municipio durante toda la vigencia de su mandato con independencia de que hayan abandonado el grupo político de cuya lista fueron cabeceras; y ésta condición de cabeza de lista ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un determinado proceso electoral abierto, lista a la que se refiere el artículo 44.1 LOREG, que sólo puede ser presentada por partidos y federaciones, coaliciones de partidos o agrupaciones de electores. Además, el artículo 44.3 LOREG establece que ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores, puede presentar más de una lista de candidatos para la misma circunscripción; y, en definitiva, que tras el abandono voluntario del grupo político, se deja de ser cabecera de una lista a la que ya no se pertenece.” (**STC 185/1993**, fj. 2º). “En un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, en relación a éstos, de cocientes, que son resultados de la operación prevista para determinar, entre las listas que han superado el límite legal, los escaños que corresponden a cada una de ellas.” (**SSTC 75/1985**, de 21 de junio, fj. 4º, y **31/1993**, de 26 de febrero, fj. 3º) [las cursivas son nuestras]; sobre la STC 31/1993, véase el comentario de Juan R. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ: “La elección de alcalde por renuncia del anterior. (La sentencia del Tribunal Constitucional 31/1993, de 26 de enero)”, en **IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 943 y sigs.

y como sucede en la vigente legislación electoral.

No es posible olvidar que si bien los partidos políticos son un instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos, no son el único constitucionalmente posible, y el proceso electoral ha de guiarse por el principio del favorecimiento de la participación ciudadana, a través de las diferentes formas legalmente posibles, y en dicho proceso ha de imperar la garantía del pluralismo y la igualdad de oportunidades entre todos los concurrentes, lo que no implica un trato exactamente igual pero sí excluye la instauración de un tratamiento injustificadamente desproporcionado.

En segundo lugar, y por lo que hace referencia al proceso de formación y manifestación de la voluntad popular, la regulación que el legislador español ha realizado de las campañas electorales en los medios de comunicación de titularidad pública tiende a reforzar el papel de los partidos y, en particular, de las formaciones políticas sólidamente asentadas, puesto que “la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes.” (**artículo 61 LOREG**)<sup>187</sup>.

Dicha distribución de espacios, como forma de financiación estatal, tendría que posibilitar que las distintas opciones políticas pudieran expresar las respectivas representatividades en un contexto de igualdad de oportunidades, que a su vez “guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia...” (**BVerfGE 85, 264**,

---

<sup>187</sup>. Véase, con más detalle, Emilio PAJARES MONTOLÍO: **La financiación de las elecciones**,..., págs. 187 y sigs.

pág. 297)<sup>188</sup>.

La organización de la financiación estatal de los partidos en la práctica totalidad de los sistemas normativos se realiza de acuerdo con los resultados electorales cosechados y se dirige a compensar unos desembolsos ya efectuados<sup>189</sup>. La distribución de dicha ayuda exige la obtención de un determinado éxito electoral, lo que significa que no todas las formaciones que toman parte en las elecciones podrán beneficiarse de ella. Además, por lo que respecta a nuestro sistema, sólo se “concede adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones a las Cortes Generales, al Parlamento Europeo o, en su caso, en las últimas elecciones municipales.” (**artículo 127.1 y 2 LOREG**).

Los resultados electorales, además de condicionar la financiación electoral de los partidos, determinan, en nuestro ordenamiento, también la financiación ordinaria de los mismos.

Así, de acuerdo con lo que dispone la **Ley Orgánica 3/1987**, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, “1. El Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley

---

<sup>188</sup>. También **73, 40**, pág. 89, y **78, 350**, pág. 358. En la sentencia citada, el Tribunal Constitucional Federal alemán aclara que “el derecho de los partidos políticos a una igualdad de oportunidades dimana de la importancia atribuida a la libertad de creación de partidos y al principio del pluripartidismo, propios de una democracia libre. Esto es válido en cuanto atañe no sólo al acto electoral propiamente dicho, sino también a sus preparativos y a la campaña de los partidos para recaudar donativos, así como a la concesión, por parte del Estado, de ayuda financiera a los partidos políticos.”.

<sup>189</sup>. Una amplia perspectiva de la financiación de los partidos políticos en los principales ordenamientos (con la excepción del sistema propio de los Estados Unidos) se ofrece en la “IX Table Ronde Internationale: Constitution et partis politiques”, **Annuaire international du justice constitutionnelle**, Presses Universitaires D’Aix-Marseille, IX, 1993, págs. 51 y sigs.

Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario. 2. Dichas subvenciones se distribuirán en función del número de escaños y de votos obtenido por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara.” (**artículo 3**)<sup>190</sup>.

No parece justificada la utilización de nuevo del criterio de los resultados electorales para el reparto de los gastos de funcionamiento ordinario, salvo que se supriman las subvenciones específicas por gastos electorales y se establezcan aquellos resultados como el único baremo a tener en cuenta para la financiación estatal, como sucede en la República Federal de Alemania (**artículo 18** de la Ley de Partidos). Sobre la cuestión de la financiación volveremos más adelante (§ 10).

Resulta significativo, además, que no se mencione a las agrupaciones de electores; esta omisión se mantiene a lo largo de los diversos preceptos que regulan la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad

---

<sup>190</sup>. Dicho precepto especifica a continuación que “para la asignación de las indicadas subvenciones, se dividirá la correspondiente consignación presupuestaria en tres cantidades iguales. Una de ellas se distribuirá en proporción al número de escaños obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones al Congreso de los Diputados, y las dos restantes proporcionalmente a todos los votos obtenidos por cada partido en dichas elecciones. No se computarán los votos obtenidos en aquellas circunscripciones en que no se hubiere alcanzado el 3 por 100 de los votos válidos exigidos en el artículo 163.1.a) de la Ley Orgánica 5/1983, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.” Véanse, sobre esta cuestión, Pilar DEL CASTILLO VERA: **La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales**, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985; “Financiación de partidos: la reforma necesaria”, **Derecho de partidos**,..., págs. 149 y sigs.; Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: “La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable”, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 37, 1993, págs. 21 y sigs.; “Temas para el debate: la financiación de los partidos políticos (P. Lucas, P. de Vega, E. Arnaldo, M. Aragón, P. del Castillo)”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 5, 1993, págs. 103 y sigs.; **La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**, CEC, Madrid, 1994; Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 87, 1995, págs. 163 y sigs.; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ: **La financiación de los partidos políticos**, Dykinson, Madrid, 1995.

pública, y en los distintos ámbitos de programación que éstos tengan. De forma excepcional se hace referencia a estas agrupaciones de electores cuando concurren federadas a unos comicios mediante la presentación de un número importante de candidaturas<sup>191</sup>.

El protagonismo de las formaciones políticas durante la campaña electoral se produce también en el supuesto de que dicha campaña sea, no la de unos comicios electorales, sino la de un referéndum. Así, la **Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum** atribuye a los partidos y formaciones políticas “con representación parlamentaria” una serie de competencias y atribuciones tal, que convierte a estas organizaciones en el eje central sobre el que gira la consulta popular. No es ni mucho menos ajena a esta consideración la desconfianza del legislador respecto a los institutos de democracia directa, y su pretensión de salvaguardar al máximo el protagonismo de los partidos políticos.

En suma, en nuestro ordenamiento se financia la formación de la voluntad popular que realizan los partidos políticos, pero primando a las formaciones “representadas” parlamentariamente respecto a las que no lo están, a las mayoritarias respecto a las minoritarias, y a las que están presentes en el Congreso de los Diputados frente a las que

---

<sup>191</sup>. “Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a diez minutos de emisión, si cumplen el requisito de presentación de candidaturas exigido en el apartado 2 de este artículo [“que presenten candidaturas en más del 75 por 100 de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión o, en su caso, de programación del medio correspondiente”].” (artículo 64.4 de la LOREG)

únicamente lo están en el Senado<sup>192</sup>. De nuevo nos encontramos con una desnaturalización del principio de concurrencia y de igualdad de oportunidades a la hora de articular las

---

<sup>192</sup>. En la **Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos** presentada por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados el día 11 de junio de 1996 se incidía en el mantenimiento de estas fuentes de financiación, incluyendo nuevos ingresos de procedencia pública; por lo que se refiere a los recursos procedentes del erario público se incluyen: “a) Las subvenciones anuales para gastos de funcionamiento ordinario, reguladas en la presente Ley Orgánica. b) Las subvenciones para gastos electorales en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales a las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas. c) *Las subvenciones extraordinarias para realizar las campañas de propaganda establecidas en la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum.* d) Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en los Reglamentos de ambas Cámaras, y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, conforme a lo establecido en sus respectivos Reglamentos. De dichas subvenciones, los Grupos Parlamentarios podrán realizar aportaciones a sus partidos políticos. e) *Las subvenciones públicas a los Grupos de Cargos Electos de Entidades Locales*, según lo establecido en las normas reguladoras de estos órganos representativos. De estas subvenciones, los Grupos de Cargos Electos también podrán realizar aportaciones a sus partidos políticos.” [en cursiva las fuentes públicas de nueva creación]; **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**, VI Legislatura, nº 39-1, 14 de junio de 1996, págs. 2 y 3; en la **Proposición de Ley de Financiación de los partidos políticos** presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso el día 2 de julio de 1996 se aludía también a las “subvenciones para gastos de funcionamiento de los Grupos Parlamentarios del Parlamento Europeo, en los términos previstos en su Reglamento; en la **Proposición de Ley** presentada por el Grupo Parlamentario Vasco el día 2 de julio de 1996 se incluían además las subvenciones de los Grupos Parlamentarios del Parlamento Europeo y se especificaban los cargos locales cuyas subvenciones podrían integrar fondos de financiación para los partidos (esto último aparecía también en la **Proposición de Ley** del Grupo Parlamentario Catalán); véase el **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**,..., nº 43-1, 45-1 y 44-1, respectivamente; todos ellos de 4 de julio de 1996. En la **Proposición de Ley** presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, la financiación pública ordinaria aparecía condicionada al número de votos recibidos en las elecciones al Congreso, sin consideración al número de escaños, aunque se mantiene la exigencia de que las formaciones políticas tengan representación en el Congreso de los Diputados (**artículo 3º**); **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**,..., nº 51-1, de 16 de septiembre.

La Ponencia designada para informar cada una de estas proposiciones ha propuesto a la Comisión un texto resultante de la unificación de las Proposiciones, que ha sido aprobado por una mayoría integrada por el Grupo Popular, el Catalán, el Vasco y el de Coalición Canaria; en dicho texto se configuran como fuentes de financiación de procedencia pública: “a) Las subvenciones públicas para gastos electorales, en los términos previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. b) Las aportaciones que en su caso los partidos y las formaciones políticas puedan recibir de los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo y de los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales. c) Las subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento ordinario, reguladas en la Presente Ley. d) Las subvenciones para gastos de funcionamiento ordinario que eventualmente puedan consignarse en los presupuestos de las Comunidades Autónomas o de Entidades Locales. e) Las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum.”; **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**,..., nº 139-1, de 5 de enero de 1998.

diferentes representatividades, lo que demanda una reforma del actual sistema de financiación de los partidos.

Finalmente, como ya hemos visto, la participación de las formaciones políticas en la vigilancia y control del desarrollo de las fases más importantes del proceso electoral contribuye a garantizar su pluralismo y le otorga, si cabe, mayor legitimidad social. Pero para que esto sea cierto en la práctica es necesario que los propios instrumentos de control respondan a su vez a criterios de pluralismo e igualdad, y que no sancionen anticipadamente la existencia de una concreta representatividad, lo que sucede a propósito de la composición y funcionamiento de la “**Comisión de Radio y Televisión**”, que bajo la dirección de la Junta Electoral Central, es la competente para efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral.

La citada “Comisión es designada por la Junta Electoral Central y está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición *que concurriendo a las elecciones convocadas cuente con representación en el Congreso de los Diputados*. Dichos representantes *votarán ponderadamente* de acuerdo con la composición de la Cámara.” (**artículo 65.3 LOREG**<sup>193</sup>, las cursivas son nuestras).

---

<sup>193</sup>. Existen disposiciones análogas en algunas de las Leyes Electorales de las Comunidades Autónomas: así, véanse los **artículos 28.2** Ley Electoral de Andalucía, **23.2** Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, **27.1** Ley Electoral sobre el régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias, **22.2** Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, **21.1** de la Ley del Parlamento de Canarias de Medidas urgentes en materia electoral, **28.2** Ley de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria, **32.2** Ley Electoral de Castilla y León, **29.2** Ley Electoral de Castilla-La Mancha, **25.4** Ley de Elecciones a la Asamblea de Extremadura, **28.2** Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia, **13.2** Ley Electoral de de la Comunidad de Madrid, **25** Ley Electoral de la Región de Murcia, **82.2** Ley de Elecciones al Parlamento Vasco, **32.2** Ley de Elecciones a la Diputación General de La Rioja, **31.1** Ley Electoral Valenciana.

Obsérvese que no se hace mención alguna a las agrupaciones de electores a propósito de la designación de esta Comisión y, lo que todavía resulta más sorprendente, que se tiene en cuenta, para su designación, la presencia e importancia numérica de las formaciones políticas en una Cámara parlamentaria -el Congreso de los Diputados- que puede haber sido disuelta<sup>194</sup>.

Además, se habla de “representantes de cada partido, federación o coalición” y se recurre al voto ponderado para decidir la propuesta que se elevará a la Junta Electoral Central, lo que supone que la composición de la Comisión de Radio y Televisión es, en realidad, una reproducción a escala del Congreso de los Diputados -que puede estar ya disuelto, no se olvide-, e introduce en un órgano que, en principio, debiera regirse por criterios de imparcialidad e igualdad de oportunidades, de posibilidad de expresión de las diferentes representatividades, mecanismos de decisión característicos de un órgano eminentemente politizado, de preeminencia de la mayoría sobre la minoría. El legislador, expresión de una mayoría parlamentaria, restringe así la posibilidad de manifestación de las distintas representatividades y favorece la perpetuación de una concreta

---

<sup>194</sup>. En el Proyecto de Ley de Régimen Electoral General se decía que la Comisión de Control estaría “formada por nueve vocales: de ellos, cuatro representantes de la Administración designados por el Gobierno y los cinco restantes por la Junta Electoral Central, a propuesta conjunta de los partidos, federaciones o coaliciones que concurren a las elecciones convocadas...” (**artículo 64.3**). En el Informe de la Ponencia se modificó la redacción inicial y se pasó a decir que “la Comisión de Control está formada por once vocales: de ellos, cuatro representantes de la Administración designados por el Gobierno y los siete restantes por la Junta Electoral Central, a propuesta conjunta de los partidos, federaciones o coaliciones que concurriendo a las elecciones convocadas cuentan con representación en el Congreso de los Diputados...”. La redacción definitiva del **artículo 65.3** se alcanzó en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, merced a una enmienda transaccional del Grupo Socialista, sin tener en cuenta las críticas vertidas por el Diputado Carrillo Solares, quien señaló que “va a haber un representante de cada partido parlamentario, pero el voto va a ser ponderado, es decir, vamos a encontrarnos con que, disueltas las Cortes, se crea, además de la Permanente -que es el único órgano que constitucionalmente subsiste después de disueltas las Cortes-, otro órgano parlamentario, que es esta Comisión electoral, que vota por voto ponderado cuando ya no hay Diputados, lo que me parece un verdadero disparate...”; **Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios**, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, Tomo I, págs. 22, 401, 461 y sigs., y 565, respectivamente.

representatividad.

Por todas estas razones, el respeto al pluralismo y a la igualdad de oportunidades que el principio democrático demanda hacen necesaria la eliminación de las disposiciones legales que, como acabamos de comprobar, distorsionan la identidad del proceso electoral y, en definitiva, la del propio sistema jurídico democrático.

***§ 9. Las restricciones legales a la expresión proporcional de la representatividad.***

Como ya hemos reiterado, la realización del pluralismo político no es sólo el objetivo al que se debe encaminar el proceso de selección de los representantes, sino que también constituye un valor que ha de estar presente a la largo del citado proceso. Por este motivo parecen incompatibles con el mantenimiento del carácter democrático del sistema todas aquellas restricciones que, bajo la cobertura de diferentes disposiciones legales, distorsionan la configuración plural de la elección de los representantes.

Una primera distorsión podría venir representada por el establecimiento de la denominada “**barrera electoral**”, que implica, en las elecciones al Congreso de los Diputados, que “no se tienen en cuenta [a efectos de la distribución de escaños] aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.” (**artículo 163.1.a** de la LOREG).

Esta cláusula, no prevista en el texto constitucional, pasó directamente de la legislación electoral preconstitucional (**artículo 20.4.b** del Real Decreto-Ley 20/1977) a

la LOREG, sin discusión al respecto de ningún tipo<sup>195</sup>.

En la **STC 75/1985**, en su primera y más elaborada resolución acerca de la barrera electoral, el Tribunal Constitucional, luego de analizar la finalidad perseguida por el legislador al establecer dicha barrera -“restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso al Congreso de los Diputados, así como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas,... procurar combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia” (fj. 5º)-, introduce, junto al principio de legitimidad democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo, y a la forma parlamentaria de gobierno, un “principio de racionalización de esta forma; por lo que, al servicio de esta experiencia o principio puede perfectamente considerarse que se encuentran también las cláusulas limitativas del escrutinio proporcional” (fj. 5º).

El Alto Tribunal menciona otros “principios”, además de la racionalización de la forma de gobierno, que justifican a su juicio, la existencia de cláusulas limitativas de la proporcionalidad: “favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas” (**STC 193/1989**, fj. 4º).

En último término, el Tribunal apela al derecho y a la jurisprudencia comparados -en concreto, al ámbito alemán-, y mantiene que “no es difícil percibir que esta cláusula se ha inspirado de modo directo,..., en el precedente de la República Federal de Alemania,

---

<sup>195</sup>. Véase la **Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios**,..., Tomo I, págs. 39, 281 y 419, entre otras.

donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos -por cierto, superior al que se ha establecido en España, pues allí se trata de un 5 por 100- para tener derecho al reparto electoral. En esta situación, el Tribunal Constitucional Federal ha tenido ocasión de pronunciarse,..., sobre la validez constitucional de este límite, tanto en el plano federal como respecto al ordenamiento de algún *Land*; y en tales casos, aquel Tribunal siempre concluyó en la validez del límite, considerándolo como garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, en cuanto tiende a corregir fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral.” (STC 75/1985, fj. 5º)<sup>196</sup>.

En definitiva, el Tribunal Constitucional no hace en estas resoluciones sino apelar al principio de estabilidad política, en aras “de la gobernabilidad del país mediante la legislación electoral”, en palabras -no es casualidad- de **Gerhard Leibholz**<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup>. El Tribunal Constitucional Federal alemán entiende que la existencia de este tipo de cláusulas no atenta contra el principio de igualdad de oportunidades -*Chancengleichheit*- de los partidos en tanto se basa en valores constitucionalmente relevantes; en concreto, en la necesidad de prevenir “el fraccionamiento del Legislativo en un número excesivo de partidos”, (BVerfGE 4, 40; 4, 380; 5, 83;...). En la BVerfGE 34, 81 se afirma el carácter general de la cláusula del cinco por ciento, y la necesidad de que concurren circunstancias especiales para el establecimiento de un porcentaje superior. No es ajena, ni mucho menos, a esta línea jurisprudencial la presencia de Gerhard LEIBHOLZ en el Tribunal Constitucional; cfr. su “Sperrklausen und Unterschriftsquoren nach dem Bonner Grundgesetz”, **Strukturprobleme der modernen Demokratie**,..., págs. 41 y sigs. Es especialmente relevante la BVerfGE 82, 322, (de 29 de septiembre de 1990) en la que se declara la inconstitucionalidad del artículo 6.6 de la Ley Electoral Federal (“En el reparto de los escaños entre las listas regionales, sólo se tomarán en consideración los partidos que hubieran obtenido como mínimo el 5 por 100 de los segundos votos válidamente emitidos en todo el territorio federal, o cuyos candidatos hayan conseguido un escaño en tres distritos electorales. El inciso primero no es aplicable a las listas presentadas por partidos de minorías nacionales.”) en la medida en que se refiere a todo el territorio federal y resultaría aplicable a las primeras elecciones a celebrar luego de la unificación alemana. El mantenimiento de la cláusula del 5% para todo el nuevo territorio alemán perjudicaría notablemente a los partidos de la antigua República Democrática Alemana y, por tanto, atentaría contra la igualdad de oportunidades de los mismos. Véase el comentario a esta sentencia de Pedro CRUZ VILLALÓN: “Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva R.F.A. (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 29 de septiembre de 1990)”; **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 30, 1990, págs. 129 y sigs.

<sup>197</sup>. Véase “Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali”, **Quaderni Costituzionali**, nº 3, 1981, pág. 486.

El papel que se atribuye a los partidos de “cierta relevancia”, “la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales”, justifica que se les exija “para su acceso a órganos en que también ha de manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación, que cumplan por encima de cierto límite esa tarea agregativa.” (STC 75/1985, fj. 5º).

De esta manera, el Alto Tribunal, a diferencia de lo que sostiene en otras resoluciones, avala el protagonismo de ciertos partidos políticos en el proceso de formación de la voluntad del Estado encomendada a los órganos representativos. El Tribunal Constitucional ampara sin reserva alguna la opción del legislador de “restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso al Congreso de los Diputados, así como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”. Al “procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia”, se reconoce que son los propios partidos políticos mayoritarios los que ponen freno a la fragmentación representativa, con lo que fomentan una más cómoda formación de la mayoría de gobierno.

En realidad, el objetivo perseguido por el legislador al establecer un mecanismo como la barrera electoral es favorecer la toma de decisiones a costa de restringir la representatividad, es decir, se trata de propiciar la formación de la voluntad del Parlamento, cuyas resoluciones se adoptan de acuerdo con el principio de mayoría, sin que este principio resulte obstaculizado como consecuencia de una fragmentación excesiva de su

composición, resultado a su vez del reflejo de la pura representatividad.

Aunque en la práctica la expresión jurídica de la representatividad no resulta seriamente lesionada debido a que la combinación de la “barrera electoral” del 3% con unas circunscripciones electorales en su mayoría de tamaño pequeño o mediano (entre 3 y 10 escaños) convierte a la citada cláusula en un instrumento totalmente inoperante, ya que su mera superación no es suficiente para asegurar la obtención de algún escaño, no puede dejar de realizarse una consideración crítica sobre la mera existencia de aquella barrera y sobre la pretendida justificación que, a juicio de nuestro Tribunal Constitucional, avalaría su presencia en nuestro régimen electoral<sup>198</sup>.

El principio rector que ha de orientar todo el proceso electoral es, como resulta obvio, el democrático, lo que presupone el respeto a la igualdad de los votos de todos los ciudadanos como consecuencia lógica del idéntico valor de cada uno de ellos, y, en la misma línea, la garantía del pluralismo. La igualdad en la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y el respeto al pluralismo político demandan una proporcionalidad en los resultados electorales de cada opción política si no estrictamente matemática, “cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real”, objetivo éste de rango constitucional y que no puede supeditarse a otras pretensiones ausentes del enunciado de nuestra Norma Fundamental, como pueden ser “la racionalización de la forma de gobierno, favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas”. No hay que

---

<sup>198</sup>. Igualmente crítico se muestra Antonio TORRES DEL MORAL en “Representación y sistemas electorales”, *ob. cit.*, pág. 68.

olvidar, además, que el parlamento es, ante todo, “un órgano de representación y muchas de sus actuaciones no tienen por qué concluir en la formación de una decisión del órgano, tan sólo en la expresión pública del pluralismo de la Cámara sobre un determinado asunto.”<sup>199</sup>.

En definitiva, la configuración constitucionalmente adecuada del sistema electoral no puede articularse a partir del objetivo de “restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso al Congreso de los Diputados, así como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”, pues de lo que se trata es precisamente de favorecer en la mayor medida posible la expresión plural de la representatividad política, no de restringirla.

Ahora bien, además de esta restricción teórica y explícita, y por lo que acabamos de ver meramente retórica, en detrimento de los partidos minoritarios, existen otras en nuestro sistema electoral, prácticas e implícitas, que despliegan con mayor virtualidad los efectos perseguidos por aquélla: la magnitud de las circunscripciones y el tamaño de las cámaras parlamentarias<sup>200</sup>. Estos factores determinan que la barrera electoral real, el umbral efectivo, no la barrera legal, sea todavía más alta: el 10,2%<sup>201</sup>.

En las elecciones al Congreso de los Diputados, el propio texto constitucional

---

<sup>199</sup>. Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La soberanía borrosa: la democracia”, *ob. cit.*, pág. 442.

<sup>200</sup>. Véase, en general, sobre estas variables de los sistemas electorales, Arend LIJPHART: **Sistemas electorales y sistemas de partidos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, págs. 43 y sigs.; también, Dieter NOHLEN: “El estado de las investigaciones sobre sistemas electorales”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 98, 1997, págs. 159 y sigs.

<sup>201</sup>. Así, Arend LIJPHART: *ibidem*, pág. 59.

dispone la composición mínima y máxima de la Cámara (entre trescientos y cuatrocientos parlamentarios) y remite a la legislación electoral la distribución de los mismos entre las provincias y las ciudades de Ceuta y Melilla, “asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.” (**artículo 68.1 y 2**).

La combinación de un número máximo de diputados relativamente pequeño con una asignación mínima por circunscripción dificulta notablemente que la elección se verifique “en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional” (**artículo 68.3**). Los riesgos de esta desproporción ya fueron advertidos en el debate constituyente<sup>202</sup> y se han puesto de manifiesto con la actual legislación del régimen electoral general, que ha fijado la composición del Congreso de los Diputados en 350 parlamentarios y ha atribuido un mínimo de 2 diputados a cada provincia (**artículo 162.1 y 2**).

El efecto principal ha sido una “distribución desproporcionada de escaños” (*malapportionment* es la expresión inglesa utilizada por los expertos en sistemas electorales), que beneficia a las provincias predominantemente rurales y poco pobladas, que están “sobrerrepresentadas”, y perjudica a las de tipo industrial y muy pobladas, que están “subrepresentadas”. A lo largo del debate legislativo se habló de la atribución de escaños por hectáreas y no por población, y se hicieron comparaciones, ya tópicas, entre

---

<sup>202</sup>. Véanse las argumentaciones realizadas, en el Pleno del Congreso de los Diputados, por el Diputado del Grupo Comunista Solé Tura en contra de la enmienda “in voce” del Grupo Parlamentario Socialista que introdujo en sustancia el actual artículo 68, **Constitución española. Trabajos parlamentarios**,..., Tomo II, págs. 2236 y sigs.

los votos necesarios para obtener un escaño en Soria y en Madrid o Barcelona<sup>203</sup>.

La desproporción influye de modo notable en el sistema de partidos, reduciendo el número de estas formaciones y aumentando la probabilidad de que se produzcan cómodas victorias electorales del partido mayoritario. La “distribución desproporcionada de escaños”, como fuente adicional de desproporción que es, beneficia a los grandes partidos e incrementa la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales de un partido que ha obtenido una victoria electoral mínima o que, incluso, ha conseguido menos sufragios que otras formaciones<sup>204</sup>.

Así, en las elecciones de 3 de marzo de 1996, el Partido Popular, a la sazón la formación política más votada en esos comicios, obtuvo 340.009 votos más que la segunda fuerza política, el Partido Socialista Obrero Español -en términos porcentuales 1,37% más-, lo que en términos de mandatos parlamentarios en el Congreso de los Diputados significó una diferencia de 15 escaños, es decir un 4,30% más.

Más significativo si cabe es el resultado medido en escaños de las formaciones políticas de signo político nacionalista, especialmente si se compara con el obtenido por la tercera formación política del país, Izquierda Unida. Así, en 1996 mientras la coalición Izquierda Unida, con 2.629.846 votos (el 10,58%) conseguía 21 escaños, Convergencia i Unió con menos de la mitad de los votos (1.144.884, el 4,61%) alcanzaba 16 Diputados; por su parte, el Partido Nacionalista Vasco, con 317.343 votos (el 1,18%), llegaba a los 5 escaños, y Coalición Canaria, con 220.069 sufragios (el 0,89%), a los 4 Diputados.

---

<sup>203</sup>. **Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios**,..., Tomo I, págs. 675 y sigs.

<sup>204</sup>. Véase al respecto, Arend LIJPHART: **ob. cit.**, págs. 119 y sigs., y 182 y sigs.

Lo más paradójico, si cabe, es que con estos resultados se puede cuestionar seriamente la consecución del fin último que pretende justificar esta distorsión de la representatividad, que no es otro que favorecer la gobernabilidad, pues con esta “sobrerrepresentación” de las formaciones nacionalistas en una Cámara como el Congreso de los Diputados llamada a expresar una representatividad política, general, y no territorial, en detrimento de los partidos que cuentan con una implantación en todo el Estado y que no expresan intereses de concretas partes del territorio, más que propiciar la existencia de un Gobierno con un sólido respaldo parlamentario se puede dificultar de forma notable la consolidación de tal posibilidad.

Pero además de esta incidencia en el sistema de partidos y en la gobernabilidad del país, la existencia de elementos que restringen la proporcionalidad menoscaba en un sentido contrario al tenor democrático de nuestro sistema constitucional, como ya se dijo antes, el principio según el cual los votos de todos los ciudadanos que participan en los asuntos públicos han de tener el mismo valor, como presupuesto previo para la expresión plural de las diferentes opciones políticas.

Esta constatación debiera conducir a una reforma del sistema electoral en aras a asegurar que los comicios permitan que cada formación política obtenga unos resultados coherentes con su implantación, con la representatividad por ella expresada, lo que adquiere mayor sentido en un régimen electoral presidido por una fórmula de asignación proporcional de escaños, que “cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación [es decir, una representatividad], si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real.” (SSTC 40/81, fj. 2º, y 75/85, fj. 5º).

**§ 10. La necesidad de reformar el sistema de financiación de los partidos políticos como exigencia del principio democrático.**

La modificación del actual sistema español de financiación de los partidos políticos resulta ineludible para subsanar o, al menos, aminorar, los graves problemas que plantea: de forma principal, el tratamiento que reciben los diferentes partidos y el deficiente sistema de control de la contabilidad que han de llevar las entidades políticas receptoras de subvenciones públicas.

El principio fundamental que ha de regir la financiación de los partidos es el de igualdad de oportunidades entre los mismos, que, en palabras del Tribunal Constitucional Federal alemán, “guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia. De ahí que la igualdad sea estricta y formal en ese ámbito, de igual manera que en la igualdad de trato reservada a los electores, y garantizada por los postulados de universalidad e igualdad. Esto acarrea que también el principio de igualdad de oportunidades de los partidos políticos debe aplicarse en un sentido estricto.” (BVerfGE 85, 265)<sup>205</sup>. A este principio han de añadirse, como complementos necesarios para garantizar su virtualidad y eficacia, el de transparencia y el de control efectivo, tanto de la financiación pública como de la privada.

Es necesario, como parece haber admitido el propio legislador, modificar la legislación sobre financiación de los partidos, introduciendo las reformas que den respuesta

---

<sup>205</sup>. Sobre los primeros resultados observados luego de las reformas llevadas a cabo en la República Federal de Alemania con la Ley de 28 de enero de 1994, véase Marion RICKEN y Andrea ROMMELE: “Erste Wirkungen der neuen Parteienfinanzierung?”, en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Hf. 2/1997, págs. 254 y sigs. Sobre la normativa alemana en esta materia véase, en nuestra doctrina, Santiago GONZÁLEZ-VARAS: *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, Madrid, 1995.

a los problemas planteados en nuestro país<sup>206</sup>.

Con este objetivo, y en cumplimiento de lo acordado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su reunión del día 20 de abril de 1994, oída la Junta de Portavoces, se procedió el día 18 de mayo de 1994 a constituir la **“Comisión no permanente para el estudio de la financiación de los partidos políticos y las transformaciones precisas para su adecuación a la necesaria transparencia que demanda la opinión pública, puesta en cuestión por los casos Filesa, Naseiro, etcétera...”**<sup>207</sup>.

Coincidiendo con el inicio de la VI Legislatura se presentaron en el Congreso de los Diputados cinco **Proposiciones de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos**, avaladas respectivamente por el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Popular, el Grupo Parlamentario Catalán, el Grupo Parlamentario Vasco y el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Inicitiva per Catalunya; en las Exposiciones de Motivos de estas proposiciones se alude a la “crisis en la imagen que tienen los ciudadanos en lo que se refiere, fundamentalmente, a la limpieza de su sistema de financiación” (proposición del Grupo Socialista); a la necesidad de “reformular los principios de suficiencia, transparencia y publicidad, principios que deben presidir, inexcusablemente, el marco financiero de los partidos políticos” (proposición del Grupo Popular); “la situación actual, los acontecimientos vividos... en relación con este tema y los trabajos realizados en el Congreso de los Diputados... ponen de manifiesto la

---

<sup>206</sup>. Véase sobre esta cuestión, Pilar DEL CASTILLO VERA: **La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales**,...; “Financiación de partidos: la reforma necesaria”,..., págs. 149 y sigs.; Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: “La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable”,..., págs. 21 y sigs.; “Tema para debate: la financiación de los partidos políticos (P. Lucas, P. de Vega, E. Arnaldo, M. Aragón, P. del Castillo)”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**,..., págs. 103 y sigs.; **La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**,...; Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”,..., págs. 163 y sigs.

<sup>207</sup>. **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados**, 1994, V Legislatura, núm. 236, pág. 7169.

necesidad de una nueva redacción de la Ley” (proposición del Grupo Vasco).

En la **Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos presentada por el Grupo Socialista del Congreso de los Diputados** el día 11 de junio de 1996 se incide en el mantenimiento de las fuentes de financiación; por lo que se refiere a los recursos procedentes del erario público se incluyen: “a) Las subvenciones anuales para gastos de funcionamiento ordinario, reguladas en la presente Ley Orgánica. b) Las subvenciones para gastos electorales en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y en la legislación reguladora de los procesos electorales a las Asambleas Legislativas de las respectivas Comunidades Autónomas. c) *Las subvenciones extraordinarias para realizar las campañas de propaganda establecidas en la Ley Orgánica Reguladora de las Distintas Modalidades de Referéndum.* d) Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales, de acuerdo con lo establecido en los Reglamentos de ambas Cámaras, y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, conforme a lo establecido en sus respectivos Reglamentos. De dichas subvenciones, los Grupos Parlamentarios podrán realizar aportaciones a sus partidos políticos. e) *Las subvenciones públicas a los Grupos de Cargos Electos de Entidades Locales*, según lo establecido en las normas reguladoras de estos órganos representativos. De estas subvenciones, los Grupos de Cargos Electos también podrán realizar aportaciones a sus partidos políticos.” [en cursiva las fuentes públicas de nueva creación]<sup>208</sup>.

En la **Proposición de Ley de Financiación de los partidos políticos presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso** el día 2 de julio de 1996 se alude también a las “subvenciones para gastos de funcionamiento de los Grupos Parlamentarios

---

<sup>208</sup>. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, VI Legislatura, nº 39-1, 14 de junio de 1996, págs. 2 y 3.

del Parlamento Europeo, en los términos previstos en su Reglamento”.

En la **Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco** el día 2 de julio de 1996 se incluyen también las subvenciones a los Grupos Parlamentarios del Parlamento Europeo y se especifican los cargos locales cuyas subvenciones pueden integrar fondos de financiación para los partidos (esto último aparece también en la **Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Catalán**)<sup>209</sup>.

En la **Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya**, la financiación pública ordinaria aparece condicionada al número de votos recibidos en las elecciones al Congreso, sin consideración al número de escaños, aunque se mantiene la exigencia de que las formaciones políticas tengan representación en el Congreso de los Diputados (**artículo 3º**)<sup>210</sup>.

La Ponencia designada para informar cada una de estas Proposiciones tomó como punto de partida un documento presentado por el Grupo Popular, que reflejaba algunos puntos que podían parecer aceptables para los demás Grupos. A ese texto se presentaron 116 enmiendas y con todo ello se ha propuesto a la Comisión un texto, que analizaremos a continuación, aprobado por una mayoría integrada por el Grupo Popular, el Grupo Catalán-CiU, el Grupo Vasco-PNV y el Grupo de Coalición Canaria<sup>211</sup>.

En las líneas siguientes nos ocuparemos de los principios que, a nuestro modesto

---

<sup>209</sup>. Véase el **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**,..., nº 43-1, 45-1 y 44-1, respectivamente; todos ellos de 4 de julio de 1996.

<sup>210</sup>. **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**..., nº 51-1, de 16 de septiembre.

<sup>211</sup>. **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**,..., nº 139-1, de 5 de enero de 1998, págs. 1 y 2.

entender, debieran constituir las líneas rectoras en la legislación que nos ocupa.

En primer lugar, la reforma de la actual Ley Orgánica tendría que impulsar la realización del principio de igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas, eliminando el trato desigual en las subvenciones estatales anuales “en función del número de escaños y votos obtenido por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada Cámara [Congreso de los Diputados]” (**artículo 3.2 de la Ley Orgánica 3/1987, sobre financiación de los partidos políticos**, en adelante **LOFPP**). Y es que “el Estado otorgará a los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, subvenciones anuales no condicionadas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para atender sus gastos de funcionamiento ordinario.” (**artículo 3.1 LOFPP**).

Estos criterios ya se tienen en cuenta para otorgar las subvenciones públicas por gastos electorales, y no parece justificada su utilización de nuevo para el reparto de las cantidades destinadas a los gastos de funcionamiento ordinario, salvo que se supriman las subvenciones específicas por gastos electorales y se establezcan los resultados electorales como el único baremo a tener en cuenta para la financiación estatal, como sucede en Alemania (**artículo 18 de la Ley de Partidos**)<sup>212</sup>.

---

<sup>212</sup>. Para el Tribunal Constitucional Federal alemán, “el derecho de los partidos políticos a una igualdad de oportunidades dimana de la importancia atribuida a la libertad de creación de partidos y al principio del pluripartidismo, propios de una democracia libre. Esto es válido en cuanto atañe no sólo al acto electoral propiamente dicho, sino también a sus preparativos y a la campaña de los partidos para recaudar donativos, así como a la concesión, por parte del Estado, de ayuda financiera a los partidos políticos. El principio de igualdad de oportunidades guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia...”; **BVerfGE 85, 264**, pág. 297; también **73, 40**, pág. 89, y **78, 350**, pág. 358. Véase al respecto, Pedro CRUZ VILLALÓN: “Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva R.F.A. (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 19 de septiembre de 1990)”; **ob. cit.**, págs. 129 y sigs.

En este supuesto “el legislador sólo puede ligar la restitución de los gastos a un partido a la condición de que éste alcance una proporción mínima de votos considerada compatible con la seriedad de sus esfuerzos para lograr un éxito electoral y la realización de su programa político; esta proporción mínima de votos debe situarse, [en la República Federal de Alemania] de todas formas, francamente por debajo del límite del 5 por 100.” (BVerfGE 85, 264, 293 Y 294).

En todas las proposiciones de ley de modificación de la Ley de financiación presentadas al inicio de la presente Legislatura se mantenía la actual redacción del **artículo 3.2**, con la particularidad de que en la proposición de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya se tenían en cuenta únicamente los votos recibidos, no el número de escaños obtenidos<sup>213</sup>.

No se modificaba en ninguna de esas propuestas el trato discriminatorio que supone subvencionar exclusivamente a las formaciones políticas que están presentes en el Congreso de los Diputados, pero no en el Senado<sup>214</sup>.

En el texto enviado por la Ponencia a la Comisión se mantiene la redacción actual

---

<sup>213</sup>. Las razones que justificarían la eliminación del criterio del número de escaños radican, “en primer lugar, por la peculiaridad del sistema electoral de atribución de escaños, que no es puramente proporcional al número de sufragios obtenidos; en segundo lugar, porque la actividad de los partidos políticos, y sus gastos de funcionamiento, se extienden, ordinariamente, a todo el territorio del Estado, y no sólo a las circunscripciones donde han obtenido efectivamente representación; y por último, porque dicho criterio, es decir, el número de representantes elegidos ya es el único que se tiene en cuenta para otro tipo de subvenciones, las atribuidas a grupos institucionales, además de resultar determinante para la obtención de subvenciones relacionadas con procesos electorales.”; “Enmienda número 3 a la Proposición de Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) (núm. expte. 122/000033)”, **Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados**, nº 45-5, de 8 de abril de 1997, pág. 14.

<sup>214</sup>. En esta misma dirección de favorecer la financiación de las formaciones políticas presentes en las Cámaras parlamentarias, el legislador italiano ha introducido en una reciente disposición contenida en las **Normas reguladoras de las contribuciones voluntarias a los partidos políticos**, promulgadas el 3 de enero de 1997, la posibilidad de que los ciudadanos puedan atribuir el 0,4 por ciento de la cuota correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a los partidos que cuenten al menos con un representante en el Parlamento.

de la **LOFPP**<sup>215</sup>.

En segundo lugar, habría que tender a la progresiva equiparación entre la financiación pública y la privada. Con esta medida se estimularía el arraigo y presencia social de los partidos y su independencia, es decir, su no dependencia, en cuanto asociaciones privadas que son respecto al Estado.

En la República Federal de Alemania, esta idea se ha articulado a partir del principio constitucional de la libertad de los partidos frente al Estado, lo que permite una financiación sólo parcial con cargo a los recursos públicos de las actividades generales de los partidos. Como proclama el Tribunal Constitucional Federal, la libertad de los partidos políticos frente al Estado, establecida en la Ley Fundamental, exige, por consiguiente, no sólo la garantía de su independencia del máximo poder, sino también que los partidos reafirmen su carácter de grupos creados libremente y bien arraigados en el tejido sociopolítico. Los partidos deben mantenerse, a través de su refrendo y apoyo, en régimen de dependencia, tanto política como económica y organizativa, de los ciudadanos. No debe, pues, mediante la aportación de recursos públicos, reducirse el riesgo de fracaso de cada uno de los partidos, en sus esfuerzos por alcanzar apoyo suficiente en la masa del electorado... El principio de libertad de los partidos frente al Estado resulta vulnerado por la asignación de apoyos financieros cuando, gracias a estos, los partidos se hurtan a la necesidad de recabar de sus afiliados y simpatizantes una ayuda financiera para el desempeño de sus actividades. Si no tienen en cuenta este aspecto, los partidos corren el

---

<sup>215</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, ..., pág. 4.

peligro de perder arraigo social. (BVerfGE 85, 264, 285 Y 286).

Es necesario, no obstante, adoptar ciertas precauciones en este proceso de equiparación entre la financiación pública y privada con el fin de que el pretendido arraigo de los partidos en la sociedad civil no sea más que un instrumento que prime a ciertos partidos, en atención al perfil socioeconómico de su electorado, en detrimento de otros. En esta línea, podría ser suficiente el establecimiento de unas *cantidades máximas* a los fondos procedentes de la financiación privada, si bien más generosas que las previstas por la normativa actualmente vigente<sup>216</sup>.

No parece conveniente que una vez establecido un límite máximo a las aportaciones anuales procedentes de una misma persona física o jurídica (25.000.000 de pesetas según la propuesta de los Grupos que han aprobado el texto enviado a la Comisión), se dispense del mismo “a las aportaciones procedentes de las fundaciones de los partidos o de las asociaciones sin ánimo de lucro previstas en el apartado cinco de este artículo, ni de disposiciones *mortis causa*”. (artículo 4.3).

Si la limitación cuantitativa se considera imprescindible para asegurar la vigencia del principio de igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas, no se puede consentir ninguna excepción a partir de la naturaleza jurídica que tenga la entidad que desembolsa la concreta aportación. Y, por supuesto, cualquiera que sea el origen de las donaciones no pueden quedar en ningún caso sustraídas al correspondiente control a cargo del Tribunal de Cuentas, tal y como se ha pretendido a propósito de las aportaciones

---

<sup>216</sup>. En este sentido, véase el estudio de Pilar DEL CASTILLO VERA: “Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos”, *Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*,..., págs. 53 y sigs.

procedentes de fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro creadas por los propios partidos políticos o por sus afiliados.

Este preceptivo control ha de extenderse también a las eventuales cancelaciones y nuevas negociaciones de la deuda contraída por las formaciones políticas con las entidades crediticias y financieras, para evitar que a su amparo se realicen condonaciones del capital adeudado y no, como resulta obligatorio, exclusivamente de los intereses.

Todas las formaciones políticas se han mostrado a favor de que los partidos puedan llegar a acuerdos respecto de las condiciones de deuda que mantengan con proveedores o entidades de crédito. Según lo establecido en la Proposición de Ley que ahora nos ocupa, dichos acuerdos serán los admitidos según los usos y costumbres del tráfico mercantil habitual entre las partes y no les serán de aplicación los requisitos y limitaciones establecidos en la ley. De tales acuerdos se dará cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España. (**Disposición Transitoria** de la Proposición enviada a la Comisión).

En esta materia había una notable discordancia entre las proposiciones de ley a las que antes hemos hecho mención y que ahora comentaremos con más detalle: mientras que algunas se orientaban hacia un robustecimiento de la financiación privada estimulada estatalmente mediante incentivos fiscales (es el caso de las **propuestas del Grupo Popular** y del **Grupo Catalán**), otras mantenían en esencia, con algunas modificaciones dirigidas a lograr una mayor transparencia, el sistema vigente (caso de las **propuestas socialista** y del **Grupo Vasco**), y otra, finalmente, configuraba la financiación pública como la esencial (así sucedía con la **proposición de Izquierda Unida**), permitiendo las aportaciones privadas si bien con el límite de que no podrían ser anónimas, procedentes

de personas jurídicas ni superiores por persona a la menor de las siguientes cantidades: cinco millones de pesetas al año o el 5% del presupuesto anual del partido político.

En la nueva Proposición enviada a la Comisión, por lo que respecta a las **aportaciones procedentes de personas físicas**, llama la atención el régimen fiscal con el que se pretende favorecer la financiación privada de los partidos, diferenciando entre el tratamiento que se otorga a las cuotas de los afiliados y el que reciben las donaciones.

Con relación a las **cuotas** debe señalarse que se configuran como gasto deducible de la base imponible del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, mediante la introducción de un epígrafe 3 nuevo en el artículo 71 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, reguladora del citado impuesto (**Disposición Adicional Cuarta** de la Proposición de Ley).

Esta era la propuesta recogida en las Proposiciones presentadas por todos los Grupos Parlamentarios, con la excepción del Grupo Popular, que entendía las cuotas incluidas como donativos, a efectos de lo dispuesto en la **Ley 30/1994, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General**, con lo que se considerarían como deducciones de la cuota tributaria íntegra.

En principio, parece más coherente, desde un punto de vista tributario, la consideración de las cuotas como cantidades a deducir de la cuota íntegra; esto es, como un caso más de “técnicas de liquidación del impuesto que, sin alterar el hecho imponible ni las normas para la determinación de los sujetos pasivos, reducen la cuantía de las cuotas impositivas normalmente debidas por los obligados... se trata de atemperar la deuda tributaria a las circunstancias personales, familiares y económicas del sujeto pasivo”<sup>217</sup>.

Aquí la circunstancia personal sería la militancia en un partido político, hecho que

---

<sup>217</sup>. Así, Juan MARTÍN QUERALT en el **Curso de Derecho Tributario. Parte especial. Sistema tributario: los tributos en particular**, de Juan José FERREIRO LAPATZA y OTROS, Marcial Pons, Madrid, 1993, (9ª edición), pág. 147.

el Estado puede considerar digno de ser tenido en cuenta en atención al papel que estas entidades cumplen en un sistema democrático. Incide en esta idea la **Ley 30/1994**, de 24 de noviembre, **de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general**, que configura las aportaciones efectuadas a entidades sin fines lucrativos (**artículo 59 y siguientes**) como deducciones de la cuota tributaria. De esta manera las cuotas recibirían el mismo trato fiscal que el previsto para cualquier aportación económica a título de donación efectuada a un partido.

No obstante, podría tratarse de justificar la consideración de las cuotas como cantidades a descontar de la base imponible, como “reducciones motivadas por la realización de gastos que tienen carácter general y, por ello, no pueden imputarse a una fuente singular de rentas”<sup>218</sup>, utilizando su eventual similitud con las cuotas sindicales, que si bien no son reducciones de la base sí son tenidas en cuenta como gastos deducibles de los rendimientos del trabajo (**artículo 28.1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**).

A propósito del régimen fiscal de las *donaciones*, se les ha otorgado el tratamiento recogido en todas las Proposiciones presentadas por los Grupos Parlamentarios: su régimen es el de deducciones de la cuota íntegra, según lo previsto en la citada Ley 30/1994 (**artículo 12.2** de la Proposición de Ley).

Aunque, como acabamos de decir, el régimen fiscal de las *donaciones* suscitaba un consenso inicial en las distintas Proposiciones de Ley, es menester aludir a algunas diferencias significativas: el **Grupo Socialista** y el **Grupo de Izquierda Unida** no aceptaban, y siguen oponiéndose en la actualidad, las *donaciones procedentes de*

---

<sup>218</sup>. Ibidem, pág. 139.

*personas jurídicas.*

Este veto no parece que tenga una justificación razonable<sup>219</sup>, a diferencia de lo que sucede con la prohibición de que estas donaciones puedan ser beneficiarias de desgravaciones fiscales, en la medida en que los partidos son un instrumento fundamental para la participación política, y ésta corresponde a los ciudadanos en cuanto personas físicas. Si se incentivan fiscalmente las donaciones de personas jurídicas se proporcionaría a las personas físicas que están detrás de las mismas una posibilidad adicional, alentada por el Estado, de influir, a costa de los demás contribuyentes, en la formación de la voluntad política<sup>220</sup>.

No obstante, un argumento en favor del establecimiento de ventajas fiscales para las donaciones efectuadas por las personas jurídicas es que éstas están contempladas en la citada **Ley 30/1994, de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general** y son deducibles en el Impuesto de Sociedades<sup>221</sup>.

En la Proposición de Ley de **Izquierda Unida** se establecía como limitación adicional que el porcentaje que se podía deducir de las donaciones no era el previsto para la participación privada en actividades de interés general (el 20%) sino el más reducido previsto en el **artículo 78.6.b)** de la **LIRPF** (el 10%). No parece existir una razón suficiente que justifique la aplicación de este menor porcentaje a las donaciones a los partidos, estableciendo así un trato diferenciado y, lo que resulta muy importante, menos favorable, que el que reciben, por ejemplo, las donaciones hechas a entidades deportivas.

---

<sup>219</sup>. De la misma opinión, Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos”, en **La financiación de los partidos políticos. Debate...**, pág. 55.

<sup>220</sup>. En este sentido, **BVerfGE 85, 264**, pág. 315.

<sup>221</sup>. Esta es la argumentación esgrimida también por algunos partidos políticos en la República Federal de Alemania; véase al respecto Santiago GONZÁLEZ-VARAS: **Ob. cit.**, pág. 64.

Sí parece acertada la prohibición de las *donaciones de carácter anónimo*, recogida en las Proposiciones de **Izquierda Unida** y del **Grupo Socialista** y, no sin reticencias por los Grupos que la han respaldado, en la nueva Proposición de Ley<sup>222</sup>. Es una medida indispensable en atención a los principios de publicidad y transparencia que deben presidir la financiación de las formaciones políticas.

El Tribunal Constitucional Federal alemán ha declarado que el elector debe poder informarse sobre las fuerzas que influyen en la política de los partidos, y debe tener la posibilidad de comprobar la coincidencia entre los programas políticos y los comportamientos de quienes, con la ayuda de sus medios financieros, pretenden influir en los partidos, aunque esta obligación de publicidad puede reservarse a las donaciones que, por su entidad económica, tengan una influencia considerable en la formación de la voluntad del partido<sup>223</sup>.

Resulta positiva, como instrumento adicional de control y de posibilidad de su conocimiento, la previsión de que se abran cuentas bancarias donde se ingresarán exclusivamente los ingresos procedentes de las donaciones superiores a 50.000 pesetas.

Finalmente, se mantiene la prohibición actualmente vigente de las *aportaciones de carácter finalista* y de las provenientes de *empresas públicas o privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para alguna Administración Pública*; esta limitación se ha extendido, a propuesta del Grupo Popular,

---

<sup>222</sup>. Según el **artículo 7**, las cuotas y aportaciones obligatorias de los afiliados, así como las aportaciones de militantes y simpatizantes, en cuantías que no excedan de 50.000 pesetas anuales, deberán abonarse en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin... Las restantes aportaciones privadas deberán abonarse en una cuenta distinta... En todo caso, quedará constancia de la fecha de imposición, importe de las mismas y del nombre completo del donante. La entidad de crédito donde se realice la imposición estará obligada a extender un documento acreditativo en el que consten los extremos anteriores.

<sup>223</sup>. BVerfGE 24, 300, pág. 356, 52, 63, pág. 86 y sigs., y 85, 264, pág. 318 y sigs.

Parte II: Los partidos políticos y la expresión de la representatividad política de la sociedad

a los organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público (**artículo 4.4**), aunque finalmente no se ha incluido en esa prohibición a las empresas que se dediquen a la promoción o construcción de viviendas.

Las donaciones procedentes de personas extranjeras se someten a los mismos requisitos que las de los nacionales, además de los previstos en la normativa vigente sobre control de cambios y movimiento de capitales. No se podrá recibir aportación alguna procedente de Gobiernos u organismos públicos extranjeros (**artículo 6**).

Sería conveniente la supresión, como recursos económicos de los partidos políticos procedentes de la financiación pública, de las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas. Estos recursos están previstos en la actualidad en el **artículo 2.1.b)** de la LOFPP. Su supresión es una medida necesaria para preservar la diferente personalidad jurídica e independencia de voluntades entre partidos políticos y Grupos Parlamentarios, ya que “resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los Grupos Parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros.” (STC 36/1990, fj. 1º; en el mismo sentido, ATC 12/1986, fj. 3º).

Los partidos han conseguido que los ingresos procedentes de los Grupos

Parlamentarios se integren en la caja del partido, y sobre los mismos exista libertad de disposición por parte de la entidad política, con el único límite previsto en el **artículo 8** de la **LOFPP**: “sólo podrán resultar comprometidos por los partidos políticos hasta el 25 por 100 de los ingresos procedentes de la financiación pública contemplada en los apartados b) y c) del artículo dos, 1, para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito”, lo que significa que, para otros fines, el partido goza de absoluta libertad para el gasto de los fondos procedentes de los Grupos Parlamentarios.

Los partidos, además, propician, mediante las disposiciones recogidas en sus Estatutos y en los Estatutos de los Grupos Parlamentarios, la entrada en sus arcas de los ingresos que corresponden a los parlamentarios como remuneración por el ejercicio de sus funciones<sup>224</sup>.

Aunque estas disposiciones no menoscaban formalmente la personalidad jurídica propia de los Grupos Parlamentarios respecto de los partidos, sí afectan a su organización y funcionamiento, pues aunque su libertad de actuación es plena desde una perspectiva jurídica, no lo es en el plano práctico porque no gozan de autonomía financiera, requisito indispensable para la verdadera independencia. De esta manera, las subvenciones a los Grupos quedan absolutamente desvirtuadas porque no satisfacen los fines que justifican su existencia, que no son otros que facilitar el desempeño de las funciones parlamentarias. Como ha dicho el Tribunal Constitucional español, “resulta evidente que *la finalidad de las diversas clases de subvenciones establecidas en beneficio de los Grupos*

---

<sup>224</sup>. **Artículo 80** de los Estatutos del Partido Socialista Obrero Español; **artículo 45.2** de los Estatutos del Partido Popular, y **22** de los Estatutos del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y en el Senado; **artículo 34.5** de los Estatutos Federales de Izquierda Unida, y **4.2** del Reglamento del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida.

*Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios.” (STC 214/1990, fj. 7º).*

En este mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional Federal alemán, “*las subvenciones a los grupos sirven únicamente para la financiación de actividades del Bundestag que, según la Constitución y el Reglamento de la Cámara, sean incumbencia de los grupos.* Los grupos encauzan y alivian, en cierto grado, el trabajo parlamentario, sobre todo al organizar la distribución de las funciones entre sus miembros, elaborar y sincronizar entre ellos iniciativas conjuntas y mantener un sistema de información global en beneficio de sus miembros. De esta forma, aglutinan distintas posturas políticas, facilitando su comprensión y reduciéndolas a unidades susceptibles de negociación. Las subvenciones de los grupos están destinadas a la financiación de esas funciones parlamentarias, al servicio de una mayor coordinación y, en este sentido, quedan vinculadas al cumplimiento de una finalidad determinada.” (BVferGE 80, 188 [231]). [las cursivas son nuestras].

Lo que aquí se propone no ésta, desde luego, en la línea en la que se orientaban las recientes proposiciones de ley presentadas por los diferentes Grupos Parlamentarios a propósito de la aprobación de una nueva ley de financiación de los partidos políticos, cuyas directrices se han recogido con fidelidad en la nueva Proposición de Ley: no sólo se mantienen como fuentes de financiación pública las subvenciones recibidas por los Grupos Parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las

Comunidades Autónomas, sino que se incluyen también las *subvenciones que puedan recibir los Grupos Parlamentarios del Parlamento Europeo y los grupos de representantes en los órganos de las Administraciones Locales*.

Respecto a los fondos procedentes del Parlamento Europeo, no deja de resultar sorprendente que se pueda financiar un partido político español con las aportaciones económicas recibidas por un Grupo Parlamentario cuyos componentes, de conformidad con lo establecido en el **artículo 29** del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, pueden pertenecer a varios o, incluso, todos los Estados de la Unión Europea.

En cuarto lugar, parece aconsejable la modificación de la llamada “financiación pública indirecta”, es decir, la percibida por las formaciones políticas durante las campañas electorales y consistente, de modo principal, en franquicias postales y en la puesta a su disposición de espacios gratuitos de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública.

La trascendencia pública del proceso de formación y manifestación de la voluntad popular justifica que el Estado asuma parte del coste económico generado por dicho proceso; en palabras del legislador, “el Estado subvenciona, de acuerdo con las reglas establecidas en las disposiciones especiales de esta Ley, los gastos ocasionados a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores por su concurrencia a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, al Parlamento Europeo y a las elecciones municipales.” (**artículo 172.1** de la **Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General**, en adelante **LOREG**).

Ahora bien, dicha financiación estatal ha de posibilitar que las distintas opciones

políticas puedan expresar las respectivas representatividades en un contexto de igualdad de oportunidades, que a su vez “guarda estrecha relación con los postulados de universalidad e igualdad de las elecciones, los cuales llevan a su vez la impronta del principio de la democracia...” (BVerfGE 85, 264, pág. 297)<sup>225</sup>.

Este principio de igualdad no preside, sin embargo, la organización de la financiación en la práctica totalidad de los sistemas normativos, que se realiza de acuerdo con los resultados electorales cosechados, y se dirige a compensar unos desembolsos ya efectuados. La distribución de dicha ayuda exige, por tanto, la obtención de un determinado éxito electoral, lo que significa que no todas las formaciones concurrentes a las elecciones podrán beneficiarse de ella. Además, por lo que respecta a nuestro sistema, sólo se “concede adelantos de las subvenciones mencionadas a los partidos, federaciones y coaliciones que hubieran obtenido representantes en las últimas elecciones a las Cortes Generales, al Parlamento Europeo o, en su caso, en las últimas elecciones municipales.” (artículo 127.1 y 2 LOREG).

Si la campaña electoral “sirve para transmitir a los ciudadanos los objetivos políticos de los partidos y para ganarles a su causa, es decir, para colaborar en la formación de la voluntad política popular” (BVerfGE 85, 264), la regulación que el legislador español ha realizado de las campañas electorales tiende a reforzar el papel de las

---

<sup>225</sup>. También 73, 40, pág. 89, y 78, 350, pág. 358. En la sentencia citada, el Tribunal Constitucional Federal alemán aclara que “el derecho de los partidos políticos a una igualdad de oportunidades dimana de la importancia atribuida a la libertad de creación de partidos y al principio del pluripartidismo, propios de una democracia libre. Esto es válido en cuanto atañe no sólo al acto electoral propiamente dicho, sino también a sus preparativos y a la campaña de los partidos para recaudar donativos, así como a la concesión, por parte del Estado, de ayuda financiera a los partidos políticos.”.

formaciones políticas sólidamente asentadas, puesto que “la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes.” (**artículo 61 LOREG**).

El protagonismo de las formaciones políticas mayoritarias durante la campaña electoral se produce también en el supuesto de que dicha campaña sea, no la de unos comicios electorales, sino la de un referéndum<sup>226</sup>. De esta manera, al tiempo que se favorece el mantenimiento del *statu quo* electoral y político, se vulnera una vez más el principio de igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas; principio que debería tener virtualidad en todos los procesos de formación y expresión de la voluntad popular.

No deja de resultar llamativa, en la nueva Proposición de Ley, la inclusión como fuente de financiación de los partidos procedente de recursos públicos “las subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda que puedan establecerse en la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.” (**artículo 2.1.e**).

En definitiva, también en este ámbito la modificación de la normativa vigente debiera orientarse hacia un reforzamiento del principio de igualdad de oportunidades entre las diversas fuerzas políticas con respaldo social.

Ninguna de las modificaciones sugeridas, ni otras eventuales que puedan adoptarse, podrá desplegar su eficacia si no se realiza una modificación del actual sistema de control

---

<sup>226</sup>. El **artículo 14.1** de la Ley reguladora de las distintas modalidades de referéndum dispone que “sólo tendrán derecho al uso de espacios gratuitos [en los medios de difusión de titularidad pública] los Grupos políticos con representación en las Cortes Generales...”.

de los ingresos y gastos de los partidos, de la llamada “fiscalización externa”, que, como ha podido constatar el garante de la inspección -el Tribunal de Cuentas- presenta tan notorias y graves deficiencias que lo hacen en la práctica inoperante<sup>227</sup>.

A este respecto, nada más ilustrativo que leer las conclusiones y recomendaciones formuladas por el propio Tribunal de Cuentas en sus Informes; así, por ejemplo, el citado órgano de fiscalización concluye, en el **Informe sobre las cuentas de los partidos correspondiente al año 1988**, que “1ª. *Se constatan deficiencias en la organización y procedimientos contables, deducidos de las prescripciones de la Ley Orgánica 3/1987, que no permiten, en algunos casos, analizar la regularidad de las operaciones incluidas en los estados rendidos ni reflejar adecuadamente la situación financiera y patrimonial así como los resultados económicos del ejercicio.*

2ª. *Ninguna formación política rinde estados contables consolidados que deberían integrar, en cualquier caso, la totalidad de la actividad económico-financiera de las Sedes Territoriales y representaciones del Partido en Organizaciones Institucionales... Por otra parte, ninguna formación contabiliza en su integridad las subvenciones públicas otorgadas a los Grupos Parlamentarios,..., así como las aportaciones económicas a los Grupos de Cargos electos en Diputaciones y Ayuntamientos. Debe señalarse que estas últimas no están incluidas entre los recursos públicos...*

3ª. *Se han observado diversas deficiencias en los sistemas de registro contable*

---

<sup>227</sup>. En general, sobre la “fiscalización externa” que realiza el Tribunal de Cuentas, véase Begoña SESMA SÁNCHEZ: **La ordenación jurídica del gasto público de subvenciones**, Tesis Doctoral, Oviedo, 1996, págs. 627 y sigs.; en particular sobre el control respecto a las formaciones políticas, véanse Rafael MATEU-ROS CEREZO: “El control financiero de los partidos políticos”, en **El Tribunal de Cuentas en España**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, Tomo II, págs. 901 y sigs.; Juan José TORRES FERNÁNDEZ: “El control de las subvenciones a los partidos políticos”, en **XV Jornadas de Estudio: el sistema económico en la Constitución española**, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, Volumen II, págs. 1957 y sigs.; y Emilio PAJARES MONTOLÍO: **La financiación de las elecciones**,..., págs. 348 y sigs.

*implantados por la mayor parte de las formaciones políticas, dificultando, en consecuencia, el ejercicio del control interno... A esta deficiencia hay que agregar la falta de colaboración de algunos partidos,...*

*5ª... La mayor parte de las formaciones no contabiliza las subvenciones públicas por los gastos electorales...*

6ª. Algunos partidos han percibido, si bien en escasa cuantía, subvenciones públicas que vulneran el sistema de incompatibilidades entre ingresos de esa naturaleza..”<sup>228</sup>. [las cursivas son nuestras].

Como consecuencia de estos resultados, el Tribunal de Cuentas recomienda “modificaciones en la Ley Orgánica 3/1987, así como desarrollo de sus Disposiciones, en especial las referidas a las siguientes materias:

---

<sup>228</sup>. **Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad de los partidos políticos de 1988**, de 3 de febrero de 1993, Boletín Oficial del Estado de 10 de febrero de 1994, suplemento del número 35, págs. 37 y 38. En la comparecencia de dos de los Consejeros del Tribunal de Cuentas ante la Comisión no Permanente de estudio e investigación sobre financiación de los partidos políticos y de su endeudamiento se insiste en los defectos apuntados; así, a juicio del Consejero Nieto de Alba, “nos encontramos con que en la Ley de financiación del año 1987 habría que poner de manifiesto en primer lugar su desconexión financiera interna y también su falta de relación con otras leyes... Tampoco hay que olvidar que la multiplicidad de decisores que sobre la materia electoral recaen, Gobierno central, gobiernos y asambleas autonómicas, da lugar a que esa falta de conexión reste seguridad y control, principalmente en lo que se refiere a las campañas... La diferencia entre financiación electoral y financiación ordinaria a veces viene a resultar meramente formal; es muy difícil separarla. Las limitaciones cuantitativas que sobrepasan los límites que pone la Ley es fácil saltárselas con distintas personas que pueden pertenecer al mismo grupo. La prohibición de financiación de empresas públicas que tengan contratos con la Administración es más voluntarista que real... Todos estos problemas repercuten en el control. Los gastos de precampaña, que es difícil diferenciarlos de los gastos de campaña y eludir el control de éstos en cuanto al límite cuantitativo y temporal. Esta misma falta de previsiones legales concretas existe para controlar a los particulares que han contratado con la Administración... Esta desconexión entre la Ley orgánica de financiación de los partidos políticos y la normativa del Tribunal de Cuentas se traduce en limitaciones. Primero, quedan fuera del control todas las personas físicas y jurídicas (empresas, bancos) relacionadas con los partidos que no pertenezcan al sector público. El Tribunal de Cuentas no puede entrar en empresas, en entidades que no sean sector público. La legislación del Tribunal de Cuentas, tanto la Ley orgánica como la Ley de financiación, configura no sólo la fiscalización sino también la jurisdicción contable, las responsabilidades contables. Entendemos que éstas no son de aplicación a las formaciones políticas; por tanto, ese elemento que tiene el Tribunal de función jurisdiccional, que aparece como una culminación que refuerza la función fiscalizadora, no se da aquí, en el caso de las formaciones políticas. Tampoco en ninguna ley se confiere al Tribunal esta potestad sancionadora... Las conclusiones podrían ser que esta falta de normativa, esta falta de conexión entre las leyes de financiación de partidos políticos, la Ley orgánica de Régimen Electoral y la normativa del Tribunal de Cuentas, Ley orgánica y Ley de funcionamiento, existe...”; **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados**, Año 1994, V Legislatura, núm. 350, págs. 10876 y sigs.

a) Determinación de las responsabilidades a las que alude el apartado 3º del artículo 11, así como órgano, procedimiento y sanciones en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones fijadas en la Ley, relativas a no rendición de cuentas, falseamiento de las mismas, falta de colaboración con el Tribunal, inexistencia de registros contables, vulneración de las restricciones sobre financiación privada, no apertura de cuentas corrientes específicas para donativos e incumplimiento del artículo 8 sobre compromisos de subvenciones públicas a la amortización de operaciones de capital.

b) Concreción normativa sobre la adecuación o no concordancia con los artículos 2 y 3 de la Ley 3/1987, en lo referente a fuentes de financiación pública, de las subvenciones y ayudas de las Corporaciones Locales a los grupos de cargos electos en ellas representados, cuya efectiva percepción se ha reflejado en el presente Informe<sup>229</sup>.

c) ... se considera necesario extender el cumplimiento de las obligaciones contables de la Ley 3/1987 a las coaliciones receptoras de subvenciones públicas,...

d) ... deberán reconocerse con el rango legal suficiente, ..., al Tribunal de Cuentas competencias para recabar de entidades financieras y cualesquiera otras personas físicas o jurídicas, cuantos extremos estime precisos sobre operaciones entre éstas y el partido o coalición, con el objeto de que, en el ejercicio de su función fiscalizadora, pueda evaluar adecuadamente la situación financiera y patrimonial de la formación política”<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup>. Como ha recordado al respecto el Tribunal Supremo (**Sentencia de 14 de octubre de 1997**, de la Sección Cuarta de la Sala Tercera), “la asignación a los Grupos municipales de una cantidad fija y determinada anual, no está prevista ni autorizada por la norma...” (fjº 4º) [Ar. 7792]. Para colmar esta laguna se han presentado tres Proposiciones de Ley por, respectivamente, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (25 de febrero de 1998), el Grupo Socialista del Congreso (26 de febrero de 1998) y el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (12 de marzo de 1998). En las tres se propone añadir un nuevo apartado 3 al artículo 73 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el que, entre otras cosas, se dispondría lo siguiente: “el Pleno de la Corporación, con cargo a los presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos, y otro variable en función del número de miembros de cada uno de ellos.”.

<sup>230</sup>. **Informe de Fiscalización...**, pág. 38.

Una prueba más de la inoperancia del actual sistema de control se pone de manifiesto con la simple constatación de la fecha de publicación del Informe de Fiscalización: la contabilidad de los partidos políticos de 1988 sale a la luz en el mes de febrero de 1994, momento en el que varios de los partidos inspeccionados han dejado de existir (Partido Demócrata Popular, Partido Liberal,...).

En la República Federal de Alemania, por ejemplo, la junta directiva del partido debe rendir cuentas públicamente al final de cada año, en un informe de cuentas sobre el origen y aplicación de los recursos, así como sobre el patrimonio del partido. Ese informe debe ser revisado por un censor de cuentas y ha de ser entregado al Presidente del *Bundestag* antes del 30 de septiembre del año siguiente, de lo que se da la correspondiente publicidad. El partido pierde el derecho a percibir recursos públicos si no ha entregado el precitado informe de cuentas antes del día 31 de diciembre del año siguiente al del informe (**artículo 23** de la Ley sobre Partidos Políticos).

Un control adicional, y consustancial a cualquier Estado democrático, lo constituye el carácter público de las cuentas de los partidos, con el que choca frontalmente el secretismo sobre las mismas que impera en nuestro país. Como ha proclamado el Tribunal Constitucional Federal alemán, “el ordenamiento interno de los partidos debe quedar garantizado frente a las fuerzas antidemocráticas a través de la obligación de rendir públicamente cuentas,... y asimismo deben adoptarse providencias para que la opinión pública sea informada sobre el origen de los recursos de los partidos y quede clara la identidad de quienes se hallan detrás de un grupo político.” (**BVerfGE 85, 264, 319**).

En lo que se refiere a la agilización de los trámites de fiscalización, se ha advertido una ligera mejoría a propósito de la contabilidad correspondiente a los ejercicios de 1990, 1991 y 1992, cuyos resultados se han presentado ante la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas el día 11 de diciembre de 1996; lo que no ha mejorado apenas es el panorama descrito en el **Informe**<sup>231</sup>.

Luego de la constatación de estos resultados, y atendiendo a la solicitud de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas contenida en la resolución adoptada el 23 de mayo de 1994, se formulan una serie de recomendaciones referidas a distintos aspectos contables y se señala la conveniencia de una regulación específica sobre determinadas situaciones: en primer lugar, “dado que se ha comprobado la percepción generalizada por las formaciones políticas de subvenciones otorgadas por órganos de

---

<sup>231</sup>. “Las cuentas rendidas por las distintas formaciones políticas, salvo alguna excepción (el PASOC, por ejemplo), no incluyen la información de toda la organización territorial e institucional... en prácticamente todas las formaciones políticas no se recoge en cuentas la de los grupos de cargos electos en las distintas administraciones locales. Además, en la mayoría de las contabilidades presentadas por las distintas formaciones políticas no se da la consolidación en las cuentas.

En segundo lugar, la situación económico-financiera que reflejan los estados contables está, en la mayoría de los casos, afectada por ciertas deficiencias contables, además de por la incorporación parcial de la contabilidad de su organización. En algunos casos las deficiencias tienen tal naturaleza que el Tribunal de Cuentas concluye que los estados contables rendidos no representan la situación económico-financiera de determinadas formaciones políticas...

En tercer lugar, hay que indicar que prácticamente todas las formaciones fiscalizadas presentan deficiencias en el control interno implantado, aunque se observa alguna mejora en el año 1992 respecto a años anteriores.

En cuarto lugar, se han producido con carácter general aportaciones de corporaciones locales a los grupos de cargos electos en diputaciones y ayuntamientos. Esta financiación no está prevista en el artículo 2 de la Ley 3/1987...

En quinto lugar, algunas formaciones políticas han tenido tipos de financiación no prevista en la Ley 3/1987. Así, varios partidos han recibido subvenciones no contempladas en la ley y algunos se han beneficiado de la condonación de deudas con proveedores y entidades bancarias...”; **Diario de Sesiones de las Cortes Generales**, Comisiones Mixtas, VI Legislatura, nº 32, 1996, pág. 516; también en el **Boletín Oficial del Estado**, de 16 de abril de 1997, suplemento del número 91, donde se publica la “Resolución de 27 de diciembre de 1996, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la Contabilidad de los Partidos Políticos, años 1990, 1991 y 1992”, págs. 3 y sigs.

gobierno de las Corporaciones Locales y, en ocasiones, de los Gobiernos autonómicos y de la Administración central, no contempladas [en la LOFPP], procedería que se abordara normativamente, de forma precisa, este tipo de financiación<sup>232</sup>. [En segundo lugar], como quiera que, en ocasiones se han producido condonaciones de deuda, tanto del principal como de intereses, contraída previamente con proveedores o con entidades de crédito, y estas condonaciones no están contempladas por la Ley 3/1987, se considera oportuna una previsión legal al respecto.”<sup>233</sup>.

Las deficiencias advertidas por el Tribunal de Cuentas también se han puesto de manifiesto como consecuencia de los sucesivos informes realizados sobre la fiscalización de las cuentas electorales de las formaciones políticas concurrentes a los diferentes procesos electorales.

Así, y por citar los dos últimos informes hechos públicos, ha concluido que: “diversas formaciones políticas, que han concurrido a varios procesos electorales, han presentado una contabilidad conjunta y única, a pesar de que la imputación a cada proceso electoral es imprescindible para poder efectuar la declaración del importe de los gastos justificados que, por otra parte, serán subvencionados por distintas Administraciones Públicas, de acuerdo con la normativa electoral correspondiente. Ello ha supuesto una dificultad para la fiscalización y, en algún caso, ha constituido una limitación a la misma.

En los ingresos por aportaciones se ha constatado un generalizado incumplimiento en la acreditación documental de la procedencia de las aportaciones de las formaciones políticas a su propia campaña electoral, así en la identificación completa ... de las

---

<sup>232</sup>. Véase la nota 25.

<sup>233</sup>. **Boletín Oficial del Estado**,..., págs. 264 y 265.

aportaciones privadas, exigida en el artículo 126 de la LOREG.

La subvención de los gastos por envíos directos y personales, así como los requisitos contemplados en el artículo 193 de la LOREG, obliga a una contabilización diferenciada entre este tipo de gastos y los gastos relacionados con la actividad electoral ordinaria que en muchos de los casos no se ha producido, habiendo tenido que desglosar este Tribunal los gastos,...

Se ha incumplido por determinadas entidades financieras la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas información detallada de los créditos concedidos a las formaciones políticas, y en mayor medida, la obligación de notificación por parte de las empresas que facturaron por importes superiores al millón de pesetas.

Por diversas formaciones políticas se ha utilizado una cuenta corriente conjunta para distintos procesos electorales, lo que ha dificultado la comprobación de los movimientos bancarios imputados a cada proceso electoral. Las formaciones políticas de menor implantación con frecuencia han incumplido la obligación relativa a la apertura de cuentas corrientes específicas para los procesos electorales, así como su posterior comunicación a la Junta Electoral, efectuándose los ingresos y los pagos a través de cuentas corrientes de la actividad ordinaria o a través de caja.

En la mayor parte de las formaciones políticas se mantienen obligaciones pendientes con proveedores o acreedores con posterioridad al límite temporal para disponer de los saldos de las cuentas corrientes electorales, lo que origina el incumplimiento del plazo estipulado en el artículo 125 de la LOREG, al efectuarse su pago a través de la cuenta corriente electoral, o que se incumpla la obligación de que todos los ingresos y gastos electorales hayan de efectuarse a través de las cuentas abiertas para los procesos electorales, al satisfacerse con cargo a cuentas corrientes no electorales...  
(Conclusiones del **Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las**

**contabilidades electorales de las elecciones locales del 28 de mayo de 1995**<sup>234</sup>.

Como resultado de todas estas Conclusiones el propio Tribunal de Cuentas recomienda: 1º. “Que, en el supuesto de coincidencia de dos o más elecciones, se desarrolle normativamente el límite máximo de gastos sobre el que hay que acumular el 25 por 100 de los gastos máximos permitidos para las elecciones a Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 131.2 de la LOREG, a fin de evitar la actual indeterminación del citado artículo.

2º. La adecuada regularización de la justificación de los envíos de propaganda electoral que han de dar derecho a la percepción de la correspondiente subvención, como viene manifestando reiteradamente este Tribunal.

3º. Que se establezcan legalmente, de forma explícita, la naturaleza y cuantía de las sanciones, así como el órgano y procedimiento a seguir para su efectividad, ante los incumplimientos e infracciones de la LOREG, tanto de las formaciones políticas, en lo referido a gastos e ingresos electorales, como de las entidades obligadas a remitir información al Tribunal de Cuentas en relación con las campañas electorales.

4º. La adopción de medidas tendentes a alcanzar la necesaria armonización de las distintas normativas electorales, tanto general como autonómicas, superando así las actuales diferencias.” (Recomendaciones del **Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las contabilidades electorales de las elecciones locales del 28 de mayo de 1995**<sup>235</sup>; las tres últimas coinciden con las recomendaciones contenidas en el **Informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las contabilidades de las elecciones a**

---

<sup>234</sup>. Boletín Oficial del Estado de 11 de diciembre de 1996, suplemento del número 298, pág. 244.

<sup>235</sup>. Boletín Oficial del Estado de 11 de diciembre de 1996, ..., pág. 244.

**Parlamentos y Asambleas Regionales Autonómicas<sup>236</sup>).**

Finalmente, habría que añadir la conveniencia de “modificar el artículo 130 de la LOREG como viene manifestando reiteradamente este Tribunal en relación con la determinación de los intereses de los créditos recibidos para la campaña, teniendo en cuenta, al respecto, la modificación introducida por la Ley Orgánica 13/1994, del apartado 4 del artículo 133, según el cual el Estado, en el plazo de treinta días posterior a la presentación ante el Tribunal de Cuentas de la contabilidad electoral, entregará a los administradores electorales el 90 por 100 de las subvenciones.” (Recomendación del **Informe sobre los resultados de la fiscalización de las cuentas electorales de las formaciones políticas concurrentes a las Elecciones de Diputados al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994<sup>237</sup>**).

No todas estas recomendaciones del Tribunal de Cuentas, reiteradas a lo largo de los sucesivos informes, parecen haber encontrado eco en las propuestas de modificación de la Ley Orgánica de financiación de los partidos presentadas por la mayoría de las formaciones políticas presentes en nuestro Parlamento. Tampoco se han reflejado muchas de esas sugerencias en la nueva Proposición de Ley enviada por la Ponencia a la Comisión.

Sí se ha recogido un *régimen sancionador* para los supuestos de incumplimiento de alguna de las obligaciones fijadas por la Ley y se ha disciplinado como fuente de financiación de carácter público las subvenciones públicas a los Grupos de cargos electos de las Entidades Locales.

Por lo que respecta al *régimen de sanciones* previsto en el **artículo 17** [ha de

---

<sup>236</sup>. Boletín Oficial del Estado de 11 de diciembre de 1996,...., pág. 117.

<sup>237</sup>. Boletín Oficial del Estado de 23 de mayo de 1995, número 122, pág. 15143.

recordarse, como ha hecho el Tribunal Supremo en la sentencia del llamado asunto “Filesa”, que la financiación irregular de los partidos no constituye delito alguno, salvo si se afecta a la campaña electoral]<sup>238</sup>, se ha establecido una sanción pecuniaria consistente en una multa equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida, que será deducida del siguiente libramiento de la subvención anual para gastos de funcionamiento, medida que nos parece puede constituir un instrumento eficaz de disuasión y, en su caso, de represión.

Además, se prevé la pérdida de la correspondiente subvención anual para el caso de que un partido político, salvo causa justificada, no presente las cuentas correspondientes al último ejercicio anual o éstas sean tan deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador.

Con ser ésta una medida necesaria, consideramos que la sanción debiera extenderse, para reforzar su carácter y garantizar el deber de colaboración de las formaciones políticas, a las sucesivas subvenciones anuales hasta que el partido infractor cumpla con el deber de entregar las cuentas anuales.

Finalmente se han omitido en la nueva Proposición una serie de sanciones adicionales, previstas en las Proposiciones del Grupo Socialista y del Grupo de Izquierda Unida, cuyo supuesto de hecho no resultaba concretado y cuya imposición se atribuía a las Cortes Generales, aspectos ambos que nos parecen poco acertados: no se alcanza a entender qué situaciones diferentes a las previstas en la legislación vigente podrán ser susceptibles de represión, ni cómo se puede confiar su aplicación a una entidad de composición netamente politizada como el Parlamento, y por lo tanto con conexiones inmediatas con el eventual infractor. Se estaría así consagrando un principio sancionador

---

<sup>238</sup>. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1997, fj. 19º (Sala 2ª) [Ar. 11181].

cargado de connotaciones políticas e interesadas, olvidando además el principio de tipicidad que debe presidir todo procedimiento de carácter sancionador.

Parece criticable la no inclusión en la nueva Proposición de la previsión recogida en las proposiciones de los Grupos Socialista y de Izquierda Unida en virtud de la cual se establecía la obligación de que las entidades que hubieran mantenido relaciones de naturaleza económica con los partidos políticos aporten, si son requeridas por el Tribunal de Cuentas, información y justificación detallada sobre sus operaciones con ellos.

Por otra parte, se pretende agilizar al máximo la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas estableciendo para ello un plazo relativamente breve: los partidos que tengan representación en cualquiera de las instituciones públicas presentarán ante el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses, a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos. El Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses desde la recepción de la documentación señalada con anterioridad, se pronunciará sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento.

Para finalizar, y además de las deficiencias ya señaladas, se advierten diversas y significativas carencias en esta Proposición de Ley; en particular, la necesaria previsión de reforma de los correspondientes preceptos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: no se alude al desarrollo normativo del **artículo 131.2** de la **LOREG**; no se produce la regularización de la justificación de los envíos de propaganda electoral que han de dar derecho a la percepción de la correspondiente indemnización; no se ha explicitado el procedimiento sancionador a seguir en los supuestos de incumplimientos e infracciones de la **LOREG**; finalmente, tampoco se ha abordado la deseable armonización de las

diferentes normativas electorales.

Cabe concluir que, como resulta fácilmente comprensible, del contenido final de la nueva normativa sobre financiación de los partidos, si es que llega a aprobarse, depende en gran medida la revitalización democrática de nuestro sistema político y parte importante de la credibilidad social de la forma de gobierno, por lo que no deben escatimarse esfuerzos para dotarla de un significado plural y equitativo. Para dotar de mayor coherencia al funcionamiento de los partidos sería aconsejable la existencia de una única ley, de carácter orgánico, donde se contuviese toda la disciplina legal en materia de organización, funcionamiento y financiación, como sucede con la Ley alemana de partidos políticos.

Como cuestiones conclusivas de esta Segunda Parte podemos aludir de manera resumida a las siguientes: en un sistema democrático, el ordenamiento coloca en una situación jurídica ventajosa a las formaciones políticas que sirven para la expresión del pluralismo y para la trasmisión de las informaciones relevantes desde el ámbito de la sociedad al del Estado. Esto significa que el cumplimiento de estas funciones es el principio que justifica aquella posición preferente y el fin al que ésta ha de servir. Por este motivo, la necesidad de que los partidos tengan una estructura y un funcionamiento democráticos responde a su configuración como entidades que sirven para la participación de los ciudadanos que integran una determinada organización social en la formulación de propuestas políticas y en la conversión de éstas en decisiones jurídicas que les afectarán directamente. Y el desconocimiento de esa exigencia democrática, favorecido por la laxitud de la legislación vigente en la materia, constituye una forma de desnaturalización

del principio participativo como elemento fundamental de legitimación de todo el orden democrático.

El pluralismo, además de operar en el interior de los partidos, debe presidir la lucha entre las fuerzas políticas presentes en la sociedad, lo que no sucede en el grado constitucionalmente debido en nuestro ordenamiento electoral como consecuencia de la primacía otorgada a determinadas formaciones (los partidos mayoritarios) en detrimento de otras (las agrupaciones de electores y los partidos no presentes en el Parlamento o con una implantación minoritaria). Esta desigualdad se produce en la selección de los candidatos, en la campaña electoral, en los controles electorales y el financiación, no sólo de la contienda electoral, sino en general de la vida política.

Por último, y ya en el ámbito de las instituciones de democracia directa, el legislador no ha considerado suficientes los límites impuestos por el constituyente a la intervención inmediata de los ciudadanos en los asuntos del Estado, y ha cegado más los ya angostos canales previstos en nuestro texto constitucional para la interiorización directa de las informaciones políticas procedentes del medio social. De esta forma, los partidos políticos han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, eliminando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos, con lo que se menoscaba tanto una vía de expresión directa del medio social, como la posibilidad de articular un sistema de verificación de la fiabilidad que ofrecen los partidos como instrumento adecuado de participación política.

**P A R T E III**

**LA EXPRESIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA EN LAS  
INSTITUCIONES DE REPRESENTACIÓN Y SU IRRADIACIÓN A  
INSTANCIAS NO REPRESENTATIVAS**

El ordenamiento jurídico no sólo ha hecho posible la conversión de los partidos en los actores principales del juego político que se desenvuelve en los aledaños del Estado, sino que ha extendido su protagonismo a las instituciones propias de este último. Esta traslación es coherente con el principio democrático que vertebra la organización estatal si contribuye a propiciar la manifestación institucional del pluralismo social expresado en las urnas, lo que sucede efectivamente cuando la juridificación institucional de la adscripción política de los representantes otorga efectividad a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Este último principio es el que, a nuestro juicio, permite dotar de sentido democrático al tratamiento que han de recibir fenómenos tradicionalmente controvertidos como la prohibición de mandato imperativo o la represión del transfuguismo político.

El mencionado papel de los partidos se convierte, sin embargo, en una distorsión cuando las disposiciones normativas se limitan a transferir las reglas de funcionamiento y la correlación de fuerzas propias de la lucha política a órganos del Estado que, aunque formen parte de las instituciones representativas, deben de organizarse y actuar de conformidad con criterios institucionales, no políticos. De todas estas cuestiones nos ocuparemos en el Capítulo Primero de esta Parte.

En el Capítulo Segundo dedicaremos atención especial a la irradiación de la representatividad política a instituciones que por su esencia jurídica y las funciones que tienen constitucionalmente asignadas carecen de naturaleza representativa. Este fenómeno constituye el ejemplo más acabado de la penetración de los partidos en el organigrama estatal y, en definitiva, de su conversión jurídica en el verdadero “Príncipe moderno”.

## CAPÍTULO I

### LA EXPRESIÓN PARLAMENTARIA DE LA REPRESENTATIVIDAD Y LAS DISTORSIONES EN LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

En las líneas siguientes se expondrán los aspectos de la organización y funcionamiento de las instituciones representativas que han de posibilitar la expresión jurídica de la representatividad articulada por las formaciones políticas, y los extremos que deben ser corregidos para evitar que, en aras a una pretendida realización de ese pluralismo, se distorsione el sentido de la estructura parlamentaria y el significado de la propia representatividad.

#### ***§ 11. La relevancia jurídica de la adscripción política de los representantes y las formas de desvirtuarla.***

Merced a la democratización del sistema representativo los parlamentarios, en su condición de representantes, dan efectividad al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Con la combinación en sede parlamentaria del pluralismo y la expresión de la representatividad se dota de relevancia jurídica, y no sólo política, a la adscripción política de los representantes y, en consecuencia, “esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en el ejercicio de su facultad de autoorganización”. (STC 32/1985, fj. 2º)<sup>239</sup>.

---

<sup>239</sup>. En el mismo sentido, entre otras, las SSTC 141/90, 163/1991 y 30/1993.

La necesidad de hacer efectiva la adscripción política de los representantes se concreta en la obligación de colocarlos a todos en las mismas condiciones legales, posibilitando su intervención en las diferentes fases del procedimiento de adopción de decisiones, y en la asignación del mismo valor a los votos emitidos por los diferentes parlamentarios. Se trata de asegurar que el conjunto de los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones representativas, dará efectividad al pluralismo, garantizando de esta forma la expresión de las diferentes representatividades existentes en la sociedad y las que se otorga tutela constitucional.

En esta tarea cobran un papel esencial los Grupos Parlamentarios, pues si la adquisición plena de la condición de representante por quien ha accedido a un cargo público representativo es el presupuesto habilitante para que ese representante pueda ejercer las funciones que van aparejadas a la titularidad del cargo, para la organización del ejercicio de dichas funciones el derecho parlamentario exige al representante su encuadramiento en una entidad colectiva, el Grupo Parlamentario.

La inclusión, normativamente establecida, de los representantes en Grupos Parlamentarios es una fórmula que el sistema jurídico utiliza para estabilizar las expectativas jurídicas de realización de una concreta representatividad. Es una forma de racionalización que se impone para simplificar y organizar la representatividad. De esta manera se consigue dotar de significado jurídico, y no meramente político, a la expresión de la representatividad. En este sentido, los Reglamentos Parlamentarios, en cuanto normas jurídicas que imponen la constitución de los Grupos Parlamentarios, cumplirían dentro del

ordenamiento jurídico general la función concreta de conseguir aquella estabilidad<sup>240</sup>.

En los actuales Reglamentos parlamentarios la constitución de los Grupos es una facultad que se atribuye a los diputados y senadores<sup>241</sup>. Esta potestad se extiende a la formación de los Grupos y a la adscripción a uno u otro, pero no comprende la posibilidad de permanecer como parlamentario aislado, sin adscripción alguna, pues caso de no ejercer la mencionada facultad habrán de integrarse necesariamente en el Grupo Mixto (**artículos 25.1 RC y 30.1 RS**)<sup>242</sup>.

Nuestro derecho parlamentario se orienta en la línea del italiano, en el sentido de que no vincula inexorablemente la constitución del Grupo Parlamentario a la procedencia política articulada en una determinada candidatura electoral (“Los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario”, **artículo 23.1 RC**), pero

---

<sup>240</sup>. Sobre la diferenciación funcional como instrumento de estabilización y desarrollo del sistema jurídico, véase Niklas LUHMANN: **Rechtssoziologie**,..., págs. 140 y sigs.; sobre la especialización del sistema jurídico en la garantía y estabilización de expectativas normativas, véase, del mismo autor, **Das Recht der Gesellschaft**,..., pág. 131.

<sup>241</sup>. “Los diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario...” (**artículo 23.1** del Reglamento del Congreso, en adelante RC); “...los Senadores que resuelvan constituirse en Grupo parlamentario...” (**artículo 28.1** del Reglamento del Senado, a partir de aquí RS). No deja de resultar llamativa la dicción del Reglamento del Parlamento de Navarra, que, en su **artículo 28.3**, en lugar de hablar de la facultad de los parlamentarios para constituir los grupos, dispone que “ninguna formación política, agrupación o coalición electoral, podrá constituir más de un Grupo Parlamentario.”

<sup>242</sup>. Sobre el origen histórico y el significado del Grupo Mixto, véase Aristide SAVIGNANO: **I gruppi parlamentari**, Morano Editore, Nápoles, 1965; págs. 13 y sigs. La posibilidad de permanecer como diputado independiente, sin necesidad de encuadrarse en un determinado grupo parlamentario, está contemplada en el ordenamiento parlamentario portugués, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 9** del Reglamento de la Asamblea de la República, modificado en 1993, lo mismo sucede en el *Bundestag* alemán (**artículo 10**) y en la Asamblea Nacional francesa (**artículo 19**). También existe esta posibilidad en el Parlamento Europeo; de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 30** del Reglamento: “1. Los diputados que no pertenezcan a ningún grupo político dispondrán de una secretaría. La Mesa adoptará las medidas pertinentes, a propuesta del Secretario General. 2. La Mesa regulará también la situación y los derechos parlamentarios de estos diputados.”

prima aquella procedencia (“Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura, o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.”, **artículo 23.2**)<sup>243</sup>.

No obstante, la vinculación del Grupo Parlamentario con los partidos políticos y, en especial, con el proceso electoral a través de la presentación de las candidaturas, se fortalece en la medida en que “en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido” (**artículo 23.2 RC**), y “los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo Parlamentario.” (**artículo 27.3 RS**)<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup>. Sobre el *iter* legislativo de estos preceptos, véase el estudio de Alejandro SÁIZ ARNÁIZ: **Los grupos parlamentarios**,..., en especial, págs. 139 y sigs.; en general sobre los grupos parlamentarios, véanse además, en nuestra doctrina, Antonio TORRES DEL MORAL: “Los Grupos Parlamentarios”, **Revista de Derecho Político**, n° 9, 1981, págs. 21 y sigs.; Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI: **Los grupos parlamentarios**, Tecnos, Madrid, 1989; José María MORALES ARROYO: **Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; José Luis GARCÍA GUERRERO: **Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios**,...

<sup>244</sup>. En el mismo sentido se orientan los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: **artículos 19** Reglamento del Parlamento Vasco; **18** Reglamento del Parlamento de Cataluña; **22** Reglamento del Parlamento de Galicia; **20.2** Reglamento del Parlamento de Andalucía; **27** Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; **21** Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria; **19** Reglamento de la Diputación General de la Rioja; **20** Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; **22** Reglamento de las Cortes Valencianas; **20** Reglamento de las Cortes de Aragón; **22** Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; **20** Reglamento del Parlamento de Canarias; **28** Reglamento del Parlamento de Navarra; **19** Reglamento de la Asamblea de Extremadura; **22** Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; **21** Reglamento de la Asamblea de Madrid; **19** del Reglamento de las Cortes de Castilla y León. El **artículo 22** del Reglamento del Parlamento de Andalucía abunda en esta idea proclamando, de modo incorrecto, que “los Diputados sólo podrán integrarse en el Grupo parlamentario en cuya candidatura hayan concurrido a las elecciones.”

De esta forma se evita la consolidación de una representatividad artificiosa, como sucedía al amparo del **Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados**, aprobado el 13 de octubre de 1977, que permitía la constitución de diferentes Grupos Parlamentarios a Diputados cuyas candidaturas en las distintas circunscripciones habían sido presentadas por una misma formación política. Acogiéndose a esta previsión normativa, parlamentarios con idéntica orientación política conseguían formar diversos Grupos, con las correspondientes prerrogativas, en atención a su procedencia territorial (Grupo Socialista Vasco, Catalán, etcétera)<sup>245</sup>, por lo que una misma formación política disponía de más cauces de expresión que los inherentes a su concreta representatividad, con la consiguiente desnaturalización de los principios de proporcionalidad e igualdad de oportunidades que deben presidir el funcionamiento de un sistema parlamentario plural y democrático.

Los vigentes preceptos constituyen, por tanto, una prueba manifiesta de la relevancia jurídica y no sólo política que se atribuye a la adscripción política de los representantes. Y esta relevancia es coherente, primero, con la idea de favorecer la expresión de la representatividad, y, además, con la de impedir la existencia de representatividades artificiosas, aunque este último objetivo, como veremos a continuación, no ha podido consolidarse con plenitud debido a la pervivencia de prácticas como la del “préstamo de parlamentarios”, que distorsionan la fórmula jurídicamente establecida para la expresión de la representatividad política y, en consecuencia, la propia realización de dicha representatividad.

---

<sup>245</sup>. Véase sobre esta posibilidad y los debates que suscitó su supresión en el **Reglamento de 1982**, Alejandro SAIZ ARNÁIZ: **Los Grupos Parlamentarios**,..., págs. 93 y sigs.

Encontramos un ejemplo significativo con la constitución, en la VI Legislatura, iniciada en 1996, de dos concretos Grupos Parlamentarios: el de Coalición Canaria, formado por cuatro diputados de esa formación nacionalista y dos de la Unión del Pueblo Navarro, partido que concurrió a las elecciones del 3 de marzo de 1996 en coalición con el Partido Popular<sup>246</sup>, y el Grupo Parlamentario del Partido Nacionalista Vasco en la Cámara Alta, constituido con los seis senadores del Partido Nacionalista Vasco y otros cuatro “prestados” por el Grupo Parlamentario Socialista<sup>247</sup>.

En este último caso, es necesario tener en cuenta, además, el mandato contenido en el **artículo 27.4**, de acuerdo con el cual “cada Grupo Parlamentario deberá adoptar *una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones.*” [la cursiva es nuestra], ya que, en el supuesto aquí tratado, el cuarenta por ciento de los integrantes del “Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos” concurrieron bajo las siglas del Partido Socialista Obrero Español, concretamente en las circunscripciones de La Rioja, Ciudad Real, Barcelona y Sevilla<sup>248</sup>.

Esta práctica no constituye una novedad de la VI Legislatura, sino que ya se había consolidado en Legislaturas precedentes; prueba de ello es la existencia de dos **Notas de la Secretaría General del Congreso de los Diputados** sobre los requisitos de constitución

---

<sup>246</sup>. Véase al respecto el **Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados**, VI Legislatura, nº 3, de 12 de abril de 1996, pág. 4.

<sup>247</sup>. Véase el **Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado**, VI Legislatura, nº 3, de 11 de abril de 1996, pág. 6.

<sup>248</sup>. Véase el **Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado**,..., pág. 6.

de los Grupos Parlamentarios<sup>249</sup>.

En la Nota emitida el día 19 de julio de 1993 **acerca de la incidencia sobre un Grupo Parlamentario del cambio de grupo por parte de un Señor Diputado** se estudia la constitución, en el mes de julio de ese año, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro diputados de esa formación política y uno del Partido Aragonés Regionalista, examinándose si ha existido “fraude de ley” en la citada constitución. La Secretaría afirma que “no parece que la finalidad de estas previsiones [las contenidas en el Reglamento] sea la de amparar agrupaciones iniciales de diputados meramente artificiales y dirigidas al solo efecto de lograr la constitución de un Grupo Parlamentario, pero sin pretensión ninguna de que los diputados que lo integran operen efectivamente a lo largo de la Legislatura como tal Grupo Parlamentario.”.

No obstante, como “parecen existir, en relación con la concurrencia o no de la voluntad defraudatoria o, al menos, de la «puesta en escena» exigida para la apreciación del fraude de ley, datos que podrían fundar una respuesta en uno y otro sentido”, y la “eventual existencia de fraude de ley... es una cuestión de carácter fáctico” tal apreciación “no puede realizarse desde la perspectiva estrictamente jurídica en la que se ha de mover este Informe”<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup>. Ambas han sido publicadas en la **Revista de las Cortes Generales**, la primera en el número 31, de 1994, págs. 183 y sigs.; la segunda, en el número 34, de 1995, págs. 215 y sigs.

<sup>250</sup>. Cfr. **Revista de las Cortes Generales**, nº 31, 1994, págs. 190, 196 y 197. En esta Nota se reconoce la existencia de supuestos análogos que “se han producido reiteradamente en el Senado en diversas Legislaturas, en relación con la constitución del Grupo Parlamentario de los Senadores Nacionalistas Vascos... otras formaciones políticas titulares de Grupos Parlamentarios propios han venido “prestando” senadores a los del mencionado Partido Nacionalista Vasco a los solos efectos de la constitución del correspondiente Grupo Parlamentario, de forma que, una vez acordada ésta, aquéllos abandonaban dicho Grupo.”; **ob. cit.**, pág. 194.

Más relacionada, si cabe, con el supuesto concreto que ahora estudiamos está la Nota emitida previamente, el día 25 de marzo de 1993, **sobre requisitos materiales para la constitución de Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados**, en la que se analiza la finalidad perseguida con la introducción del **artículo 23.2** del Reglamento del Congreso y se concluye que “en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los diputados que pertenezcan a un mismo partido, *lo que quiere decir que todos los diputados que concurren bajo las mismas siglas han de reunirse en el mismo grupo*”<sup>251</sup> [la cursiva es nuestra].

El dato relevante es la pertenencia a un mismo partido, lo que permite deducir que no quedarían vinculados por esta prohibición los parlamentarios que, formando parte de una misma candidatura, no estén afiliados al partido que ha presentado la lista electoral. Lo significativo es, por tanto, la conexión política, con la consiguiente consecuencia jurídica, entre partido y Grupo Parlamentario.

Los acuerdos entre las formaciones políticas son los que han hecho posible las prácticas que ahora comentamos, acuerdos a los que la **Nota de la Secretaría del Congreso de 19 de julio de 1993** se refiere eufemísticamente como “medidas de carácter político que jurídicamente habría que calificar como fundadas en el principio de interpretación más favorable a la constitución del mayor número de Grupos Parlamentarios”<sup>252</sup>.

La eventual salida de los Diputados y Senadores “prestados” del Grupo prestatario

---

<sup>251</sup>. Cfr. **Revista de las Cortes Generales**, n° 34, 1995, pág. 222.

<sup>252</sup>. Cfr. **Revista de las Cortes Generales**, n° 31, ..., págs. 195 y 196.

y su ingreso en el Grupo Parlamentario integrado por sus correligionarios de candidatura no ocasionaría ningún perjuicio a aquel Grupo, siempre que la reducción del mismo no sea de tal entidad que lleve aparejada la disolución del Grupo Parlamentario, lo que no se produciría en el supuesto que nos ocupa ya que no supondría la reducción “a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución” en el caso del Congreso de los Diputados (**artículo 27.2 RC**), ni la reducción “durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a seis” en el caso del Senado (**artículo 27.2 RS**).

Se puede concluir, por todo lo dicho, que la organización grupocrática de nuestras Cámaras parlamentarias es, en principio, coherente con la idea de favorecer la expresión de la representatividad, lo que ocurre es que precisamente este objetivo resulta desvirtuado cuando se subordina su realización a la obtención de concretos y coyunturales intereses partidistas. Se suplanta así la voluntad del electorado, de la que jurídica y políticamente deriva la representatividad, y se sustituye por la voluntad de las formaciones políticas, con lo que no sólo no se consigue la necesaria autonomía e identidad del sistema jurídico representativo, sino que éste deviene cautivo de las decisiones partidistas.

Sin entrar ahora en la problemática y polémica cuestión de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios, resulta indiscutible que estamos ante entidades distintas a los partidos políticos, y si bien constituyen de forma habitual una emanación política de aquéllos en aras a la realización de la representatividad que cada uno de los partidos trata de articular y expresar en las instituciones parlamentarias, no existe desde un punto de vista

estrictamente jurídico “una relación orgánica entre los partidos y los grupos”<sup>253</sup>, ni desde la perspectiva jurídico-estatal -los partidos políticos no son en ningún caso órganos del Estado-, ni desde la perspectiva jurídico privada, pues la actuación del Grupo Parlamentario, con independencia de que se sujete a las normas estatutarias emanadas de los partidos, está, antes que nada, sujeta al Derecho Parlamentario<sup>254</sup>.

En palabras utilizadas por nuestro Tribunal Constitucional, “resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), *aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros.*” (STC 36/1990, fj. 1º; en el mismo sentido, ATC 12/1986, fj. 3º) [la cursiva es nuestra].

No obstante, la identificación entre Grupos Parlamentarios y partidos políticos ha penetrado incluso en el lenguaje utilizado por las propias Cámaras parlamentarias, que hablan de “las propuestas de los Grupos Parlamentarios de una y otra Cámara *pertenecientes a las mismas fuerzas políticas* con representación parlamentaria” y de los

---

<sup>253</sup>. Como presupone José Luis GARCÍA GUERRERO en su estudio **Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios**,..., págs. 38 y sigs.

<sup>254</sup>. Véase al respecto Hans KELSEN: **Teoría general del derecho y del Estado**, UNAM, México, págs. 116 y sigs., y 229 y sigs.

cupos de representantes que “*a cada fuerza política corresponde en las Cortes*”<sup>255</sup> [la cursiva es nuestra].

Los propios partidos han previsto, además, una serie de fórmulas para disciplinar la expresión parlamentaria de su concreta representatividad, que pueden resultar más eficaces si cabe que las propias previsiones del sistema jurídico. Así, mediante las disposiciones contenidas en los reglamentos internos de los partidos y de los Grupos Parlamentarios -fuentes generalmente poco utilizadas por la doctrina, debido en parte a la dificultad para consultar los respectivos textos<sup>256</sup>- se intenta disciplinar la organización y funcionamiento de ambas entidades y sus relaciones recíprocas<sup>257</sup>.

De acuerdo con el **artículo 77** de los *Estatutos del Partido Socialista Obrero Español*, aprobados por el 34 Congreso Federal celebrado en el mes de junio de 1997, “los miembros del Grupo Parlamentario del PSOE asumen y están obligados a acatar la declaración de principios y resoluciones aprobados en el Congreso Federal del Partido. Asimismo en el ejercicio de sus funciones aplicarán las resoluciones y acuerdos adoptados expresamente por los órganos de dirección del Partido. Para aquellos supuestos en los que no existiere acuerdo o resolución de los órganos de dirección del Partido, la disciplina parlamentaria se basará en el respeto a los acuerdos debatidos y adoptados por mayoría

---

<sup>255</sup>. Texto del “**Acuerdo del Congreso de los Diputados sobre procedimiento de designación de los Diputados que representarán al pueblo español en el Parlamento Europeo entre el primero de enero de 1986 y la celebración en España de elecciones por sufragio universal directo a tal Parlamento**”, aprobado por el Congreso de los Diputados el día 4 de diciembre de 1985.

<sup>256</sup>. Estas palabras, pronunciadas por Vittorio DI CIOLO en 1975, mantienen hoy plena vigencia; como dice este autor, el conocimiento de dichas fuentes se revela precioso no sólo para conocer la organización del partido o del Grupo Parlamentario, sino también porque contienen normas de comportamiento que el diputado o el senador debe acatar en el ejercicio de sus funciones; véase su estudio *Le fonti del Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1975, págs. LX y sigs.

<sup>257</sup>. Véase sobre esta cuestión, Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ: “Teoría y práctica del grupo parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 11, 1981, págs. 33 y sigs.

en el seno del Grupo Parlamentario.”. Conforme al **artículo 78**, “todos los miembros del Grupo Parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente del Parlamento si una vez elegidos causaren baja en el PSOE por cualquier circunstancia.”.

Según el **artículo 84**, “a) los Grupos Parlamentarios de las Comunidades Autónomas y los Grupos Socialistas de las Corporaciones Locales, para todas aquellas cuestiones específicas de su ámbito territorial, *dependerán de los órganos de dirección correspondientes, debiendo asumir y acatar las resoluciones y programas en materia política de los mismos que les afecte.*” [la cursiva es nuestra].

El **artículo 17** del *Reglamento Interno del Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes Generales*<sup>258</sup> dispone que “el Pleno del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y del Senado entenderá de cuantas cuestiones puedan plantearse en la actividad parlamentaria. Asimismo y, a propuesta del Comité Director o de cualquiera de los miembros del Grupo, decidirá sobre aquellas en las que deban pronunciarse las Cámaras, *salvo que el Comité Federal o la Comisión Ejecutiva Federal hayan manifestado con anticipación una determinada directriz.*” [la cursiva es nuestra].

En los vigentes *Estatutos del Partido Popular*, aprobados en enero de 1996, se establece como un deber de los afiliados: “devolver al Partido la representación institucional que ostenten en nombre de éste cuando se den de baja voluntariamente, cuando abandonen sus grupos institucionales, cuando así sean requeridos como consecuencia de sanción disciplinaria firme dictada por los órganos competentes, y además en cualquiera de los supuestos contemplados en el los Estatutos y el artículo siguiente.” (**artículo 6.1.f**). Constituye, además, infracción grave “actuar en el ejercicio

---

<sup>258</sup>. “Aprobado por el Comité Federal los días 23 y 24 de julio de 1994 y modificado parcialmente en las sesiones de los días 24 y 25 de marzo de 1995. Corregido por acuerdo del Comité Federal el día 15 de marzo de 1996”.

de los cargos públicos en forma contraria a los principios y programas del Partido o a las instrucciones que emanen de sus órganos de gobierno.” (**artículo 10.1.h**)); es la consecuencia lógica si se tiene en cuenta que “los Grupos Institucionales del Partido Popular atenderán su actuación a las instrucciones que emanen de los órganos de gobierno del Partido. Igual criterio de dependencia regirá para los miembros de los Grupos afiliados al Partido Popular cuando en una determinada institución el Partido esté en régimen de coalición con otras fuerzas políticas. La Organización y estructura directiva de los diversos Grupos Institucionales se regirá por lo que disponga su correspondiente reglamento elaborado por cada Grupo y trasladado al Comité Ejecutivo del Partido para su aprobación definitiva.” (**artículo 44.2 y 3**).

En este sentido, y de acuerdo con el **artículo 4º** de los *Estatutos del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y en el Senado*<sup>259</sup>, “todos los Diputados y Senadores miembros de los Grupos Parlamentarios se comprometen a defender los principios y líneas básicas del Programa Electoral con que conjuntamente concurrieron a las elecciones generales del día 6 de junio de 1993.”.

Desde luego, si es admisible que exista una conexión entre el Grupo Parlamentario y la formación política de la que es expresión, no resulta coherente que dicha relación se pretenda mantener con la misma intensidad respecto a los eventuales integrantes del Grupo que pertenecen a formaciones políticas distintas, pues la línea de actuación de estos últimos habrá de responder a la concreta orientación ideológica del partido del que ellos forman parte.

---

<sup>259</sup>. Aprobados en Reunión Plenaria del Grupo del Congreso el 15 de junio de 1994, y sin modificaciones luego de la victoria del Partido Popular en las elecciones del 3 de marzo de 1996 y el comienzo de la VI Legislatura.

Por su parte, la coalición Izquierda Unida proclama en sus *Estatutos Federales* que “en caso de discrepancias entre propuestas programáticas o elaboración de las áreas y propuestas de los Grupos Parlamentarios, la Presidencia Federal debatirá los temas en litigio y tomará las decisiones pertinentes, traspasando la última decisión al Consejo Político Federal, se la cuestión es relevante,...” (**artículo 25.3.e**). En consecuencia, el **artículo 2** del *Reglamento del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida*, de 1 de marzo de 1994, dispone que “el Grupo goza de autonomía funcional y orgánica bajo la dirección política de la Presidencia Federal de IU y de la Comissió Permanent de IC... Corresponde a la Presidencia de IU y a la Comissió Permanent de IC la resolución de las discrepancias políticas de gran entidad que surgieran en el Grupo, entre sus miembros, o entre éstos y las direcciones.”.

Un ámbito que merece atención especial es el relativo a las cuestiones disciplinarias. A propósito de este aspecto, llama poderosamente la atención el **artículo 79** de los *Estatutos del PSOE*, donde se dispone que “en todos los casos, los miembros del Grupo Parlamentario Federal están sujetos a la unidad de actuación y disciplina de voto. Si no la respetasen, el Grupo Parlamentario y la Comisión Ejecutiva Federal podrían denunciar su conducta al Comité Federal. *Si la actuación originada por el miembro del Grupo se estimase grave por el Comité Federal, éste tendría facultades para proceder a darle de baja en el Grupo Parlamentario, procediendo a incoar el correspondiente expediente, que será tramitado por la Comisión Federal de Garantías para que dicte las*

*resoluciones a adoptar.*” [la cursiva es nuestra]<sup>260</sup>.

A este respecto, el Reglamento del Grupo Parlamentario dispone que “*el Comité Director podrá sancionar la emisión del voto contrario a la orientación acordada por el Grupo, cuando ésta se haya realizado de forma voluntaria y haya sido manifestada explícitamente, sin perjuicio del mecanismo disciplinario previsto en los Estatutos Federales del PSOE.*” (artículo 34). “Si las conclusiones del expediente informativo revelaran la existencia de causas de responsabilidad o indicios suficientes, *se tramitará expediente disciplinario con arreglo a las normas previstas en los Estatutos del Partido, iniciándose aquel con la notificación de pliego de cargos motivado.*” (artículo 36) [la cursiva es nuestra].

Resulta así que en una cuestión tan relevante como es la del mantenimiento de la disciplina en el seno del Grupo Parlamentario, requisito necesario si se quiere que el colectivo trabaje de forma coordinada y coherente, el Comité Federal del Partido Socialista se convierte en guardián directo de la ortodoxia en el funcionamiento del Grupo, hasta el punto de que puede apreciar “de oficio” la gravedad de la actuación de un parlamentario y, lo que tiene más trascendencia, puede darle de baja del Grupo, potestad esta última que se nos antoja totalmente contraria al Derecho parlamentario, aplicable a los Grupos aunque no sean, en sentido estricto, órganos de las Cámaras representativas, pues desempeñan, por mandato de éstas, funciones extraordinariamente relevantes para el desarrollo de la vida parlamentaria y de las propias instituciones representativas.

---

<sup>260</sup>. En los Estatutos del Partido Popular se atribuye al Comité Nacional de Conflictos y Disciplina la “competencia genérica sobre todos los afiliados sin exclusión alguna, y exclusiva sobre aquellos que ostenten la condición de Diputados del Congreso, Senadores y Parlamentarios Europeos...” (artículo 41.1), si bien los Estatutos del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y el Senado atribuyen al Consejo de Dirección del Grupo la imposición de las sanciones correspondientes (artículo 32).

En los Reglamentos parlamentarios se recogen prescripciones relativas a la constitución de los Grupos y al cambio de los parlamentarios de uno a otro, como exigencias dirigidas a racionalizar la vida parlamentaria y, en consecuencia, a simplificar la expresión de la representatividad, por lo que chocaría frontalmente con ellas la posibilidad de que los partidos puedan tomar decisiones que afecten de forma directa a la composición de los Grupos Parlamentarios. La consolidación de esta última posibilidad supone un verdadero menoscabo de la autonomía del sistema parlamentario como consecuencia de la intromisión de los partidos políticos, por lo que debe ser rechazada.

***§ 12. La incidencia de los partidos y los Grupos Parlamentarios en la organización y funcionamiento de las Cámaras representativas.***

En las modernas Cámaras legislativas los Grupos Parlamentarios han asumido, no ya de hecho, sino por mandato normativo, funciones de gran relevancia respecto a la organización y al funcionamiento de las instituciones representativas. Los Grupos intervienen así de forma decisiva en el guión diseñado por las normas que disciplinan la estructuración institucional de las asambleas representativas<sup>261</sup>.

Este protagonismo “grupocrático” no se debe sólo a la exigencia de racionalizar la vida de las Cámaras, sino también, y sobre todo, a la necesidad de que el Parlamento sea un ámbito donde se asegure la expresión de las diversas formas de entender la orientación política del Estado, pluralidad que a su vez es reflejo de la variedad ideológica presente en

---

<sup>261</sup>. Véanse Luis AGUIAR DE LUQUE: “La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas...**, págs. 53 y sigs., y, de forma más detallada, José Luis GARCÍA GUERRERO: **Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios...**, págs. 346 y sigs.

la sociedad.

Esta segunda dimensión del predominio de los Grupos está en relación directa con las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico al sistema de partidos y es la que justifica que, en la actualidad, nos encontremos ante el reconocimiento directo de la presencia de los partidos, y no sólo de los Grupos, en las instituciones representativas.

Dicha presencia no es ahora algo sólo latente que se revela a través de los Grupos, ni es una mera constatación de índole política o sociológica, sino que ha llegado a alcanzar cierto relieve jurídico, pues ha sido aceptada de forma más o menos explícita por diferentes disposiciones normativas, desde el propio texto constitucional, que alude a “los Grupos políticos con representación parlamentaria” (**artículo 99.1**), a alguno de los Reglamentos que disciplinan la organización y funcionamiento de las Cámaras, como, por ejemplo, el del Parlamento de Andalucía, que alude a la elección como Presidente de la Cámara del “candidato propuesto, individual o conjuntamente, por los partidos, coaliciones o grupos con mayor respaldo electoral...” (**artículo 35.1**). No obstante, y a pesar de estas prescripciones, el verdadero protagonismo de los partidos en las instituciones representativas se realiza de forma mediata a través de los Grupos Parlamentarios y, en concreto, según las previsiones recogidas en los Estatutos de los partidos y en los Reglamentos internos de los Grupos.

Una vez que se ha producido el reconocimiento por parte del sistema jurídico de la entrada de las formaciones políticas en las instituciones representativas, de forma directa o indirecta, es preciso deslindar qué órganos de los que componen las Cámaras legislativas

deben hacer posible la expresión de la representatividad creada por los partidos y cuáles deben permanecer al margen de dicha representatividad, para evitar así la desvirtuación de su naturaleza jurídica. En definitiva, dónde ha de hacerse presente el aspecto político, bien sea mediante los Grupos o a través de los partidos, y dónde el institucional.

Desde la perspectiva de la realización de la representatividad, ésta ha encontrado sus cauces de expresión en tres órganos parlamentarios: la Diputación Permanente, las Comisiones Parlamentarias y la Junta de Portavoces; el ámbito institucional ha de desarrollarse a través del ejercicio de sus funciones por parte del Presidente y la Mesa de la Cámara.

El carácter representativo de la **Diputación Permanente** viene establecido en nuestro texto constitucional. Según el **artículo 78.1**, “en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, *que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.*”<sup>262</sup>.

Como desarrollo de este precepto, los Reglamentos de las Cámaras, luego de reiterar los dictados constitucionales, precisan que “la fijación del número de miembros se hará conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 40. *Cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes.*” (**artículo 56.1 RC**), y que “1. Cuando un miembro de la Diputación Permanente cese en el cargo de Senador, o sea designado miembro del

---

<sup>262</sup>. Algunos autores han considerado inaceptable la dicción “representarán a los Grupos parlamentarios”, por contradecir el postulado de representación nacional del artículo 66.1; así, Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: **Derecho Parlamentario Español**, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 155 y 156.

Gobierno, o cambie de Grupo parlamentario, se procederá por el Senado a cubrir la vacante con arreglo a lo establecido en el artículo anterior. 2. Al mismo tiempo que se constituya la Diputación Permanente,... [la Cámara] aprobará una lista de suplentes en número no superior al de vocales que a cada uno de los Grupos parlamentarios corresponda. La vacante o vacantes se cubrirán siguiendo el orden de preferencia fijado por cada Grupo.” (**artículo 46.1 y 2 RS**)<sup>263</sup> [las cursivas son nuestras].

Estas disposiciones guardan semejanza con las contenidas en el ordenamiento constitucional y reglamentario portugués<sup>264</sup>, si bien existe la expresiva diferencia de que en este ordenamiento la elección de los miembros de la Diputación Permanente se atribuye directamente a las formaciones políticas. Quizá sea la consecuencia lógica de configurar a los partidos políticos como las entidades que “participan en los órganos basados en el

---

<sup>263</sup>. Sobre la representatividad de la Diputación Permanente, véase Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: **El mandato parlamentario**,..., págs. 301 y sigs.

En sentido similar al ordenamiento estatal se manifiestan los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: **artículo 52** Reglamento del Parlamento de Cataluña; **56** Reglamento del Parlamento de Galicia; **58** Reglamento del Parlamento de Andalucía; **78** Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; **53** Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria; **44** Reglamento de la Diputación General de la Rioja; **49** Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; **54** Reglamento de las Cortes Valencianas; **69** Reglamento de las Cortes de Aragón; **62** Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; **53** Reglamento del Parlamento de Canarias; **63** Reglamento del Parlamento de Navarra; **54** Reglamento de la Asamblea de Extremadura; **55** Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; **54** Reglamento de la Asamblea de Madrid; **55** Reglamento de las Cortes de Castilla y León. En el Parlamento Vasco la “Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno se constituirá en Diputación Permanente a los efectos que se establecen en el presente artículo.” (**artículo 41.1** del Reglamento).

<sup>264</sup>. El **artículo 182** de la Constitución portuguesa dispone que “1. Fuera del período de funcionamiento efectivo de la Asamblea de la República, durante el período en el que se encuentre disuelta, y en los restantes casos previstos en la Constitución, funcionará la Comisión Permanente de la Asamblea de la República. 2. La Comisión Permanente estará presidida por el Presidente de la Asamblea de la República y compuesta por los Vicepresidentes y Diputados *elegidos por todos los partidos, de acuerdo con la respectiva representatividad en la Asamblea.*” [la cursiva es nuestra]; en el mismo sentido se pronuncia el **artículo 42.1** del Reglamento de la Asamblea de la República. Respecto al **artículo 182** de la Constitución, véase el estudio de José Joaquim GOMES CANOTILHO y Vital MOREIRA: **Constituição da República Portuguesa Anotada**..., págs. 720 y sigs.

sufragio universal y directo, de acuerdo con su representatividad democrática”, en definitiva como los “representados en la Asamblea de la República.” (**artículo 117.1 y 3** de la Constitución).

En última instancia, se trata de hacer presente una determinada representatividad, la expresada en primera instancia por la propia composición del Pleno, y parece coherente que sean los Grupos Parlamentarios los que condicionen, merced a la representatividad que expresan, la distribución de los escaños de la Diputación Permanente.

Cuestión distinta es que en el momento de adoptar las oportunas resoluciones esta institución se comporte, al igual que el Pleno de la Cámara, como un órgano de decisión que, en consecuencia con este postulado, debe formar su voluntad con arreglo al principio de mayoría, lo que impide que se exprese una voluntad fragmentada, partidista, y también que se pueda disciplinar jurídicamente el voto de los integrantes de la Diputación, que conservan como tales no sólo las prerrogativas propias de la función parlamentaria (inmunidad e inviolabilidad), sino también la libertad de actuación reconocida en los **artículos 67.2 y 79.3**, que es consustancial al parlamentario en el momento en que la institución representativa forma su voluntad y adopta una determinada decisión.

Los Grupos Parlamentarios intervienen también, y de un modo exclusivo, en la determinación de la composición de las **Comisiones parlamentarias**, una de las formas

de funcionamiento de las Cámaras (**artículo 75.1 CE**)<sup>265</sup>.

Así, “las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara.” (**artículo 40.1 RC**). “Las Comisiones del Senado estarán compuestas por un número de miembros designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su número de miembros en la Cámara. En todas las Comisiones habrá al menos un representante de cada Grupo Parlamentario.” (**artículo 51.1 RS**)<sup>266</sup>.

La atribución a los Grupos de la designación de los miembros de las comisiones es técnica frecuente también en el derecho comparado<sup>267</sup>; en particular, en la República

---

<sup>265</sup>. Véase sobre esta cuestión, ampliamente, **Las comisiones parlamentarias**, Juan Carlos DA SILVA OCHOA (Coord.), Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994; Florentina NAVAS CASTILLO: “La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas**,..., págs. 73 y sigs.; sobre las comisiones de investigación, Ricardo MEDINA RUBIO: **La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación**, Civitas, 1994; “Tema para debate: Comisiones parlamentarias de investigación y Poder Judicial”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 6, 1994, págs. 153 y sigs.; Rosario GARCÍA MAHAMUT : **Las Comisiones de investigación en el derecho constitucional español**, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

<sup>266</sup>. En parecidos términos, **artículo 31** del Reglamento del Parlamento Vasco; **36** Reglamento del Parlamento de Cataluña; **40** Reglamento del Parlamento de Galicia; **41** Reglamento del Parlamento de Andalucía; **56** Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; **38** Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria; **30** Reglamento de la Diputación General de la Rioja; **45** Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; **38** Reglamento de las Cortes Valencianas; **48** Reglamento de las Cortes de Aragón; **45** Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; **37** Reglamento del Parlamento de Canarias; **44** Reglamento del Parlamento de Navarra; **38** Reglamento de la Asamblea de Extremadura; **39** Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; **40** Reglamento de la Asamblea de Madrid; **39** Reglamento de las Cortes de Castilla y León.

<sup>267</sup>. En Portugal, la composición de las comisiones se corresponde “con la representatividad de los partidos en la Asamblea de la República.” (**artículo 181.2** de la Constitución), y su designación corresponde “a los respectivos grupos parlamentarios o partidos.” (**artículo 30.1** del Reglamento de la Asamblea de la República); en Grecia, las comisiones parlamentarias, y las comisiones de investigación en particular, al igual que las Secciones de trabajo previstas en el texto constitucional, se constituirán en proporción a la respectiva fuerza parlamentaria de los partidos políticos (**artículo 68.3** de la Constitución).

Federal de Alemania, “se establecerá por el *Bundestag* en Pleno el sistema para que las comisiones queden compuestas de un modo acorde a lo dispuesto en el artículo 12, así como el número de sus miembros<sup>268</sup>. *Todo diputado deberá, en principio, pertenecer a una comisión*. Los grupos parlamentarios designarán a los miembros de las comisiones y a sus suplentes. *El Presidente nombrará a diputados no adscritos a grupo alguno miembros de las comisiones con voz, pero sin voto.*<sup>269</sup>” (**artículo 57** del Reglamento del *Bundestag*) [la cursiva es nuestra].

El último inciso citado demuestra que la razón de ser de la composición proporcional de las Comisiones es la de manifestar la representatividad, no la de favorecer la igualdad en la toma de decisiones, pues, como previamente había manifestado el Tribunal Constitucional Federal, “todos los miembros del *Bundestag* poseen los mismos derechos y obligaciones, lo que se deriva, sobre todo, del hecho de que la representación popular se manifiesta en el Parlamento, es decir, no en diputados individuales o en un grupo de ellos, ni siquiera en la mayoría parlamentaria, sino en el Parlamento en sí, considerado como un todo; es decir, en el conjunto de sus miembros considerados como representantes, lo que presupone la atribución de los mismos derechos de participación a todos los diputados... todo diputado, considerado por separado, tiene, pues, derecho a

---

Para conocer la configuración parlamentaria de las Comisiones en la República Federal de Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido, véanse los estudios recogidos al respecto en **Las Comisiones parlamentarias...**

<sup>268</sup>. El **artículo 12** del Reglamento del *Bundestag* dispone que “La composición de la Junta de Portavoces y de las comisiones, así como la atribución de la presidencia en las comisiones, se harán en proporción a los efectivos numéricos de los diversos grupos parlamentarios. El mismo principio se aplicará para las elecciones que haya de efectuar el *Bundestag*.”.

<sup>269</sup>. Incisos añadidos por **Resolución del *Bundestag* de 18 de diciembre de 1989**.

participar, por lo menos, en una comisión; este derecho es la resultante lógica de considerar la conveniencia de ofrecerle la posibilidad de que desarrolle sus funciones en ciertos sectores que le interesen particularmente y para los que esté técnicamente preparado.”<sup>270</sup>.

Un argumento adicional a favor de la composición proporcional de las Comisiones, o por lo menos de las legislativas permanentes, lo constituye el propio **artículo 75.2** de nuestra Norma Fundamental, de acuerdo con el cual “las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación”<sup>271</sup>.

Si las Comisiones Legislativas pueden actuar, previa delegación, como si fuesen el Pleno, tienen que adoptar una configuración similar a la institución a la que sustituyen. De esta manera, las Comisiones Permanentes Legislativas se convierten, no ya en órganos parlamentarios de trabajo, sino en auténticos órganos de decisión, en cuya composición se debe garantizar el pluralismo y, por tanto, la proporcionalidad, y en cuyo proceso de formación de la voluntad se debe asegurar la presencia del principio de mayoría.

Sobre la composición proporcional de las comisiones ha tenido ocasión de

---

<sup>270</sup>. Cfr. **BVerfGE 80, 188** [218 y 221], de 13 de junio de 1989; hay traducción española en el **Boletín de Jurisprudencia Constitucional**, nº 124-125, 1991, págs. 135 y sigs.

<sup>271</sup>. Véanse sobre esta cuestión, Mercedes SENÉN HERNÁNDEZ: “Artículo 75. El Pleno y las Comisiones”, en **Comentarios a las Leyes Políticas**,..., Tomo VI, págs. 515 y sigs.; y, especialmente, Agustín RUIZ ROBLEDÓ: “La delegación legislativa en las Comisiones”, en **Las Comisiones Parlamentarias**,..., págs. 461 y sigs.; y Daniel BASTERRA MONTSERRAT: **Las Comisiones legislativas con delegación plena**, Comares, Granada, 1997.

pronunciarse nuestro Tribunal Constitucional<sup>272</sup>. Lo hizo por vez primera a propósito de las comisiones informativas municipales, no parlamentarias, y entendió que la adscripción política de los representantes “no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía.” (STC 32/1985, f. 3º) [la cursiva es nuestra]<sup>273</sup>. Se trata, valga la aliteración, de que la representatividad encarnada en cada representante se despliegue en la estructura interna de los órganos representativos.

Posteriormente, en relación con la composición de las Comisiones Parlamentarias, se interpreta que el derecho reconocido en el **artículo 40.1** del Reglamento de la Asamblea de Madrid<sup>274</sup>, consiste “en obtener tantos puestos en las Comisiones como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la Cámara, no en disponer de

---

<sup>272</sup>. En fecha reciente, en la **STC 93/1998, de 4 de mayo**. Lo ha hecho también en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo; así, entre otras, en las **SSTS de 2 de julio de 1981, de 11 de marzo de 1986, de 9 de septiembre de 1988, de 29 de noviembre de 1990, o de 8 de febrero de 1994**). Sobre la jurisprudencia constitucional, véase Florentina NAVAS CASTILLO: “La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas**,..., págs. 73 y sigs.

<sup>273</sup>. Sobre esta cuestión, el **artículo 125** del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales dispone que “en el acuerdo de creación de las Comisiones Informativas se determinará la composición concreta de las mismas, teniendo en cuenta las siguientes reglas: ... b) Cada Comisión estará integrada de forma que su composición se acomode a la proporcionalidad existente entre los distintos grupos políticos representados en la Corporación. c) La adscripción concreta a cada Comisión de de los miembros de la Corporación que deban formar parte de la misma en representación de cada grupo, se realizará mediante escrito del Portavoz del mismo dirigido al Alcalde o Presidente, y del que se dará cuenta al Pleno. Podrá designarse, de igual forma, un suplente para cada titular.”. Véase también la **STS de 7 de junio de 1991**.

<sup>274</sup>. “Las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa de la Asamblea, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara.”.

puestos en todas las Comisiones permanentes.” (STC 214/1990, fj. 6º).

La justificación última de esta configuración se encuentra, según el Tribunal Constitucional Federal alemán, en que, teniendo en cuenta las funciones asumidas por las Comisiones, éstas aparecen integradas como manifestación “de la representación popular en el Parlamento, y este principio caracteriza el ámbito global del mecanismo de formación de la voluntad parlamentaria. Por eso cada Comisión debe ser, en principio, una reproducción del Pleno a tamaño reducido y reflejar la composición del Pleno en su propia composición... La normativa del artículo 12, inciso primero, del Reglamento del *Bundestag*, según la cual la composición de las comisiones ha de regirse en proporción a la capacidad representativa de cada grupo, debe garantizar que la comisión constituya, en su composición, un trasunto, a menor escala, de la composición del Pleno... Así pues, el artículo 12, inciso primero, del Reglamento del *Bundestag*, resulta inobjetable desde una perspectiva jurídico-constitucional.” (BVerfGE 80, 188 [222 y 223]).

La conexión entre los Grupos Parlamentarios y las Comisiones no se reduce al momento de constitución de éstas, puesto que los primeros pueden sustituir a sus integrantes “por otro u otros del mismo Grupo, previa comunicación por escrito al Presidente del Congreso” (artículo 40.2 RC). En el Senado, “cada miembro de la Comisión puede ser sustituido en cada sesión por un Senador de su mismo Grupo Parlamentario... Los Portavoces de los Grupos Parlamentarios pueden efectuar sustituciones comunicándolo con antelación al Presidente de la Cámara.” (artículo 62.1 y 2 RS)<sup>275</sup>. Esta posibilidad tiene una gran relevancia y con su existencia queda

---

<sup>275</sup>. Contemplan también esta posibilidad el Reglamento del Parlamento Vasco (art. 33.1); el del Parlamento de Cataluña (art. 36.2); el del Parlamento de Galicia (art. 40.2); el del Parlamento de Andalucía (art. 41.2); el de la Junta General del Principado de Asturias (art. 56.3); el de la Asamblea de Cantabria (art. 38.2); el de la Diputación General de la Rioja (art. 30.3); el de la Asamblea de Murcia (art. 45.4); el

meridianamente claro que la titularidad de los escaños en las Comisiones corresponde, en la práctica, a los Grupos, pues si bien, en principio, la voz y el voto siguen perteneciendo a los parlamentarios, éstos no pueden permanecer en las Comisiones si el Grupo se opone a ello, por lo que sus opiniones y decisiones estarán, de modo inevitable, mediatizadas por el sentir político del Grupo.

En lógica coherencia con estas previsiones, el cambio de Grupo Parlamentario por parte del diputado ha sido configurado expresamente en algunos ordenamientos como causa de pérdida del puesto que ocupaba en las comisiones para las que fue designado por el Grupo anterior<sup>276</sup>.

Para el Tribunal Constitucional Federal alemán “es, pues, lógico que, de acuerdo con la práctica imperante en el *Bundestag*, los diputados que hayan salido o hayan sido apartados de un grupo parlamentario resulten, a tenor de las normas existentes, destituidos de las comisiones a las que les hubiera destinado dicho grupo. Un diputado así destituido no sufrirá menoscabo alguno en el libre ejercicio de su mandato, ya que, en el marco de la presente organización de funciones existente en el *Bundestag*, el artículo 38, apartado

---

de las Cortes Valencianas (**art. 38.2**); el de de las Cortes de Aragón (**artículo 48.2**); el de las Cortes de Castilla-La Mancha (**art. 46.2**); el del Parlamento de Canarias (**art. 37.2**); el del Parlamento de Navarra (**art. 44.2**); el de la Asamblea de Extremadura (**art. 38.3**); el del Parlamento de las Islas Baleares (**art. 39.2**); el de la Asamblea de Madrid (**art. 40.2**); y el de las Cortes de Castilla y León (**art. 39.2**).

<sup>276</sup>. Prevén esta contingencia en nuestro país el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (**artículo 32.2**); el de las Cortes de Aragón (**artículo 24**) y el de las Cortes de Castilla y León (**artículo 22.2**). En el derecho comparado, el Reglamento de la Comisión Mixta *Bundestag-Bundesrat* (**artículo 3**); el Reglamento de la Asamblea Nacional francesa (**artículo 38.4**) y el de la Asamblea de la República portuguesa (**artículo 32.2**). En el Parlamento Europeo, “el diputado que cambie de grupo político conservará durante el resto de su mandato de dos años y medio, los puestos que ocupe en las comisiones parlamentarias. Sin embargo, cuando el cambio altere la representación equitativa de las fuerzas políticas en una comisión, la Conferencia de Presidentes, de acuerdo con el procedimiento de la segunda frase del apartado 1, deberá presentar nuevas propuestas para la composición de esta comisión, habida cuenta de que deberán garantizarse los derechos individuales del diputado de que se trate.” (interpretación del **artículo 137** del Reglamento).

1, inciso segundo, de la Ley Fundamental, le concede derecho a participar en los trabajos de una comisión. No se sigue, sin embargo, de ello que tenga derecho a tomar parte en las actividades de una comisión en nombre de un grupo al que ya no pertenece, ni siquiera cuando, como es el caso del recurrente, afirme seguir identificándose con sus objetivos políticos.” (BVerfGE 80, 188 [233]).

La preeminencia de los Grupos Parlamentarios en la organización y funcionamiento de las Comisiones se ha acrecentado mediante las modificaciones introducidas en el sistema de toma de decisiones, pues se empleará el voto ponderado para dirimir los empates producidos en las votaciones celebradas en las Comisiones del Congreso (**artículo 88.2**), y esa es la fórmula ordinaria de adopción de acuerdos en numerosas Comisiones de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas<sup>277</sup>.

Luego de la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 16 de junio de 1994, “en todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio del voto ponderado.” (**artículo 52.3 RC**). En el Senado, después de la modificación reglamentaria de 24 de octubre de 1995, se adiciona un nuevo apartado 4º al **artículo 100**, con lo que “en las votaciones en Comisión se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en el que hubieren votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera

---

<sup>277</sup>. Véase, sobre esta cuestión, Alberto ARCE JANÁRIZ: “Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias”, **Las comisiones parlamentarias**,..., pág. 294, nota 163.

dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el Pleno.<sup>278</sup>

La introducción del criterio del voto ponderado en un órgano de composición proporcional supone una reiteración, una redundancia, de la primacía del Grupo mayoritario, pues precisamente la voluntad del órgano ya se constituye a partir de la regla mayoritaria en razón de la distribución de escaños, que, como hemos visto, corresponden en realidad a los Grupos y no a los parlamentarios individualmente considerados. De esta forma, mediante la posibilidad de que los Grupos designen y sustituyan a los integrantes de las Comisiones y con la previsión del voto ponderado, el funcionamiento de las Comisiones se aproxima al de la Junta de Portavoces.

No obstante, y a pesar de que el creciente protagonismo de los Grupos ha sido admitido por el sistema normativo, resulta incoherente con las vigentes reglas de funcionamiento del sistema parlamentario la incorporación del voto ponderado como criterio único de decisión en las Comisiones de Investigación, pues se está desvirtuando el carácter personal e indelegable del voto de los parlamentarios tal y como lo prevé el **artículo 79.3** de la Constitución.

Y es que el voto de los parlamentarios que integran las Comisiones reviste ese carácter debido a que, aunque el Grupo puede sustituir al parlamentario, éste cuando está presente en la Comisión no actúa como representante del Grupo, sino que ejerce sus funciones como Diputado. Por otra parte, no se puede imputar a todo el conjunto de parlamentarios que integran un Grupo la participación en una decisión de una Comisión

---

<sup>278</sup>. Sobre el origen y evolución del sistema de voto ponderado, véase Ignacio TORRES MURO: **Los órganos de gobierno de las Cámaras legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 289 y sigs.

de Investigación en la que no han intervenido ni en la que tampoco están reglamentariamente representados. Cuestión distinta es lo que sucederá en la Junta de Portavoces, y por eso mismo resulta injustificada esta progresiva equiparación entre ambos órganos parlamentarios.

En realidad, si se quiere ser coherente con la línea abierta con la progresiva implantación del voto ponderado, cabría plantearse la adopción de medidas complementarias, como pudiera ser la consistente, previa la oportuna reforma constitucional, en admitir con las debidas garantías el carácter delegable del voto -previsto por ejemplo en la Constitución francesa de 1958 (**artículo 27**)<sup>279</sup>, pues resulta incongruente que una decisión de una Comisión de Investigación se adopte con el método ponderado de voto y, sin embargo, una propuesta pueda ser derrotada en el Pleno o en otras Comisiones por la ausencia de un parlamentario o por su equivocación al emitir el voto.

En definitiva, todo esto demuestra que, como afirmaba **Joseph Barthélemy** en los años treinta, “los grupos políticos constituyen los colegios electorales de las comisiones;

---

<sup>279</sup>. De acuerdo con el **artículo 62** del Reglamento de la Asamblea Nacional, ha de efectuarse “con arreglo a lo dispuesto por la ordenanza n° 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, por la que se aprueba la Ley orgánica que autoriza a los parlamentarios a delegar excepcionalmente su derecho de voto. La delegación de voto es siempre personal y ha de redactarse en nombre de un solo diputado, designado nominalmente. Se puede transferir, con la previa conformidad del delegante, a otro delegado designado de la misma forma...”.

Sobre el incumplimiento reiterado de estas exigencias en la práctica parlamentaria véase Jean Claude NEMÉRY: “Le principe du vote personnel dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République”, en **Revue du Droit Public et de la science politique en France et a l'étranger**, n° 4, 1987, págs. 995 y sigs. El Consejo Constitucional francés, en su **Decisión n° 86-225**, de 23 de enero de 1987, declaró que la circunstancia de que, en el contexto de un escrutinio público, el número de sufragios favorables a la adopción un texto sea superior al número de diputados efectivamente presentes, hasta el punto de hacer pensar que las delegaciones de voto utilizadas, tanto por su número como por las justificaciones aportadas, exceden los límites previstos en el artículo 27, no origina la nulidad del procedimiento de adopción del texto en cuestión, salvo que se hayan emitido votos contrarios a la voluntad de algún diputado o los citados votos hayan sido determinantes para alcanzar la mayoría requerida; cfr. **Annuaire International de Justice Constitutionnelle**, 1987, págs. 587 y 588.

éstas son grupos de los grupos políticos”<sup>280</sup>.

No obstante, si existe una institución en las Cámaras parlamentarias que es expresión por antonomasia de los Grupos la constituye el órgano que agrupa a sus portavoces: la **Junta de Portavoces**, que se ha convertido en uno de los órganos de la Cámara (**artículo 39 RC y 43 RS**)<sup>281</sup>. Se trata de la última instancia organizativa incorporada a las Cámaras -en nuestro Derecho parlamentario en plena transición política-, pero que ha adquirido ya plena consolidación e importantes atribuciones.

La propia denominación contiene una muestra indicativa de su significado: se trata de la reunión de los “portavoces”, de los representantes de los Grupos, y su carácter “político” resulta de esta composición, del examen de las funciones asignadas y del procedimiento previsto para la adopción de sus decisiones.

Así, si bien en el Senado las funciones de la Junta de Portavoces son, esencialmente, consultivas<sup>282</sup>, en el Congreso de los Diputados este órgano parlamentario participa con carácter decisorio en cuestiones tan importantes como la fijación, con el Presidente de la Cámara, del orden del día del Pleno (**artículo 67.1 RC**), aspecto éste determinante en el funcionamiento de la institución representativa, o la aprobación de las

---

<sup>280</sup>. Cfr. su *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, París, 1934, págs. 87 y 107.

<sup>281</sup>. Sobre el origen, competencias, funcionamiento y significado político de la Junta de Portavoces, véase Ignacio TORRES MURO: *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*,..., págs. 225 y sigs.; también, Lucrecio REBOLLO DELGADO: *La Junta de Portavoces*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1998.

<sup>282</sup>. Será oída para fijar: las fechas en que hayan de comenzar y terminar los períodos de sesiones de la Cámara; el orden del día de las sesiones del Senado; los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas; las normas interpretativas o supletorias que pueda dictar la Presidencia (**artículo 44 RS**).

resoluciones de carácter general dictadas por el Presidente de la Cámara para suplir las omisiones del Reglamento, que se integran en esa norma y tienen su mismo rango. Los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos atribuyen también, en su mayoría, algunas de estas importantísimas competencias a las respectivas Juntas de Portavoces<sup>283</sup>.

Por lo que hace referencia a la utilización del criterio del voto ponderado como instrumento para la adopción de las decisiones de la Junta de Portavoces, no hace sino incidir en el protagonismo asumido por los Grupos Parlamentarios en el funcionamiento de las Cámaras representativas.

Sin embargo, y a diferencia de lo que acabamos de ver a propósito de las Comisiones, no se soslaya con el carácter ponderado del voto en la Junta de Portavoces, aunque pueda parecer lo contrario, la exigencia constitucional de que el voto de los parlamentarios sea personal y no delegable (**artículo 79.3**), pues sólo cabría hablar de delegación y, por tanto, de una actuación contraria al precepto constitucional cuando el Portavoz estuviese participando en la adopción de una decisión en la que el voto corresponde al parlamentario, o se tratase de la actuación de un órgano de la Cámara en el que intervienen los parlamentarios en cuanto tales, pero, por definición, el parlamentario singularmente considerado, titular del voto personal e indelegable, no puede intervenir en

---

<sup>283</sup>. **Artículo 55** Reglamento del Parlamento Vasco; **62** Reglamento del Parlamento de Cataluña; **72** Reglamento del Parlamento de Galicia (en el que se exige también la conformidad de la Mesa); **73** Reglamento del Parlamento de Andalucía; **90** Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; **50** Reglamento de la Diputación General de La Rioja (con la conformidad de la Mesa); **57** Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; **62** Reglamento de las Cortes Valencianas; **79** Reglamento de las Cortes de Aragón; **65** Reglamento del Parlamento de Canarias; **71** Reglamento de la Asamblea de Extremadura; **67** Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; **63** Reglamento de las Asamblea de Madrid; **71** Reglamento de las Corts de Castilla y León. El **artículo 63** del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria atribuye esta competencia a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, al igual que el **artículo 84** del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, y el **artículo 76** del Reglamento del Parlamento de Navarra.

la Junta de Portavoces<sup>284</sup>.

El requisito del voto ponderado es, pues, coherente con la composición y naturaleza jurídica de la Junta de Portavoces, órgano de representación de los Grupos y en que las decisiones que ha de adoptar, de carácter político como hemos visto, han de responder a la representatividad concreta de sus integrantes, y han de reflejar, por tanto, la diferencia entre mayoría y minorías. Si el valor del voto de todos los Portavoces fuese igual, esta institución no expresaría en sus decisiones la correlación existente entre las diferentes fuerzas políticas que componen la Cámara y el órgano en sí carecería de sustancia propia. Es cierto, no obstante, que, como se ha dicho con acierto<sup>285</sup>, este criterio de decisión perdería su coherencia en el caso del Grupo Mixto, quedando la cuestión a expensas de lo que resuelvan sus componentes a través de su propio Reglamento interno.

Una vez examinados los órganos parlamentarios que han de hacer posible la expresión de la representatividad política, nos ocuparemos de aquéllos que deben permanecer al margen de esa expresión para que no resulte distorsionada su naturaleza jurídica, en concreto del Presidente y de la Mesa de cada Cámara.

El carácter institucional y no partidista de ambas instituciones parlamentarias se deriva de la posición en la que el texto constitucional y las normas reglamentarias los colocan dentro de las Cámaras y de las funciones que deben desempeñar en las mismas. El citado carácter deriva del sistema normativo y responde a las exigencias del mismo, por

---

<sup>284</sup>. Véase, en este mismo sentido, Ignacio TORRES MURO: **Los órganos de gobierno de las Cámaras,...**, pág. 293.

<sup>285</sup>. Cfr. Ignacio TORRES MURO: **Ibidem,...**, pág. 294.

lo que la atribución de una naturaleza distinta a cualquiera de esos órganos constituiría una desnaturalización de esas figuras y trastocaría el buen funcionamiento del sistema parlamentario.

Una circunstancia que corrobora este carácter institucional tanto del Presidente como de la Mesa es la de que su elección corresponde a la Cámara como tal, y no a los Grupos, lo mismo que la cobertura de las eventuales vacantes [”Las vacantes que se produzcan en la Mesa durante la legislatura serán cubiertas por elección del Pleno,...” (**artículo 38 RC**)], a diferencia de lo que sucede con los componentes de la Diputación Permanente, la Junta de Portavoces o las Comisiones Parlamentarias, cuyas vacantes serán cubiertas por el Grupo correspondiente.

En concreto, la Constitución alude a los “Presidentes de las Cámaras”, que “ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.” (**artículo 72.3**). La configuración institucional se confirma con la lectura de las normas reglamentarias; así, en el Congreso de los Diputados el Presidente “ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos,...” (**artículo 32.1 RC**).

Todas estas funciones, y las demás que se le atribuyen, presuponen que el Presidente, en cuanto tal, lo es de la Cámara y desarrolla su actividad en nombre de ésta, no en representación de concretos intereses o por cuenta de determinados grupos políticos, porque si así fuera se estaría vulnerando la configuración constitucionalmente adecuada de este órgano parlamentario

Cuestión distinta, y que no contradice lo que se está diciendo, es que el Presidente,

en tanto Diputado o Senador, proceda de una determinada orientación ideológica como consecuencia de su inclusión en las listas de una formación política y que su elección como Presidente de la Cámara lo haya sido merced al voto de los parlamentarios pertenecientes a determinados Grupos.

El procedimiento para la elección del Presidente de la Cámara es idéntico en el Congreso de los Diputados y en el Senado: cada parlamentario escribirá sólo un nombre en la papeleta, resultando elegido el que tenga el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara. De no alcanzarse en la primera votación la citada mayoría, se procederá a una nueva entre los dos candidatos más votados (Congreso de los Diputados y Senado) o entre aquellos senadores que hayan empatado con mayor número de votos (Senado), resultando elegido el que obtenga más votos (**artículos 37 RC y 7 RS**).

A pesar de que la exigencia de la mayoría absoluta en primera vuelta parece encaminada a evitar la elección del Presidente con el único apoyo de una formación política, salvo que ésta tenga precisamente dicha mayoría, la segunda vuelta propicia la existencia de un Presidente de la mayoría política, por lo que en aras a reforzar su imagen de neutralidad se podría haber previsto que, por ejemplo, fuese necesaria para su elección en la primera vuelta una mayoría tan cualificada como la necesaria para el nombramiento por las Cámaras de los Magistrados del Tribunal Constitucional o de los componentes del Consejo General del Poder Judicial (tres quintos en ambos supuestos), y, en la segunda vuelta, la mayoría absoluta<sup>286</sup>. Con estas mayorías se incorporaría a la minoría en una

---

<sup>286</sup>. En el mismo sentido que la opinión aquí defendida, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: **La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la oposición en España**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 200 y 201, y Ángel José SÁNCHEZ NAVARRO: **Las minorías en la estructura parlamentaria**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pág. 182; en sentido contrario, por ejemplo, véase Ignacio TORRES MUÑOZ: **Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas...**, pág. 76.

decisión de consenso que otorgaría mayor imparcialidad al órgano nombrado.

Esa apariencia “partidista” de la Presidencia de la Cámara, como expresión de los votos de un único Grupo político, se puede advertir en algunos Parlamentos autonómicos, que utilizan como criterio último para dirimir el empate entre los candidatos el hecho de que hayan sido propuestos por una formación política determinada<sup>287</sup>.

En todo caso, lo más relevante es el contenido de las funciones que el Presidente ha de desempeñar y, en particular, el ejercicio práctico de las mismas. Respecto a lo primero, las normas constitucionales y reglamentarias avalan su posición institucional; en relación a lo segundo, la práctica parlamentaria junto con las posibilidades de denuncia de cualquier actuación partidista pueden ser suficientes para asegurar a la institución representativa un desempeño correcto de los poderes presidenciales. No obstante, en algunos Parlamentos autonómicos se ha introducido una disposición que incide en el

---

La mayoría absoluta es la prevista en la Constitución portuguesa en el **artículo 178.b)**, precepto desarrollado en el **artículo 13** del Reglamento de la Asamblea de la República, en el que se establece que si no se obtuviese esa mayoría en la segunda vuelta, a la que únicamente concurrirían los dos candidatos más votados en la primera, se repetiría el proceso desde su inicio. Resulta llamativo, por las mayorías requeridas para la elección, el Reglamento de la Cámara de Diputados italiana, que en su **artículo 4.2** dispone el siguiente mecanismo de nombramiento: “la elección del Presidente se hará por votación secreta y por mayoría de dos tercios de los componentes de la Cámara. A partir de la segunda votación se exigirá mayoría de dos tercios de los votos, computando entre éstos las papeletas en blanco. A partir de la tercera votación bastará la mayoría absoluta de los votos.”.

Para la elección del Presidente del Parlamento Europeo: “si después de tres votaciones ningún candidato hubiere obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, sólo en mantendrán en la cuarta votación las candidaturas de los dos diputados que hubieren obtenido en la tercera el mayor número de votos; en caso de empate, será proclamado electo el de mayor edad.” (**artículo 14.1** del Reglamento).

<sup>287</sup>. Así, el **Reglamento del Parlamento de Andalucía**, aprobado en sesión celebrada los días 18, 19 y 20 de abril de 1995, dispone que “en caso de empate, se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos, y si el empate persistiera después de cuatro votaciones, se considerará elegido el candidato propuesto individual o conjuntamente por los partidos, coaliciones o grupos con mayor respaldo electoral, atendiendo incluso al criterio de la lista más votada en las elecciones.” (**artículo 35.1**); en el mismo sentido se pronuncia el **artículo 35.1** del Reglamento de las Cortes Valencianas, cuya reforma fue aprobada el 30 de junio de 1994. En una modificación posterior, por ley de 3 de abril de 1995, el criterio de la “lista más votada” se aplica también a la elección del Presidente de la Generalitat valenciana (nuevo **artículo 3.5º** de la Ley del Gobierno valenciano).

carácter progresivamente político del Presidente y, por extensión, de los demás miembros de la Mesa: la posibilidad de su remoción. Esta previsión, cuya constitucionalidad ha admitido de manera expresa el Tribunal Constitucional<sup>288</sup>, se ha extendido a diferentes Reglamentos Parlamentarios; así, el **artículo 52.c)** del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias dispone el cese del Presidente y demás miembros de la Mesa “por remoción acordada por el Pleno en caso de baja en el Grupo Parlamentario. El acuerdo de remoción deberá ser adoptado por mayoría absoluta, a propuesta de, al menos, un Grupo Parlamentario o una quinta parte de Diputados...”.

Esta posibilidad, configurada como un instrumento más de la mayoría, constituye, por una parte, un ejemplo claro de la poca confianza que existe sobre la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones por parte de los titulares de estas instituciones; por otra, propicia precisamente esa parcialidad, pues la formación o formaciones mayoritarias pueden verse tentadas a reemplazar a un Presidente o componente de la Mesa poco receptivo a sus pretensiones.

Respecto a las **Mesas** de nuestras Cámaras legislativas, cabe advertir también en su elección cierto componente partidista, que las aproxima más a la forma de “Mesas de la mayoría” que a la de “Mesas de toda la Cámara”, con predominio del aspecto político sobre el institucional<sup>289</sup>. Es ésta una constante en nuestra historia parlamentaria, que se ha

---

<sup>288</sup>. **STC 141/1990**, de 20 de septiembre, a propósito del recurso planteado contra la Disposición Adicional Primera del Reglamento del Parlamento de Navarra. Al respecto, véase Ignacio TORRES MURO: **Los órganos de gobierno de las Cámaras...**, págs. 134 y sigs.

<sup>289</sup>. Véase el detallado estudio de Ignacio TORRES MURO: **Los órganos de Gobierno de las Cámaras Legislativas...**, págs. 151 y sigs.; también, María Dolores OLLER SALA: “Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces”, **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad**

mantenido sustancialmente después de la Constitución de 1978 y que, con el desarrollo del Estado autonómico, se ha extendido a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

La elección de los demás miembros de la Mesa, aparte del Presidente de la Cámara, se realiza mediante un sistema de voto mayoritario: los Vicepresidentes (cuatro en el Congreso y dos en el Senado, lo que refuerza en la Cámara Alta el componente de mayoría) se elegirán simultáneamente, sin que quepa escribir más de un nombre en la papeleta. Resultarán elegidos, por orden sucesivo, los que obtengan el mayor número de votos (**artículos 37.2 y 3 RC, y 8 RS**). Los Secretarios (cuatro en ambas Cámaras) se eligen de la misma forma, aunque en el Senado se escribirán dos nombres en la papeleta (**artículos 37.2 y 3 RC y 9 RS**).

De esta manera se posibilita, al menos teóricamente, que este órgano de gobierno de las Cámaras quede en manos de un único partido, o, como mucho, se abra a la segunda formación política más votada<sup>290</sup>. Si esto no es así, se debe más a los acuerdos coyunturales entre algunas formaciones políticas que a las posibilidades que en realidad conceden los Reglamentos parlamentarios<sup>291</sup>.

---

**Complutense**, nº 10 (monográfico), 1986, págs. 87 y sigs.; sobre las Mesas en particular, Rosa LAPUENTE ARAGÓ: "El sistema de designación de las Mesas en Derecho Parlamentario español. Notas para una crítica", **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 6, 1994, págs. 113 y sigs.

<sup>290</sup>. Así, por ejemplo, luego de las elecciones generales de 1982, el Grupo Parlamentario Socialista consiguió cinco de los nueve puestos de la Mesa del Congreso (el Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios) y cuatro de los siete integrantes de la Mesa del Senado (el Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios); véase, con más detalle, Rosa LAPUENTE ARAGÓ: **ob. cit.**, pág. 135.

<sup>291</sup>. Véase sobre este particular, Ignacio TORRES MURO: **ob. cit.**, págs. 180 y 181. En el ordenamiento italiano se ha intentado juridificar la existencia de acuerdos; en el Reglamento de la Cámara de Diputados se dispone que "en la Mesa deberán estar representados todos los grupos parlamentarios. Antes de proceder a las votaciones previstas en el párrafo anterior, *el Presidente promoverá los oportunos acuerdos entre los grupos.*" (**artículo 5.3**) [la cursiva es nuestra].

A propósito de esta cuestión, nuestro Tribunal Constitucional ha declarado que *“la elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento. La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parlamentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse también como una exigencia derivada de la misma para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa. Por ello, los procesos de remoción no podrían ser utilizados legítimamente para desequilibrar o para excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa, la cual ha de ser tomada en cuenta también en el momento de la cobertura de vacantes que se produzcan, sea cual sea su causa u origen.”* (STC 141/1990, fj. 6º; las cursivas son nuestras)<sup>292</sup>.

No obstante, y lo mismo que sucede con la presidencia de las Cámaras, lo relevante para considerar a este órgano como institucional o partidista es la entidad de las funciones

---

En Francia, “en la elección de los Vicepresidentes, de los Cuestores y de los Secretarios se procurará reflejar, en el seno de la Mesa, la configuración política de la Asamblea. Los Presidentes de los Grupos se reunirán para formular, según el orden de presentación que determinen, la lista de sus candidatos a las diversas funciones de la Mesa” (artículo 10.2 y 3 del Reglamento de la Asamblea Nacional).

En Portugal se procede al reparto de los cargos de la Mesa entre los principales grupos parlamentarios: “cada uno de los cuatro mayores grupos parlamentarios propondrá un Vicepresidente y, si tuviese la décima parte o más del número de Diputados, al menos un Secretario y un Vicesecretario” (artículo 22.2 del Reglamento de la Asamblea de la República). En la anterior redacción del Reglamento de la Asamblea de la República, el artículo 32.2 establecía que “cada uno de los cuatro principales partidos representados en la Asamblea propondrá un Vicepresidente y un Secretario y cada uno de los dos principales partidos propondrá un Vicesecretario.”.

<sup>292</sup>. Véase el comentario jurisprudencial de Luis AGUIAR DE LUQUE: “La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas**,..., págs. 53 y sigs.

que desarrolla, que a la luz de los dictados reglamentarios se refieren, en esencia, a “la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámaras” (**artículo 31.1º** RC). Es decir, son cometidos que permiten calificar al órgano que los desarrolla de eminentemente institucional, por lo que si debe favorecerse una composición plural de la misma la razón se debe, no a que tenga que reflejar una determinada representatividad, sino a una concreción del principio “audiatur et altera pars”, es decir, a la necesidad de que en su elección se tenga que contar, merced al carácter cualificado de las mayorías exigidas, con los diferentes Grupos Parlamentarios, aunque en su composición concreta a lo largo de la Legislatura no se integren parlamentarios pertenecientes a todas o la mayoría de las formaciones presentes en la institución representativa.

En última instancia, y a pesar de lo que sostiene el Tribunal Constitucional, la utilización del criterio de representación proporcional en la composición de la Mesa no garantiza el perfil institucional de este órgano parlamentario, sino, más bien, la instauración en el mismo del “sistema de cuotas”, lo que podría obviarse mediante la exigencia de unas mayorías cualificadas, si bien este requisito es susceptible de distorsión a través de su conversión en un auténtico sistema proporcional.

Finalmente, es preciso hacer referencia a la intervención de los Grupos en la composición de los órganos de las Cámaras parlamentarias, que se articula a través de sus Reglamentos internos. En este ámbito es necesario diferenciar los supuestos en los que, al menos formalmente, es el Grupo el que toma la decisión [en el **Grupo Parlamentario Popular**, corresponde al Consejo de Dirección del Grupo “designar, a propuesta del Portavoz: los

miembros del Grupo que hayan de ser miembros de las Comisiones de la Cámara y Comisiones Mixtas, así como de los organismos e instituciones en los que al Grupo corresponda tener representación parlamentaria.” (**artículo 17.e**)); en el **Grupo Parlamentario de Izquierda Unida**, “todos los miembros del Grupo Parlamentario... podrán ser promovidos a ocupar responsabilidades en los distintos órganos parlamentarios y, en su caso, removidos de los mismos por el Pleno del Grupo Parlamentario.” (**artículo 18**)], de aquellos otros en los que se atribuye directamente a un órgano del partido la adopción de esta decisión [así, “*la Comisión Ejecutiva Federal del Partido Socialista Obrero Español*, designará entre los miembros de los Grupos Parlamentarios del Congreso y del Senado a los que hayan de serlo de las Mesas de ambas Cámaras.” (**artículo 10.1 del Reglamento del Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes Generales**), la cursiva es nuestra].

Desde luego no parece coherente con la autonomía del sistema parlamentario que una decisión imputada normativamente, no ya a los Grupos Parlamentarios, sino en el caso de la Mesa a la propia Cámara, sea tomada de forma directa por un órgano del partido del que es expresión política el Grupo.

### ***§ 13. La prohibición de mandato imperativo como una garantía al servicio de la representatividad democrática.***

Aunque por razones sistemáticas aquí se expondrán de manera separada, la prohibición de mandato imperativo y la represión del transfuguismo político tienen, de acuerdo con una “concepción funcional” del ejercicio del cargo representativo, el mismo fundamento constitucional: otorgar efectividad a la representatividad política y mantener la vinculación entre electores y elegidos. En el primer caso se trata de una prerrogativa que

protege al parlamentario, mientras que en el segundo se trata de salvaguardar la representatividad obtenida por la candidatura que ha recibido un determinado respaldo electoral<sup>293</sup>.

La titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad, sino que los titulares del cargo son, más bien, un instrumento al servicio de la realización de la misma<sup>294</sup>. Por estos motivos, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad, la lealtad electoral de los parlamentarios, no sólo no constituye un remedo moderno del mandato imperativo estamental, sino que es una exigencia consustancial al sistema representativo democrático. Como ha dicho nuestro Tribunal Constitucional, “los Diputados son representantes del pueblo español considerado como unidad, pero el mandato que cada uno de ellos ha obtenido es producto de la voluntad de quienes los eligieron... La fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo,..., no puede ser desconocida ni obstaculizada...” (STC 119/1990, fj. 7º).

En el momento histórico en el que se produjo su incorporación a las instituciones representativas, la prohibición de mandato imperativo se entendió como una defensa del parlamentario frente a quienes le habían elegido como representante, frente a los

---

<sup>293</sup>. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, el sentido del derecho al mantenimiento en los cargos públicos representativos “no es otro que el de garantizar el ejercicio de la función representativa”; STC 214/1998, de 11 de noviembre, fj. 4º).

<sup>294</sup>. Sobre el concepto de “cargo representativo”, véase el estudio de Francisco Javier GARCÍA ROCA: “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, *ob. cit.*, págs. 51 y sigs.

electores<sup>295</sup>.

El mandato, articulado a partir de los “cuadernos de instrucciones” y garantizado con la posibilidad de revocación del representante considerado díscolo, que había estado vigente durante la época medieval, es rechazado en el período liberal. Es la lógica consecuencia del asentamiento del dogma de la soberanía nacional y del correlativo principio constitucional en virtud del cual el parlamentario no representa a sectores concretos de la población o a determinadas clases sociales, sino a la Nación entera; pero es también, sobre todo, producto de la confianza en el legislador y en su procedimiento de adopción de decisiones socialmente vinculantes.

Como ya se ha dicho [§ I], si, desde una perspectiva teórica, la Asamblea representativa es el lugar en el que se forma y manifiesta la voluntad de la Nación y ésta únicamente surge después de la discusión pública y racional entre los representantes, es necesario que los diputados puedan participar en ese intercambio de pareceres y argumentos con plena libertad, y desligados de cualquier tipo de ataduras que puedan abortar el nacimiento de la voluntad soberana.

Los diputados electos dejan de ser los portavoces comisionados por los distintos sectores sociales y departamentos territoriales para exponer sus pretensiones y defender sus intereses; no son ya ni sus mandatarios, ni sus apoderados ni, en rigor, sus representantes.

En realidad no son «representantes» de nadie, en sentido estricto, puesto que no

---

<sup>295</sup>. Como ya hemos mencionado con anterioridad (*supra* 1.2.1), esta prohibición alcanza por vez primera rango constitucional en el artículo 7 del Título III de la Constitución francesa de 1791 y se mantiene sin interrupción hasta nuestros días; sobre su evolución histórica véase el estudio, ya citado, de Nicolò ZANON: **Il libero mandato parlamentare...**, págs. 30 y sigs.; en nuestra doctrina, véanse Antonio TORRES DEL MORAL: “Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, **Revista de Derecho Político**, nº 14, 1982, págs. 7 y sigs.; y Ramón PUNSET BLANCO: “Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos”, **Derecho de partidos...** págs. 121 y sigs.

manifiestan una voluntad preexistente, sino que propiamente la constituyen.

La cuestión estriba en averiguar si es ese el sentido que debemos seguir atribuyéndole a la prohibición de mandato imperativo en los modernos Estados democráticos, en los que la presencia y preponderancia de los partidos políticos ha quedado explicitada, y donde la función de los representantes es otorgar eficacia a la representatividad que portan.

En los ordenamientos de nuestro ámbito jurídico, la prohibición de mandato imperativo ha sido entendida como una cláusula de protección de los parlamentarios frente a la eventual imposición de órdenes o instrucciones por parte de la formación política en cuyas listas electorales han sido elegidos.

Así, en Italia, cuyo texto constitucional, además de reconocer el derecho de todos los ciudadanos para acceder a los oficios y cargos públicos en condiciones de igualdad (**artículo 51.1**), establece que “cada miembro del Parlamento representa a la Nación y ejercita sus funciones sin vínculo de mandato” (**artículo 67**), la Corte Constitucional ha resuelto, en una significativa sentencia, que el **artículo 67** de la Constitución, ubicado entre las normas que se refieren al ordenamiento de las Cámaras y no entre aquellas que disciplinan la formación de las leyes [como sucede también en nuestro texto constitucional], tiene como finalidad asegurar la libertad de los componentes del Parlamento. *La prohibición del mandato imperativo significa que el parlamentario es libre de votar de acuerdo con las indicaciones de su partido, pero también es libre de sustraerse a las mismas; ninguna norma podría legítimamente disponer que se derivasen*

*consecuencias contrarias al parlamentario por el hecho de que haya votado en contra de las directivas del partido (Sentencia nº 14/1964, f. 2º)*<sup>296</sup> [la cursiva es nuestra].

En este mismo sentido se ha pronunciado parte de la doctrina italiana<sup>297</sup>, aunque esta conclusión no es unánime, hasta el punto de que se ha llegado a considerar que la prohibición de mandato imperativo tiene únicamente “el sabor de una cláusula de estilo incluida en el texto constitucional por respeto a la tradición”<sup>298</sup>.

Suscita también el máximo interés la solución que se ha dado en el sistema constitucional alemán, pues al producirse en este ámbito la “incorporación constitucional de los partidos” es necesario precisar si eso comporta algún tipo de dependencia de los parlamentarios respecto a las formaciones políticas; es decir, si el **artículo 21.1** de la Ley Fundamental (“Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación es libre. Su organización interna deberá responder a principios democráticos...”) modula de alguna manera el significado del **artículo 38.1** de la misma norma (“Los diputados del Parlamento Federal alemán son elegidos por sufragio universal,

---

<sup>296</sup>. Véase, ampliamente, Nicolò ZANON: **Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione**,...; en particular, las págs. 211 y sigs.; también el comentario a este artículo de Costantino MORTATI en el **Commentario della Costituzione (a cura di G. Branca), Art. 64-69. Le Camere**, Zanichelli-II Foro, Bolonia/Roma, 1986, Tomo II, págs. 179 y sigs.

<sup>297</sup>. Así, por ejemplo, Andrea MANZELLA: **Il Parlamento**, Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 17 y 18; para Paolo RIDOLA este principio incluye una garantía de la libertad del proceso político y opera indirectamente como un factor de democracia interna de los partidos; “Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico”, en **Scritti in onore di Vezio Crisafulli**, Cedam, Padua, 1985, Tomo II, págs. 688 y sigs.; también en “La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo”, en **Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso**, Cedam, Padua, 1995, Vol. II, pág. 460.

<sup>298</sup>. Así, Lelio BASSO: “Il partito nell'ordinamento democratico moderno”, **Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa**, Giuffrè, Milano, 1966, Tomo Primo, págs. 78 y sigs.; véase también en este sentido Antonino SPADARO: “Riflessioni sul mandato imperativo di partito”, en **Studi parlamentare e di politica costituzionale**, nº 65, 1985, págs. 21 y sigs.

directo, libre, igual y secreto. Los diputados serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia.”<sup>299</sup>.

Para el Tribunal Constitucional Federal alemán, el *status* representativo del diputado constituye el fundamento de la autoridad representativa del *Bundestag* (**BVerfGE 80, 188, 216 y 217**)<sup>300</sup> y la no sujeción a mandatos ni instrucciones otorga libertad plena a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones como representantes de todo el pueblo alemán, y con independencia de su pertenencia a un partido político (**BVerfGE 7, 63, 73**); en este mismo sentido se ha pronunciado un sector de la doctrina alemana<sup>301</sup>, aunque, aquí también, hay posiciones mucho más matizadas e, incluso, abiertamente contrarias<sup>302</sup>.

---

<sup>299</sup>. Sobre el significado del artículo 38 de la Ley Fundamental, véase MAUNZ-DÜRIG: **Grundgesetz. Kommentar**,..., Bd. III, págs. 1 y sigs.; también el análisis a propósito del “contenido democrático fundamental” de este derecho que realiza el Tribunal Constitucional Federal en la **BVerfGE 89, 155** (nº 17, de 12 de octubre de 1993), sobre la constitucionalidad del Tratado de Maastricht; resolución a su vez comentada, en relación con el derecho de sufragio activo, por Ulrich M. GASSNER: “Kreation und Repräsentation. Zum demokratischen Gewährleistungsgehalt von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG” en **Der Staat**, 34. Band, 1995, Heft 3, págs. 429 y sigs., y, en sentido diferente, por Astrid EPINEY: **ob. cit.**,..., págs. 557 y sigs.; sobre esta resolución véase, en nuestra doctrina, Benito ALÁEZ CORRAL: “Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 45, 1995, págs. 243 y sigs.; con carácter más general, véase, de este mismo autor, “Soberanía constitucional e integración europea”, en **Fundamentos. Cuadernos monográficos**,..., págs. 503 y sigs.

<sup>300</sup>. Véase sobre esta cuestión, Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: “Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion”, **Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft**, Hf. 11, Hannover, 1983, y “Demokratische Willensbildung und Repräsentation”, **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, (Hrsgs. Isensee und Kirchhof), C. F. Müller, Heidelberg, 1987, Bd. II, págs. 29 y sigs.

<sup>301</sup>. Véanse Dieter GRIMM: “Parlament und Parteien”, y Hasso HOFMANN/Horts DREIER: “Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz”, ambos en **Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland** (herausgegeben von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh), de Gruyter, Berlin, 1989, págs. 204 y sigs., y 184 y sigs., respectivamente.

<sup>302</sup>. Véanse, por ejemplo, las citas recogidas por Klaus STERN en **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland**, C.H.Beck, München, 1977, Band I, págs. 843 y sigs.

Lo que resulta innegable es que en el ordenamiento constitucional alemán se ha introducido un elemento propio, no del sistema de partidos, sino del instituto de “defensa de la Constitución” en relación con los partidos, que mediatiza, en un sentido restrictivo y, creemos, inconstitucional, los efectos de la aplicación del **artículo 38.1** de la Ley Fundamental<sup>303</sup>; en definitiva, de la proclamada libertad de los representantes en el ejercicio de sus funciones.

Se trata de la disposición contenida en el **artículo 46.1** de la Ley Electoral Federal, en la que se configura como causa de pérdida de la condición de diputado en el *Bundestag* “la declaración de inconstitucionalidad del partido o de la organización sectorial de un partido al que pertenezca, por resolución del Tribunal Constitucional Federal según lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley Fundamental.”<sup>304</sup>. Según este último precepto, “los partidos que por sus fines o por la actitud de sus afiliados tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá el Tribunal Constitucional Federal.”.

Lo mismo sucede en la mayor parte de los Estados federados con los mandatos de las Asambleas regionales. Y es que en la República Federal de Alemania, en palabras de

---

<sup>303</sup>. Sobre el significado de la “defensa de la Constitución”, con minuciosas referencias a su vigencia en el ordenamiento constitucional alemán, véase, en nuestra doctrina, Ignacio de OTTO Y PARDO: **Defensa de la Constitución y partidos políticos**,..., págs. 11 y sigs.

<sup>304</sup>. De acuerdo con lo establecido en el **apartado 4 del artículo 46**, si un partido, o una organización sectorial de un partido, es declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional Federal, según el artículo 21.2 de la Ley Fundamental, pierden los diputados la pertenencia al *Bundestag* ... Si los diputados fueron elegidos en distritos electorales se repetirá la elección, sin que puedan presentarse como candidatos los diputados que hayan perdido su escaño. Quedan vacantes los escaños de diputados que fueron elegidos mediante lista de *Land* del partido, o de organización sectorial de un partido, declarado inconstitucional.

**Denninger**, el poder legislativo no tolera la existencia de enemigos notorios de la Constitución entre sus miembros.

Sin embargo, el contenido de esta regulación contradice la idea de representación de la totalidad del pueblo alemán que ejerce cada integrante de una de sus Cámaras parlamentarias -el *Bundestag*-. La “defensa de la Constitución” no puede articularse de modo contrario al tenor y significado del propio texto constitucional, que contempla la declaración de inconstitucionalidad para los partidos que, por sus fines o por la actitud de sus afiliados, tengan como objetivo desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal (**artículo 21.2** de la Ley Fundamental), pero en ningún caso se prevé en este precepto la pérdida del mandato parlamentario de los representantes elegidos en las listas avaladas por las formaciones políticas declaradas con posterioridad inconstitucionales.

Esta consecuencia es producto de la voluntad del legislador y contradice el principio estructural de la democracia representativa, que preside la articulación del Estado Federal alemán. Desde luego este resultado fue rechazado en los trabajos parlamentarios preparatorios de la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán<sup>305</sup>, aunque, a juicio de **Denninger**, esa previsión legal hace justicia a la realidad partidaria democrático-constitucional del artículo 21 de la Ley Fundamental<sup>306</sup>. Esta opinión resulta compartida por el Tribunal Constitucional Federal (**BverfGE 2, 72**), aunque ha sido criticada, a nuestro

---

<sup>305</sup>. Véase el comentario al artículo 46 en MAUNZ/SCHMIDT-BLEIBTREU/KLEIN/ULSAMER: *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, C.H. Beck, Munich, 1989.

<sup>306</sup>. Véase sobre esta cuestión su estudio “Democracia militante y defensa de la Constitución”, en *Manual de Derecho Constitucional*,..., pág. 479.

juicio con fundamento, por algún significado autor<sup>307</sup>.

Esta disposición legal no es trasladable en ningún caso a nuestro sistema constitucional, no sólo por la eventual inconstitucionalidad que pudiera derivarse de la configuración legal de la pérdida del cargo representativo como consecuencia de la ilegalización de la formación política que ha avalado la candidatura, sino también porque no se han previsto en nuestro texto constitucional mecanismos de “defensa de la Constitución” similares a los recogidos en el texto constitucional alemán.

Incluso en un ordenamiento articulado sobre poderosos instrumentos de “defensa de la Constitución” como ocurre en el caso de Turquía, en particular a propósito del carácter “democrático, seglar y social” del Estado (**artículo 2** de la vigente Constitución, de 7 de noviembre de 1982, modificada de forma parcial en 1995)<sup>308</sup>, la eventual declaración de inconstitucionalidad de un partido político por parte del Tribunal Constitucional a propuesta del Fiscal General de la República (**artículo 69** de la Constitución), aunque implica la disolución del Grupo Parlamentario que es expresión política de la formación disuelta, no lleva aparejada la pérdida del escaño parlamentario de todos los elegidos en las listas de esas formación, aunque sí pierden su acta de diputado

---

<sup>307</sup>. Véase, por ejemplo, Konrad HESSE: **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, (19., überarbeitete Auflage), C.F.Müller, Heidelberg, 1993, págs. 240 y sigs. El propio Gerhard LEIBHOLZ declara que la declaración de inconstitucionalidad de un partido por parte del Tribunal Constitucional Federal, en virtud del artículo 21.2, no puede implicar, a causa del artículo 38 de la Ley Fundamental, la conclusión del mandato del parlamentario; en “Parteienstaat und repräsentative Demokratie”, **Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation...**, pág. 255.

<sup>308</sup>. Así, conforme a lo establecido en el **artículo 14**, ninguno de los derechos y libertades contenidos en la Constitución podrán ejercitarse con el fin de atentar a la integridad del Estado, de poner en peligro la existencia del Estado y la República turca, de atentar contra derechos y libertades fundamentales,...

aquellos parlamentarios cuyos actos y declaraciones hayan sido considerados por el Tribunal Constitucional como causa de la disolución del partido (**artículo 84** de la Constitución)<sup>309</sup>.

La libertad del parlamentario en el ejercicio de sus funciones es plena, desde una perspectiva estrictamente jurídica, incluso en el ordenamiento constitucional portugués, que también configura el acceso a los cargos públicos en condiciones de libertad e igualdad como un derecho de los ciudadanos (**artículo 50.1**), donde los partidos y los grupos parlamentarios son las verdaderas *dramatis personae* de la actividad parlamentaria, quedando reducidos los diputados a portavoces de los respectivos partidos<sup>310</sup>, pues los diputados, en cuanto tales y de conformidad con el **artículo 163** de la Constitución, tienen plena disposición sobre sus votos, opiniones y conductas<sup>311</sup>.

Si esto es lo que sucede en los ordenamientos constitucionales que más influencia han ejercido en la articulación del sistema español, no parece que carezca de fundamento la idea de que el significado actual de la prohibición del mandato imperativo en nuestro

---

<sup>309</sup>. Después de la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1995 la ilegalización permanente de la formación política no trae como consecuencia la pérdida del mandato para los parlamentarios que perteneciesen al partido en la fecha en que se inició la acción de disolución, tal y como se establecía inicialmente en el texto constitucional de 1982. Sobre los avatares que han presidido la ilegalización del islamista Partido del Bienestar (Refah), declarada por el Tribunal Constitucional turco el día 16 de enero de 1998, véase la información recogida en el diario **El País** del día 17 de enero, pág. 2.

Las disoluciones del Partido Comunista Unificado de Turquía y del Partido Socialista, producidas a través de sendas resoluciones del Tribunal Constitucional turco, han sido declaradas contrarias al artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (**SSTEDH de 30 de enero y de 25 de mayo de 1998**; casos del “Partido Comunista Unificado de Turquía y Otros contra Turquía” y del “Partido Socialista y Otros contra Turquía”).

<sup>310</sup>. Así, José Joaquim GOMES CANOTILHO y Vital MOREIRA: **Costituição da República Portuguesa Anotada**,..., pág. 623.

<sup>311</sup>. *Ibidem*, págs. 644 y 645.

texto constitucional tiene que ver con la garantía de la independencia del titular del cargo representativo frente a la formación política que ha promovido su candidatura y, de modo especial, ante la entidad que en sede parlamentaria actúa como su emanación lógica, el Grupo Parlamentario. Ahora bien, esta garantía no se concede al parlamentario sino como complemento indispensable para el ejercicio de sus funciones, del mismo modo que las prerrogativas parlamentarias [por ejemplo, la prohibición de detener a un Diputado o Senador, salvo en caso de delito flagrante (**artículo 71.2 CE**)]. Es decir, se reconoce para que el parlamentario otorgue efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Es, en definitiva, un instrumento establecido para asegurar la expresión de la representatividad política, y es esta finalidad la que ha de presidir su articulación y operatividad, y la que debe modular, en su caso, la libertad del representante en el ejercicio de sus funciones, lo que podría significar, por ejemplo, que el parlamentario perdiese el escaño al convertirse en un tráfuga, aspecto sobre el que volveremos en el epígrafe siguiente.

Es necesario, por tanto, interpretar el contenido del **artículo 67.2** a la luz del **23.2** y éste a su vez teniendo presente el principio de representatividad democrática que se desenvuelve a través de los procesos electorales y que da lugar a la existencia de una representación “vinculada” a la voluntad manifestada en los comicios, y no sustitutiva de la misma<sup>312</sup>.

---

<sup>312</sup>. Sobre el significado constitucional de este precepto, véase, en particular, Manuel PULIDO QUECEDO: **El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución**, Civitas-Parlamento de Navarra, Madrid, 1992; también, Enric FOSSAS ESPALADER: **El derecho de acceso a los cargos públicos**, Tecnos, Madrid, 1993, y Esther MARTÍN NÚÑEZ: **El régimen constitucional del cargo público representativo**, Cedecs, Barcelona, 1996.

Pudiera pensarse que esta conclusión resulta contradictoria con la expresada a propósito de la pérdida del escaño en la República Federal de Alemania como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del partido al que pertenece el parlamentario, pues esta declaración habría provocado la imposibilidad de seguir expresando una representatividad que aunque ha sido respaldada en las elecciones luego ha sido considerada contraria a la Constitución. Entendemos que no existe tal contradicción puesto que la representatividad alcanzada en las elecciones ha de expresarse en sede parlamentaria en conexión con la lista electoral, no con el partido que puede respaldar a dicha lista. Por otra parte, la lista electoral de distrito puede haber sido avalada por una colectividad de electores (**artículo 20.3** de la Ley Electoral Federal), lo que significaría que los parlamentarios así elegidos gozarían de mejor condición que aquellos que pertenecen a un partido, pues en ningún caso les afectaría la causa de pérdida del escaño consistente en la declaración de inconstitucionalidad del partido, puesto que no están avalados por ninguno. Más absurdo todavía sería el caso de parlamentarios elegidos en las listas de un partido, pero que no son militantes del mismo. Estos últimos conservarían el escaño pero no sus compañeros de lista afiliados a la organización política.

La cuestión del mandato imperativo apenas se debatió durante la elaboración de nuestro texto constitucional, aunque sí se realizaron algunas menciones al mandato imperativo de los partidos<sup>313</sup>. A este problema se ha referido también el Tribunal

---

<sup>313</sup>. En palabras de Fraga Iribarne, “hay una evolución de los partidos en los últimos ochenta años en todas partes que ha hecho que el famoso principio que seguimos poniendo en nuestros textos constitucionales de que se prohíbe el mandato imperativo, en la práctica sea una pura ficción de derecho, porque en la vida del partido actual existe el mandato imperativo...”; **Constitución española. Trabajos parlamentarios**,..., pág.

Constitucional, aclarando que “esa jurisprudencia [se refiere a las sentencias dictadas a propósito de la aplicación del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales: 5/1983, 10/1983,...] *trata de limitar los poderes del partido frente al electo, también para garantizar la representatividad popular obtenida por éste, evitando excesos y extralimitaciones que podrían llegar a un resultado constitucionalmente ilegítimo como el del mandato imperativo (artículo 67.2 C.E.)*” (STC 31/1993, fj. 3º)[la cursiva es nuestra]<sup>314</sup>.

Nuestra doctrina no se ha sentido indiferente hacia los problemas que plantea la virtualidad actual de la prohibición del mandato imperativo y su imbricación en un sistema representativo en que la presencia de los partidos resulta evidente<sup>315</sup>. Las consideraciones que ha merecido el precepto constitucional mencionado van desde una acerada crítica hasta una moderada aceptación, pasando por su calificación como prácticamente inoperante.

Se ha mostrado especialmente crítico en esta materia el profesor **Blanco Valdés**, quien, constatando “que en la actualidad la prohibición va destinada a incidir no tanto en la relación representantes/electores, como en la mucho más decisiva representantes/partidos, al configurarse éstos como los auténticos centros de dirección y

---

1735.

<sup>314</sup>. Ha de señalarse, además, que inicialmente nuestro Alto Tribunal vinculaba la prohibición del mandato imperativo con la libertad de los representantes frente a los representados: “la función del representante puede revestir, ciertamente, muy distintas formas y, aunque en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (artículo 1.3) la idea de representación va unida a la del mandato libre, no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados...” (STC 10/1983, fj. 2º).

<sup>315</sup>. Francisco FERNÁNDEZ SEGADO realiza un resumen comentado de las posiciones doctrinales en “Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 32, 1994, págs. 34 y sigs.

coordinación del voto de los parlamentarios y al aparecer, en última instancia, como los sujetos vertebradores de las propias opiniones y posiciones de los electores”, concluye que, “lejos de aparecer como elemento corrector del peligro de plasmación parlamentaria de una política estrictamente clientelar, la prohibición del mandato imperativo aparece en la actualidad como un elemento corrector del mecanismo democrático”<sup>316</sup>.

Resulta, entonces, que la relación afectada con la prohibición del mandato imperativo es la existente entre los titulares de los cargos representativos y las formaciones políticas en cuyas listas electorales han sido elegidos.

Para otros autores, como el profesor **Punset Blanco**, nos encontramos ante una cláusula irrelevante respecto de las relaciones entre representantes y partidos políticos, dado que la libérrima conducta de los parlamentarios se debe a que son ellos y no los partidos quienes ostentan la titularidad del escaño. No es, sin embargo, “superflua con los senadores designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas (artículo 69.5 C.E.), igualmente afectados por la prohibición del mandato imperativo y que por ello no pueden recibir instrucciones de los órganos que los designan”<sup>317</sup>.

Entendemos que sí puede desplegar su virtualidad la interdicción del mandato imperativo especialmente en la relación entre representantes y Grupos Parlamentarios, y es en este ámbito en el que se justifica el mantenimiento de este principio de raigambre

---

<sup>316</sup>. **Los partidos políticos**,..., págs. 95 y 97.

<sup>317</sup>. “Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos”, en **Derecho de partidos**,..., págs. 125 y sigs., y, más extensamente, en **El Senado y las Comunidades Autónomas**,..., págs. 151 y sigs.; ya se había pronunciado sobre estas cuestiones en **Las Cortes Generales**,... Sobre la innecesariedad de esta prohibición se ha manifestado también José Antonio PORTERO MOLINA en “Sobre la representación política”, **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 10, 1991, págs. 114 y sigs.

liberal en los ordenamientos constitucionales democráticos contemporáneos.

La existencia, o no, de la prohibición y el significado con el que debe ser interpretada han de contemplarse a la luz del objetivo que debe presidir su organización y funcionamiento, no de conformidad con el sentido del entramado representativo en la época liberal, momento en el que se incorpora la prohibición de mandato imperativo, sino de acuerdo con su significación en un Estado democrático: la garantía de la expresión de la representatividad política. En este sentido, como ya hemos anticipado, el **artículo 67.2** es un precepto complementario del **artículo 23**.

Mientras que el **67.2** ampara al representante frente a eventuales intromisiones en el ejercicio de su cargo promovidas o propiciadas por su partido o, lo que resulta más probable, por el Grupo Parlamentario al que pertenece, el **23.2** tutela, con la inestimable garantía del recurso de amparo, el acceso y permanencia en el cargo público, así como el ejercicio de las funciones propias del mismo, todo ello en condiciones de igualdad, frente a cualquier perturbación procedente de los poderes públicos. Así, por ejemplo, el establecimiento, por vía legislativa, de una causa de remoción que viole el contenido de ese derecho fundamental (**STC 28/1984**, fj. 1º); o el vaciamiento legal del contenido de la función que se ha de desempeñar, o cuando “se la estorbe o dificulte” (**STC 32/1985**, fj. 3º). Hay que añadir que una vez creados por las diferentes normas legales los derechos y facultades inherentes al cargo, “éstos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23. 2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales -y en último extremo ante este Tribunal- el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder

público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo,...” (STC 161/1988, fj. 7º)<sup>318</sup>.

La virtualidad de la prohibición contenida en el **artículo 67.2** de nuestro texto constitucional se manifiesta en la tutela concedida al parlamentario para, en aras a la lealtad a la representatividad política que porta, sustraerse a las eventuales distorsiones que en la expresión de dicha representatividad pudieran producirse como consecuencia de la intervención, no de los órganos parlamentarios representativos, sino de los Grupos Parlamentarios, que aunque no son órganos de las Cámaras participan de manera muy relevante en el ejercicio de las funciones representativas. Esta preeminencia de los Grupos ha sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional, hasta el punto de considerar que los mismos también ostentan la titularidad del derecho reconocido en el **artículo 23.2** (SSTC 108/1986, 36/1990 y 81/1991)<sup>319</sup>. Esta “cotitularidad” obliga a tener muy presente lo dispuesto en el **artículo 67.2** si se quiere que, en aras a la garantía de la expresión democrática de la representatividad política, los parlamentarios individualmente considerados sigan teniendo entidad propia como representantes de los ciudadanos, a pesar del innegable declive que ha experimentado su protagonismo en relación con el propio de los Grupos, como tendremos ocasión de comprobar más adelante

---

<sup>318</sup>. Véase sobre esta cuestión, y en particular sobre la conveniencia de considerar el derecho enunciado en el artículo 23.2 no como un derecho de configuración legal, sino de igualdad, Javier JIMÉNEZ CAMPO: “Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas,...**, págs. 228 y sigs.

<sup>319</sup>. Véanse los comentarios a esta jurisprudencia de Manuel PULIDO QUECEDO en la **ob. cit.**, págs. 278 y sigs.

En consecuencia, la pretensión de otorgar eficacia jurídica a determinadas medidas adoptadas por los partidos o por los Grupos Parlamentarios podrá ser atemperada por el parlamentario que considere lesionada su facultad de exteriorizar la representatividad política que porta. Esta salvaguarda de la representatividad también ha de presidir la interpretación de determinadas disposiciones contenidas en los Reglamentos parlamentarios y puede conducir a la declaración de su inconstitucionalidad (tal sería el caso, por ejemplo, de la necesidad de que el Portavoz del Grupo otorgue su “visto bueno” a las enmiendas presentadas por uno de los diputados del Grupo -**artículo 110.1 RC**-).

La conexión entre el **artículo 67.2** y el **23.2** permite entender, dado el carácter funcional de la prohibición al servicio de la representatividad, que no sólo los parlamentarios de las Cortes Generales gozan de esta garantía, sino que la misma ha de considerarse inherente al ejercicio de la función, cualquiera que sea el ámbito en el que la misma se desenvuelve. En otras palabras, protege también la representatividad que se expresa en las instituciones representativas autonómicas y locales. En esta línea argumentativa se mueve el Tribunal Constitucional cuando, a propósito de la aplicación del **artículo 11.7** de la Ley de Elecciones Locales, sobre el que volveremos más adelante, señala que se trata de garantizar la representatividad popular del electo frente al partido, evitando así “exceso y extralimitaciones que podrían llegar a un resultado constitucionalmente ilegítimo como el del mandato imperativo (artículo 67.2 C.E.)” (**STC 31/1993**, fj. 3º).

Desde luego no es esto lo que piensan los partidos políticos respecto a “sus”

representantes. Según el **artículo 77** de los *Estatutos del Partido Socialista Obrero Español*, “los miembros del Grupo Parlamentario del PSOE asumen y están obligados a acatar la declaración de principios y resoluciones aprobados en el Congreso Federal del Partido. Asimismo en el ejercicio de sus funciones aplicarán las resoluciones y acuerdos adoptados expresamente por los órganos de dirección del Partido. Para aquellos supuestos en los que no existiere acuerdo o resolución de los órganos de dirección del Partido, la disciplina parlamentaria se basará en el respeto a los acuerdos debatidos y adoptados por mayoría en el seno del Grupo Parlamentario.”. Conforme al **artículo 78**, “todos los miembros del Grupo Parlamentario aceptan el compromiso de presentar su dimisión al Presidente del Parlamento si una vez elegidos causaren baja en el PSOE por cualquier circunstancia.”.

Según el **artículo 84**, “a) los Grupos Parlamentarios de las Comunidades Autónomas y los Grupos Socialistas de las Corporaciones Locales, para todas aquellas cuestiones específicas de su ámbito territorial, dependerán de los órganos de dirección correspondientes, debiendo asumir y acatar las resoluciones y programas en materia política de los mismos que les afecte.”.

A este respecto, el Reglamento del Grupo Parlamentario dispone que “el Comité Director podrá sancionar la emisión del voto contrario a la orientación acordada por el Grupo, cuando ésta se haya realizado de forma voluntaria y haya sido manifestada explícitamente, sin perjuicio del mecanismo disciplinario previsto en los Estatutos Federales del PSOE.” (**artículo 34**). “Si las conclusiones del expediente informativo revelaran la existencia de causas de responsabilidad o indicios suficientes, se tramitará expediente disciplinario con arreglo a las normas previstas en los Estatutos del Partido, iniciándose aquel con la notificación de pliego de cargos motivado.” (**artículo 36**).

Los vigentes *Estatutos del Partido Popular* disponen que es un deber de los afiliados: “devolver al Partido la representación institucional que ostenten en nombre de éste cuando se den de baja voluntariamente, cuando abandonen sus grupos institucionales, cuando así sean requeridos como consecuencia de sanción disciplinaria firme dictada por los órganos competentes, y además en cualquiera de los supuestos contemplados en los Estatutos y el artículo siguiente.” (**artículo 6.1.f**). Constituye, además, infracción grave “actuar en el ejercicio de los cargos públicos en forma contraria a los principios y programas del Partido o a las instrucciones que emanen de sus órganos de gobierno.” (**artículo 10.1.h**); es la consecuencia lógica si se tiene en cuenta que “los Grupos Institucionales del Partido Popular atenderán su actuación a las instrucciones que emanen de los órganos de gobierno del Partido. Igual criterio de dependencia regirá para los miembros de los Grupos afiliados al Partido Popular cuando en una determinada institución el Partido esté en régimen de coalición con otras fuerzas políticas. La Organización y estructura directiva de los diversos Grupos Institucionales se regirá por lo que disponga su correspondiente reglamento elaborado por cada Grupo y trasladado al Comité Ejecutivo del Partido para su aprobación definitiva.” (**artículo 44.2 y 3**).

En este sentido, y de acuerdo con el **artículo 4º** de los *Estatutos del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y en el Senado*, “todos los Diputados y Senadores miembros de los Grupos Parlamentarios se comprometen a defender los principios y líneas básicas del Programa Electoral con que conjuntamente concurrieron a las elecciones generales del día 6 de junio de 1993.”.

Por su parte, el **artículo 20.b)** de los *Estatutos de Izquierda Unida* declara que es un deber del cargo público “mantener el cargo a disposición del órgano correspondiente de Izquierda Unida”.]

No obstante el contenido de estas previsiones, la pretensión de hacerlas valer en sede jurídica no tendrá eficacia alguna. Así, a propósito de las disposiciones estatutarias en materia de emolumentos percibidos por los parlamentarios, si bien es frecuente el ingreso de esas percepciones en las arcas de los respectivos partidos -a título de muestra, el **artículo 80** de los *Estatutos del Partido Socialista Obrero Español* dispone que “las asignaciones económicas y emolumentos que perciban los miembros del Grupo Parlamentario se ingresarán automáticamente en la Secretaría Federal de Administración...”, en cualquier momento el parlamentario en cuestión podría negarse a que tal ingreso se efectúe automáticamente. En el mismo sentido, carecería de consecuencias jurídica la sanción pecuniaria con la que, de acuerdo con las respectivas normas de funcionamiento de los partidos y de los Grupos Parlamentarios, se castiga el incumplimiento de la disciplina de voto. Tales multas serían, por tanto, incobrables si el parlamentario no las satisface de manera voluntaria.

Otro tipo de sanciones, como la expulsión del Grupo Parlamentario, sí tendrían eficacia pues no se puede obligar al Grupo a que mantenga en su seno a un parlamentario. Ahora bien, de esta expulsión, o de la producida en el partido, no se puede derivar la pérdida del escaño, puesto que si fuese así se otorgaría al Grupo o al partido la posibilidad de provocar el supuesto de hecho, lo que sería tanto como instaurar un auténtico mandato imperativo (**STC 5/1983**, f.j. 4º). Sobre esta cuestión volveremos en el epígrafe siguiente.

La prohibición de mandato imperativo también extiende su eficacia en favor de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, no sólo frente a los Grupos

Parlamentarios en los que se integren, sino también ante a las Cámaras que los han nombrado, pues no son “sus” representantes, y ante los Grupos políticos cuya presencia parlamentaria ha de tenerse en cuenta en el momento de la designación para que ésta asegure “la adecuada representación proporcional” (**artículo 69.6 CE**).

En definitiva, la prohibición del mandato imperativo debe constituir, desde la óptica democrática, un reducto último de la libertad del parlamentario para mantenerse leal a la representatividad que porta, y que deriva de la legitimación obtenida en la elección efectuada por los ciudadanos. En este sentido puede concluirse que existe en favor del representante una presunción “*iuris tantum*” de representatividad, de conexión con la voluntad recibida de los electores. Esta presunción puede desaparecer, puesto que no es “*iuris et de iure*”, cuando se producen signos externos que revelan la ruptura de esa relación; por ejemplo, cuando el representante abandona de forma voluntaria el Grupo Parlamentario o Político que otorga relevancia jurídica institucional a su adscripción política.

El parlamentario es libre, desde una perspectiva jurídica, para actuar de conformidad con las instrucciones recibidas, por intermediación del Grupo Parlamentario, de su partido político, y tanto el partido como el Grupo Parlamentario están dotados de suficientes mecanismos para modular adecuadamente esa libertad. Pero, en último término, también el parlamentario está legitimado para rechazar las citadas instrucciones y apartarse de ellas, como mecanismo básico para el propio funcionamiento democrático del sistema, y, lo señala el profesor **Ridola**, como instrumento, aunque sea indirecto, de democracia

interna en el seno de los partidos<sup>320</sup>.

Es obvio, no obstante, que dada la “sanción política” que puede recibir el representante a causa de esa desobediencia, la misma únicamente se producirá en casos extremos. Como ha afirmado el profesor **García-Pelayo**, “en qué medida esté dispuesto a hacer uso de esa garantía es una decisión personal en la que se sopesarán las lealtades, valores y roles en conflicto, así como los costos políticos de la decisión entre los que, en la mayor parte de los casos, se contará la exclusión de la clase política.”<sup>321</sup>.

Concluimos, pues, que el significado democrático de la prohibición de mandato imperativo presupone una concepción funcional de esa prohibición, que está al servicio de la representatividad, de la relación representativa entre los parlamentarios elegidos y el electorado que ha procedido a su elección. No se trata, por tanto, de una concepción patrimonial de la citada prohibición, como manifestación de la titularidad abstracta del escaño y que operaría en la relación de sustitución que existía entre el representante y la Nación, propia de una concepción liberal, pero no democrática. Sobre estas cuestiones volveremos a continuación.

***§ 14. El transfuguismo como deslealtad democrática. Las formas de mitigarlo y el papel de los partidos políticos.***

El mismo presupuesto que justifica una interpretación constitucionalmente adecuada de la prohibición de mandato imperativo es el que conduce al rechazo del

---

<sup>320</sup>. “Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico”, **ob. cit.**, págs. 688 y sigs.

<sup>321</sup>. **El Estado de partidos**,..., pág. 100.

transfuguismo, que no es más que la expresión de una concepción patrimonial y no funcional del cargo representativo, si bien en este último caso la patrimonialización no es llevada a cabo por las formaciones políticas o por los Grupos Parlamentarios, sino por el propio representante, que está así incurriendo en una forma de deslealtad en el ejercicio de su función.

Como hemos visto, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida a los parlamentarios por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad, ésta no les pertenece ni es, por tanto, un patrimonio suyo, sino que los titulares del cargo son, más bien, un instrumento al servicio de la realización de la misma.

El transfuguismo, además de suponer una distorsión del sistema jurídico representativo, adicionalmente puede resultar una forma de deslealtad con el funcionamiento del sistema de partidos, pero en este supuesto sólo será reprobable en la medida en que tal sistema actúa también como un cauce de realización de la representatividad.

La conducta del tráfuga no es repudiable por el mero hecho de que constituya una forma de discrepancia entre el parlamentario y la formación política que ha avalado su candidatura en las elecciones o el Grupo Parlamentario surgido de aquélla; su rechazo se justifica cuando de esa situación se deriva un menoscabo en la relación con los electores, lo que no tiene necesariamente que producirse como consecuencia de la actuación del representante, sino que puede ser debido al distanciamiento de la formación política de los compromisos electorales asumidos con los ciudadanos, es decir, no siempre la deslealtad

con el partido supone una deslealtad con los electores sino que esta última puede en ocasiones ser imputada al partido, con lo que no sería lícito hablar entonces de transfuguismo por parte del representante ni, en consecuencia, los eventuales remedios, de los que hablaremos a continuación, habrían de dirigirse contra él.

La admisibilidad o rechazo de las medidas destinadas a mitigar los supuestos de tranfuguismo habrá de juzgarse bajo el prisma, mencionado reiteradamente, de la lealtad a la expresión de la representatividad que se ha de hacer presente en sede parlamentaria, y que no es más que la garantía democrática de la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado y del mantenimiento del pluralismo político.

Además de lo dicho, es necesario tener en cuenta que en los sistemas democráticos modernos cobran un papel esencial las agrupaciones de representantes (Grupos Parlamentarios, Grupos Políticos,...), en los que han de integrarse, por mandato legal, los elegidos para el desempeño del cargo político representativo. Se trata de una fórmula que el sistema jurídico utiliza para estabilizar las expectativas normativas de realización de una concreta representatividad. De esta manera se consigue dotar de significado jurídico, y no meramente político, a la expresión de la representatividad<sup>322</sup>.

Este presupuesto nos permite anticipar que el fenómeno del transfuguismo ha de reconducirse a la actuación en sede institucional de esas entidades y a las relaciones que

---

<sup>322</sup>. A propósito de la especialización del sistema jurídico en la garantía y estabilización de expectativas normativas, véase la obra, ya citada, de Niklas LUHMANN: **Das Recht der Gesselchaft**,..., págs. 131 y sigs.

Nuestro Tribunal Constitucional declaraba en la **STC 32/1985** que la adscripción política de los representantes “no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en el ejercicio de su facultad de autoorganización.” (Fj. 2º); en el mismo sentido, entre otras, las **SSTC 141/90, 163/1991 y 30/93**.

con las mismas observen los representantes. No cabe hablar, pues, de transfuguismo en términos jurídico-representativos cuando el comportamiento que se analiza se refiere al funcionamiento de los partidos o a la conducta de sus militantes y la consiguiente situación de éstos últimos en el seno de la entidad política. El militante que se marcha de su partido no es un tráfuga en el sentido aquí utilizado. Sí lo sería, en cambio, la persona no afiliada a una formación política que ha concurrido a las elecciones en una determinada candidatura y que luego se marcha a un Grupo Parlamentario distinto de aquél que es expresión de la candidatura electoral, pues está normativamente asegurada en los Reglamentos Parlamentarios la vinculación entre los Grupos y las mencionadas candidaturas<sup>323</sup>.

Tampoco serían técnicamente tráfugas los representantes que abandonan un Grupo Parlamentario si integran un colectivo con entidad política propia avalada democráticamente por los electores y portadora, por tanto, de una concreta representatividad (es el caso, por ejemplo, de los integrantes de una formación política que ha concurrido con sus siglas en coalición con otra u otras a unas elecciones y cuyos componentes titulares de un cargo representativo deciden constituir una agrupación parlamentaria propia).

Si las diferencias se mantienen en el seno del Grupo Parlamentario, sin concretarse en una salida voluntaria del representante disidente, no habría un caso de transfuguismo en sentido estricto, aunque el Grupo dispone de la posibilidad de expulsarlo y, en su caso,

---

<sup>323</sup>. De acuerdo con el **Reglamento del Senado**, “los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo Parlamentario.” (**artículo 27.3**). En el mismo sentido, “cada Grupo Parlamentario deberá adoptar una denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones.” (**artículo 27.4**). El **Reglamento del Congreso de los Diputados** se limita a establecer que “en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido.” (**artículo 23.2**).

sancionar así la discrepancia, castigo cuya entidad dependerá de las previsiones reglamentarias a las que después nos referiremos (eventualmente imposibilidad de integrarse en un Grupo distinto al Mixto, prohibición de ocupar el cargo de portavoz de éste,...).

En las líneas siguientes nos ocuparemos de las medidas que en la legislación vigente pretenden sancionar el transfuguismo; también de aquellas otras que parecen contar con visos de convertirse en nuevas previsiones legales en el ámbito local al haber sido pactada su introducción por la práctica totalidad de las formaciones de nuestro espectro político.

Con la finalidad de articular disposiciones concretas en esta materia se ha firmado el día 7 julio de 1998 el **“Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales”**, suscrito por el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de trece formaciones políticas<sup>324</sup>.

Los firmantes de ese pacto consideran que “el fenómeno del transfuguismo político... constituye un problema que afecta a las Corporaciones Locales, cualquiera que sea el tamaño de los municipios, adquiriendo unas dimensiones que la experiencia configura como patología política de nuestro sistema. Las consecuencias de esta práctica reiterada, cuando sus efectos suponen la alteración de la representación política durante la misma legislatura, cambiando la orientación de la relación de fuerzas surgida de las

---

<sup>324</sup>. El Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Unida, Convergencia Democrática de Catalunya, Unió Democrática de Catalunya, el Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria, Iniciativa per Catalunya, el Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alkartasuna, Unió Valenciana y el Partido Aragonés.

urnas, no sólo son perjudiciales para la gobernabilidad de los municipios, sino que deterioran los fundamentos del sistema político, propiciando disfunciones y comportamientos que pueden instalarse de forma endémica en nuestra vida pública.

Tras la necesaria reflexión sobre el transfuguismo político y sus efectos sobre el gobierno local, teniendo presente el elevado número de situaciones en que concejales que fueron elegidos en una formación política han pasado a otra distinta durante la misma legislatura, debilitando los mecanismos establecidos para reforzar la estabilidad gubernamental, hemos de coincidir en la valoración negativa de la práctica de esta conducta anómala, por lo que se hace necesario recoger en un Acuerdo el compromiso de los partidos políticos sobre las pautas que permitan superar los efectos de este fenómeno.”

Algunas de las soluciones que se proponen en este Acuerdo habrán de concretarse en previsiones legales, otras se mantienen en el terreno de los compromisos políticos. Ahora nos ocuparemos de la eventual virtualidad de las primeras y más adelante nos detendremos en las segundas<sup>325</sup>.

Así, en el **punto cuarto** del mencionado Acuerdo se establece que “los partidos políticos firmantes se comprometen a estudiar y, en su caso, presentar, antes de finalizar el próximo período de sesiones, una iniciativa legislativa de reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, *para regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político.*” (la cursiva es nuestra).

---

<sup>325</sup>. Sobre esta cuestión, véase Miguel Ángel PRESNO LINERA: “La superación del transfuguismo en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, **Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma**, 1998 (pendiente de publicación).

En otras palabras, se trataría de recoger una previsión legal en cuya virtud se produciría la **pérdida del escaño por parte del representante que de forma voluntaria abandone la formación política** en cuyas listas electorales ha sido elegido para el cargo representativo local.

Una disposición similar está recogida, por ejemplo, en la vigente Constitución portuguesa, en cuyo **artículo 163.1.c)**, se establece de forma rotunda que “perdem o mandato os Deputados que: se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual forma apresentados a sufrágio.”<sup>326</sup>.

La pérdida del mandato se produce por imperativo constitucional, no legislativo, y cuando el diputado se inscriba en un partido diferente al que promovió su candidatura electoral. No tiene lugar el cese del parlamentario por la mera desobediencia a las instrucciones emanadas del partido o si el diputado en cuestión permanece como parlamentario independiente, con lo que se mantiene su posibilidad de actuación dentro de la institución parlamentaria sin necesidad siquiera de integrarse en el Grupo Mixto, ya que el Reglamento de la Asamblea de la República le permite al parlamentario ejercer su mandato de forma independiente (**artículo 9**)<sup>327</sup>. Además, los Diputados siguen

---

<sup>326</sup>. De acuerdo con el **artículo 84** de la Constitución de la República de Turquía de 1982, es competencia de la mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea Nacional la privación del acta de diputado a los parlamentarios que pasen a otra formación política. Esta consecuencia en ningún caso debiera de configurarse como algo susceptible de ser resuelto por mayoría, al estilo de cualquier otra decisión política, con la consiguiente distorsión que eso puede provocar en la expresión de la representatividad y, en definitiva, en el respeto a la minoría que constituye la esencia del pluralismo.

<sup>327</sup>. Las discusiones que la adopción de este precepto suscitó en la Asamblea Constituyente son recogidas y comentadas por Marcelo REBELO DE SOUSA en **Os partidos políticos no direito constitucional português**, ..., 1983, págs. 361 y sigs; véase también el comentario a este precepto que realizan José Joaquim GOMES CANOTILHO y Vital MOREIRA en **Constituição da República Portuguesa Anotada**,..., págs. 644 y sigs. Los precedentes en el derecho comparado fueron estudiados por Pietro VIRGA en **Il partito nell'ordinamento giuridico**, Giuffrè, Milán, 1948; en especial, págs. 169 y sigs.

conservando la plena disposición sobre sus votos, opiniones y conductas.

Nos encontramos ante la eventual pérdida del escaño en un supuesto determinado, la revocación impuesta normativamente, no de un pretendido mandato imperativo, que en ningún caso existe, lo que demuestra la compatibilidad entre el mantenimiento de la prohibición de mandato imperativo y la posibilidad de sancionar el transfuguismo político, siempre que, en ambos casos, la razón última consista en garantizar la expresión de la representatividad.

La existencia de una cláusula de esta índole resulta plenamente coherente con la necesidad de otorgar relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes, por lo que no parece rechazable la inclusión de una disposición de esta naturaleza en una norma “infraconstitucional” de nuestro ordenamiento, toda vez que la Norma Fundamental no la ha recogido en su articulado, y que dicha previsión no sería contraria a la garantía de ejercicio en condiciones de igualdad del cargo representativo establecida en el **artículo 23.2**<sup>328</sup>. En este sentido, como ha declarado nuestro Tribunal Constitucional, la fidelidad al compromiso político asumido con los electores no puede ser desconocida ni obstaculizada (**STC 119/1990**, fj. 7º).

El antiguo **artículo 11.7** de la Ley de Elecciones Locales supuso un intento poco afortunado de eliminar el transfuguismo. La compatibilidad de este precepto (“Tratándose

---

<sup>328</sup>. La recepción de mecanismos de esta índole en las fuentes legales tiene ya una considerable tradición: así, cabe remontarse a la Ley electoral checoslovaca de 1920, que confiaba al Tribunal electoral la decisión sobre la suspensión del mandato del parlamentario que hubiese dejado de pertenecer al partido en cuya lista electoral había sido elegido (artículo 13); del mismo año es también la ley electoral del *Land* alemán de Württemberg, de acuerdo con la cual un diputado perdía su escaño como consecuencia de su salida de la asociación política que le había presentado como candidato; sobre otros ejemplos posteriores, véase el estudio de Nicolò ZANON: **Il libero mandato parlamentare...**, págs. 115 y sigs.

de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que lo presentó, cesará en su cargo y la vacante será atribuida en la forma establecida en el número anterior. El que así accediere ocupará el puesto por el tiempo que restare de mandato.”), con la Norma Fundamental fue rechazada, como ya hemos apuntado, por nuestro Tribunal Constitucional en la medida en que colocaba a la entera disposición del partido político la creación del supuesto de hecho que daba lugar a la pérdida del cargo<sup>329</sup>.

Pero de esta declaración jurisprudencial no cabe deducir una prohibición absoluta de que el abandono voluntario del partido político o, en su caso, del Grupo Parlamentario o del Grupo Político municipal, pueda llevar aparejada la pérdida de un escaño representativo, a semejanza de lo visto con anterioridad en el ordenamiento constitucional portugués. Dicho de otra manera, el establecimiento en la legislación electoral correspondiente de la terminación del mandato como consecuencia del abandono voluntario del partido político o del Grupo Parlamentario no sólo no contravendría la articulación constitucionalmente adecuada de la representatividad política, sino que podría ser un mecanismo que favoreciese su expresión institucional.

---

<sup>329</sup>. Dicho precepto, según la jurisprudencia constitucional, en cuanto otorgaba a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad -mediante la expulsión- el supuesto de hecho que daba lugar al cese en el cargo público, era contrario a la Constitución y, en concreto, al derecho a permanecer en el cargo público de su artículo 23.2 (STC 5/1983, fj. 4º). Para el Alto Tribunal, era la consecuencia lógica de la configuración del derecho reconocido en el artículo 23.2 como un derecho cuya titularidad exclusiva corresponde a los representantes, y no a las formaciones políticas en cuyas listas electorales han sido elegidos (SSTC 36/1990, fj. 1º; 30/1993, fj. 6º; 185/1993, fj. 5º; 81/1994, fj. 2º, entre otras muchas); sobre esta jurisprudencia, véase Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”, *ob. cit.*,..., págs. 200 y sigs.; Ricardo Luis CHUECA RODRÍGUEZ: “La irreductible dificultad de la representación política”, *ob. cit.*,..., págs. 186 y sigs.; Jorge DE ESTEBAN: *ob. cit.*,..., págs. 22 y sigs.; Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*,..., págs. 70 y sigs.; y Angel Manuel ABELLÁN: *ob. cit.*,..., págs. 201 y sigs.

Desde luego la posibilidad de articular una disposición de esta naturaleza no parece descartarla expresamente ni el propio Tribunal Constitucional.

Así, según se puede leer en sus pronunciamientos: “el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales ha de ser interpretado en el sentido de que *no comprende el supuesto de expulsión de un partido*, que no puede provocar el cese el cargo de concejal, al haber sido derogado por la Constitución el tal extremo, *único al que nos hemos referido en la presente sentencia.*” (STC 5/1983, fj. 4ºc).

“La consecuencia necesaria de todo lo expuesto ha de consistir por fuerza en el otorgamiento del amparo,...., *por haber causado baja, no por decisión propia*, sino del órgano tenido por competente en el partidos...” (SSTC 20/1983, fj. 3º, y 29/1983, fj. 4º).

“La ilegitimidad constitucional de esta conexión [entre expulsión del partido y pérdida del cargo público],...., deriva de la eficacia que se otorga a las decisiones de una asociación para romper el vínculo existente entre representantes y representados *sin que aquéllas hayan alterado voluntariamente los términos en que realizaron su oferta electoral.*” (STC 10/1983, fj. 4º) [todas las cursivas son nuestras].

Como ha dicho el profesor **Bastida Freijedo**, el legislador interpretó con excesivo despecho las sentencias sobre la materia y no aprovechó las ideas no rechazadas explícitamente en ellas para organizar la representación de una forma más vinculada a la voluntad popular<sup>330</sup>.

En esta línea argumentativa, una consideración adicional que incidiría en la

---

<sup>330</sup>. Cfr. Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)”, en **ob. cit.**,...., págs. 216 y sigs.; en particular, pág. 226.

legitimidad constitucional de la configuración del abandono voluntario del partido o del Grupo Político como causa de pérdida del escaño, la constituye la propia estructuración del sistema electoral: si la representación democrática deriva de la elección popular y jurídicamente, y por la configuración constitucional y legal de nuestro sistema electoral, los votos de los ciudadanos se otorgan a las candidaturas presentadas por los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, la condición de representante ha de conectarse a una determinada lista de candidatos en un concreto proceso electoral, con lo que tras el abandono voluntario de una formación política desaparece la conexión con la representatividad política articulada por la candidatura a la que se pertenecía, lo que puede justificar la pérdida del escaño que posibilitaba la expresión de aquella representatividad y la atribución del mismo al siguiente en la lista o al que se haya presentado como suplente al amparo de las mismas siglas políticas.

Además de esta consideración de *lege ferenda*, se incluye otra en el Acuerdo político mencionado. Así, en el **apartado tercero** se puede leer que “los partidos firmantes propiciarán las reformas reglamentarias en las Corporaciones Locales donde ostenten representación, con la finalidad de aislar a los concejales trásfugas. *Los nuevos reglamentos establecerán que los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al Grupo Mixto, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los «No inscritos» o del «Concejal Independiente», con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de «No inscritos», y actúen en la corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos*

*económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación.”*

(la cursiva es nuestra).

Esta previsión contiene diversos aspectos dignos de consideración. Respecto al supuesto de hecho, no se concreta si el “abandono” de los partidos o agrupaciones es voluntario o consecuencia de una expulsión, cuando, a nuestro juicio, el tranfugismo presupone una marcha voluntaria. Además, se alude al abandono de un partido o agrupación, supuesto que no basta por sí mismo para hablar de transfugismo en sentido jurídico-representativo si además no se produce la salida del grupo municipal. Por otra parte, paradójicamente, no se contempla la figura del concejal independiente, que sí puede ser calificado como tráfuga si se pasa a un grupo institucional diferente, pues la deslealtad susceptible de sanción es precisamente esta última.

Por lo que hace referencia a las consecuencias, la figura del representante no encuadrado en un Grupo Parlamentario no está prevista en nuestras Cortes Generales (**artículo 25.1** del Reglamento del Congreso y **30.1** del Reglamento del Senado), a diferencia de lo que sucede en otros Parlamentos; por ejemplo, en la Asamblea de la República en Portugal (**artículo 8** del Reglamento); pero su introducción no plantea problema de constitucionalidad alguno siempre que no se menoscabe sin fundamento la posibilidad de desempeñar el cargo representativo.

En esta materia existen ya algunas disposiciones en los Reglamentos de diferentes Parlamentos autonómicos, como sucede en las Cortes de Castilla-La Mancha (**artículo 25.bis**) y en la Diputación General de La Rioja (**artículo 19.2**). En esta última “los

Diputados que se separen de un Grupo Parlamentario tendrán la consideración de no adscritos. No podrán incorporarse a otro Grupo Parlamentario distinto al de origen y sólo podrán retornar a éste previo consentimiento y firma del Portavoz del mismo.”.

En otros Parlamentos autonómicos se prevé, como en el **artículo 20.3** del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que “si los Diputados Regionales así integrados en el Grupo Mixto [se refiere a los que lleguen al mismo procedentes de otros Grupos] no hubieren concurrido a las elecciones con identidad política propia, tendrán todos los derechos que este Reglamento reconoce a los Diputados, pero no así aquellos otros que el mismo adscribe a la condición de formación política con respaldo electoral.”<sup>331</sup>.

Ahora bien, los requisitos que pueden establecer las normas para el ejercicio del cargo público no pueden consistir en la desposesión total y sin limitaciones de los derechos sustantivos que le corresponden al cargo electo (pertenencia a Comisiones, cuota de palabra en los Debates, etc.), y tampoco respecto a los derechos adjetivos (participación en subvenciones o compensaciones económicas, disposición de medios materiales y técnicos

---

<sup>331</sup>. Según el *Dictamen del profesor Angel Garrorena Morales sobre propuestas de modificación del Reglamento*, “la distinción entre una y otra forma de integrarse en el Grupo Mixto no priva al diputado que llega a éste por abandono del Grupo propio de los derechos consustanciales al ejercicio de la función parlamentaria; no puede privarle de los derechos sustantivos que le corresponden (iniciativa parlamentaria, pertenencia a Comisiones, cuota de palabra en los Debates, etc.), puesto que el Reglamento se lo reconoce, y tampoco respecto a los derechos adjetivos (participación en subvenciones o compensaciones económicas, disposición de medios materiales y técnicos facilitados por la Cámara, etc.) porque éstos son inherentes a los primeros, en cuando condición inexcusable que posibilita su ejercicio”, citado por Encarnación FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO en “Crónica de la Asamblea Regional de Murcia: un año de actividad”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia, nº 1, 1989, págs. 249 y 250. Para esta autora, “la diferencia que el Reglamento establece entre los diputados del Grupo Mixto que pertenezcan a una «fuerza política con respaldo electoral» y los demás miembros de este Grupo no queda establecida en el artículo 20, sino en los diferentes preceptos que, a lo largo de todo el texto reglamentario, reconocen un trato de favor a dichas fuerzas políticas”; *ob. cit.*, pág. 250.

facilitados por la Corporación, etc) porque éstos son inherentes a los primeros, en cuando condición inexcusable que posibilita su ejercicio<sup>332</sup>.

En la línea de evitar, mediante instrumentos de índole jurídica, las distorsiones que origina el transfuguismo, se podrían trasladar a las normas que disciplinan la organización y funcionamiento de las corporaciones locales las previsiones recogidas en diferentes Reglamentos de Asambleas autonómicas, como la ya mencionada calificación de los mismos como “no adscritos”, o como la **imposibilidad de que un parlamentario pueda pasar de su Grupo Parlamentario a otro Grupo distinto al Mixto**. Así se dispone en el **artículo 26.1** del Reglamento de las Cortes Valencianas, reformado en esta materia el 30 de junio de 1994, conforme al cual “una vez producida la adscripción a un grupo parlamentario en el tiempo y la forma que se regula en los artículos anteriores, el Diputado que causare baja, tendrá que encuadrarse necesariamente, en el Grupo Mixto.”<sup>333</sup>. No

---

<sup>332</sup>. Véase el citado *Dictamen del profesor Angel Garrorena Morales sobre propuestas de modificación del Reglamento*, en **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**,..., págs. 249 y 250. A este respecto, resulta oportuno traer a colación la **STC 44/1995**, de 13 de febrero, dictada a resultas del recurso de amparo interpuesto por un diputado del Parlamento de Cataluña contra el Acuerdo de la Mesa de esa Cámara por el que se aprueba una nueva Norma Supletoria del **artículo 19** del Reglamento sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento, donde se establece que “III.1. Cuando el Grupo Mixto está formado exclusivamente por Diputados que voluntariamente no se han adscrito al grupo constituido por el partido o por la coalición electoral con que se habían presentado a las elecciones, o que voluntariamente han causado baja del grupo al que estaban adscritos, no pueden ejercer los derechos que el Reglamento del Parlamento reconoce a los grupos parlamentarios, a no ser que el Reglamento lo establezca de forma expresa.”. A continuación se relacionan en la Norma Supletoria las facultades que se otorgan al Grupo Mixto cuando está constituido exclusivamente en la forma descrita anteriormente. Véanse los comentarios a esta resolución de María Jesús LARIOS PATERNA: “El Grupo Mixto y el transfuguismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 44/1995, de 13 de febrero”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 46, 1996, págs. 239 y sigs.; y Francesc PAU I VALL: “Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (Comentario a la STC 44/1995)”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos**, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 411 y sigs.

<sup>333</sup>. En idénticos términos, **artículo 24** Reglamento del Parlamento de Andalucía; en el mismo sentido, **artículo 20.3** Reglamento de la Asamblea de Murcia; **artículo 23** Reglamento de la Asamblea de

obstante, “en cualquier momento el Diputado adscrito al Grupo Mixto podrá retornar al grupo parlamentario al que hubiere pertenecido, siempre que medie el consentimiento y firma del Síndic del mismo.” (**artículo 26.2**)<sup>334</sup>.

En algunas Cámaras parlamentarias autonómicas, como la Junta General del Principado de Asturias, se ha incluido una disposición según la cual **la portavocía del Grupo Parlamentario Mixto corresponderá exclusivamente a parlamentarios elegidos en las listas electorales de uno o varios partidos, agrupaciones o coaliciones** que, por no representar un número suficiente para constituir un grupo parlamentario propio, formen parte del Grupo Mixto, excluyendo de este cargo a los parlamentarios que a título individual se han integrado en el Grupo Mixto como consecuencia de su salida, voluntaria o como resultado de la expulsión, de otro Grupo Parlamentario<sup>335</sup>.

---

Extremadura; **artículo 22** Reglamento de las Cortes de Aragón.

<sup>334</sup>. También **artículo 24** Reglamento del Parlamento de Andalucía.

<sup>335</sup>. De acuerdo con el **artículo 29.4** del nuevo **Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias**, aprobado por el Pleno de la Cámara el día 18 de junio de 1997, “sólo podrán ser designados Portavoces del Grupo Mixto Diputados que, en el momento de la designación, pertenezcan a formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado...”; véase al respecto, Alberto ARCE JANÁRIZ: “Tránsfugas y Portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación en la Portavocía del Grupo Parlamentario Mixto preparada por el Grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 40, 1997, págs. 155 y sigs. Según el **artículo 22.2** del Reglamento de las Cortes de Aragón, “la dirección y representación política del Grupo Parlamentario Mixto corresponderá a los Diputados pertenecientes a los partidos, agrupaciones o coaliciones electorales que, por no cumplir el requisito previsto en el artículo 20.1, formen parte del Grupo Parlamentario Mixto desde el inicio de la Legislatura, salvo que no haya Diputado de esas características.”

Sobre estas cuestiones véanse, de modo más amplio, Ismael PITARCH: “El Grupo Mixto y sus alternativas”, **Corts. Anuario de Derecho Parlamentario**, nº 1, 1995, págs. 47 y sigs.; y María Jesús LARIOS PATERNA: “El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en **Revista de las Cortes Generales**, nº 36, 1995, págs. 43 y sigs.; y “El Grupo Mixto y el transfugismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 44/1995, de 13 de febrero”, **ob. cit.**,..., págs. 239 y sigs.

En este supuesto la prohibición no carece de legitimidad constitucional en la medida en que se dirige a sancionar el transfuguismo político en tanto mecanismo que desnaturaliza la expresión de la representatividad política. Al no pertenecer ya a la lista en cuya candidatura se resultó elegido, el parlamentario deja de expresar aquella representatividad, aunque conserve el mandato representativo.

En tanto el pluralismo político y el principio democrático exigen el respeto a las minorías electorales, obligan a protegerlas frente a cualquier situación: no sólo frente a la mayoría, sino también frente a minorías no electorales, surgidas *ex post facto*, cuando la legítima voluntad de no neutralizarlas por completo pueda conducir por exceso a resultados lesivos del *status* de las minorías que se enfrentaron ante el electorado y recibieron un respaldo explícito. Justamente éste fue el objetivo que alentó a estudiar en la Junta General del Principado de Asturias una fórmula que preservara la posición de las minorías electorales presentes en el Grupo Mixto de los efectos negativos que la eventual irrupción sin contrapesos de Diputados tráfugas en el Grupo pudiera ocasionar<sup>336</sup>.

Otra eventual modificación legislativa haría referencia, según el “Acuerdo” objeto de comentario, a la regulación de las **mociones de censura**, en el sentido de que no se podrían “presentar mociones de censura antes de transcurrido un año desde la toma de posesión de la presidencia de la corporación o durante el último años de mandato.”.

---

<sup>336</sup>. Así, Alberto ARCE JANÁRIZ: “Tráfugas y Portavoces en el Grupo Mixto...”, en *ob. cit.*, págs. 163 y 164.

En este sentido, el **artículo 23.6** del Reglamento del Parlamento de Canarias establece que el “el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto no podrá ser miembro de ninguna de las Agrupaciones del mismo.”. Igualmente, los parlamentarios “no adscritos” en la Diputación General de La Rioja no podrán tampoco ejercer las funciones de Portavoz (**artículo 19.2**).

Además, *“será requisito previo para los concejales que abandonen su grupo de origen, la permanencia, al menos durante un años, en otro grupo político, para que puedan suscribir durante su mandato una moción de censura.”* (la cursiva es nuestra). (apartado 6).

Entendemos que mientras la limitación temporal de la presentación de una moción de censura no tiene por qué plantear problemas de constitucionalidad, no sucede lo mismo con la exigencia de que los concejales que pretendan suscribirla hayan de pertenecer necesariamente a un determinado grupo político, lo que excluiría a los “no inscritos” o “independientes”, y, además, tengan que contar con una “antigüedad” mínima en el mismo, pues si así fuera se estaría privando al titular del cargo del ejercicio de uno de los derechos sustantivos esenciales al mismo, limitación que carece de cualquier fundamento constitucional.

Los propios partidos políticos han venido adoptando una serie de medidas dirigidas, en apariencia, a garantizar la lealtad de los representantes elegidos en las candidaturas por ellos avaladas. La eficacia jurídica de las mismas habrá que juzgarla a la luz de la defensa, o no, de la concreta representatividad articulada por la formación política y concretada en el respaldo electoral obtenido por la lista presentada.

Así, cabe hacer mención al **“contrato innominado de disposición anticipada del mandato”**, consistente en una declaración del candidato comprometiéndose a renunciar al mandato en cualquier momento a petición del propio partido, y también a la **“renuncia en blanco”**, en la que el partido subordina la designación de un candidato en su lista a la previa firma por parte del mismo de una petición de dimisión del cargo parlamentario

firmada en blanco<sup>337</sup>. Estas figuras, al menos en nuestro sistema político, vienen contempladas en los estatutos de los partidos políticos, y son asumidas en la medida en que una persona se afilia a un partido determinado, sin que se produzca después una “negociación” singular o un “contrato” concreto entre el candidato a un cargo público y la formación que lo avala.

Respecto al “**contrato innominado de disposición anticipada del mandato**”, en última instancia nos encontraríamos ante un problema relativo a la disponibilidad o no del contenido de un derecho fundamental, en este caso el de ejercer un cargo público representativo, y la respuesta debe ser, en la medida en que los derechos fundamentales son por definición intransmisibles e indisponibles por su titular, la nulidad de cualquier compromiso o negocio jurídico que tenga por objeto el contenido del derecho fundamental<sup>338</sup>.

La titularidad del cargo público representativo corresponde a los ciudadanos elegidos para ello por sufragio universal en elecciones libres y periódicas, y no puede el ciudadano que ha resultado designado como representante disponer jurídicamente de su cargo en favor de un partido político o de cualquier otra entidad, por más que ésta hubiera avalado y aun sufragado su candidatura. Admitir otra posibilidad sería tanto como aceptar

---

<sup>337</sup>. Sobre el significado de la “renuncia en blanco”, así como sobre su origen histórico, más remoto de lo que podría pensarse inicialmente, véanse, en nuestra doctrina, Pedro DE VEGA: “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 44, 1985, págs. 40 y sigs.; con más amplitud trata este autor los problemas derivados de la existencia del artículo 67 en el análisis dedicado a este precepto en los *Comentarios a las Leyes Políticas*, Edersa, Madrid, Tomo VI, págs. 79 y sigs.; también sobre esta cuestión, Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*,..., págs. 266 y sigs.

<sup>338</sup>. Sobre la indisponibilidad de los derechos fundamentales, véase Albert BLECKMANN: “Probleme des Grundrechtsverzichts”, en *Juristen Zeitung*, Heft 2, 1988, págs. 57 y sigs.

la efectiva patrimonialización del cargo representativo, cuyo rechazo es lo que justifica precisamente la represión jurídica del transfuguismo político.

Por este motivo, el eventual contrato celebrado entre quien aspira a ocupar un cargo representativo y quienes lo promueven para tal función es un contrato nulo y sin posibilidad de ser esgrimido jurídicamente para desplegar los efectos pactados en el mismo. Cuestión distinta, y a la que nos referiremos a continuación, es que quien está ocupando el cargo representativo pueda dejar de ejercer dicho cargo, lo que conllevará, de acuerdo con lo previsto en nuestra legislación electoral, que su puesto sea ocupado por quien aparecía como siguiente candidato en la lista presentada a las elecciones. Es diferente, y con consecuencias jurídicas totalmente dispares, decidir no continuar ejerciendo el cargo representativo, no ejercer en definitiva por más tiempo un derecho cuyo contenido está limitado temporalmente al transcurso de la legislatura, que transmitir ese derecho a otra persona o dejarlo a disposición de la entidad que respalda una determinada candidatura.

La llamada “**rotación parlamentaria**” no ha estado presente en nuestra vida parlamentaria, aunque sí en ciertos casos en el ámbito local, y ha tenido cierta relevancia, especialmente durante la década de los ochenta, en el parlamentarismo alemán e italiano.

De acuerdo con este principio, los candidatos electorales de ciertas formaciones políticas autoproclamadas “alternativas” -los Verdes en Alemania y el Partido Radical en Italia- asumían el compromiso de desempeñar sus funciones durante un tiempo máximo de dos años, transcurrido el cual debían abandonar su escaño para que fuese ocupado por

el siguiente candidato de la lista electoral<sup>339</sup>.

Este compromiso pretendía ser una concreción del principio de la “democracia de base” y significaba, según sus promotores, que el grupo parlamentario debía considerarse compuesto, además de por los diputados efectivamente elegidos, también por los demás integrantes de la lista, asociados a los primeros mediante una comunidad de trabajo<sup>340</sup>.

Esta práctica, hoy en desuso o reconducida a una rotación cuatrienal coincidente con la duración de la legislatura, originó arduas discusiones acerca de la validez de la renuncia al cargo ejercida simultáneamente por varios integrantes del mismo grupo parlamentario, como consecuencia de su adhesión al compromiso programático asumido por su formación política con los electores.

En Italia, las dimisiones fueron sucesivamente rechazadas por la Cámara de Diputados por considerarlas producto de un pacto, contrario a la Constitución, entre candidatos y electores, y porque únicamente podía ser aceptada una renuncia motivada por razones personales<sup>341</sup>.

En la República Federal de Alemania, resultó especialmente significativo el conflicto resuelto mediante sentencia de 5 de junio de 1985<sup>342</sup> por el Tribunal

---

<sup>339</sup>. Véase sobre esta cuestión, Wolfgang DEHNE: *»Rotation« und Verfassungsrecht*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1989, pág. 30, y Georg KÖNIG: *Die Verfassungsbindung der politischen Parteien*, Verlag Duncker & Humblot, Berlin, 1993.

<sup>340</sup>. Véase Nicolò ZANON: *Il libero mandato parlamentare*,..., págs 172 y sigs.

<sup>341</sup>. Véase Nicolò ZANON: *ob. cit.*, págs. 175 y 176. Para Aldo BOZZI, estas dimisiones han de ser consideradas nulas por ilicitud de la causa (artículo 1341 del Código Civil italiano), con lo que la Cámara está legitimada para negarles eficacia; cfr. su *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 1981 (Sexta edición); págs. 117 y 125.

<sup>342</sup>. Cfr. *Neue Juristischen Wochenschrift*, 1985, págs. 2319 y sigs.

Constitucional del *Land* de Baja Sajonia, promovido por cinco diputados del Grupo Verde cuya renuncia al cargo representativo fue rechazada por el Parlamento del Estado, órgano competente para decidir esta cuestión. El Tribunal Constitucional revocó la decisión del Parlamento, y consideró válida la renuncia efectuada voluntariamente y con el fin de que se produjera la rotación, puesto que no se causaba una perturbación que afectase de modo relevante al normal funcionamiento de la Cámara. La “rotación” es válida, pero no como manifestación libre e incondicionada de la titularidad individual del mandato, sino sólo en la medida en que respete la capacidad operativa de la institución representativa<sup>343</sup>.

Este principio, siempre y cuando sea asumido voluntariamente por el candidato y ejercitado con libertad no contradice, al menos en nuestro ordenamiento, ningún precepto constitucional, pues no es más que la concreción de “una declaración de voluntad por la cual el titular de un derecho subjetivo hace dejación del mismo y lo abandona, negocio jurídico unilateral, no recepticio, sea cualquiera el motivo que lo impulsara y, por ello, carente de destinatario.” (STC 81/1994, fj. 2º; ATC 7/1984, fj. 6º)<sup>344</sup>.

Cuestión distinta, y por tanto rechazable desde la óptica constitucional como hemos visto anteriormente a propósito de la indisponibilidad de los derechos fundamentales, es que sea el grupo o, en su caso, el partido político, quienes pretendan que se produzca la rotación, en contra de la voluntad de quien haya de ser sustituido, intentando hacer valer

---

<sup>343</sup>. Véase al respecto el estudio de Dian SCHEFOLD: “Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania”, *Giurisprudenza costituzionale*, nº 2, 1987, págs. 376 y sigs.

<sup>344</sup>. Véase también sobre la eficacia de la renuncia al cargo representativo la STS de 28 de diciembre de 1994; en el ámbito doctrinal, José María MORALES ARROYO: “La renuncia como medio para finalizar el mandato parlamentario”, en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*,..., págs. 277 y sigs.

jurídicamente lo que no es más que un compromiso político.

Tampoco sería constitucionalmente admisible la imposición de la rotación a través de una disposición legal, puesto que tanto el mandato de los Diputados como el de los Senadores “termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara” (**artículos 68.4 y 69.6** de la Constitución).

Fuera de estos casos, la rotación es perfectamente posible como derivación del derecho del representante a **renunciar** voluntariamente a su cargo, sin que desvirtúe su eficacia el hecho, indudablemente significativo desde un punto de vista político, de que se presenten varias renunciaciones simultáneas, pues desde la perspectiva jurídico-constitucional no son sino un agregado de dimisiones individuales. “La renuncia es un acto libre, plenamente voluntario y formalmente realizado en ejercicio de sus derechos constitucionales.” (**STC 185/1993**, fj. 5º)<sup>345</sup>. “Funciona, pues, con pleno automatismo, si es clara, precisa y terminante, incondicionada... El efecto de tal declaración, la pérdida del cargo, se produce por la sola circunstancia de su exteriorización por escrito y su entrega, únicos requisitos exigidos legalmente. Lo dicho significa lisa y llanamente que, una vez perfeccionada así, la renuncia es irrevocable” (**STC 81/1984**, fj. 2º).

Por otra parte, si la renuncia es jurídicamente válida por ser expresión de la voluntad del representante, parece coherente con la configuración constitucional y legal de nuestro sistema de provisión de cargos públicos representativos que la vacante, en los supuestos de que se trate del integrante de una candidatura articulada en forma de lista, sea

---

<sup>345</sup>. En el mismo sentido, por ejemplo, las **SSTC 60/1982**, de 11 de octubre, fj. 3º y **214/1998**, de 11 de noviembre, fj. 2º.

ocupada por el siguiente en esa lista, que ha recibido los votos en virtud de los cuales ha resultado elegido el renunciante. Todo ello es la consecuencia lógica de la atribución de significado jurídico a la adscripción política de los representantes y de la necesidad de posibilitar la expresión de una determinada representatividad política.

En cualquier caso, la virtualidad del control de los partidos respecto del desempeño de los cargos representativos que lleven a cabo sus integrantes se desarrolla con verdadera eficacia a través de la disciplina interna en el seno de la organización y la amenaza, más o menos latente, de la exclusión de la vida política para aquel que pretenda desenvolverse al margen de las directrices del partido. Quien se margine del sistema de partidos quedará excluido del sistema político y, por tanto, del ejercicio futuro de las funciones representativas.

En esta misma línea, y con idénticas consecuencias, es en la que hay que incluir los compromisos de índole meramente política contenidos en el **“Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales”**; en particular, la obligación de “rechazar y no admitir en su grupo político a un concejal integrado en la candidatura de otra formación, mientras mantenga el cargo conseguido en su partido original.”; el compromiso de no utilizar “tránsfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos, y desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario.” (punto 2º del Acuerdo).

También “los partidos políticos que suscriben los Acuerdos se comprometen a,

mediante la aplicación de sus propios Estatutos, expulsar de la organización al concejal tráfuga. Si las normas estatutarias no contemplasen este supuesto, los partidos políticos firmantes se comprometen, asimismo, a modificar dichas normas en un plazo superior de seis meses a partir de la firma de este acuerdo o cuando lleven a cabo un proceso de reforma de sus Estatutos o reglamentos disciplinarios.” (punto 5°).

Ahora bien, resulta cuando menos sospechosa alguna de las declaraciones contenidas en el **Acuerdo** objeto de comentario, en especial cuando se declara el rechazo del transfuguismo en tanto práctica que debilita “los mecanismos establecidos para reforzar la estabilidad gubernamental”, o cuando se alude a la necesidad de “regular el supuesto de titularidad del cargo cuando el representante electo abandone voluntariamente el partido político”. Se podría pensar que lo que preocupa a los firmantes no es, en realidad, asegurar la expresión de la representatividad política, sino estabilizar el control de las instituciones de poder mediante el aseguramiento de una estricta disciplina de partido, de forma tal que las medidas dirigidas contra la patrimonialización del cargo por los representantes no conducirían más que a la sustitución de estos últimos por los propios partidos. No cambiaría la concepción dominical del cargo representativo sino su mera titularidad.

***§ 15. El creciente protagonismo de los partidos en la vida de las Cámaras y el correlativo declive del papel de los parlamentarios.***

Durante el desarrollo de los debates previos a la adopción de una decisión parlamentaria y en las votaciones necesarias para llevarla a cabo, los Grupos Parlamentarios, como consecuencia de las atribuciones conferidas por los Reglamentos de

las Cámaras, ostentan una posición de primacía, en detrimento del abanico de facultades que pueden desarrollar los parlamentarios individualmente considerados.

Esta posición de los Grupos es consecuente con la organización grupocrática del trabajo parlamentario, que a su vez responde a la necesidad de garantizar la expresión de la representatividad política encarnada en las listas electorales que han recibido la confianza del cuerpo electoral. Ahora bien, la lógica misma de la expresión de la representatividad constituye un límite a la asunción de facultades por parte de los Grupos Parlamentarios, y es esa misma lógica la que ha de operar en ciertos casos para garantizar que las facultades del parlamentario individualmente considerado no se vacíen de contenido en aras al favorecimiento de una acción de los Grupos no amparada por la función representativa que justifica su presencia e importancia. Lo comentado a propósito de la vigencia de la prohibición de mandato imperativo encuentra aquí su aplicación más significativa.

El mantenimiento de ciertas facultades propias del parlamentario y que éste ha de poder desempeñar con suficiente libertad, contribuye a armonizar la realización de las importantes tareas a las que están llamados los Grupos, que exigen un fuerte grado de cohesión y disciplina en su funcionamiento, con la garantía del pluralismo y de un mínimo de democracia interna en el seno de dichas entidades.

La cuestión estriba en que a través de los Grupos se canaliza la impronta de los partidos, lo que conduce no sólo al lógico protagonismo, desde un punto de vista democrático, de los propios partidos, sino también a constreñir las facultades de los parlamentarios.

El protagonismo de los Grupos debe corresponderse con la función de racionalización de la actividad parlamentaria basada en la representatividad que cada uno de ellos porta. En atención a esta representatividad se atribuyen a los Grupos unas determinadas potestades.

Así, de acuerdo con lo que dispone el Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>346</sup>, únicamente los Grupos Parlamentarios están habilitados para responder a las alusiones realizadas en el transcurso de un debate y que afecten a la dignidad o decoro del propio Grupo (**artículo 71.3**), fijar la posición del Grupo en los debates de totalidad (**artículo 74.2**), solicitar a la Presidencia el cierre de una discusión (**artículo 76**), explicar el voto emitido o el cambio de sentido del mismo (**artículo 89.1 y 3**), intervenir en el debate del Pleno sobre la propuesta de medida disciplinaria consistente en la suspensión temporal de la condición de diputado (**artículo 101.2**), intervenir en la sesión de investidura del candidato a Presidente del Gobierno (**artículo 171.3, 4 y 5**), intervenir en el debate de las mociones de censura (**artículo 177.2**), intervenir en los debates de interpelaciones al Gobierno (**artículo 183.2**), intervenir en los debates de las proposiciones no de ley (**artículo 195.1**), participar en los debates sobre comunicaciones del Gobierno (**artículo 196.1**), en el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno (**artículo 198.2**) y sobre los informes que, por disposición constitucional o legal, deban remitirse al Congreso de los Diputados (**artículo 201**). Finalmente, corresponde a los Grupos intervenir en el debate suscitado por la exposición oral que el Defensor del Pueblo haga de su informe anual o de un informe extraordinario (**artículo 200.1**)

En relación al procedimiento legislativo, el escrito de enmiendas deberá llevar la

---

<sup>346</sup>. Se seguirá aquí, en esencia, la sistematización realizada por Alejandro SAIZ ARNÁIZ en su estudio **Los grupos parlamentarios**,..., págs. 280 y sigs.

firma del portavoz del Grupo al que pertenezca el diputado o de la persona que sustituya a aquel (**artículo 110.1**)<sup>347</sup>, que sólo los Grupos Parlamentarios pueden presentar enmiendas a la totalidad a los proyectos y proposiciones de ley (**artículos 110.3 y 126.5**), admitir, para su debate en el Pleno, enmiendas de transacción (**artículo 113.2.3º**), solicitar que un Real Decreto-Ley convalidado se tramite como proyecto de ley (**artículo 151.4**), presentar mociones consecuencia de una interpelación (**artículo 184.2**), presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara (**artículo 193**) y enmiendas a las proposiciones no de ley (**artículo 194.2**)<sup>348</sup>.

De la lectura de los preceptos citados se puede concluir que la primacía que los mismos otorgan al Grupo Parlamentario es coherente y respetuosa, en general, con la función que constitucionalmente están llamados a desempeñar. No obstante, se ajusta más a esta función, y a la propia de los parlamentarios considerados como sujetos dotados de ciertos derechos mínimos en atención a su condición representativa, el Reglamento del Senado en la medida en que no requiere que una facultad atribuida a los parlamentarios, la de presentar enmiendas al articulado, sea controlada en su ejercicio por el Portavoz del

---

<sup>347</sup>. De acuerdo con el **artículo 18.b)** del Reglamento del Grupo Parlamentario Socialista corresponde a cada Comité Director “autorizar cualquier iniciativa parlamentaria propuesta por uno o más parlamentarios del Grupo.” En el Grupo Parlamentario Popular corresponde al Portavoz: “la autorización y conformidad, previa a su presentación, de todo tipo de iniciativa parlamentaria que formule el Grupo colectivamente o cualquiera de sus miembros.” (**artículo 19.c**). De igual modo, en el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, “el o la Portavoz conocerá y refrendará las iniciativas parlamentarias del Grupo Parlamentario precisadas de tal requisito y, en todo caso, conocerá de aquellas que ejerciten los miembros del Grupo aún en el caso de no necesitarse su visto bueno.” (**artículo 9**).

<sup>348</sup>. El Reglamento del Senado reproduce, sustancialmente, las prerrogativas que el del Congreso atribuye a los Grupos Parlamentarios, aunque hay que hacer mención a alguna significativa excepción: las enmiendas o propuestas de veto realizadas por los senadores no requieren la firma del portavoz del Grupo Parlamentario (**artículo 107**) y la presentación de interpelaciones al Gobierno y de mociones derivadas de las mismas corresponde únicamente a los senadores (**artículos 170.1 y 173.2**).

Grupo al que pertenecen a través de la firma de este último, exigencia que, aunque sólo sea a efectos de conocimiento, se ha convertido en el Congreso de los Diputados, como consecuencia de lo dispuesto en el **artículo 110**, en un requisito cuyo incumplimiento impide que las eventuales enmiendas del parlamentario puedan ser discutidas en la Comisión correspondiente<sup>349</sup>. Esta exigencia contradice el libre ejercicio de las funciones representativas y la eventual práctica interna en el seno del Grupo es contraria al **artículo 67.2** de nuestra Constitución.

La primacía de los partidos en la vida de las instituciones representativas se ha consolidado gracias a la utilización de dos poderosos instrumentos de influencia sobre los parlamentarios, a través de los cuales se articula una férrea disciplina, sobre cuya virtualidad jurídica a propósito del ejercicio de las funciones representativas se puede discutir, pero que asegura una inequívoca eficacia práctica. Nos referimos a los estatutos de los partidos y a los de los Grupos Parlamentarios, disposiciones que, obviamente, no se imponen jurídicamente a las normas constitucionales y legales que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras, pero que desde luego aseguran la subordinación de los parlamentarios en el cumplimiento de las instrucciones emanadas del partido, bien de forma directa o por la mediación que constituye el Grupo Parlamentario, que a estos efectos desempeña el papel de auténtico “caballo de Troya” del partido en las filas de sus parlamentarios.

---

<sup>349</sup>. Véase al respecto el estudio de Ana María REDONDO GARCÍA: “La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas...**, págs. 379 y sigs.

Respecto a los estatutos de los partidos, cabe recordar, a título de ejemplificación las siguientes previsiones, ya estudiadas con anterioridad:

De acuerdo con los **Estatutos del PSOE**, “en todos los casos, los miembros del Grupo Parlamentario Federal están sujetos a la unidad de actuación y disciplina de voto. Si no la respetasen, el Grupo Parlamentario y la Comisión Ejecutiva Federal podrían denunciar su conducta al Comité Federal. *Si la actuación originada por el miembro del Grupo se estimase grave por el Comité Federal, éste tendría facultadas para proceder a darle de baja en el Grupo Parlamentario, procediendo a incoar el correspondiente expediente, que será tramitado por la Comisión Federal de Garantías para que dicte las resoluciones a adoptar.*” (**artículo 79**).

Según lo previsto en los **Estatutos del Partido Popular**, constituye una infracción grave “*actuar en el ejercicio de los cargos públicos en forma contraria a los principios y programas del Partido o las instrucciones que emanen de sus órganos de gobierno*” (**artículo 9.1.h**) [las cursivas son nuestras].

Los Reglamentos internos de Grupos Parlamentarios disciplinan con detalle la actuación de sus integrantes en los trabajos parlamentarios y, lo que resulta más llamativo, consolidan el papel de instancias supremas de los órganos de gobierno del partido respecto a los propios del Grupo, cuyos asuntos se registrarán, en última instancia, según las directrices emanadas del partido. Parece que esta subordinación jerárquica se extiende a la relación entre los estatutos del Grupo y los del partido, siendo estos últimos la fuente suprema de orientación de la conducta del Grupo Parlamentario.

Así, el **Reglamento del Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes Generales** dispone que “*se distribuirán a los parlamentarios los documentos que fijen la*

*posición política del Partido” (artículo 16). “El Pleno del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y del Senado entenderá de cuantas cuestiones puedan plantearse en la actividad parlamentaria. Asimismo, y a propuesta del Comité Director o de cualquiera de los miembros del Grupo, decidirá sobre aquellas en las que deban pronunciarse las Cámaras salvo que el Comité Federal o la Comisión Ejecutiva Federal hayan manifestado con anticipación una determinada directriz.” (artículo 17).*

En el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, “el Pleno del Grupo Parlamentario al inicio de cada legislatura fijará y aprobará las líneas estratégicas del trabajo parlamentario *para su ratificación por las direcciones de Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya.*” (artículo 12). “*La Presidencia Federal de Izquierda Unida y la Comissió Permanent de Iniciativa per Catalunya conocerán en todo momento de la programación y balance del Grupo Parlamentario y velarán por su adecuación a la estrategia política de ambas formaciones.*” (artículo 13.3). *En caso de desacuerdo político grave sobre las iniciativas parlamentarias se resolverá el tema entre las direcciones de Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya” (artículo 9)* [las cursivas son nuestras].

Además, existen otras previsiones, en este caso en el seno de los Reglamentos parlamentarios, que facilitan a los Grupos el establecimiento de una auténtica “disciplina de voto”. Es el caso de los distintos procedimientos de emisión del voto, que, salvo en el supuesto de la votación secreta, permiten conocer el sentido del voto de cada parlamentario, con la consiguiente adopción de medidas disciplinarias si no se ha votado de acuerdo con las directrices establecidas por el Grupo; sanciones que se explicitan en los Reglamentos internos de los Grupos.

Así, el **Reglamento Interno del Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes**

**Generales** dispone que “los componentes que “formen parte de una Comisión o Ponencia decidirán el sentido de su actuación, siguiendo las directrices generales del Comité Permanente y consultando al mismo, si hubiera discrepancias graves.” (**artículo 6**); “... *el Comité Director podrá sancionar la emisión del voto contrario a la orientación acordada por el Grupo, cuando ésta se haya realizado de forma voluntaria y haya sido manifestada explícitamente, sin perjuicio del mecanismo disciplinario previsto en los Estatutos Federales del PSOE.* El Pleno del Grupo Parlamentario podrá excepcionalmente acordar la libertad de voto por razones de conciencia, una vez oídas las razones del parlamentario o parlamentarios solicitantes.” (**artículo 34**).

El **Grupo Parlamentario Popular** incorpora a sus Estatutos Internos un detallado cuadro de sanciones por «asuntos no votados»: Multa de 5.000 pesetas por asunto no votado. Multa de 10.000 pesetas por asunto no votado que sea iniciativa del Grupo Popular. Multa de 20.000 pesetas por asunto no votado calificado previamente como importante por el Consejo de Dirección del Grupo. Multa de 40.000 pesetas por asunto no votado calificado previamente como muy importante por el Consejo de Dirección del Grupo.

En el **Grupo Parlamentario de Izquierda Unida**, “el Grupo elabora y aprueba la estrategia parlamentaria, aplica y desarrolla los programas electorales, y organiza la actuación de sus miembros.” (**artículo 2**). “El Portavoz o la Portavoz... señala el sentido del voto.” (**artículo 9**).

Todo este arsenal de medidas disciplinarias en favor del Grupo y, en definitiva, del partido, sólo se puede ver contrarrestado, como ya hemos visto, desde una perspectiva estrictamente jurídica mediante el ejercicio libre del voto por parte del parlamentario y la

utilización de las oportunas acciones procesales, a través de la alegación de la garantía derivada de la prohibición establecida en el **artículo 67.2** en relación con el **artículo 23.2** y, a propósito del carácter personal e indelegable del voto de los parlamentarios integrantes de las Cortes Generales, con el **artículo 79.3** de la Constitución.

**§ 16. Racionalización e irracionalidad de los instrumentos de control parlamentario como consecuencia del sistema de partidos.**

Las modificaciones ocasionadas en la práctica parlamentaria por el sistema de partidos han transformado profundamente el significado originario de los mecanismos propios de la función de control encomendada a las Cámaras legislativas<sup>350</sup>. Las causas de estas modificaciones tienen una naturaleza sustancial y se desprenden de la estrecha conexión que se ha producido, mediante la intervención de las fuerzas políticas mayoritarias, organizadas en uno o varios partidos políticos, entre el Parlamento y el Gobierno, y la contraposición entre la mayoría y la minoría que caracteriza la nueva dinámica de las Cámaras representativas<sup>351</sup>.

En la actualidad resulta absurdo pensar en una rígida división entre Parlamento y Gobierno, puesto que el partido o partidos políticos que encarnan la mayoría tienen en sus manos tanto el Gobierno como la mayoría parlamentaria, con lo que resulta sumamente difícil, por no decir contradictorio, desempeñar simultáneamente la función de vigilante

---

<sup>350</sup>. Para una perspectiva histórica del control parlamentario del Gobierno en España, véase Joaquín VARELA SUANZES: "El control parlamentario del Gobierno en la historia constitucional española", en **El Parlamento a debate**,..., págs. 59 y sigs.

<sup>351</sup>. Véase Enzo CHELI: **Atto politico e funzione d'indirizzo politico**, Giuffrè, Milán, 1961, pág. 145. De la contraposición entre mayoría y minoría, entre Gobierno y oposición, ya hablaba Carl SCHMITT en su **Verfassungslehre**, en 1928; véase la edición de Duncker & Humblot, Berlín, 1989, págs. 325 y sigs.

y vigilado<sup>352</sup>. Como afirma **Gerhard Leibholz**, parece desleal y poco elegante censurar públicamente a un Gobierno reclutado de las propias filas<sup>353</sup>.

Como consecuencia de este nuevo orden de cosas, la tarea de controlar la acción del Gobierno y, por extensión, de la mayoría parlamentaria, ha de corresponder a las formaciones minoritarias presentes en el Parlamento<sup>354</sup>. Es la consecuencia correlativa al principio de que las decisiones en sede parlamentaria son expresión de la voluntad de la mayoría

Con este fin deben articularse las garantías necesarias para que esta función pueda llevarse a cabo sin que la mayoría tenga la posibilidad de obstaculizarla de manera tal que se desnaturalice esta labor. Por este motivo, determinadas decisiones que se atribuyen a las Cámaras parlamentarias, por ejemplo la creación de una comisión de investigación, no debieran adoptarse de acuerdo con el principio de mayoría, pues no es esa una función que asume el Parlamento como órgano del Estado, sino como un ámbito que debe posibilitar, además de la expresión de la voluntad política de la mayoría reflejo de la decisión gubernamental, la difusión de la crítica a esa orientación por parte de las otras opciones

---

<sup>352</sup>. Véase, en este sentido, Lelio BASSO: *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1967, pág. 122.

<sup>353</sup>. “Die Kontrollfunktion des Parlaments”, en *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, ..., pág. 299.

<sup>354</sup>. Sobre la presencia de la minoría y la oposición en los sistemas parlamentarios, véase, en nuestra doctrina, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; previamente, y centrándose en nuestro modelo, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España*,...; sobre las minorías en los órganos rectores y de funcionamiento de las Cámaras parlamentarias véase, ampliamente, el estudio de Ángel José SÁNCHEZ NAVARRO: *Las minorías en la estructura parlamentaria*,..., en especial, las págs. 133 y sigs.; de este mismo autor, y en relación con los instrumentos de control, véase *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 112 y sigs.

políticas presentes en la sociedad y que legítimamente pretenden convertirse en mayorías de gobierno.

Como ha afirmado el profesor **Rubio Llorente**, la jerarquía entre las distintas voluntades, entre los diversos grupos con presencia parlamentaria, no existe cuando no se trata de expresar una voluntad, sino de debatir y, más lejos aún, esa jerarquía se invierte cuando la función a desempeñar corresponde sobre todo, no a la mayoría, sino a la minoría. Y esto es lo que sucede muy especialmente con la función de control<sup>355</sup>.

Si nos atenemos a las normas que disciplinan la actividad de las Cámaras representativas, podemos anticipar que los mecanismos de control parlamentario se han convertido, desde la perspectiva de la mayoría, en instrumentos que ésta utiliza para respaldar la orientación política gubernamental, fiscalizando el control que a su vez pretenda realizar la minoría, y, desde la perspectiva de esta minoría, en instrumentos de denuncia ante la opinión pública de las consecuencias de esa orientación, con el objetivo de que dicha opinión pública y, en particular, el cuerpo electoral, opte por una nueva orientación política -la ofrecida por la oposición minoritaria- en los próximos comicios electorales<sup>356</sup>, al tiempo que hace efectiva respecto al Gobierno la denominada, en palabras

---

<sup>355</sup>. Véase “El control parlamentario”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., pág. 257. Ya Max WEBER se refería a la necesidad de configurar el derecho de control “ineludiblemente como derecho de la minoría”,... “con vistas a oponer a todo posible «apaño de la mayoría» en el Parlamento y a los peligros ya conocidos que eso lleva consigo el contrapeso de la publicidad...”, véase su “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos (1918)”, en **Escritos políticos** (edición de Joaquín Abellán), Alianza, Madrid, 1991, pág. 184.

<sup>356</sup>. Se ha dicho que el parámetro para enjuiciar la acción gubernamental no es el programa del gobierno sino el de la oposición; nos encontramos, en el caso del control parlamentario, ante “la pretensión de imponer un parámetro alternativo o de sustitución”; véase Francisco Javier GARCÍA ROCA: “El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)”, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 42, 1995, pág. 172.; sobre el papel de la minoría parlamentaria en el ejercicio de la función de control véase Luis LÓPEZ GUERRA: “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, en **Anuario de Derecho Constitucional y**

de **Giuseppe Ugo Rescigno**, «responsabilidad política difusa»<sup>357</sup>.

En definitiva, los institutos que constituyen el llamado control parlamentario del Gobierno, lejos de buscar el sometimiento del Gobierno a la voluntad de las Cámaras parlamentarias, se han convertido tanto en mecanismos de defensa, parlamentaria y política, de un determinado “indirizzo político”, como en instrumentos destinados a preparar la formación de un *indirizzo* diferente, expresión de una nueva mayoría parlamentaria<sup>358</sup>.

Es necesario entonces diferenciar las instituciones que deben orientarse al favorecimiento de la gobernabilidad del Estado de aquéllas cuyo objetivo consiste en manifestar ante la opinión pública las deficiencias de la dirección política que se está llevando a cabo y las eventuales alternativas a la misma. Las primeras hasta ahora han venido incluyéndose dentro del denominado “control extraordinario del Gobierno”, y en ellas la racionalización de la práctica parlamentaria y, en última instancia, de la forma de gobierno, exigen la búsqueda de la preeminencia de las formaciones políticas mayoritarias para favorecer la gobernabilidad del Estado. Las segundas, incluidas dentro de la categoría del “control ordinario del Gobierno”, obedecen a una racionalidad diferente y por ello es necesario configurar el control parlamentario de tal forma que no tengan las mismas opciones los Grupos que conforman la mayoría y la minoría, sino de manera que la minoría

---

**Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 8, 1996, págs. 81 y sigs.

<sup>357</sup>. Véase su **Corso di diritto pubblico** (seconda edizione), Zanichelli, Bologna, 1989, pág. 449.

<sup>358</sup>. Giuseppe DE VERGOTTINI alude, respecto a la tarea desempeñada por la oposición, a la función de «indirizzo negativo» respecto al mayoritario, o bien a la de «indirizzo alternativo»; véase su estudio sobre la “Opposizione parlamentare” en la **Enciclopedia del Diritto**,..., vol. XXX, págs. 532 y sigs.

cuenta con instituciones específicas que le permitan cumplir eficazmente su papel de fiscalización y denuncia de la actuación política gubernamental.

Por lo que respecta a los denominados instrumentos de “*control extraordinario del Gobierno*” (moción de censura, cuestión de confianza), su articulación jurídico-constitucional no responde a la que es tradicionalmente característica del control parlamentario del Gobierno, sino a una racionalidad diferente, que justifica el tratamiento que se les ha otorgado.

En primer lugar, por lo que se refiere a la **moción de censura**, la inoperancia de esta institución como instrumento de control parlamentario y de exigencia de responsabilidad política al Gobierno se advierte claramente en la práctica política italiana, donde, a pesar de la precariedad de las mayorías de gobierno, ninguna de las mociones propuestas ha prosperado. La caída de los gobiernos se ha producido por conflictos internos entre las formaciones políticas que integraban el gabinete, lo que demuestra que el núcleo efectivo del poder de control se ha trasladado desde el Parlamento a los partidos políticos. De esta manera, no sólo no funciona como mecanismo de control parlamentario de la actuación del Gobierno, sino que es más bien un instrumento que contribuye a dotar de estabilidad a la mayoría gobernante, que sigue siéndolo luego de proceder a un reajuste de sus fuerzas y a una remodelación del equipo de gobierno.

En la Constitución española, que ha tomado como modelo para la configuración de

la moción de censura, no a la Constitución italiana, sino a la Ley Fundamental de Bonn<sup>359</sup>, la posibilidad de que una moción de censura prospere es muy escasa, dada la exigencia de que la misma cuente con el apoyo de la mayoría absoluta de los componentes del Congreso de los Diputados (**artículo 113.1**)<sup>360</sup>.

La función de dotar de estabilidad al Gobierno está sin duda presente cuando se configura una moción de censura de tipo “constructivo”, ya que se trata de evitar que puedan derribar al Gobierno formaciones políticas minoritarias, que carecen de la cohesión suficiente para convertirse en auténtica alternativa; aunque, en última instancia, la estabilidad gubernamental depende de la correlación de fuerzas políticas y de los intereses de los diferentes partidos, pues puede ser suficiente con que una de las formaciones políticas que integran una coalición de gobierno pacte con el principal partido de la oposición para que se produzca el cambio de gobierno. Esto es lo que sucedió en la República Federal de Alemania en 1982 cuando el Partido Liberal (FDP) rompió la coalición que mantenía con el Partido Socialdemócrata (SPD) y pactó la formación de una nueva mayoría con la coalición democristiana CDU-CSU<sup>361</sup>.

---

<sup>359</sup>. El **artículo 67** de la Ley Fundamental de Bonn dispone que “el Bundestag solo podrá manifestar su voto de desconfianza al Canciller Federal en la medida en que elija, por la mayoría de sus miembros, a un sucesor y solicite del Presidente Federal la destitución del Canciller. El Presidente Federal debe efectuar la destitución y nombrar al elegido. Entre la moción y la votación debe mediar un plazo de cuarenta y ocho horas.”. Sobre este precepto véase el estudio de Roman HERZOG en los **Kommentar** a la “Grundgesetz” dirigidos por Theodor MAUNZ y Günter DÜRIG, ..., vol. III.

<sup>360</sup>. Para un estudio comparado de los instrumentos de control parlamentario véase, en nuestra doctrina, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado”, en **El Parlamento a debate**,..., págs. 93 y sigs.

<sup>361</sup>. En la negociación entre el CDU-CSU y el FDP se acordó un programa económico de transición, se designó a Helmut Kohl como candidato a Canciller, se fijó el reparto de ministerios entre los dos Grupos y, en fin, se acordó que las elecciones anticipadas no fueran demasiado inmediatas al cambio de Gobierno para permitir la recuperación de la imagen de los liberales frente a la opinión pública. La moción de censura fue apoyada por 256 votos contra 235, produciéndose como resultado el cambio de Gobierno; véase al

Ahora bien, la moción de censura también puede ser utilizada por la oposición aun sabiendo que, al carecer de los votos exigidos, no puede prosperar. En este caso, lo que se pretende por los promotores de la moción es suscitar un debate político entre el Presidente del Gobierno y el candidato alternativo, con el objetivo último de preparar el camino para la formación de un nuevo “indirizzo politico”, de un nuevo programa de gobierno y un líder político que lo pueda llevar a cabo, que se presenta ante la opinión pública, en realidad ante el cuerpo electoral, con el objetivo de granjearse su favor en las próximas elecciones; aunque el efecto último puede ser justamente el contrario, de tal modo que el censor se convierta, ante la opinión pública, en censurado y resulte, en definitiva, reforzada la orientación política gobernante<sup>362</sup>.

En segundo lugar, es necesario referirse a la **cuestión de confianza**. De acuerdo

---

respecto el trabajo de Manuel SÁNCHEZ DE DIOS: **La moción de censura (un estudio comparado)**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, págs. 259 y sigs. También han de mencionarse en nuestra doctrina los trabajos sobre esta cuestión de Eduardo VÍRGALA FORURIA: “La responsabilidad política del Gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 21, 1987, págs. 99 y sigs, y **La moción de censura en la Constitución de 1978**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; en particular, las págs. 113 y sigs.

<sup>362</sup>. Ejemplos prácticos y harto significativos, y con efectos radicalmente contrarios, de esta utilización del instituto de la moción de censura lo constituyen los dos casos que hasta la fecha ha habido en nuestra reciente historia político-constitucional: la moción de censura presentada por el Partido Socialista Obrero Español, con Felipe González Márquez como candidato a la Presidencia del Gobierno, contra Adolfo Suárez en mayo de 1980, y la presentada por Alianza Popular, con Antonio Hernández Mancha como candidato alternativo, contra Felipe González en marzo de 1987. Respecto a la primera moción, cabe concluir, en palabras de Eduardo VIRGALA FORURIA [**La moción de censura en la Constitución de 1978**], que “sirvió para producir una serie de efectos políticos que se pueden considerar antecedentes directos de la exigencia de responsabilidad política difusa por parte del electorado al Gobierno UCD que se produjo en las elecciones de octubre de 1982 y que condujeron a la formación del primer gobierno homogéneo con mayoría absoluta de la España democrática” (pág. 280) “frente a lo ocurrido en 1980, en la moción de censura de 1987 la oposición del Grupo Popular no supo obtener esa rentabilidad política” (pág. 287), lo que se tradujo, no sólo en el reforzamiento del Gobierno censurado, sino también en el desgaste político del candidato alternativo a la postre derrotado.

con el **artículo 112** de la Constitución española, “el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.”; esto significa que al Presidente del Gobierno le es suficiente, para seguir desempeñando su cargo, tener más votos a su favor que en contra, con independencia de las abstenciones o votos en blanco<sup>363</sup>.

En la República Federal de Alemania, sin embargo, la cuestión de confianza debe ser aprobada por la mayoría de los miembros de la Cámara Baja (*Bundestag*); es decir, se requiere el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados. En otro caso, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el *Bundestag* dentro de un plazo de 21 días, derecho que expirará si en dicho plazo la Cámara Baja elige, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, otro Canciller Federal (**artículo 68.1 LFB**). Ahora bien, la exigencia, y consiguiente presión, al Canciller de reunir la mayoría absoluta de los votos de la Cámara, puede ser trasladada por éste a la propia Cámara, sobre la que pende la amenaza de disolución si no le otorga la citada mayoría o es capaz de concitar dicha mayoría respecto a un candidato alternativo.

Esta configuración de la cuestión de confianza no permite que, a diferencia de lo que sucede en España, el Canciller renueve la confianza inicialmente otorgada por el *Bundestag*, que pudo serle concedida mediante la mayoría simple de los votos (**artículo**

---

<sup>363</sup>. Véase, en nuestra doctrina, Pedro José GONZÁLEZ-TREVIJANO: **La cuestión de confianza**, McGraw-Hill, Madrid, 1996; en la italiana, Marco OLIVETTI: **La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano**, Giuffrè, Milán, 1996; en la alemana, Roman HERZOG: **Grundgesetz. Kommentar**,... (comentario al artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn), vol. III.

63.4 LFB); sino que en este momento ha de obtener el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados, lo que, como se ha dicho, obliga no sólo a acallar las discrepancias que pudiera haber dentro de la mayoría, sino también a que se pronuncien favorablemente aquéllos que en su día se abstuvieron o preferían otro Canciller. Además, el fracaso del Canciller en la cuestión de confianza no le obliga a cesar en su cargo, salvo que la mayoría absoluta de la Cámara apoye a otro candidato, lo que asemeja la cuestión de confianza a la moción de censura constructiva como instrumento de estabilidad gubernamental y no como medio de control.

En definitiva, tanto la moción de censura como la cuestión de confianza antes que formas de control del Gobierno son instituciones dirigidas a garantizar la gobernabilidad, lo que resulta coherente con las exigencias del sistema parlamentario democrático impuesto por nuestro ordenamiento constitucional.

Esta racionalización deviene en auténtica irracionalidad cuando se pretende favorecer la gobernabilidad, la preeminencia de una determinada mayoría política, a través de los instrumentos característicos del “*control ordinario*” (interpelaciones, preguntas<sup>364</sup>, constitución de comisiones de investigación,...)<sup>365</sup>; lo que se ha producido no sólo en la

---

<sup>364</sup>. Sobre la diferencia de contenido entre preguntas e interpelaciones véase la **STC 95/1994**, f. 4º; en general, sobre las resoluciones emitidas sobre estas instituciones véase Luis de la PEÑA RODRÍGUEZ: “La función de control en la jurisprudencia constitucional”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas...**, págs. 517 y sigs.

<sup>365</sup>. Véase, sobre estos instrumentos, José Ramón MONTERO GIBERT y Joaquín GARCÍA MORILLO: **El control parlamentario**, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 63 y sigs.; sobre los mecanismos para recabar información, véase **Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en colaboración con el Congreso de los Diputados y el Senado**, CEE, Madrid, 1994, en el que se recogen además informes sobre la situación de estos mecanismos en la República Federal de Alemania, Francia e Italia.

práctica política, sino también en la realidad jurídica, convirtiéndose aquellos mecanismos bien en instrumentos de defensa del “indirizzo politico” de la mayoría, y de control de ésta respecto de la minoría, o bien en instrumentos que la minoría utiliza en su intento de convertirse en una nueva mayoría. En el primer caso, la mayoría es, en realidad, el vigía de un capitidismuido vigilante, la minoría; mientras que en el segundo, la minoría no aspira a desempeñar la función de supuesto vigilante, sino a convertirse en la mayoría de gobierno pretendidamente vigilada.

En la realidad parlamentaria contemporánea, como consecuencia de la articulación de los mecanismos de los que ahora se tratará<sup>366</sup>, se podría hablar con más propiedad de “obstruccionismo de la mayoría” que de “obstruccionismo de la minoría”<sup>367</sup>, lo que desde luego no beneficia la realización del objetivo que debiera presidir esta función en los Estados democráticos modernos, que es la de permitir que se puedan contrastar públicamente y en condiciones de igualdad los diferentes proyectos de orientación política del Estado.

Por lo que se refiere a las **interpelaciones**<sup>368</sup>, es particularmente significativo el

---

<sup>366</sup>. Sobre su regulación e incidencia en los Parlamentos autonómicos, véase Alberto ARCE JANÁRIZ: “La organización del control parlamentario en las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, *Revista Jurídica de Asturias*, nº 19, 1995, págs. 111 y sigs.

<sup>367</sup>. Véase, en este sentido, Ignacio TORRES MURO: “El obstruccionismo, un arma de las minorías”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 83, pág. 375. Sobre el obstruccionismo parlamentario, véase el trabajo sobre dicha voz que Giovanni BERTOLINI realizó para la *Enciclopedia del Diritto*,..., tomo XXXI, págs. 476 y sigs.

<sup>368</sup>. Es decir, las solicitudes de información “sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial” (**artículo 181.1 RC**), “se sustanciarán ante el Pleno dando lugar a un turno de exposición por el autor de la interpelación, a la contestación del Gobierno y a sendos turnos de réplica. Las primeras intervenciones no podrán exceder de diez minutos, ni las de réplica de cinco. Después de la intervención de interpelante e interpelado, podrá

criterio asumido por los respectivos Reglamentos parlamentarios para otorgar prioridad a unas respecto de otras: en el Congreso de los Diputados se da “prioridad a las de los Diputados de Grupos Parlamentarios o a las de los propios Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo...” (**artículo 182.2 RC**); en la Cámara Alta se concede “prioridad a las presentadas por los Senadores que hubieran utilizado menos este derecho en el correspondiente período de sesiones; cuando concurra esta circunstancia en dos o más interpellantes, se dará preferencia a aquel que pertenezca al Grupo Parlamentario de mayor importancia numérica...” (**artículo 172 RS**).

Desde la óptica de la vida parlamentaria parece lógico concluir que serán, precisamente, los parlamentarios que integran la mayoría política aquellos que menos uso hagan de las interpelaciones, con lo que pueden utilizarlas, aprovechando la prioridad otorgada por los Reglamentos, en aquéllos momentos del período de sesiones en los que se incremente la labor fiscalizadora de la oposición, obstaculizando así dicha tarea<sup>369</sup>.

---

hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario, excepto de aquél de quien proceda la interpelación, por término de cinco minutos para fijar su posición.” (**artículo 183 RC**); en el Senado, “después de exponer la interpelación el Senador que la haya promovido, contestará un miembro del Gobierno. Cada una de estas intervenciones no podrá exceder de quince minutos. Acto seguido, podrán intervenir los Portavoces de los Grupos Parlamentarios por un tiempo máximo de cinco minutos cada uno de ellos.” (**artículo 173.1 RS**).

Sobre este mecanismo de control parlamentario, véanse Diego MOLERO ALONSO: **Las interpelaciones parlamentarias**, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 1997, y Ángel José SÁNCHEZ NAVARRO: **La oposición parlamentaria**,..., págs. 166 y sigs..

<sup>369</sup>. En este mismo sentido, véase Alberto ARCE JANÁRIZ: “Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas”, **Informe Comunidades Autónomas 1995**, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1996, vol. 2, págs. 639 y sigs.

Por otra parte, la previsión recogida en el Reglamento del Congreso de que pueda participar en el eventual debate un representante de cada Grupo Parlamentario favorece la intervención del portavoz de la mayoría parlamentaria en auxilio del miembro del Gobierno interpelado, con quien no podrá debatir, sin embargo, un representante del Grupo Parlamentario interpelante. Si la interpelación va seguida de una “moción en que la Cámara manifieste su opinión” (**artículo 184.1 RC**), la moción será “convenientemente discutida y deliberada por la Cámara, pronunciándose sobre el fondo de la misma” (**STC 205/1990**, fj. 7º)<sup>370</sup>, de manera que, en última instancia, el pronunciamiento de la Cámara vendrá inevitablemente determinado por la voluntad de la mayoría.

El carácter restrictivo de la regulación de esta figura en nuestro ordenamiento se advierte con mayor nitidez si se compara con lo dispuesto en sistemas aparentemente afines, como, por ejemplo, el italiano. Aunque coinciden los Reglamentos de las respectivas Cámaras Bajas en estipular la tramitación ante el Pleno de las interpelaciones, hay algunas diferencias que no pueden dejar de mencionarse: en Italia el debate de la interpelación es protagonizado por el interpelante y el Gobierno, mientras que en España se admite la intervención de un representante de cada Grupo parlamentario, excepto de aquél Grupo de quien proceda la interpelación. Además, mientras que en Italia se prohíbe que en el orden del día de la misma sesión se puedan incluir más de dos interpelaciones

---

<sup>370</sup>. Véase también sobre esta cuestión la **STC 225/1992**, de 14 de diciembre, por la que se resuelve el recurso interpuesto contra un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia que no admitía a trámite una interpelación. En la **STC 41/1995**, de 13 de febrero, se desestima, por no atentar contra el Reglamento parlamentario, un recurso de amparo promovido contra una resolución de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra por la que inadmite una moción presentada por el Grupo Parlamentario Mixto-Izquierda Unida instando al Gobierno de Navarra la elaboración de un documento que sirva de base para la realización de un debate sobre el estado de la Comunidad Foral; sobre estas resoluciones, véase Luis de la PEÑA RODRÍGUEZ: “La función de control en la jurisprudencia constitucional”, **ob. cit.**, págs. 530 y sigs., y 547 y sigs., respectivamente.

presentadas por idéntico diputado, en España se prohíbe que el mismo orden del día pueda incluirse más de una interpelación del mismo Grupo Parlamentario. De esta manera se restringe una vez más la capacidad de la oposición para controlar a la mayoría gubernamental.

Por lo que hace referencia a las **preguntas**, cuando se pretenda la respuesta oral ante el Pleno de las formuladas al Gobierno o a alguno de sus miembros, “en el debate, tras la escueta formulación de la pregunta por el Diputado contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replicar o repreguntar y, tras la nueva intervención del Gobierno, terminará el debate. Los tiempos se distribuirán por el Presidente y los intervinientes, sin que en ningún caso la tramitación de la pregunta pueda exceder de cinco minutos” (**artículo 188.3 RC**)<sup>371</sup>. En el Senado, “tras la escueta formulación de la pregunta por el Senador, contestará el Gobierno. Aquél podrá intervenir a continuación para replica y éste para dúplica. El Senador interrogante y el Ministro afectado dispondrán, cada uno, de tres minutos como máximo para los dos turnos que les corresponden,...” (**artículo 167.2 RS**)<sup>372</sup>. Si bien la rapidez en la tramitación de una pregunta es un signo de agilidad del

---

<sup>371</sup>. Han de tenerse en cuenta, a propósito de esta cuestión, las Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre desarrollo del **artículo 188** del Reglamento, de 12 de enero de 1983, y de 18 de junio de 1996.

<sup>372</sup>. A propósito de esta cuestión, el Tribunal Constitucional ha señalado que “los actos a través de los cuales se articulan las peticiones de información y preguntas de los parlamentarios a los miembros del Gobierno y, en general, todos aquellos que se produzcan en el ámbito de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, incluidos los autonómicos, agotan normalmente sus efectos en el campo estrictamente parlamentario, dando lugar, en su caso, al funcionamiento de los instrumentos de control político, que excluye, generalmente, tanto la fiscalización judicial como la de este Tribunal Constitucional... No corresponde a este Tribunal Constitucional decidir si esa negativa a informar es políticamente oportuna, sino tan sólo reiterar que la denegación o incompleta satisfacción de una pregunta o petición de información formuladas por parlamentarios no supone, por sí misma, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo garantizado por el artículo 23 de la CE, que no comprende el derecho a una respuesta con un

debate parlamentario, su extremada concisión (entre tres y cinco minutos) realmente lo hace desaparecer.

También en las preguntas se dará “prioridad a las presentadas por Diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones” (**artículo 188.2 RC**); dicción que reproduce asimismo el Reglamento del Senado (**artículo 163.3**). De esta manera se favorece el empleo por parte de la mayoría de este instrumento con finalidades obstruccionistas o ralentizadoras.

Las **comisiones de investigación** constituyen un ejemplo claro de la transformación del control parlamentario, al menos en ciertos ordenamientos, en un “instrumento de gobierno de la mayoría”<sup>373</sup>, o, como poco, de control por parte de la mayoría de la fiscalización que pueda realizar la minoría, puesto que la creación de las mismas es una decisión que, en última instancia, adopta la mayoría parlamentaria.

Así sucede en nuestro ordenamiento, tanto en el Congreso de los Diputados -“el Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.”- (**artículo 52.1 RC**), como en el Senado -“el Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de

---

concreto contenido, puesto que el cauce de control de tal actuación gubernamental es de la acción política de dichos parlamentarios;...”; (**STC 220/1991**, de 25 de noviembre, f. 4º).

<sup>373</sup>. Así, Alessandro PACE: “L’inchiesta parlamentare como strumento di governo della maggioranza”, **Il potere d’inchiesta delle Asemblee legislative**, Giuffrè, Milán, 1973, págs. 103 y sigs.

interés público.”- (**artículo 59.1 RS**).

La mayoría no consentirá la creación de una comisión de investigación que pueda suponer un peligro para su acción de gobierno. Buena prueba de lo que está diciendo es que, por ejemplo, en el transcurso de la IV Legislatura, en el Congreso de los Diputados, de veinte comisiones de investigación solicitadas únicamente se crearon dos, y una a petición expresa del grupo mayoritario<sup>374</sup>.

A este respecto, es preciso señalar que en los trabajos preparatorios del nuevo **Reglamento del Congreso de los Diputados** los Grupos Parlamentarios han acordado que la creación de las Comisiones de Investigación únicamente se podrá impedir si vota en contra de tal posibilidad la mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara Baja.

La situación es bastante similar tanto en Francia como en Italia, pues también allí la creación de estas comisiones es decisión del Pleno de la Cámara respectiva. No ocurre, sin embargo, lo mismo en aquellos ordenamientos en los que la creación de las comisiones de investigación es una potestad que puede ser ejercida también por la minoría

---

<sup>374</sup>. Véanse, sobre este particular y sobre la creación de las comisiones de investigación en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, los detallados estudios de Alberto ARCE JANÁRIZ: “Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones Parlamentarias”, en **Las Comisiones Parlamentarias**,..., págs. 258 y sigs, y 265 y sigs; y Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ: “Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, n° 43, 1995, págs. 113 y sigs. En general sobre estas Comisiones, Rosario GARCÍA MAHAMUT: **Las Comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español**,...; Ricardo MEDINA RUBIO: **La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de investigación**,...; Joaquín GARCÍA MORILLO: “Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de investigación”, **Revista Vasca de Administración Pública**, n° 44, 1996, págs. 153 y sigs.; e Ignacio TORRES MURO: **Las comisiones parlamentarias de investigación**, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998. Respecto a las “insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas” a propósito de la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación véase el estudio del mismo título de Alberto ARCE JANÁRIZ: **ob. cit.**, págs 9 y sigs.

parlamentaria, lo que sucede, por ejemplo, en Alemania -el **artículo 44.1** de la Ley Fundamental obliga al Parlamento Federal a nombrar una comisión de investigación cuando lo solicite una cuarta parte de sus miembros<sup>375</sup>, y en Portugal -el **artículo 181.4** del texto constitucional dispone que “las comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así se reclame por una quinta parte de los diputados en ejercicio efectivo de sus funciones,...”<sup>376</sup>.

Pero no sólo la creación de las comisiones de investigación es, en nuestro ordenamiento, una potestad de la mayoría, sino que también, una vez creadas, es la propia mayoría la que controla su funcionamiento y sus eventuales acuerdos, porque la composición de las comisiones habrá de respetar la importancia numérica de los grupos parlamentarios en la Cámara (**artículos 40.1 RC, 51.1 RS, y 125 b) y c)** Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales), ya que “cada comisión debe ser, en principio, una reproducción del Pleno a tamaño reducido y reflejar la composición del Pleno en su propia composición” (**BVerfGE 80, 188 [222]**).

Por si el predominio de la mayoría en la creación y funcionamiento de las comisiones de investigación no fuera suficiente, con la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados “**sobre publicidad de las Comisiones de Investigación**”,

---

<sup>375</sup>. Sobre la organización y funcionamiento de las comisiones de investigación en Alemania véase, en nuestra doctrina, el estudio de Ignacio TORRES MURO: **Las comisiones parlamentarias de investigación...**

<sup>376</sup>. Una extensa bibliografía sobre las comisiones parlamentarias, tanto en España como en el Derecho comparado, puede consultarse en el repertorio elaborado por Angel Luis ALONSO DE ANTONIO para el libro colectivo **Las Comisiones Parlamentarias,...**, págs. 543 y sigs.

aprobada el 16 de junio de 1994, además de regular efectivamente dicha publicidad, se ha introducido una nueva redacción del **artículo 52.3** por la que se establece que “en todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio del voto ponderado.”. Esta solución se ha extendido también al Reglamento del Senado para las votaciones en cualquier tipo de Comisión, tras la adición de un nuevo apartado 4º al **artículo 100** realizada por reforma del Reglamento de 24 de octubre de 1995.

Sobre las consideraciones críticas que merece la utilización del “voto ponderado” en unas instituciones como las comisiones de investigación que ya reflejan en su composición la estructuración del Pleno ya nos hemos extendido con anterioridad [§ 12].

Finalmente, tampoco escapa al control que realiza la mayoría parlamentaria el mecanismo de control contemplado en el **artículo 110.1** de nuestro texto constitucional, las **peticiones de comparecencia de los miembros del Gobierno**: “Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno.”. De acuerdo con lo que establece el **artículo 203.1** del Reglamento del Congreso “los miembros del Gobierno, a petición propia, o por acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparecerán ante el Pleno o cualquiera de las Comisiones para informar sobre un asunto determinado. La iniciativa para la adopción de tales acuerdos corresponderá a dos Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos.”.

Es decir, la minoría únicamente puede solicitar la petición de comparecencia de cualquiera de los integrantes del Gobierno, pero la decisión última sobre si tal

comparecencia se produce recae en dos órganos de la Cámara, la Mesa y la Junta de Portavoces, de clara impronta mayoritaria.

Lo mismo sucede cuando se trata de realizar una sesión informativa ante una Comisión parlamentaria: dicha sesión se realizará a petición de un miembro del Gobierno o “cuando así lo solicitare la Comisión correspondiente” (**artículo 202.1 RC**), lo que significa que la mayoría parlamentaria, que lo es también de la Comisión correspondiente, únicamente solicitará las sesiones informativas que puedan resultar beneficiosas para la acción del Gobierno. Todo ello priva a estos instrumentos de eficacia como mecanismos de control<sup>377</sup>.

Cabe concluir, por lo que se refiere a la minoría parlamentaria, que los denominados instrumentos de control debieran servirle, no para mantener la dualidad Parlamento-Gobierno como ente vigilante y vigilado, sino para que su actuación trascienda a la opinión pública, apelando “a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas de este control *ad referendum*”<sup>378</sup>. En definitiva, se trataría de preparar la formación de una nueva mayoría parlamentaria a partir de “una extensión de la información de los defectos de la actuación gubernamental en

---

<sup>377</sup>. Véase al respecto, el estudio ya citado de Luis LÓPEZ GUERRA: “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**,..., nº 8, 1996, págs. 81 y sigs.; en particular, 101 y 102.

<sup>378</sup>. Francisco RUBIO LLORENTE: “El control parlamentario”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., pág. 254. Véanse también, en este sentido, los estudios de Manuel ARAGÓN REYES: “El control parlamentario como control político”, **Revista de Derecho Político**, nº 23, 1986, págs. 9 y sigs.; más extensamente, **Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder**, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

comparación con un *desiderátum* que la oposición representaría<sup>379</sup>.

En la República Federal de Alemania se ha hablado de la necesidad de acostumbrarse paulatinamente a que el control consista sobre todo en hacer públicas situaciones equívocas (crítica) y demostrar una voluntad política alternativa (contraste)<sup>380</sup>. Explica **Gerhard Leibholz** que los discursos en el pleno ya no tienen por función convencer a los parlamentarios [habría que precisar que quizá nunca tuvieron en realidad esa función]<sup>381</sup>, sino que se dirigen directamente a los ciudadanos, sobre cuyas futuras decisiones políticas se quiere influir mediante esta argumentación de ventanas afuera. La radio y la televisión son los instrumentos técnicos con los que se asegura cada vez mejor este efecto. Al ser vividos en el ámbito de lo público los procesos internos de la asamblea parlamentaria, éstos adquieren un especial brillo, y lo público recibe un carácter plebiscitario, complementario pero decisivo, que se acomoda y ordena al proceso de integración de la democracia de partidos<sup>382</sup>.

Ahora bien, para que lo anteriormente dicho sea factible es necesario reformar los instrumentos de control para hacer posible, no la expresión de la voluntad política de la mayoría, reflejo de la orientación gubernamental y que tiene sus propios cauces de

---

<sup>379</sup>. Así, Luis LÓPEZ GUERRA: "La función de control de los Parlamentos: problemas actuales", en **El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia**, Angel Garrorena Morales (editor), Tecnos, Madrid, 1990, pág. 246.

<sup>380</sup>. Hans-Peter SCHNEIDER: "El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la República Federal de Alemania", en **Democracia y Constitución**, ob. cit., pág. 165. Para un análisis más general del papel de la oposición, véase, de este mismo autor, **Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland**, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1974.

<sup>381</sup>. Véase sobre el carácter de las discusiones parlamentarias y su sentido dialéctico, Martin KRIELE: **Einführung in die Staatslehre...**, págs. 181 y sigs.

<sup>382</sup>. Cfr. "Der Strukturwandel der modernen Demokratie", **Strukturprobleme...**, pág. 95.

manifestación, sino de las demás opciones políticas presentes en la sociedad. En definitiva, deben ser despojados de los revestimientos que los han convertido en gran medida en un mecanismo más de gobierno por parte de la mayoría.

## CAPÍTULO II

### LA IRRADIACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD PARLAMENTARIA A SEDES AJENAS A LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Si el carácter democrático de nuestro sistema jurídico se garantiza a través de la participación de los ciudadanos en el funcionamiento de las instituciones políticas del Estado, que se verifica, de manera principal, mediante la aportación de informaciones procedentes del medio social que llevan a cabo los partidos, no cabe la traslación de esa representatividad a aquellos órganos del Estado que, por la naturaleza de las funciones que han de desarrollar dentro del sistema normativo, deben de permanecer ajenos a criterios de índole política al adoptar las decisiones que les correspondan tomar. Y es que existen instancias estatales a las que el ordenamiento, en aras al mantenimiento de su autonomía e identidad, les confiere una posición de neutralidad política precisamente para hacer posible el desarrollo armónico de aquellas otras que, no sólo no tienen que ser neutrales en sus decisiones, sino que tienen que reflejar en las mismas una concreta orientación política. Por estas razones constituye una distorsión del sistema normativo la pretensión de trasladar el criterio de decisión propio de las instancias políticas a aquellas sedes e instituciones que debieran, por su propia estructura y finalidad, permanecer ajenas a la impronta partidista<sup>383</sup>.

Ya nos hemos ocupado de la existencia de este fenómeno en el ámbito parlamentario, a propósito del carácter de ciertos órganos de las Cámaras (Mesa,

---

<sup>383</sup>. Sobre la necesidad de “despolitizar” aquellos espacios públicos en los que los partidos no debieran haber entrado nunca, véase Roberto Luis BLANCO VALDÉS: “Crisi del partito di masa e razionalizzazione della forma di governo”, en *Democrazia e forme di governo*,..., págs. 96 y sigs.

Presidente), y en los procesos electorales (Comisión de Radiotelevisión, Juntas Electorales), por lo que estas manifestaciones no se reiterarán en los apartados siguientes.

**§ 17. Las “cuotas de partido” en las instituciones del Estado de naturaleza no representativa. Su especial repercusión en el Poder Judicial.**

Los acuerdos entre las formaciones políticas se han convertido en un instrumento que el sistema jurídico utiliza para conseguir el nombramiento de los titulares de las instituciones del Estado de extracción no política. Dichas instituciones, por imperativo de la Constitución, como es el caso del **Tribunal Constitucional**, de normas “infraconstitucionales”, supuesto en el que cabría mencionar al **Tribunal de Cuentas**, al **Consejo de Radiotelevisión Española**, o al **Consejo de Universidades**, o de ambas formas normativas, como ocurre con el **Consejo General del Poder Judicial** o el **Defensor del Pueblo**, dependen para el nombramiento de todos, o de la mayoría de sus componentes, del acuerdo de los Grupos Parlamentarios; en última instancia, de la conformidad de las formaciones políticas con presencia mayoritaria en los escaños parlamentarios.

El acuerdo ha sido considerado conveniente para evitar que una única formación, la mayoritaria, designe a los componentes de las citadas instituciones, con el consiguiente riesgo de partidismo de las mismas. El logro del mayor consenso posible confiere más imparcialidad a los nombrados. Por este motivo, tanto la Constitución como las normas de menor rango que regulan la composición, organización y funcionamiento de estas

instituciones, han establecido unas mayorías cualificadas<sup>384</sup>, que propician la intervención en el proceso de todo el arco político parlamentario y la aceptación de buena parte del mismo.

Ahora bien, la exigencia de este acuerdo puede servir tanto para impulsar el buen funcionamiento de las instituciones citadas, despolitizando al máximo la elección y, sobre todo, la actuación futura de sus componentes, como para garantizar la presencia en las mismas de auténticos “representantes” de los partidos, que actuarían, por tanto, con criterios de representatividad política. Esto último constituye una auténtica desnaturalización de esas instituciones, pues una cosa es que los Grupos políticos designen a los titulares de esos órganos, tal y como se prevé normativamente, y otra es que esos titulares decidan con arreglo a criterios políticos o reflejen en sus resoluciones los acuerdos tomados previamente por los partidos. En definitiva, la exigencia de mayorías especialmente cualificadas como las que aquí examinamos no se debe a la pretensión de

---

<sup>384</sup>. La mayoría habitualmente requerida es la de tres quintos de los miembros de cada una de las Cámaras parlamentarias: así sucede en el caso del Tribunal Constitucional (**artículo 159.1 CE**), del Consejo General del Poder Judicial (**artículo 122.3 CE y 112 LOPJ**), del Defensor del Pueblo (**artículo 2 LODP**), del Tribunal de Cuentas (**artículo 30 LOTCtas**), del Consejo de Universidades (**artículo 6.1.c**) del R. D. 552/1985) y del Consejo de Seguridad Nuclear (**artículo 5.2 Ley 15/1980**). Para la elección del Consejo de Administración de Radiotelevisión Española la mayoría legalmente requerida es de dos tercios (**artículo 7.1** de la Ley 4/1980). Esta misma mayoría es también la requerida para la elección de los Consejos de Administración de las televisiones autonómicas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía), aunque también se prevé en algunos supuestos que el Consejo de Administración se nombre en proporción a la representación en la Cámara de los Grupos Parlamentarios (Murcia, Navarra y Madrid); los Consejos Asesores de RTVE en las diferentes Comunidades Autónomas son nombrados por los respectivos Parlamentos autonómicos en proporción al número de Diputados de cada Grupo Parlamentario, estableciéndose en algún caso (Extremadura, Murcia, La Rioja,...) que el cese de los Consejeros se producirá a instancia del Grupo Parlamentario que los hubiera propuesto.

La elección de las personas que han de ocupar estos puestos está regulada en los respectivos Reglamentos parlamentarios (**artículos 204 a 206** del Reglamento del Congreso de los Diputados y **184 a 188** del Reglamento del Senado), atribuyéndose en el Congreso de los Diputados el monopolio para la presentación de las candidaturas a los Grupos Parlamentarios; en el Senado las candidaturas también pueden ser avaladas por diez senadores.

conseguir una determinada proporcionalidad, una concreta representatividad, entre electores y elegidos, sino que tiene como fin la búsqueda del mayor consenso posible. No se trata de llegar a un acuerdo que refleje y consagre el desacuerdo previo, sino, si se permite la expresión, de un acuerdo para estar de acuerdo.

Aunque esta práctica política no es privativa de nuestro sistema -en Italia se habla de la *lottizzazione* partidaria, fenómeno también presente en la República Federal de Alemania<sup>385</sup>-, contamos con numerosos ejemplos que demuestran la impronta partidista en el nombramiento de los componentes de las instituciones anteriormente mencionadas, riesgo sobre el que ya advirtió el Tribunal Constitucional en la sentencia **108/1986**, de 29 de julio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la **Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial**; en particular, contra los preceptos que atribuyeron a las Cámaras parlamentarias la elección de los Vocales de procedencia judicial (**artículo 112 LOPJ**)<sup>386</sup>.

Ahora bien, la verdadera distorsión del sistema se produce no sólo porque la selección de los titulares de esos órganos se lleve a cabo en función de afinidades ideológicas, sino sobre todo cuando se va más allá de lo asignado normativamente al

---

<sup>385</sup>. Véase al respecto, Dieter GRIMM: “Los partidos políticos”, en **Manual de Derecho Constitucional**,..., págs. 432 y sigs.

<sup>386</sup>. En la citada resolución advierte el Alto Tribunal que “se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. *La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial.*” (fj. Decimotercero) [la cursiva es nuestra].

acuerdo entre los Grupos políticos; es decir, cuando se toman decisiones que acaban imputándose al propio órgano que se elige porque sus componentes asumen como propio el acuerdo tomado en sede política. Así, a propósito de la designación del presidente del **Consejo General del Poder Judicial** y del Tribunal Supremo, su nombre (Antonio Hernández Gil en 1985, Pascual Sala en 1990 y Javier Delgado Barrio en 1996) ya se conocía con anterioridad a la elección efectuada por los vocales en el Pleno del Consejo, incluso antes del propio nombramiento de los vocales de la institución, que son los únicos habilitados jurídicamente para proceder al nombramiento del Presidente.

Es desde luego especialmente peligrosa la tentación de trasladar el juego de mayorías y minorías políticas al ámbito jurisdiccional, con el consiguiente riesgo de politización de la vida judicial y, en última instancia, de las propias resoluciones judiciales<sup>387</sup>. No debe de olvidarse que el propio Consejo General del Poder Judicial, además de formalizar el nombramiento de su Presidente, decide la provisión de importantísimos cargos (Presidentes de Sala de la Audiencia Nacional, Presidente de la Audiencia Nacional, Presidentes de Sala del Tribunal Supremo,...) dentro de la Carrera Judicial entre los aspirantes que, a juicio del propio Consejo General, “reúnan las condiciones idóneas para el cargo” (**artículo 335.2 LOPJ**).

La vigencia de esta práctica ha sido reconocida expresamente en los dos últimos

---

<sup>387</sup>. Sobre la existencia de “cuotas de partido” en el nombramiento de los magistrados de nuestro Tribunal Constitucional, véanse las reflexiones de Francisco RUBIO LLORENTE: “Jurisdicción constitucional y legislación en España”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 441 y sigs.; en particular, las págs. 443 y sigs.; sobre los avatares de la renovación del Magistrados del Alto Tribunal efectuada en 1983, véase el estudio de Giancarlo ROLLA: **Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna**, Jovene Editore, Nápoles, 1986, págs. 132 y sigs.; sobre esta misma cuestión en la República Federal de Alemania, véase R. LEY: “Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes. Eine Dokumentation anlässlich des 40jährigen Bestehens”, en **Zeitschrift für Parlamentsfragen**, Hf. 3, 1991, págs. 420 y sigs.

debates sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno; en 1993 y en palabras del candidato en cuestión y luego Presidente del Gobierno, el diputado socialista González Márquez, y a propósito del llamado *impulso democrático*, “parece necesario revisar también el sistema de provisión de los miembros de los órganos constitucionales, tales como el Tribunal Constitucional, el Consejo del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo. A mi juicio, la elección de esos componentes debe seguir siendo competencia del Parlamento, pero debemos arbitrar mecanismos de funcionamiento que eviten el reparto de cuotas entre los partidos y los bloqueos que se vienen produciendo como consecuencia de la falta de acuerdo.”<sup>388</sup>.

No obstante estas loables intenciones, compartidas también por las demás formaciones políticas -el diputado Aznar López, Presidente del Partido Popular, aludió a la necesidad de evitar que los principales poderes y órganos del Estado fueran objeto de patrimonialización por los partidos; en concreto, a la conveniencia de “revisar el modo de selección de los Candidatos al Consejo del Poder Judicial así como las formas de elección y de intervención en ella de las Cortes Generales” y reformar el “Estatuto de la Radiotelevisión Española,... para dotar al ente público de una organización con autonomía real...”<sup>389</sup>-, no sólo no se realizó ninguna reforma en el procedimiento de elección de los componentes de estos órganos del Estado<sup>390</sup>, sino que se incidió en la práctica del

---

<sup>388</sup>. **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados**, V Legislatura, nº 2, págs. 26 y 27.

<sup>389</sup>. **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados**,..., pág. 35.

<sup>390</sup>. En la Proposición de Ley de modificación del Estatuto de la Radio y la Televisión presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, planteada poco después de la investidura del Presidente del Gobierno (el 27 de julio de 1993), a propósito de la elección del Consejo de Administración únicamente se añade que las «personas de relevantes méritos profesionales» aspirantes al cargo han de carecer de «afiliación a formaciones políticas»; **Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados**, V Legislatura, nº 15-1, 30 de julio de 1993, pág. 2. Recientemente se ha presentado una Proposición de Ley por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya en la que se pretende modificar el procedimiento de elección del Director de Radio Televisión Española “para garantizar no sólo la independencia en la gestión de RTVE, sino también para facilitar una gestión del Ente que responda al

“bloqueo institucional”, agravada si cabe porque después de las elecciones de junio de 1993, además del Partido Socialista, el Partido Popular contaba con los Diputados y Senadores suficientes para impedir que un candidato que no gozase de su visto bueno obtuviese los tres quintos necesarios para cubrir la gran mayoría de los puestos institucionales vacantes. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, se prolongó durante más de un año -hasta el otoño de 1994- la cobertura de importantes cargos institucionales; así, por ejemplo, la Defensora del Pueblo en funciones mantuvo su interinidad a lo largo de un año y medio<sup>391</sup>.

Estos problemas han vuelto a plantearse luego del inicio de la VI Legislatura: en el debate de investidura, el candidato a Presidente del Gobierno, el diputado Aznar López, aludía a la necesidad de recuperar “el sentido de las designaciones que corresponden a las Cámaras para la formación de órganos como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, la Junta Electoral Central y el Consejo de Radiotelevisión, entre otros. La integridad y la autonomía de criterio de las personas designadas,..., deben constituir la mejor salvaguarda del buen cumplimiento de su misión. Si, con todo, los

---

interés no del Gobierno, sino del conjunto de las posiciones políticas y sociales presente en el país y que se encuentran representadas en su soberanía en el Parlamento.”. Con este fin se propone una nueva redacción del **artículo 10** de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, de acuerdo con la cual “el Director General será nombrado por el Gobierno, a propuesta del Congreso de los Diputados, oído el Consejo de Administración. La propuesta del Congreso de los Diputados para ser aprobada deberá contar con el voto favorable de al menos 2/3 de los Diputados del Congreso...”. El actual artículo 10 establece que “el Director General será nombrado por el Gobierno, oído el Consejo de Administración.”. Cfr. el **Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados**, VI Legislatura, nº 86-1, 25 de marzo de 1997, pág. 2

<sup>391</sup>. Véase, sobre este particular, el reportaje difundido por el diario **El País**, de 25 de septiembre de 1994, en las páginas 18 y 19. A este respecto, cabe señalar la advertencia lanzada por dirigentes del PSOE ante el bloqueo realizado por el Partido Popular para evitar la renovación del CGPJ y el Consejo de Administración de RTVE, que debía efectuarse en noviembre de 1995: en palabras de los portavoces socialistas si el Partido Popular impedía la renovación de estos cargos se verían las caras en la próxima legislatura y, cuando llegase el momento, el PSOE no olvidaría lo ocurrido y bloquearía el tiempo que estime oportuno la renovación de estos puestos; véase **El País**, de 23 de octubre de 1995; este mismo periódico recogió el 20 diciembre de 1995 la exigencia planteada por el Partido Popular de que el siguiente presidente del Consejo General del Poder Judicial fuese un magistrado de perfil conservador.

resultados alcanzados no se acreditasen suficientes para garantizar el impecable funcionamiento de aquellas instituciones, buscaríamos los acuerdos parlamentarios precisos para introducir las reformas legales que favorecieran la consecución de aquel fin.<sup>392</sup>

Las negociaciones entre los dos partidos políticos mayoritarios se sucedieron tras las elecciones del 3 de marzo de 1996 para conseguir el nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Radio Televisión Española<sup>393</sup>. Luego de intensas conversaciones se pactó una lista para las citadas instituciones, aceptada también por las demás formaciones políticas presentes en el Parlamento, con la excepción del Bloque Nacionalista Galego y Eusko Alkartasuna, que no fueron invitados al citado pacto. Dicha lista fue aprobada en las dos Cámaras el día 23 de julio de 1996<sup>394</sup>.

No menos problemática ha resultado la renovación por parte del Senado de cuatro de los Magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo mandato concluyó en febrero de 1998 y no se conoció el nombre de sus sustitutos hasta diciembre de ese año, después de una conflictiva negociación entre los portavoces de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista en la Cámara Alta.

---

<sup>392</sup>. Cfr. **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados**, 1996, VI Legislatura, nº 2, pág. 33. El propio Partido Popular planteaba en su programa electoral para los comicios de 3 de marzo la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para que doce de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial fuesen elegidos por los jueces y magistrados, en términos similares a los previstos en la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980, derogada a su vez por la LOPJ.

<sup>393</sup>. A propósito de la influencia de los partidos políticos en los consejos de radio y televisión, y de los mecanismos empleados para ello, en la República Federal de Alemania, véase Dieter GRIMM: "Los partidos políticos", **ob. cit.**,..., págs. 438 y sigs.

<sup>394</sup>. Sobre los avatares de esta negociación, véase el diario **El País** de los días 24 de abril, 22 de junio, 26 de junio, 27 de junio, 17 de julio, 24 y 25 de julio de 1996. Respecto al nombramiento del Director General de Radio Televisión Española, el Partido Popular, luego de haberse comprometido en su programa electoral a designar a una persona independiente, mantuvo durante un largo período al frente del Ente Público a D. Fernando López Amor, Diputado de su Grupo Parlamentario.

Parece, pues, que el protagonismo indiscutible de las formaciones políticas mayoritarias en la organización y funcionamiento de las principales instituciones del Estado se ha consolidado, tanto en la práctica política como en el ámbito normativo, y las críticas a esta situación obedecen más al despecho generado entre quienes no pueden beneficiarse de la misma, que a un verdadero convencimiento de su intrínseca perversión. Parafraseando al Tribunal Constitucional, la lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, y, a diferencia de lo que desearía el Alto Tribunal, esa misma lógica parece que impide mantener al margen de la lucha de partidos cualquier ámbito del poder. Desde luego, sí deberían quedar fuera del ámbito de influencia y repercusión de las decisiones políticas las resoluciones que adopten las instituciones de las que nos hemos ocupado.

#### **§ 18. La consolidación del “sistema de botín” en la Administración Pública.**

En este apartado nos proponemos analizar la consolidación en nuestra Administración Pública el llamado “sistema de botín” (*spoils system*); es decir, el nombramiento de cargos administrativos motivado por razones partidistas y destinado a sustentar el patronazgo político<sup>395</sup>, que no es, obviamente, un fenómeno privativo de nuestros días, sino que cuenta con una nutrida historia, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras<sup>396</sup>.

---

<sup>395</sup>. Manuel GARCÍA-PELAYO: “Derecho Constitucional comparado”, en **Obras completas**,..., vol. I, págs. 532 y sigs.

<sup>396</sup>. Un análisis clásico del arraigo de este fenómeno en diversos países lo constituye el estudio de Marco MINGHETTI: **I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione**, Nicola Zanichelli, Bolonia, 1881, Prima ristampa anastática, con prefacio de Natalino Irti, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1992; esta obra ya era citada por Gumersindo DE AZCÁRATE en 1885 en **El régimen**

De la legislación vigente<sup>397</sup>, y a los efectos que ahora nos ocupan, interesa resaltar las siguientes cuestiones, sobre las que se ha ocupado con detalle la doctrina administrativista<sup>398</sup>: en primer lugar, como se ha dicho con acierto, con la instauración de un sistema de laboralización, o privatización, del régimen propio de los funcionarios se distorsiona un mecanismo en el que los cuerpos administrativos son verdaderas instituciones y los elementos reglados predominan de tal forma que, sin perjuicio de asegurar el cumplimiento de las órdenes del Gobierno a través del principio de jerarquía, se impide la manipulación e instrumentalización política del funcionariado.

---

**parlamentario en la práctica**, (prólogos de Adolfo Posada y Enrique Tierno Galván), Tecnos, Madrid, 1978; con posterioridad, Max WEBER analizará críticamente los partidos basados en “el patronazgo de cargos”, véase su “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada...”, en **ob. cit.**, págs. 135 y sigs. En nuestra doctrina, un temprano análisis de esta cuestión en los Estados democráticos lo constituye el estudio de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: “¿Funcionarios públicos por gracia del partido?. Consideraciones en torno a las relaciones entre funcionarios públicos y partidos políticos”, **Revista de Administración Pública**, nº 39, 1962, págs. 229 y sigs.; de fecha mucho más reciente es su trabajo “Pervivencias del “spoils system” en la España actual”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, nº 4, 1992, págs. 31 y sigs.; véanse también, por orden cronológico, los monográficos de la revista **Documentación Administrativa**, nº 241-242 (“Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una función directiva pública en España”), y nº 243 (“Función pública y laboralización”), ambos de 1995; el estudio de Alejandro NIETO: **Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón**, Ariel, Barcelona, 1996; el trabajo multidisciplinar **Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea**, (comp.: A. Robles Egea), Siglo Veintiuno, Madrid, 1996, y la exposición de Roberto Luis BLANCO VALDÉS “Altos cargos y control parlamentario”, **Claves de razón práctica**, nº 82, 1998, págs. 14 y sigs.

<sup>397</sup>. Integrada por la **Ley 30/1984, sobre medidas para la reforma de la Función Pública**, modificada por la **Ley 23/1988** como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad contenida en la **STC 99/1987**, de 11 de junio, que afectó a alguno de sus preceptos, por la parte no derogada de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, y por la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado**.

<sup>398</sup>. Véase José Ramón PARADA VÁZQUEZ: **Derecho Administrativo. Tomo II: Organización y empleo público**, 10ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1996; en especial, el Capítulo XII, págs. 403 y sigs.; además de la bibliografía ya citada al comienzo de este epígrafe. Desde una perspectiva constitucional, véanse, además del estudio del profesor BLANCO VALDÉS, el trabajo de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: **Altos cargos y directivos políticos (Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)**, IVAP, Oñati, 1996; desde un punto de vista sociológico, puede verse el trabajo de Laura ROMÁN MASEDO: “Política y administración. Algunas notas sobre el origen y evolución del debate teórico”, en **Revista de Estudios Políticos**, nº 98, 1997, págs. 115 y sigs.

El principio de carrera asegura mejor que cualquier otro la imparcialidad y la objetividad del funcionario y el funcionamiento de los servicios públicos frente a los cambios de coyuntura política que el sistema de partidos comporta. Al estar reglados, predeterminados en su mayor parte, los ascensos y la atribución de destinos y retribuciones, el funcionario puede estar más atento al cumplimiento de la ley y de sus deberes que propenso a agradar al poder político de turno, del que, en caso contrario, dependerá de modo fundamental su promoción<sup>399</sup>.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a los ámbitos administrativos en los que se ha consolidado un mecanismo de designación con criterios políticos, hay que hacer mención a los siguientes: ya desde la **Ley de Funcionarios Civiles del Estado** de 1964 se contempla la existencia de personal eventual, dentro de los llamados “funcionarios de empleo [que] pueden ser eventuales o interinos” (**artículo 3.3**); estos empleados públicos pueden “ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos, en su caso, por disposiciones especiales” (**artículo 102**). Con la **Ley 30/1984, sobre medidas para la reforma de la Función Pública**, “el personal eventual sólo ejercerá funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial y su nombramiento y cese, que serán libres, corresponden exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado y, en su caso, a los Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones Locales. El personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento.”

---

<sup>399</sup>. Así, PARADA VÁZQUEZ: **Ob. cit.**, págs. 413, y 427 y 428. Sobre la laboralización del empleo público y las funciones directivas, JIMÉNEZ ASENSIO: **Ob. cit.**, págs. 212 y sigs.

(**artículo 20.2**). En estos supuestos el tiempo de ejercicio de las funciones administrativas se vincula directamente a la duración en el cargo de la autoridad política que ha procedido al nombramiento de este personal de confianza.

Es necesario también hacer mención a los mecanismos que posibilitan el ascenso dentro del organigrama administrativo merced a la promoción política. Así, de acuerdo con lo establecido en la nueva redacción otorgada al **artículo 21** de la Ley de 1984 por la **Ley 23/1988**, “el grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. Si durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado.”.

Esta es una técnica tomada de los contratos de trabajo propios de la empresa privada<sup>400</sup>, que equivale a una especie de usucapión o prescripción adquisitiva sobre los

---

<sup>400</sup>. Así, el **artículo 23.1** del Estatuto de los Trabajadores disponía que: “el trabajador que realice funciones de categoría superior a las que correspondan a la categoría profesional que tuviera reconocida, por un período superior a seis meses durante un año u ocho durante dos años, puede reclamar ante la dirección de la empresa la categoría profesional adecuada.”. Luego de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, esta cuestión se regirá por “lo que se establezca en convenio o, en su defecto, en acuerdo colectivo entre la empresa y los representantes de los trabajadores” (**artículo 24.1**).

niveles y que facilita fulgurantes subidas de nivel personal dentro de los grados o niveles asignados a cada cuerpo de funcionarios<sup>401</sup>, todo ello en íntima conexión con el sistema de provisión de puestos de trabajo mediante el mecanismo de la libre designación.

En efecto, de acuerdo con la Ley de 1984, mediante el sistema de libre designación con convocatoria pública se cubrirían las plazas que se determinasen en la relación de puestos de trabajo. Las solicitudes presentadas para cubrir esos puestos se elevaban a la autoridad competente, que, previo informe del Jefe de la dependencia, procedía al nombramiento correspondiente (**artículo 20.1.b**). De esta manera se consolidaba un sistema que otorgaba gran discrecionalidad a los responsables políticos para proceder a la cobertura de los puestos más relevantes, pues bastaba que los cargos que se quisieran cubrir de esta manera apareciesen en la citada relación de puestos de trabajo.

Con la reforma introducida por la **Ley 23/1988**, desarrollada en este aspecto por el Capítulo III (artículos 51 a 58) del **Real Decreto 364/1995**, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado, “la facultad de proveer los puestos de libre designación corresponde a los Ministros de los Departamentos de los que dependan y los Secretarios de Estado en el ámbito de sus competencias. Sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector general, Delegados y Directores territoriales, provinciales o Comisionados de los Departamentos ministeriales, de sus Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad

---

<sup>401</sup>. En este sentido, PARADA VÁZQUEZ: **Ob. cit.**, págs. 429 y 430.

Social, Secretarías de Altos Cargos de la Administración y aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo.” (**artículo 51** del Real Decreto 364/1995).

De esta manera se concretan los ámbitos en los que se puede proceder a los nombramientos por libre designación, aunque conservando una cláusula final suficientemente amplia como para que la esfera de puestos a cubrir sea de notable amplitud y se mantenga sustancialmente incólume esta puerta para el nombramiento de los afines al partido gobernante.

Con posterioridad, y en virtud de la **Ley 6/1997**, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, se ha avanzado en la profesionalización de los altos cargos, si bien no con carácter definitivo. Así, el nombramiento del titular de una Subsecretaría se hará “entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.” (**art. 15.2**); lo mismo ocurre con los Secretarios Generales Técnicos (**art. 17.2**) y los Directores Generales (**art. 18.2**). No obstante, en este último caso se permite que, “en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario.” (**art. 18.2 in fine**), y en el caso de los Secretarios Generales, su nombramiento se hará “entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.” (**art. 16.3**).

En apartados anteriores ya nos hemos ocupado de otro de los fenómenos que

constituyen el “proceso de colonización” de entidades de naturaleza administrativa por los partidos (por ejemplo las **Juntas Electorales**), por lo que no insistiremos en ello<sup>402</sup>.

Por lo que se refiere a los **organismos públicos**, tal y como los denomina la **Ley 6/1997**, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, también nos encontramos ante entidades cuyos órganos de dirección constituyen parte sustancial del “botín” que recibe la formación política que se hace cargo de la dirección política del Estado. Estos organismos, siguiendo la línea iniciada en la Ley de Entidades Estatales Autónomas y continuada en la Ley General Presupuestaria, “se clasifican en: a) organismos autónomos. b) Entidades públicas empresariales.” (**artículo 43.1** de la Ley 6/1997)<sup>403</sup>.

Pues bien, corresponde a los Ministros “nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los Organismos públicos dependientes del mismo, cuando la competencia no esté atribuida al Consejo de Ministros o al propio organismo...” (**artículo 12.2.f** de la Ley 6/1997). La regla general es, entonces, que los Ministros o el Consejo de Ministros nombren al personal directivo de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales y, aunque en los nombramientos deben ser utilizados

---

<sup>402</sup>. Dentro de este proceso de colonización, el profesor BLANCO VALDÉS distingue entre la penetración en las esferas administrativas superiores a través de diversas formas de *spoils system* y la patrimonialización de los altos cargos del Estado que dependen de forma directa de la configuración de una determinada mayoría; cfr. “Altos cargos y control parlamentario”, **ob. cit.**, pág. 14.

<sup>403</sup>. “Los Organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.” (**artículo 45.1** de la Ley 6/1997). “Las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.” (**artículo 53.1** de la Ley 6/1997).

“criterios de competencia profesional y experiencia” (**artículo 6.10**), no parece que el argumento de la afinidad política vaya a estar ausente a la hora de proceder a una determinada designación. En una línea prácticamente idéntica se orienta la legislación sobre esta materia que ha sido aprobada por las Comunidades Autónomas<sup>404</sup>.

En conclusión, se constata que los titulares de los órganos superiores de la Administración Pública y la promoción de determinados empleados públicos dentro del organigrama administrativo, de gran significación tanto por su número como por la importancia de las funciones que desempeñan, dependen de su adhesión a la formación política que en cada momento ocupa la dirección política del Estado, fenómeno que se ha extendido también a la Administración de las Comunidades Autónomas y de los entes locales.

### ***§ 19. El fomento del “clientelismo político” dentro de la sociedad.***

Los partidos aspiran a una determinación conformación de la sociedad en la que han surgido y se desenvuelven. La puesta en práctica de dicha estructuración se persigue, en principio, a través de la conquista del poder político, de los resortes del Estado, que son los que permiten proyectar en el ámbito social el programa de acción política propuesto

---

<sup>404</sup>. Así, por ejemplo, de acuerdo con la **Ley reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid**, “los miembros del consejo de administración [de los organismos autónomos], así como su presidente, serán nombrados y, en su caso, cesados por acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero titular del departamento al que esté adscrito...” (**artículo 8**); por su parte, la **Ley del Estatuto de la empresa pública catalana** establece que “el presidente, los vocales del consejo de administración y los directores generales serán nombrados libremente por el Consejo ejecutivo, respetando las normas que para la provisión de estos cargos establece la norma fundacional o los estatutos. Dichos cargos serán también separados libremente por el Consejo de Gobierno.” (**artículo 17.1**).

a la propia sociedad por las formaciones que concurren a los procesos electorales.

Pero, además de la utilización de los mecanismos públicos, los partidos políticos intervienen con su concreta y específica organización, en tanto entidades de naturaleza privada, en la articulación de una pluralidad de organizaciones que integran la estructura social, y lo hacen también mediante la creación de entidades con personalidad jurídica propia y que no siempre aparecen ante los ciudadanos como organizaciones vinculadas a los partidos políticos. Es más, a veces estas entidades privadas sirven como pantalla para ocultar la realización de determinadas actividades por parte de los partidos, especialmente para obtener una financiación que no se podría recaudar a través de las fuentes contempladas en la legislación vigente, lo que permite que la exigencia de responsabilidades a los dirigentes de las formaciones políticas sea una tarea poco menos que imposible.

Es innegable el auge que ha experimentado en los últimos años la realización de actividades de interés general por parte de organizaciones privadas (fundaciones, organizaciones no gubernamentales,...). El propio legislador ha incentivado la actuación de estas entidades y la **Ley 30/1994 de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general** es buena prueba de ello<sup>405</sup>.

---

<sup>405</sup>. Según su Exposición de motivos, la necesidad de estímulo a las fundaciones “es ineludible, vistos la dificultad de los poderes públicos de atender plenamente ese interés general y el protagonismo que la sociedad reclama y entrega a las variadas entidades sin ánimo de lucro... En las sociedades democráticas desarrolladas constituye una realidad la participación, junto con el sector público, de personas, entidades e instituciones privadas en la protección, el desarrollo y el estímulo de actividades de interés general en las diversas manifestaciones que éstas pueden revestir, desde lo puramente benéfico y asistencial hasta lo cultural y artístico. En España esta situación ha adquirido dimensiones crecientes en los últimos años, enlazando con las preocupaciones de sectores sociales de muy diversa naturaleza...”.

Pues bien, los partidos políticos no han permanecido ajenos a este común deseo de incentivar actividades de variada índole y han constituido diversas fundaciones y organizaciones no gubernamentales<sup>406</sup>. A través de estas entidades los partidos políticos consiguen una difusión complementaria de su ideario político y contribuyen de modo notable a la formación de la opinión pública en un sentido favorable a sus postulados.

Nada hay que objetar a la utilización instrumental de estas entidades siempre que su actuación sea transparente y su financiación ajustada a la normativa vigente, que a su vez debe inspirarse en los criterios de pluralismo e igualdad de oportunidades, lo que demanda tener en cuenta otros elementos adicionales al mero número de votos obtenidos por las respectivas formaciones políticas en cada legislatura, tal y como ha venido sucediendo hasta la fecha según se proclama en la **Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 7 de julio de 1997**, “por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a fundaciones y asociaciones con dependencia orgánica de partidos políticos con representación en las Cortes Generales, para actividades de estudio y desarrollo del pensamiento político, social y cultural”.

Resulta claramente distorsionadora la utilización, por parte de las autoridades

---

<sup>406</sup>. En este sentido puede considerarse pionera la «Fundación Pablo Iglesias», creada en 1977 y reconocida legalmente en 1978, en cuyos Estatutos se contienen como fines principales “favorecer la difusión del pensamiento socialista y recuperar y reunir la documentación histórica y actual del socialismo español.” Con posterioridad, y promovidas también por el Partido Socialista Obrero Español, han surgido la «Fundación Jaime Vera», “que centra sus actividades en el campo de la educación y formación de los adultos”, y la organización no gubernamental de cooperación para el desarrollo «Solidaridad Internacional». Fuente: <http://www.psoe.es>.

Por lo que respecta al Partido Popular, “cuenta con la colaboración de fundaciones y organizaciones que actúan como foros de debate y plataformas de opinión. Todas ellas tienen como fin la promoción y desarrollo de toda clase de estudios sobre temas sociales y organización de actos encaminados a fomentar la cultura. Son fundaciones afines al Partido Popular las siguientes: Fundación Cánovas del Castillo, Fundación Humanismo y Democracia, Fundación Instituto de Formación Política, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Fundación de Estudios Europeos, Fundación Popular Iberoamericana.”. Fuente: <http://www.pp.es>.

encargadas de la distribución de subvenciones, de criterios de afinidad política, financiando de esta manera a las organizaciones próximas ideológicamente y restringiendo los ingresos de las otras. Cuando esto ocurre se pasa de una determinada política de subvenciones a unas subvenciones de carácter político, por medio de las cuales se constituye, fomenta y amplía una red clientelar, de dependencias recíprocas entre quienes conceden los medios de financiación y quienes los reciben, con el objetivo último de asegurar la permanencia en las instituciones del partido político del que dependen tanto unos como otros.

A título de ejemplo, no deja de llamar la atención la asignación de subvenciones llevada a cabo por la Agencia Española de Cooperación Internacional: dicha entidad otorgó 137.200.000 pesetas a la “Fundación Largo Caballero”, vinculada al PSOE, en la convocatoria de 1996, último año de gobierno socialista, mientras que la “Fundación Cánovas del Castillo”, del Partido Popular, recibió 42.000.000; con cargo a las partidas de 1997, primer ejercicio presupuestario del Partido Popular, la “Fundación Largo Caballero” obtuvo 60.776.000 pesetas, mientras que la “Fundación Cánovas del Castillo” recibió 268.537.000 pesetas.

En 1998 las tres organizaciones no gubernamentales que han recibido mayor cantidad de dinero han sido la “Fundación para la Promoción Social de la Cultura” (475.000.000), de carácter católico; la “Federación Española de Religiosos de la Educación” (413.000.000), y “Codespa” (353.000.000), vinculada al Opus Dei<sup>407</sup>.

El carácter de “política de fomento” al que responden en la mayoría de los casos las subvenciones posibilita una gran discrecionalidad de la autoridad concedente, lo que

---

<sup>407</sup>. Puede verse más información sobre este particular en el diario **El País**, de 25 de junio de 1998, pág. 32.

dificulta el control de la asignación equitativa de los recursos públicos, tal y como demanda el **artículo 31.2** de nuestro texto constitucional<sup>408</sup>. En este caso corresponde a los eventuales perjudicados por la concesión de las subvenciones la prueba de su carácter discriminatorio ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y a las formaciones políticas de la oposición la denuncia ante la opinión pública de cualquier actuación en esta materia en la que se considere han operado criterios de mera afinidad política.

Un aspecto concreto de la política de inversión pública que ha suscitado una enconada polémica y que ha sido utilizado como arma arrojadiza a propósito del clientelismo político, llegándose a calificar como ejemplo acabado de “voto cautivo”, lo constituye el «Plan de Empleo Rural» (PER), creado con el objetivo de coordinar la ejecución de inversiones en el medio rural con las necesidades de ocupar los excedentes de mano de obra del sector primario en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura<sup>409</sup>.

De acuerdo con las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, se autorizaba “al Gobierno para afectar al Plan de Empleo Rural créditos destinados a la financiación del Programa de Inversiones Públicas, así como a fijar las condiciones de contratación y las características del colectivo de trabajadores a emplear en la ejecución de dichos proyectos.” (**Disposición final única de la Ley 41/1994**, de 30 de diciembre de

---

<sup>408</sup>. Sobre las deficiencias que presenta el sistema de control de las subvenciones públicas diseñado en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, véase el estudio de Begoña SESMA SÁNCHEZ: **La ordenación jurídica del gasto público de subvenciones**,..., págs. 661 y sigs.

<sup>409</sup>. Al respecto, véase Antonio MARTÍN VALVERDE, Fermín RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIERREZ y Joaquín GARCÍA MURCIA: **Derecho del Trabajo**, Cuarta edición, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 422 y 423.

Presupuestos Generales del Estado para 1995<sup>410</sup>). Desde luego se concedía una autorización que otorgaba gran libertad al Gobierno de la Nación, tanto en lo relativo al importe de los fondos económicos como en lo tocante a los requisitos para la contratación de la mano de obra y la selección de los beneficiarios de los fondos<sup>411</sup>.

Pues bien, exactamente lo mismo ha sucedido con la primera ley presupuestaria aprobada según el Proyecto presentado por el Gobierno respaldado por el Partido Popular, con la única variación de que ahora, en lugar del PER se habla del AEPSA (Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios); así, la **Disposición final primera** de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 dice que se autoriza “al Gobierno para afectar al Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios créditos destinados a la financiación del Programa de Inversiones Públicas, así como a fijar las condiciones de contratación y las características del colectivo de trabajadores a emplear en la ejecución de dichos proyectos.”.

Siendo el que se acaba de citar un ejemplo suficientemente significativo, se podría también hacer referencia a las subvenciones otorgadas a los colegios y centros de enseñanza privados, a las asociaciones vecinales, a las organizaciones humanitarias, culturales o recreativas, a la política de fomento de actividades de pensionistas y jubilados, a las relaciones financieras con determinadas entidades bancarias, a la contratación de

---

<sup>410</sup>. En los mismos términos se pronuncian, a título de ejemplo, la **Disposición final primera de la Ley 39/1992**, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, y la **Disposición final segunda de la Ley 21/1993**, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994.

<sup>411</sup>. Desde una perspectiva socioeconómica se ha dicho que “no parece que la creciente inversión pública afecta al PER haya tenido una influencia decisiva, desde el punto de vista de la creación de empleo, en la evolución del paro rural y sí, por el contrario, en el volumen de subsidiados, que continúa en ascenso.”; **Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1994**, Consejo Económico y Social, Madrid, 1995, págs. 164 y sigs.

“artistas” afines, etcétera. Tiene especial significación la política de concesiones y subvenciones en materia de medios de comunicación social (prensa, radio y televisión). Aunque el régimen jurídico de estos medios es diferente, el criterio rector que tiene que presidir en todo caso la adjudicación, apertura o subvención de los mismos es el fomento del pluralismo<sup>412</sup>, y no el favorecimiento de las empresas próximas ideológicamente, posibilidad esta última propiciada por la legislación vigente en materia de telecomunicaciones<sup>413</sup>.

Para concluir con esta cuestión, basta decir, a tenor de lo que hemos visto, que los partidos políticos han conseguido una evidente capacidad de penetración no sólo en las instituciones estatales sino también en el propio entramado social, y el riesgo que esto representa no radica sólo en la distorsión del sistema normativo como consecuencia de la ruptura de su identidad propiciada por el empleo de criterios partidistas en ámbitos y organizaciones estatales que debieran estar al margen de implicaciones políticas, sino

---

<sup>412</sup>. “Se trata, no sólo de asegurar sin interrupciones el cumplimiento de ciertas actividades que satisfacen una necesidad esencial de cualquier comunidad,..., sino también, y sobre todo, de permitir el acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de los derechos fundamentales a suministrar información y pensamiento libre..., o, cuando menos, de garantizar una igualdad de trato normativo en las condiciones de acceso a la autorización administrativa, sin que en ningún caso esta configuración pueda servir para justificar eventuales injerencias de los poderes públicos en la esfera de libertad del artículo 20 C.E.” (STC 127/1994, fj. 6º B); al respecto, véanse el estudio de Ignacio VILLAVARDE MENÉNDEZ: **Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la Constitución española de 1978**, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994, y los trabajos de Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Problemas constitucionales de la creación de empresas informativas”, en **Derecho Privado y Constitución**, nº 10, 1996, págs. 11 y sigs.; y “La jurisprudencia constitucional de los noventa sobre la televisión”, en **Derecho de las Telecomunicaciones** (Coordinador: Javier Cremades), La Ley/Ministerio de Fomento, 1997, págs. 1033 y sigs.

<sup>413</sup>. Véanse, sobre esta cuestión, los estudios de Francisco José BASTIDA FREIJEDO: **La libertad de antena. El artículo 20 de la Constitución española y el derecho a crear televisión**, Ariel, Barcelona, 1990, y **El régimen jurídico de la comunicación social en España**, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

también en que el sistema de partidos acabe “fagocitando” al resto de las organizaciones sociales hasta el punto de que tanto en Estado como la sociedad terminen siendo, a su vez, subsistemas parciales del sistema de partidos.

La legitimación social del sistema de partidos exige que estas entidades tengan una presencia relevante en el seno de la sociedad, pero no para que suplanten al propio entramado social, sino para que permitan la estabilización y desarrollo del mismo. Lo importante no es, por tanto, propiciar una mayor presencia social de los partidos, sino consolidarla en los ámbitos en los que por exigencias del propio sistema social tiene que estar implantada.

**PARTE IV**

**PARTIDOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA: EL  
“PRÍNCIPE MODERNO”**

La omnipresencia alcanzada por los partidos políticos en los ordenamientos democráticos produce la consiguiente repercusión en las relaciones que mantienen el Gobierno y el Parlamento, hasta el punto de que se puede hablar de una superación del principio de separación de poderes y de una configuración totalmente diferente de la función de control parlamentario, que en sentido estricto ya no tendrá que ser desarrollada por la institución representativa sino por las formaciones políticas que integran, dentro de las Cámaras, la oposición parlamentaria.

Pero la incidencia de los partidos va más allá del mero "indirizzo politico" y llega a repercutir en la propia configuración del sistema constitucional, merced a los efectos que produce la irradiación jurídica de los acuerdos entre las formaciones mayoritarias sobre los principios estructurales esenciales del ordenamiento constitucional.

***§ 20. El protagonismo del sistema de partidos en la forma de gobierno parlamentaria.***

Si la teoría de las formas de gobierno se preocupa por la tipología de los diversos modos en los que se estructura y mediante los que se expresa el conjunto de órganos que ejercen la suprema dirección política del Estado<sup>414</sup>, en los Estados democráticos modernos el sistema de partidos es, como hemos podido constatar en los apartados anteriores, un verdadero elemento constitutivo de la forma de gobierno y no se limita a condicionarla externamente. Por esta razón, el análisis de su incidencia no puede resultar algo privativo de los estudios sociológicos o políticos, sino que ha de abordarse necesariamente desde una

---

<sup>414</sup>. Véase al respecto Mario DOGLIANI: "Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo", *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, Tomo Primo, pág. 216.

perspectiva jurídico-constitucional<sup>415</sup>.

Si consideramos que la "forma de gobierno" se refiere a las relaciones estructurales que mantienen el conjunto de órganos que ejercen la suprema dirección política del Estado, el partido que asume el ejercicio de esa dirección como consecuencia del respaldo obtenido en las elecciones constituye el elemento de engarce entre el Gobierno y el Parlamento. No se puede prescindir, por tanto, del contexto que forman los partidos a la hora de analizar las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en el sistema parlamentario<sup>416</sup>, puesto que la presencia y acción de los partidos implica condicionamientos de carácter estructural sobre el modo de ser y de comportarse de esos órganos<sup>417</sup>. La mayoría parlamentaria y el Gobierno son expresión de los principios de los que es portadora la formación política mayoritaria, y encuentran en esta última su verdadero punto de cohesión y de unificación.

La relación dialéctica, típica de la institución parlamentaria, únicamente se desarrolla desde una perspectiva formal entre el Gobierno y la oposición -relación

---

<sup>415</sup>. Véanse, en este sentido, Ignacio de OTTO Y PARDO: "La posición constitucional del Gobierno", **Documentación Administrativa**,..., pág. 140, y Salvatore BONFIGLIO: **Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana**, Giuffrè, Milán, 1993; también las contribuciones recogidas en **Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale**, (a cura di Silvio Gambino); ob. cit. Ya apuntaba esta necesidad Vittorio Emanuele ORLANDO en "Sui partiti politici. Saggio de una sistemazione scientifica e metodica", en **Scritti giuridici varii (1941-1952)**, Giuffrè, Milán, 1955, págs. 599 y sigs.

<sup>416</sup>. Véase Leopoldo ELIA: "Governo (forme di)", en **Enciclopedia del Diritto**,..., Tomo XIX, 1970, pág. 638; más recientemente, "La forma di governo nell'Italia odierna. Tavola rotonda", **Quaderni costituzionali**, nº 1, 1991, pág. 26. Como expone Fulco LANCHESTER, en el estado contemporáneo de democracia pluralista el sistema de partidos que opera en el concreto contexto histórico-social modifica de forma sustancial la relación existente entre los órganos constitucionales, trasladando el centro del ordenamiento político-constitucional del parlamento a los partidos, transformando las Asambleas legislativas en instrumentos institucionales que registran las relaciones existentes entre las distintas formaciones políticas; véase su **Sistema elettorale e forma di governo**, Il Mulino, Bolonia, 1981, pág. 146.

<sup>417</sup>. Así, Alessandro PACE: "Disegno costituzionale e mutamenti della forma di governo", **Giurisprudenza costituzionale**, 1975, Tomo Primo, pág. 1132.

dialéctica que constituye para **Niklas Luhmann** el "Code" propio del sistema político, que, a su vez, integra la parcela social encargada de la producción autónoma de decisiones vinculantes<sup>418</sup>-, mientras que la relación entre Gobierno y mayoría parlamentaria se desplaza al seno del partido o partidos mayoritarios<sup>419</sup>. Son, por tanto, las formaciones que sostienen al Gobierno las que garantizan la estabilidad política necesaria para que pueda desarrollarse su programa de dirección política del Estado<sup>420</sup>.

En los Estados con un sistema parlamentario democrático las funciones generadoras de normas jurídicas no se desenvuelven de un modo autárquico, sino mediante la coordinación e interrelación que lleva a cabo la función de dirección política o de "indirizzo politico", a su vez conectada con la formación o formaciones políticas mayoritarias. Además, a través de la función de orientación política se produce también la coordinación de los órganos constitucionales que deben desempeñar dichas funciones<sup>421</sup>. De esta manera se consolida la incidencia inmediata del sistema de partidos, y mediata del sistema político general, en la organización y funcionamiento de los poderes del Estado. Los partidos contribuyen así a posibilitar la interacción entre el sistema político y el jurídico que caracteriza a una determinada forma de gobierno y le otorga una estructura

---

<sup>418</sup>. Cfr. "Die Zukunft der Demokratie", en *Soziologische Aufklärung* 4, ..., págs. 126 y sigs.

<sup>419</sup>. En este sentido, véase Giuseppe CUOMO: *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Eugenio Jovene, Nápoles, 1957, pág. 216.

<sup>420</sup>. Sobre el ejercicio de esta función por el Gobierno, véase Alejandro SÁIZ ARNÁIZ: "El Gobierno y la dirección de la política", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 1992, págs. 185 y sigs.

<sup>421</sup>. Giuseppe DE VERGOTTINI explica que la relación fiduciaria entre Gobierno y mayoría parlamentaria ha modificado los términos de la contraposición entre función de gobierno y función de oposición: esta última se ha convertido en función de una sola parte, minoritaria, del Parlamento, mientras que la parte mayoritaria, que opera en estrecha relación con el Gobierno, es cotitular de la función de «indirizzo»; cfr. al respecto la voz "Opposizione parlamentare", en *Enciclopedia del Diritto*, ..., pág. 534.

determinada. La relación concreta se articula merced a la formación política que asume, a través de los órganos institucionales en los que debe reflejarse su representatividad, la dirección política del Estado.

En primer lugar, en nuestro ordenamiento constitucional el apoyo político de la mayoría parlamentaria, sea ésta expresión de una única fuerza política o resultado de un acuerdo entre diversos partidos, constituye el presupuesto necesario para la presentación de un candidato a la Presidencia del Gobierno, luego de las consultas celebradas por el Jefe del Estado con los representantes designados por los “Grupos políticos con representación parlamentaria” (**artículo 99.1 CE**). Ese respaldo es preciso para la formulación y aplicación del que ha de ser el “programa de gobierno”, pues la confianza parlamentaria se otorga para la realización de un determinado programa de gobierno, y se mantiene en la medida en que su realización práctica se corresponda con el compromiso político asumido con la citada mayoría<sup>422</sup>.

El otorgamiento por parte de la mayoría política de su confianza al candidato a Presidente del Gobierno constituye el *dies a quo* de la función de *indirizzo*, que tendrá, en su caso, su *dies ad quem* en el momento en que se produzca la pérdida de la citada confianza. En consecuencia, en el otorgamiento de la confianza, y en su eventual retirada, es posible ubicar el momento culminante del “indirizzo político”; en definitiva, el punto de formación o de interrupción de la homogeneidad política entre mayoría parlamentaria

---

<sup>422</sup>. Véase, al respecto, el estudio de Jaime NICOLÁS MUÑIZ: “Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura”, **Documentación Administrativa**, n° 188, 1980, págs. 385 y sigs.

y Gobierno sobre la que ha de desarrollarse toda la dinámica de la función de *indirizzo*<sup>423</sup>. No obstante, todo este proceso no es sino la escenificación parlamentaria de la decisión primaria sobre la orientación política adoptada en el seno del partido apoyado mayoritariamente en las elecciones. En realidad, el contenido del "indirizzo político" se ha gestado durante la elaboración del programa electoral presentado a los ciudadanos y respaldado por éstos en las urnas.

Aunque la confianza parlamentaria se identifica con la relación continua y recíproca que se establece institucionalmente entre el Gobierno y la mayoría política, el mantenimiento de la misma depende, en realidad, de la actitud del partido mayoritario, pues es éste el que decide si se sigue una determinada línea política o se varía y, en su caso, quién aparecerá institucionalmente como su ejecutor.

La función de dirección política, en cuanto se desenvuelve en torno a una mayoría parlamentaria, resulta limitada por los intereses representados por las fuerzas que componen la citada mayoría. Los límites adoptan una forma concreta por medio del programa del partido o partidos elegidos mayoritariamente por el cuerpo electoral, que lo hacen valer a través de la gestión política que llevan a cabo sus órganos de dirección<sup>424</sup>.

---

<sup>423</sup>. Cfr. Enzo CHELI: *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*,..., pág. 142.

<sup>424</sup>. Véase al respecto, Mario GALIZIA: *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milán, 1972, pág. 221.

De acuerdo con los Estatutos del Partido Socialista Obrero Español, "es competencia del Comité Federal: ... e) Hacer el seguimiento de la labor del Gobierno de la Nación y del desarrollo legislativo." (**artículo 31**); "los miembros del Grupo Parlamentario del PSOE asumen y están obligados a acatar la declaración de principios y resoluciones aprobados en el Congreso Federal del Partido. Asimismo en el ejercicio de sus funciones aplicarán las resoluciones y acuerdos adoptados expresamente por los órganos de dirección del Partido." (**artículo 64**); en los Estatutos del Partido Popular se preceptúa que "los Grupos Institucionales del Partido Popular atenderán su actuación a las instrucciones que emanen de los órganos de gobierno del Partido. Igual criterio de dependencia regirá para los miembros de los Grupos afiliados al Partido Popular cuando en una determinada institución el Partido esté en régimen de coalición con otras fuerzas políticas" (**artículo 44.2**); los Estatutos de Izquierda Unida disponen que "los órganos de I.U. definen los objetivos políticos generales a los que debe atenerse la actividad de los grupos institucionales."

La presentación del programa político del Gobierno que el candidato a Presidente pretende formar es en nuestro ordenamiento una exigencia de carácter jurídico-constitucional, y constituye el núcleo sobre el que ha de girar el debate de investidura, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el sistema constitucional alemán, en el que el *Bundestag* se limita a elegir, "sin debate", al Canciller Federal (**artículo 63.2** de la LFB)<sup>425</sup>.

El programa político que se presenta contendrá, normalmente, lo que la Constitución portuguesa ha convertido en imperativo: "las principales orientaciones políticas y las medidas que proceda adoptar o proponer en los diversos campos de la actividad gubernamental." (**artículo 191**)<sup>426</sup>.

La obligación, constitucionalmente establecida, de presentar un programa político no ha de generar confusión en lo que se refiere a su esencia, que es de naturaleza política y no jurídica, a pesar de las discusiones doctrinales al respecto<sup>427</sup>. El compromiso que

---

(**artículo 34**).

<sup>425</sup>. En este ámbito, no deja de resultar llamativo el sistema de nombramiento del Primer Ministro previsto en la Constitución griega de 1975: de acuerdo con el **artículo 37** es nombrado Primer Ministro el jefe del partido que disponga de la mayoría absoluta de los escaños de la Cámara de Diputados. Si ninguno de los partidos dispone de esa mayoría, el Presidente de la República encarga al jefe del partido que tenga la mayoría relativa que intente formar un Gobierno que cuente con la confianza de la Cámara.

<sup>426</sup>. Este programa representa un "presupuesto constitucionalmente necesario" de cualquier Gobierno; véase, al respecto, el comentario a este artículo realizado por J. J. GOMES CANOTILHO y Vital MOREIRA en *Constituição da República Portuguesa Anotada*,..., págs. 748 y sigs.; en nuestra doctrina, Jaime NICOLÁS MUÑIZ: "Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura", **ob. cit.**, pág. 396.

<sup>427</sup>. En la doctrina española se ha defendido reiteradamente la naturaleza exclusivamente política del programa en cuestión; así, Jaime NICOLÁS MUÑIZ: "Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura",..., págs. 385 y sigs.; Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Angel MENÉNDEZ REXACH: "Artículo 97. Funciones del Gobierno", **Comentarios a las Leyes Políticas** (dirigidos por Oscar Alzaga), Edersa, Madrid, T. VIII; en especial, págs. 44 y sigs.; Antonio BAR CENDÓN: "Artículo 99. Nombramiento del Presidente del Gobierno", **ob. cit.**, págs. 175 y sigs.; Miguel REVENGA SÁNCHEZ: **La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 173 y sigs. En la doctrina italiana se ha hecho referencia al carácter jurídico del programa; en particular, Alberto RUSSO: **Programa di governo e regime parlamentare. Analisi comparata**, Giuffrè, Milán, 1984, pág. 3.

asume el candidato a Presidente del Gobierno durante el debate de investidura es eminentemente político, como lo es el trasfondo del debate mismo, protagonizado por el citado candidato y los representantes de los diferentes Grupos Parlamentarios (**artículo 171 RC**)<sup>428</sup>, en definitiva, entre el líder avalado por la mayoría y los representantes de los demás partidos políticos.

El protagonismo de los partidos ha alcanzado en este ámbito auténtica carta de naturaleza y reconocimiento expreso en la vida parlamentaria, donde se habla sin tapujos de los acuerdos suscritos, no entre los Grupos Parlamentarios, sino entre los propios partidos<sup>429</sup>.

---

<sup>428</sup>. Respecto a la investidura en el ámbito autonómico, véase el estudio de Francisco J. BASTIDA FREIJEDO: "Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo", **Revista Jurídica de Asturias**, nº 17, 1993, págs. 7 y sigs.

<sup>429</sup>. Para constatar el carácter político del debate de investidura y el protagonismo previo, contemporáneo y subsiguiente, desempeñado por los partidos políticos, resulta sumamente ilustrativo el examen de los **"acuerdos de investidura y gobernabilidad"** suscritos en el mes de abril de 1996 por el Partido Popular con los principales partidos nacionalistas presentes en el Congreso de los Diputados (Convergència i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria), y el análisis del propio debate de investidura previo al nombramiento de don José María Aznar López como Presidente del Gobierno.

En los acuerdos de investidura se puede leer, a título de ejemplo, que "el Partido Popular y Convergència i Unió,..., suscriben el presente acuerdo de investidura y gobernabilidad, que tiene como objeto dar respaldo parlamentario a la investidura del candidato del Partido Popular", con lo que "Convergència i Unió se compromete... a otorgar su voto favorable a la investidura de don José María Aznar y a garantizar la gobernabilidad y la estabilidad parlamentaria para el cumplimiento de los objetivos y prioridades contenidos en el presente acuerdo." [texto publicado en el diario **El País**, del día 29 de abril de 1996, págs. 18 y 19]. En esta misma línea, "el Partido Nacionalista Vasco compromete el voto favorable a la investidura del señor don José María Aznar como presidente del Gobierno en base a la asunción por parte del Partido Popular y del PNV de los siguientes compromisos políticos:..." [Diario **El País**, de 1 de mayo de 1996, pág. 15].

Posteriormente, en el propio debate de investidura, el candidato a Presidente del Gobierno manifiesta que "el acuerdo de investidura y gobernabilidad alcanzado entre el Partido Popular y Convergència i Unió contiene unos objetivos comunes y unos acuerdos específicos, de entre los cuales me permito subrayar la reforma del modelo de financiación autonómica con carácter general para las comunidades autónomas no forales.

El acuerdo entre el Partido Popular y el Partido Nacionalista Vasco compromete a ambas formaciones políticas a perseguir la estabilidad en el ámbito parlamentario y a procurar el desarrollo del Estatuto de Guernica.

El acuerdo de estabilidad institucional entre el Partido Popular y Coalición Canaria se inspira en los mismos principios de los documentos enunciados y dedica una consideración singular a las peculiaridades y problemas derivados de la condición ultraperiférica de aquella Comunidad.

[Por todo ello], el programa que someto a la confianza de SS.SS. responde, pues, a la lógica política

Mediante el ejercicio de la función legislativa se produce la manifestación cuantitativamente más importante de participación en la función de dirección política, en cuyo desarrollo desempeñan un papel esencial el Grupo o Grupos Parlamentarios que respaldan al Gobierno, pues a través de ellos se canaliza la orientación política del partido o partidos del que son expresión lógica tanto el Gobierno como los Grupos Parlamentarios, lo que explica, por ejemplo, el tenor de los Estatutos de las diferentes formaciones políticas y el de los Reglamentos de sus Grupos Parlamentarios. También los pactos entre las formaciones políticas alcanzan la condición de verdaderos parámetros de la orientación política y han encontrado en la labor de las instituciones del Estado una fiel traducción normativa. Es lo que ha sucedido en nuestro país con los acuerdos firmados para la erradicación del terrorismo (el **Acuerdo de Madrid**, de 5 de noviembre de 1987, y el **Pacto de Ajuria Enea**, de 12 de enero de 1988)<sup>430</sup>, o para la consolidación del sistema

---

y parlamentaria derivada de las elecciones; es fruto del diálogo, de la voluntad de cooperación y de los acuerdos alcanzados con los grupos a los que antes hacía referencia." [**Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados**, VI Legislatura, 1996, núm. 2, págs. 25 y 26].

Finalmente, en la "**Declaración programática**" hecha pública luego de la primera reunión del Consejo de Ministros celebrada tras la investidura del nuevo Presidente del Gobierno se manifiesta que "el Gobierno asume los pactos suscritos por el Partido Popular con Convergència i Unió, el Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria, y expresa su voluntad de desarrollarlos a través de las correspondientes iniciativas y acciones políticas y parlamentarias." [**Diario El País**, de 8 de mayo de 1996, pág. 18].

<sup>430</sup>. En virtud de estos acuerdos los partidos políticos firmantes, las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Gobierno de la Nación asumen el compromiso de trabajar en un clima de consenso básico en materia de política antiterrorista y de aplicación del Estatuto de Gernika.

Como ejemplo de concreción legislativa de estos acuerdos puede citarse la Ley Orgánica 2/1998, de 15 de junio, por la que se modifican el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en cuya Exposición de Motivos se puede leer que "los partidos políticos democráticos presentes en el Pacto de Madrid han alcanzado un amplio acuerdo para llevar a cabo reformas concretas del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal... Estas reformas constituyen una posición común de los partidos políticos democráticos..., con el propósito de lograr una más efectiva garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, amenazados por aquellas conductas de violencia e intimidación callejera...".

Más trascendencia si cabe, pues llevará aparejadas reformas constitucionales, tiene en Gran Bretaña e Irlanda el acuerdo suscrito por los partidos políticos de Irlanda del Norte para la resolución pacífica del conflicto existente en el Ulster (**Pacto de Stormont**); véase la información recogida en el diario **El País**, de 14 de abril de 1998, pág. 4.

público de pensiones y Seguridad Social (**Pacto de Toledo**, de 4 de febrero de 1995)<sup>431</sup>.

Esta línea de fiel reproducción jurídica en las instancias estatales de acuerdos rubricados por entidades sociales ha llegado a extremos en los que las reglas normativas no sólo pasan a un segundo plano sino que son, sin tapujo alguno, vulneradas sin más, incluso aunque se trate de preceptos de rango constitucional y cuya interpretación y sentido han sido de manera reiterada precisados por el Tribunal Constitucional.

Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la aprobación de las disposiciones reguladoras del trabajo a tiempo parcial. En este caso los protagonistas son el Gobierno y las organizaciones sindicales, no los partidos políticos, pero a los efectos que ahora interesan las consecuencias son las mismas.

La nueva regulación del contrato de trabajo a tiempo parcial viene recogida en el **Real Decreto-Ley 15/1998**, de 27 de noviembre, y trae su causa, según su propia Exposición de Motivos, *“del proceso de reflexión y diálogo desarrollado por el Gobierno con las organizaciones empresariales y sindicales desde el mes de julio del presente año... Fruto de dicho proceso es el Acuerdo sobre el Trabajo a Tiempo Parcial y Fomento de su estabilidad concluido el 13 de noviembre entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito estatal, cuyo contenido incorpora la presente disposición...”* [las cursivas son nuestras]. En uno de los apartados del mencionado “Acuerdo” se puede leer textualmente que “se aprobará un Real Decreto-Ley para modificar aquellos aspectos que deban adecuarse a lo pactado, tanto en el Estatuto de los Trabajadores, como en la Ley General de la Seguridad Social.”. Es decir, que no sólo se

---

<sup>431</sup>. En la Exposición de Motivos de la **Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social** se reconoce que el “Pacto de Toledo” supuso el compromiso de todas las fuerzas parlamentarias para hacer viable financieramente el actual modelo.

asume como propio del contenido normativo del Decreto-Ley lo pactado entre el Gobierno y los sindicatos, sino que, lo que resulta más sorprendente, es el citado pacto el que “provoca” el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que el **artículo 86.1** de la Constitución requiere para la aprobación del correspondiente Decreto-Ley. Si el proceso de negociación, como dice la Exposición de Motivos, se ha caracterizado por la “reflexión” y el “diálogo” y ha durado cinco meses, no parece que la aprobación del Decreto-Ley haya ido precedida precisamente de una situación imprevisible y urgente, como demanda nuestro texto constitucional y se ha encargado de reiterar el Tribunal Constitucional (**SSTC 6/1983**, de 4 de febrero, y **111/1983**, de 2 de diciembre).

Quizá la manifestación jurídica cualitativamente más significativa de la función de orientación política es la aprobación de la **Ley de Presupuestos Generales del Estado**<sup>432</sup>, en cuanto constituye un “vehículo de dirección y orientación de la política económica, que corresponde al Gobierno, cuando elabora el proyecto y en la que participa el Parlamento en función peculiar -la de su aprobación- que el artículo 66.2 de la Constitución enuncia como una competencia específica desdoblada de la genérica

---

<sup>432</sup>. Es decir, de “la Ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la consignación del importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado.” (**STC 178/1994**, de 16 de junio, fj. 5º). Véanse al respecto los estudios de Ramón PUNSET BLANCO: “Los límites materiales de las Leyes de Presupuestos: creación jurisprudencial de una reserva legal negativa (STC 76/1992)”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, nº 5, 1993, págs. 197 a 201; Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO: “Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 44, 1995, págs. 9 y sigs; Ignacio TORRES MURO: “Las peculiaridades de la Ley de Presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 49, 1997, págs. 311 y sigs; Juan Antonio TOSCANO ORTEGA: “La función y el contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 47 (I), 1997, págs. 173 y sigs.; Carles VIVER i PISUNYER: “La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas**,..., págs. 557 y sigs.

«potestad legislativa del Estado.»» (STC 27/1981, de 20 de julio, f. 2º)<sup>433</sup>.

En el caso de que el Gobierno esté sustentado por más de una formación política, el proyecto de presupuestos representa la transcripción contable de los acuerdos políticos y su aprobación un certificado de la buena salud de la que goza el pacto de gobierno suscrito por los partidos en cuestión, acuerdo que delimita de forma estricta los ámbitos de actuación a seguir por quienes han de aprobar y ejecutar las disposiciones presupuestarias<sup>434</sup>.

Inversamente, el rechazo parlamentario al proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno constituye una auténtica desautorización política para este último, equivalente a la pérdida de la confianza de la mayoría política parlamentaria, entendiéndose convencionalmente que el citado rechazo debería ir seguido de la presentación de su dimisión por el Presidente del Gobierno y, o bien se procede a la formación de un nuevo Gobierno respaldado por el partido o partidos mayoritarios, o bien a la convocatoria de elecciones anticipadas para que el cuerpo electoral se pronuncie de

---

<sup>433</sup>. En la configuración de la ley presupuestaria como instrumento de la política económica y, por tanto, como vehículo de dirección y orientación política se ha insistido posteriormente (SSTC 63/1986, de 21 de mayo, f. 10º; 65/1987, de 21 de mayo, f. 4º; 134/1987, de 21 de julio, f. 6º; 76/1992, de 14 de mayo, f. 4ºa); 83/1993, de 8 de marzo, f. 4º; 178/1994, de 16 de junio, f. 5º; 195/1994, de 28 de junio, f. 2º, entre otras).

<sup>434</sup>. Los aspectos principales del acuerdo político que sustentaba al Gobierno durante la elaboración y aprobación de los Presupuestos para el año 1995 se pusieron de manifiesto a lo largo de los debates parlamentarios previos a la aprobación de la ley presupuestaria; así, y a título ejemplificativo, cabe mencionar las palabras pronunciadas por el portavoz del Grupo Catalán (Convergència i Unió), D. Miquel Roca i Junyent: "el acuerdo alcanzado para la aprobación de los presupuestos vigentes se encuentra en el origen de la reorientación de la política económica española. Como protagonistas de aquel acuerdo asumimos en su día el riesgo de apostar por una política de fomento de la economía productiva que creíamos era imprescindible para sacar a España de una profunda situación de crisis. Hoy nos ratificamos en que aquella era la política que correspondía afrontar y que ahora nos corresponde profundizar si queremos seguir avanzando por el camino de la recuperación económica. No es de extrañar pues, que nuestro grupo parlamentario, como ya conocen SS.SS., apoye estos presupuestos generales para 1995. Esto está en la línea de continuidad de la política económica iniciada a partir de las últimas elecciones, de junio de 1993,..."; **Diario de sesiones del Congreso de los Diputados**, V Legislatura, nº 99, 1994, pág. 5070.

nuevo sobre la orientación política<sup>435</sup>.

El protagonismo de las formaciones políticas en la forma de gobierno se manifiesta no sólo en el desarrollo de la orientación política del Estado, sino también en los controles que se han establecido sobre la misma, que son de naturaleza jurisdiccional y política. Si el rumbo de esa orientación ha de ser decidido, dentro del sistema de partidos, por la formación mayoritaria, el control de la misma en ese mismo sistema ha de corresponder a los partidos que integran la oposición, para lo que disponen de específicos instrumentos de contenido político y, además, del acceso, en las condiciones previstas constitucional y legalmente, a la jurisdicción constitucional, que funciona así como una instancia de supervisión, desde sus propios principios estructurales, de decisiones de índole política (por ejemplo, la apreciación de la existencia del presupuesto habilitante para la aprobación de un decreto-ley)<sup>436</sup>.

Esta actividad de la jurisdicción constitucional no es de tipo político y ha de desenvolverse de acuerdo con los fines a la misma asignados en el texto constitucional; en

---

<sup>435</sup>. Temistocle MARTINES se muestra tajante en el sentido de que el rechazo parlamentario del proyecto de ley presupuestaria debe suponer la presentación de la dimisión por parte del Gobierno; véase su *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1978, pág. 342.

<sup>436</sup>. Sobre esta cuestión, véase Ignacio de OTTO Y PARDO: **Derecho constitucional. Sistema de fuentes**,..., págs. 197 y sigs.; Marc CARRILLO: "El decreto-ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?", en **Revista de las Cortes Generales**, nº 11, 1987, págs. 47 y sigs.; Javier SALAS: "Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional", en **Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría**,..., vol. I, págs. 297 y sigs.; de fecha más reciente, Ana María CARMONA CONTRERAS: **La configuración constitucional del decreto-ley**, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997. En la jurisprudencia, véanse las SSTC 6/1983, de 4 de febrero, y 111/1983, de 2 de diciembre.

particular, la garantía de la primacía normativa de la Norma Fundamental<sup>437</sup>. Por este motivo, el control de constitucionalidad se proyecta directamente sobre la concreta norma que ha sido sometida a su enjuiciamiento, pero, de manera indirecta, se extiende también a la orientación política procedente de la formación o formaciones políticas mayoritarias de la que es expresión, lo que no significa que la jurisdicción constitucional realice un control sobre las razones y finalidades políticas de la decisión adoptada por los órganos constitucionales; el control es estrictamente jurídico, pero las consecuencias son también de naturaleza política. Como se ha dicho, la declaración de la inconstitucionalidad de la ley o del acto con fuerza de ley es al mismo tiempo una declaración de ilegitimidad constitucional del «indirizzio politico» y de la valoración jurídica de la realidad política en que consiste el propio *indirizzio*<sup>438</sup>.

**§ 21. Control parlamentario e "indirizzio politico". El obstruccionismo de la mayoría.**

El ejercicio del control de la función de dirección política del Estado debiera atribuirse a los grupos que constituyen la oposición parlamentaria al Gobierno de la mayoría. En este supuesto aquella tarea consistiría en la denuncia ante la opinión pública de las consecuencias derivadas del ejercicio del "indirizzio politico" por parte de la mayoría gobernante.

---

<sup>437</sup>. Véase, al respecto, Enzo CHELLI: **Atto politico e funzione d'indirizzio politico**,..., págs. 97 y sigs.; sobre la relación entre «indirizzio politico» y jurisdicción constitucional en nuestro país, Giancarlo ROLLA: **Indirizzio politico e Tribunale Costituzionale in Spagna**,.....

<sup>438</sup>. Temistocle MARTINES: **Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche**, Giuffrè, Milán, 1957, págs. 282 y sigs.

Sobre estas cuestiones ya nos hemos extendido al ocuparnos de la transformación del significado de los mecanismos de control parlamentario como consecuencia del protagonismo asumido por los partidos políticos [*supra* § 16]. Allí constatamos que las modificaciones ocasionadas en la práctica parlamentaria por el sistema de partidos han transformado profundamente el significado originario de los mecanismos propios de la función de control encomendada a las Cámaras legislativas. Como consecuencia de este nuevo orden de cosas, la tarea de controlar la acción del Gobierno y, por extensión, de la mayoría parlamentaria, tendría que corresponder a las formaciones que constituyen la oposición, para quienes los instrumentos de control habrían de ser mecanismos dirigidos, de modo principal, a que su actuación trascendiese a la opinión pública.

Sin embargo, en la realidad parlamentaria contemporánea se puede hablar con más propiedad de “obstruccionismo de la mayoría” que de “obstruccionismo de la minoría”, lo que desde luego no beneficia la realización del objetivo que debiera presidir esta función en los Estados democráticos modernos, que es la de permitir que se puedan contrastar públicamente y en condiciones de igualdad los diferentes proyectos de orientación política del Estado.

Es necesario, por tanto, que las instituciones que integran nuestro sistema de control parlamentario sean despojadas de los elementos que permiten su utilización como un mecanismo más de gobierno por parte de la mayoría, pues de otra forma se está propiciando la consolidación del partido político mayoritario como el auténtico “Príncipe moderno”.

**§ 22. Sistema de partidos e “indirizzo constitucional”: excesos e insuficiencias.**

Los partidos políticos se han convertido también en los actores principales del que podríamos denominar “indirizzo constitucional”, que es el que orienta no la forma de gobierno, sino el desarrollo de la propia forma y estructura del Estado. Si nos hemos referido al “indirizzo político” como la función que dirige la creación normativa “infraconstitucional”, emplearemos el término “indirizzo constitucional” para aludir a la orientación de la estructura constitucional del Estado.

El concepto de “indirizzo constitucional”, de problemática articulación teórica autónoma<sup>439</sup>, lo utilizaremos aquí para explicar la participación de los partidos políticos tanto en el proceso de reforma constitucional como en el de articulación de uno de los principios que estructuran el Estado diseñado en la Constitución española de 1978: el principio autonómico. Un tercer ámbito en el que se manifiesta el “indirizzo constitucional”, al que nos referiremos en el apartado siguiente, lo constituye la existencia de las leyes orgánicas, como instrumento que “convierte a las Cortes Generales en constituyente permanente” (STC 6/1982, fj. 6º)<sup>440</sup>, si bien aquí “el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional... se sustrae al sistema habitual de mayorías parlamentarias simples” (STC 173/1998, fj. 7º).

Respecto a la primera cuestión, hay que precisar que la ubicación preferente que

---

<sup>439</sup>. Véase al respecto Armando MANNINO: *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Giuffrè, Milán, 1973, págs. 165 y sigs., y la bibliografía que ahí se cita.

<sup>440</sup>. En el mismo sentido, SSTC 169/1987, de 27 de octubre, y 127/1994, de 5 de mayo.

ocupa la Constitución en el sistema normativo coloca a esta forma jurídica es una posición de indisponibilidad para el legislador ordinario, que se pone de manifiesto en el hecho de que la Constitución se aprueba por un órgano y por un procedimiento distintos de aquellos a los que la Constitución atribuye los poderes. Con ello se hace patente en la génesis misma de la Constitución que ésta se encuentra por encima de los poderes cuya actuación regula. La gestación de la norma suprema del ordenamiento es un proceso reglado, no un simple hecho, y la reforma de la Constitución está regulada por la Constitución misma<sup>441</sup>.

El carácter reglado del proceso de elaboración y, en su caso, modificación del texto constitucional, vincula obviamente a las formaciones políticas que pretendan orientar y conducir dicho proceso. Esta vinculación será más intensa en la medida en que las normas que disciplinan los mecanismos de modificación del texto constitucional requieran un amplio consenso entre las fuerzas políticas como consecuencia de las mayorías especialmente cualificadas que se hayan previsto. De esta manera se evita que una formación política mayoritaria pueda diseñar a su imagen y semejanza un texto constitucional, que no sería sino un instrumento de gobierno y dominación sobre el resto de los actores políticos.

En nuestro texto constitucional, el establecimiento de esas mayorías [tres quintos en cada una de las Cámaras o, al menos, dos tercios en el Congreso de los Diputados y mayoría absoluta en el Senado por lo que respecta al **artículo 167**, y dos tercios en ambas Cámaras en todo caso en el supuesto del **artículo 168**], permite asegurar que la modificación de la norma suprema de nuestro ordenamiento no podrá quedar en ningún

---

<sup>441</sup>. En estos términos, Ignacio de OTTO Y PARDO: **Derecho Constitucional. Sistema de fuentes**,..., págs. 51 y sigs.

caso desligada de un amplio acuerdo entre las diferentes formaciones políticas.

Por lo que respecta al ejercicio del “poder constituyente constituido”, la lectura de los debates parlamentarios sobre el contenido del Título X de la Constitución permite advertir la existencia de un deseo de fomentar la presencia y el protagonismo de los partidos en el proceso de modificación del texto constitucional, en detrimento de una mayor intervención popular directa.

En el Anteproyecto de Constitución se admitía la intervención del cuerpo electoral en la fase de iniciativa de reforma constitucional -el **artículo 157** disponía que “la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo ochenta”-, se establecía un único procedimiento de reforma y la eventual modificación debería ser siempre ratificada mediante referéndum popular (**artículo 158**)<sup>442</sup>.

En el Informe de la Ponencia se introdujo el procedimiento agravado de reforma constitucional (**artículo 160**), aunque no hubo modificaciones en lo concerniente a la iniciativa ni al referéndum. Dichas modificaciones sí se discutieron en el debate celebrado en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas: mediante una enmienda “in voce” del Grupo de Unión de Centro Democrático se suprimió la iniciativa legislativa popular en materia de reforma constitucional, alegando que “aun a riesgo de hacernos de nuevo acreedores a la opción para el reproche de fomentar desde el texto constitucional la partidocracia, creemos que en esta ocasión está más que justificada esta cautela porque la apertura de la iniciativa de la reforma constitucional a la iniciativa popular desnaturalizaría ciertamente la configuración que de la reforma constitucional hacer el artículo 160.”<sup>443</sup>. Posteriormente, y mediante una enmienda “in voce” del Grupo

---

<sup>442</sup>. Cfr. los **Trabajos Parlamentarios de la Constitución española**,..., pág. 35.

<sup>443</sup>. Véase la defensa de esta enmienda a cargo del Diputado Cisneros Laborda en los **Trabajos Parlamentarios**,..., pág. 1729. A favor de esta enmienda se pronunciaron también los Grupos Socialista y

Socialista, se propuso y aceptó la introducción de un referéndum de tipo facultativo en el supuesto de que la reforma de la Constitución se hiciese por el procedimiento más sencillo, acabando con el carácter obligatorio que tenía hasta ese momento la consulta popular<sup>444</sup>. Estas modificaciones se incorporaron al Dictamen de la Comisión y ya no se produjeron alteraciones sustanciales a lo largo de la elaboración y aprobación de nuestra Norma Fundamental.

Con el establecimiento de procedimientos rígidos de reforma constitucional se dificulta que una única formación política pueda alterar a su voluntad el contenido del texto constitucional. Se exige así que los principales partidos pacten los cambios que pretendan llevar a cabo, lo que sirve como refuerzo para el propio sistema de partidos.

Un segundo ámbito constitucional en el que se constata de modo especial el protagonismo del sistema de partidos es el relativo al desarrollo del principio de Estado autonómico, cuya concreción normativa se ha llevado a cabo de forma casi exclusiva a partir de la orientación diseñada por los acuerdos políticos entre las formaciones con

---

Comunista [el Diputado Solé Tura argumentó que “el problema que tenemos en nuestro país,..., es consolidar un sistema de partidos que hoy es tremendamente precario y esta consolidación exige que los mecanismos constitucionales, entre otras cosas, la favorezca...”], y enérgicamente en contra el Grupo de Alianza Popular; en palabras del Diputado Fraga Iribarne: “este nuevo recorte a la democracia semidirecta es un error grave; es un error porque restringe la verdadera democracia dentro de la Constitución, cuyo equilibrio entre la representativa, en la que actúan los partidos como intermediarios en el momento actual de la democracia de masas, y aquella otra, en la cual las fuerzas sociales en momentos determinados, fuera de la estructura de los partidos y paralelamente a ella, pueden plantear grandes causas...”; *ibidem*, págs. 1730 y sigs.

<sup>444</sup>. En la defensa de esta enmienda se apeló, por parte del Diputado Zapatero Gómez, a que “en un régimen parlamentario el pueblo se expresa a través, fundamentalmente, de sus representantes.” En contra se manifestó de nuevo el Diputado Fraga Iribarne, alegando que “la participación popular necesita vías complementarias, justamente para evitar que los partidos, como he dicho antes, suplanten la voluntad popular... Este... es un nuevo paso atrás en el camino hacia la democracia, y un nuevo paso peligroso en la dirección de la partitocracia.”; *ibidem*, págs. 1734 y 1735.

implantación en todo el territorio<sup>445</sup>.

La práctica de orientar este proceso a partir de los acuerdos entre los partidos de ámbito nacional se inicia con los “**Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981**”, suscritos por “el Gobierno de la Nación y el partido que lo sustenta [Unión de Centro Democrático], junto con los representantes del Partido Socialista Obrero Español” (Preámbulo); es decir, por las formaciones políticas mayoritarias de ámbito nacional, con el consiguiente riesgo que, para el desarrollo y estabilidad de los mismos, suponía la marginación de los partidos nacionalistas, cuyo concurso no se entendía imprescindible, paradójicamente, para la estructuración territorial del Estado. En este pacto se aprobaron los “Acuerdos político-administrativos”, los “Acuerdos económico-financieros”, el Anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y el Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico<sup>446</sup>.

En los “**Acuerdos político-administrativos**” se incluyeron previsiones de extraordinaria relevancia para la articulación del Estado: así, además del “mapa autonómico”, la elaboración y tramitación de los Estatutos de Autonomía, las competencias, las cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, los criterios básicos y el calendario de transferencias,...

---

<sup>445</sup>. Véase, con más detalle, Miguel Ángel PRESNO LINERA: “Los acuerdos entre los principales partidos políticos y su incidencia en la articulación del Estado autonómico español”, *Revista Jurídica de Asturias*, nº 20, 1996, págs. 97 y sigs.

<sup>446</sup>. Con la rúbrica de estos Acuerdos se pretendía -al menos así lo proclamaban sus firmantes- “en primer lugar y desde la responsabilidad que exige un planteamiento de Estado, diseñar las bases operativas que hagan posible la profundización del proceso autonómico. En segundo lugar, la generalización del proceso, para lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones. En tercer lugar, la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico, que redundará en una mayor claridad del ordenamiento y en una reafirmación de la seguridad jurídica, que permitirá el acercamiento de las posiciones de las distintas fuerzas políticas.” (Preámbulo); cfr. **Acuerdos Autonómicos 1981**, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, págs. 9 y sigs.

Estos “Acuerdos” tuvieron una importancia histórica de primer orden, cuando menos por dos razones: primero, quedan definitivamente despejadas las incógnitas acerca del modelo de Estado que se iba a implantar en España a partir de las previsiones de la Constitución de 1978, eliminándose las ambigüedades y concretando los contenidos a los que las fuerzas políticas mayoritarias se iban a atener al formular (a través de los miembros de las mismas elegidos en los territorios correspondientes) las propuestas autonómicas; y segundo, la estructura del Estado se decanta por la generalización de las autonomías y la uniformización y homogeneización de la autonomía<sup>447</sup>.

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, luego convertido en **Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico** (LOAPA), fue duramente contestado durante su tramitación parlamentaria por los partidos nacionalistas, que rechazaron expresa y ásperamente su contenido<sup>448</sup>. La **STC 76/1983**

---

<sup>447</sup>. Así, Santiago MUÑOZ MACHADO: **Derecho Público de las Comunidades Autónomas**, Civitas, Madrid, 1982, Tomo I, págs. 150 y sigs.

En el Preámbulo de los Acuerdos se proclama enfáticamente: “conscientes el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español que la Constitución, según su artículo 2º, se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. El título VIII del texto constitucional no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que constituye un amplio marco que permite la satisfacción de las voluntades de autogobierno de las distintas Comunidades Autónomas españolas. Su desarrollo es, por lo tanto, una prolongación natural del proceso constituyente y requiere la aproximación de las diversas posiciones políticas que conforman la pluralidad ideológica de nuestras Cortes Generales.” (Preámbulo), **ob. cit.**, págs. 9 y 10.

<sup>448</sup>. Este rechazo se instrumentalizó jurídicamente mediante la interposición de cinco recursos previos de inconstitucionalidad contra el citado proyecto de ley orgánica, promovidos, respectivamente, por el Gobierno Vasco, el Parlamento Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, el Parlamento de Cataluña y por cincuenta Diputados de las Cortes Generales.

Los mencionados recursos encontraron acogida parcialmente en la sentencia del Tribunal Constitucional **76/1983**, de 5 de agosto, en cuyo fallo se declaró que: “ a) el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) no puede promulgarse como Ley orgánica, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico segundo. b) El proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA) no puede promulgarse como Ley armonizadora, de acuerdo con lo señalado en el fundamento jurídico tercero. c) Que son inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 4, ...”.

privó a la Ley de su carácter orgánico y armonizador, desmantelando prácticamente su Título I y manteniendo, con algunas correcciones puntuales, el resto del articulado<sup>449</sup>. En su cumplimiento, y sin necesidad de nuevo debate parlamentario, se articuló la **Ley 12/1983**, de 4 de octubre, del Proceso Autonómico.

Ahora bien, si la citada resolución del Tribunal Constitucional supuso un triunfo jurídico y político para los partidos nacionalistas, ello no fue óbice para que los acuerdos pactados por los partidos mayoritarios tuvieran el correspondiente desarrollo jurídico mediante la aprobación de los diversos Estatutos de Autonomía, ya que los firmantes de los pactos contaban con las mayorías parlamentarias suficientes para ello, tanto en el ámbito de lo que luego serían las Comunidades Autónomas como en las Cortes Generales.

En definitiva, nos encontramos ante el primer ejemplo de la gran significación que los acuerdos entre los partidos mayoritarios de ámbito nacional han tenido en la estructuración territorial de nuestro Estado, y de la variedad de instrumentos jurídicos que pueden ser utilizados para la plasmación normativa de unos objetivos políticos.

En el mes de marzo de 1991 se llevó a cabo una significativa reforma en los Estatutos de Autonomía aprobados a partir del **artículo 143** de la Constitución, con el objeto de fijar la fecha de celebración de las elecciones autonómicas "el cuarto domingo de mayo cada cuatro años"<sup>450</sup> y, de esta manera, "evitar que los comicios electorales se

---

<sup>449</sup>. Dos comentarios a esta sentencia de especial interés son los realizados por Eduardo GARCIA DE ENTERRIA en **Estudios sobre autonomías territoriales**, Civitas, Madrid, 1985, págs. 463 y sigs., y Jesús LEGUINA VILLA: "La LOAPA: un camino equivocado", en **Escritos sobre autonomías territoriales**, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 193 y sigs.

<sup>450</sup>. **Ley Orgánica 1/1991**, de 13 de marzo, de reforma del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; **Ley Orgánica 2/1991**, de 13 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; **Ley Orgánica 3/1991**, de 13 de marzo, de reforma del artículo 25.3 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Asturias; **Ley Orgánica 4/1991**, de 13 de marzo, de modificación del artículo 12.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de

celebren en fechas que, sociológicamente, se ha demostrado no potencian precisamente la asistencia a los Colegios Electorales; y, por otra parte, el evidente cansancio que produce a los ciudadanos la convocatoria dispersa de distintas Elecciones en todo el territorio del Estado.” (Exposición de Motivos de la **Ley Orgánica 7/1991**, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria).

El objetivo declarado de esta reforma es, por tanto, facilitar la plena participación de los ciudadanos en los procesos electorales autonómicos. Ahora bien, los impulsores directos de esta reforma son los propios partidos políticos mayoritarios, que con facilidad logran imponer su criterio a los Parlamentos Autonómicos, pues no en vano tales Cámaras están gobernadas por esos mismos partidos, tanto en la iniciativa del proceso de reforma como en el desarrollo legislativo de la misma. Incluso el propio legislador hace constar expresamente esta circunstancia en la Exposición de Motivos de alguna de las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía<sup>451</sup>.

Declaraciones similares, en las que se realiza enfáticamente el protagonismo de

---

Autonomía de la Comunidad Valenciana; **Ley Orgánica 5/1991**, de 13 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura; **Ley Orgánica 6/1991**, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; **Ley Orgánica 7/1991**, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

<sup>451</sup>. Así, la Exposición de Motivos de la **Ley Orgánica 1/1991**, de 13 de marzo, de reforma del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia comienza con la proclamación de que los “partidos políticos con representación parlamentaria ampliamente mayoritaria tanto en las Cámaras Legislativas del Estado Español como en la Asamblea Regional de Murcia, han llegado a un acuerdo de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General a fin de modificar los requisitos de la convocatoria de elecciones, en los supuestos de elecciones locales o de elecciones legislativas de las Comunidades Autónomas que, como es el caso de Murcia, sus Presidentes del Consejo de Gobierno no tienen expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada”. En la Exposición de Motivos de la **Ley Orgánica 5/1991**, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, se afirma que “cualquier circunstancia de hecho que pueda afectar negativamente a la participación popular en tales procesos [electorales] debe ser cuidadosamente sopesada por los partidos para remover los obstáculos que dificulten el ejercicio pleno del derecho.”. Por su parte, en la Exposición de Motivos de la **Ley Orgánica 7/1991**, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria se puede leer que “uno de los objetivos primarios que ha sido planteado por la mayoría de los Partidos Políticos [sic] es el de lograr mecanismos que favorezcan la libre expresión del derecho fundamental de sufragio, estimulando la plena participación política de los ciudadanos en los procesos electorales.”.

las formaciones políticas en la reforma electoral y la importancia que ésta reviste para aquéllas, se pueden encontrar también en las modificaciones efectuadas en las Leyes Electorales autonómicas<sup>452</sup>.

Nos encontramos ante un nuevo supuesto de orientación y dirección de la política legislativa llevada a cabo por parte de las formaciones políticas, y dirigida a transferir al terreno jurídico las decisiones políticas tomadas por dichas formaciones mayoritarias, adaptando "las normas al nivel de implantación social de las formaciones políticas mayoritarias".

Los partidos políticos de ámbito nacional inician y completan el ciclo legislativo, actuando como demandantes de una modificación legislativa y como oferentes capaces de satisfacer esa necesidad, lo que convierte su actuación, y eso es lo censurable, en una verdadera distorsión de la autonomía atribuida constitucionalmente a las Comunidades Autónomas, pues deciden, sin la participación de éstas, orientar en una concreta dirección la reforma de su norma institucional básica, lo que forma parte del "indirizzo constitucional" y exige, en esta materia, la intervención de los órganos correspondientes de esas Comunidades.

---

<sup>452</sup>. Así, en la ley que reforma la legislación electoral de la Región de Murcia se reproduce textualmente el contenido de la Exposición de Motivos de la ley de reforma del Estatuto de Autonomía; en la **Ley Foral 11/1991**, de 16 de marzo, por la que se modifican determinados preceptos de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra se afirma que de no producirse las mencionadas modificaciones "en lo que se refiere a la fecha de celebración de las elecciones, se produciría un efecto no deseado ni por las fuerzas políticas ni por la propia sociedad,...". Posteriormente, en Galicia, la **Ley 15/1992**, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de Elecciones al Parlamento de Galicia, fundamenta la modificación del límite mínimo para la atribución de escaños en "una lógica adaptación de la Ley a nivel de implantación social de las fuerzas políticas (sic) y la búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento.

Esta última dicción se reproduce literalmente, casi tres años después, en la Exposición de Motivos de la **Ley 4/1995**, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares: "Una lógica adaptación de la ley electoral al nivel de implantación social de las fuerzas políticas...".

Los **Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992** firmados por el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) suponen un paradigma insuperable, por el momento, de orientación, no solo política, sino también constitucional, ejercida a partir de unos pactos políticos<sup>453</sup>. El tenor literal de los mismos habla de su intencionalidad mejor y con más claridad que el más acabado ejercicio de exégesis doctrinal<sup>454</sup>.

Resulta especialmente llamativa la pretensión de "dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias, expresadas por las Comunidades Autónomas del artículo 143", así como la preocupación por respetar "la identidad y peculiaridad de cada Comunidad Autónoma", cuando lo cierto es que las "aspiraciones" surgen como

---

<sup>453</sup>. Véase al respecto el estudio de Alberto ARCE JANÁRIZ: "La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los acuerdos autonómicos de 1992", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 40, 1994, pág. 21.

<sup>454</sup>. "Los Partidos Políticos firmantes de estos Acuerdos, como instrumentos que articulan la voluntad de los ciudadanos, conscientes de que las decisiones para dar solución a este gran reto requieren un alto grado de acuerdo y aceptación entre las partes, pretenden:

-Ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico en su conjunto.

-Dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias, expresadas por las Comunidades Autónomas del artículo 143, racionalizando la distribución de competencias desde el respeto a la identidad y peculiaridad de cada Comunidad Autónoma y cumpliendo, al mismo tiempo, con el principio de no discriminación entre los diversos territorios..."; **Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992**, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, págs. 20 y 21.

Sobre sus antecedentes, génesis y desarrollo, véase el estudio de Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE y María Angeles GONZÁLEZ GARCÍA: "Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo", en el número monográfico de la revista **Documentación Administrativa** sobre "El Estado autonómico, hoy", nº 232-233, 1993, págs. 135 y sigs.; también: Santiago MUÑOZ MACHADO: "Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos", *Revista de Administración Pública*, nº 128, 1992, págs. 85 y sigs.; Alejandro RUÍZ-HUERTA CARBONELL: "Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?", *Revista de Estudios Políticos*, nº 81, 1993, págs. 103 y sigs.; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: "El sistema autonómico quince años después", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 84, 1994, págs. 575 y sigs.; Alberto ARCE JANÁRIZ: "La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los Acuerdos Autonómicos de 1992", *ob. cit.*..., págs. 9 y sigs.; Leopoldo TOLIVAR ALAS: "Reflexiones sobre el nuevo Marco Autonómico", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 261, 1994, págs. 35 y sigs.; Juan FERRANDO BADÍA: "Los partidos políticos y el Estado autonómico", *Revista Valenciana d'Estudis Autònemics*, nº 15, 1996, págs. 47 y sigs.

consecuencia de la excitación provocada por el acuerdo entre los partidos<sup>455</sup>.

Merece ser destacado el componente centralista que inspira y orienta el desarrollo de estos pactos, requisito imprescindible para que pueda prosperar una iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía, como se encargó de demostrar el nulo éxito de las propuestas de modificación provenientes de la periferia, incluidas las avaladas por formaciones políticas de ámbito nacional<sup>456</sup>; no es suficiente, pues, con que la iniciativa de reforma provenga de los parlamentarios autonómicos integrados en un partido mayoritario con implantación nacional, sino que se requiere además que esté avalada por el "aparato" central del partido en cuestión y se pacte su contenido con el órgano nacional de dirección del otro partido mayoritario.

**La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la**

---

<sup>455</sup>. "Inmediatamente después de ser aprobada y de entrar en vigor la Ley a que se refiere el párrafo anterior [la ley orgánica de transferencia de competencias], los partidos políticos firmantes promoverán la incorporación de la ampliación de competencias previstas en estos Acuerdos en los Estatutos de Autonomía." [Francisco RUBIO LLORENTE ha calificado esta estipulación como "sin duda, una divertida ocurrencia de los juristas áulicos que tanto menudean"; véase "Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma", **Claves de razón práctica**, nº 25, 1992, pág. 13.].

"Las iniciativas de reforma incorporarán a cada Estatuto, mediante un artículo único, las competencias que recogidas en la Ley orgánica de delegación o transferencia corresponden a la Comunidad Autónoma, expresando que el contenido y ejercicio de las mismas se ajustará y se entenderá integrado en los términos que se recojan en la Ley de delegación.

Siempre que las iniciativas de reforma respondan estrictamente al contenido antes indicado, los partidos políticos firmantes de los Acuerdos se comprometen a votar su aprobación en las Cortes Generales. Para la aplicación de estos Acuerdos, los partidos políticos que los han suscrito se comprometen a trasladar a las instituciones de las que formen parte el contenido de los mismos."; **Acuerdos Autonómicos**,..., págs. 27 y 28.

<sup>456</sup>. Véanse ejemplos acabados de lo que se acaba de decir, en particular sobre las iniciativas de reforma del Estatuto de Autonomía para Asturias, en el estudio de Alberto ARCE JANÁRIZ: "La reforma de los Estatutos de Autonomía...", págs. 10 y 11; afirma este autor que "para prosperar [la iniciativa de reforma estatutaria], parece por ahora haberse erigido en condición necesaria que la iniciativa venga impulsada y dirigida desde el centro. La iniciativa para la reforma estatutaria, no ya la reforma misma, parece concebirse así antes como una operación de Estado que como cuestión de cada Comunidad Autónoma."

**vía del artículo 143 de la Constitución**, responde a "un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en nuestras Cortes Generales. Para ello, el 28 de febrero de 1992 se firmaron unos Acuerdos Autonómicos en los que se fijan las bases para poner en práctica este proceso." (Exposición de motivos).

Llama poderosamente la atención la extraordinaria rapidez con la que fue tramitada y aprobada esta ley orgánica, que entró en el Congreso de los Diputados como Proyecto de Ley del Gobierno el día 28 de julio de 1992 y fue publicada en el Boletín Oficial del Estado menos de cinco meses después, el 23 de diciembre<sup>457</sup>.

Estamos ante un, aparentemente, extraño caso de ley orgánica con prematura fecha de caducidad, pues la **Ley Orgánica 9/1992** nace condenada a cesar en su eficacia una vez que haya tenido lugar la reforma de los Estatutos de Autonomía. Esta corta vigencia temporal induce, junto con otras razones, a pensar que la virtualidad de esta norma es más de índole política que jurídica. Se pretende crear la impresión de que la reforma estatutaria sería imposible sin la previa existencia de esta ley orgánica de

---

<sup>457</sup>. La lectura del **Diario de Sesiones** de las Cámaras legislativas resulta harto elocuente para explicar, con las propias palabras de quienes intervinieron en el debate en representación de los grupos mayoritarios, la razón última de esta celeridad: "como todas SS.SS. conocen, este proyecto de ley orgánica es consecuencia directa de los acuerdos autonómicos que el Partido Popular suscribió el pasado 28 de febrero. En coherencia, pues, con el compromiso asumido en esa decisión política, lo hemos apoyado durante toda su tramitación legislativa, primero en el debate de totalidad, aquí, ante este Pleno, por medio de mi compañero de Grupo Mariano Rajoy, y lo seguiremos haciendo hoy, apoyando el texto del dictamen procedente de la Comisión Constitucional" (palabras del Diputado **Fernández Díaz**, del Grupo Parlamentario Popular). "Si el Partido Popular y el Partido Socialista están gobernando en 16 de 17 comunidades; si suponen 218 [(sic), realmente suponían al principio de la legislatura 282 Diputados] de los 350 Diputados del Congreso y 220 de los 255 Senadores y el 65 por ciento de los votos populares de este país durante diez años, supongo que es un consenso suficiente... Si alguna comunidad quiere discutir otro tipo de competencias, los partidos se sentarán -y digo partidos porque me parece que son las organizaciones más democráticas y, por tanto, más necesarias en un país democrático para discutir estas cuestiones- para elevar a niveles parlamentarios sus acuerdos,..." (palabras del Senador **Castro**, del Grupo Parlamentario Socialista). "Dado que el motor de las instituciones, son, a la postre, los partidos políticos que en ellos participan, quiero hacer aquí, aprovechando la oportunidad de esta presentación del Proyecto de ley, y en esta Cámara de representación territorial, una llamada a la leal colaboración de los Grupos políticos representados en las instituciones autonómicas, Parlamentos y Gobiernos, y también a los Grupos que integran las Cortes Generales,..." (palabras del señor **Ministro de Administraciones Públicas**). Cfr. **Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados**, nº 227, 1992, págs. 11254 y 11255; **Diario de Sesiones del Senado**, Comisiones-nº 224, 1992, pág. 6, y nº 142, 1992, pág. 7762.

transferencia de competencias, cuando lo cierto es que ni debe ni tiene que ser así<sup>458</sup>. Las leyes del **artículo 150** de la Constitución tienen una finalidad determinada, que no es precisamente la de sustituir a la reforma estatutaria<sup>459</sup>.

Si “cumplidos los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas, que por haber accedido a su autogobierno por la vía del artículo 143 no pudieron asumir en sus Estatutos más que las mencionadas en el artículo 148.1 de la Constitución, se planteó la necesidad de dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias expresadas por las mismas” (Exposición de Motivos de la **Ley Orgánica 9/1992**), “se desprende que si la ampliación competencial es entendida como un hito constitucionalmente previsto para realizar un cambio en orden a la plenitud del derecho, superada la condición suspensiva del transcurso del tiempo, esto es, para completar la estructura constitutiva con carácter permanente dentro de lo que constitucionalmente se previene como marco competencial asumible por las Comunidades Autónomas, el medio congruente, la formulación jurídica correcta, es la que se contiene en el artículo 148.2”<sup>460</sup>.

El recurso a la ley orgánica de transferencia de competencias, previsto en el **artículo 150.2** de la Constitución Española, “ha servido no tanto para la ampliación de facultades ansiadas por Comunidades Autónomas de segundo grado, como para uniformar,

---

<sup>458</sup>. Como se afirma en el Voto particular formulado conjuntamente por los Magistrados Arozamena Sierra y Rubio Llorente a la **STC 5/1981**, de 13 de febrero, “la competencia propia de las Comunidades Autónomas viene determinada por sus respectivos Estatutos, que sólo pueden ser modificados por el procedimiento que en ellos mismos se establezca (arts. 147.3 y 152.2 de la Constitución. Eventualmente esta competencia estatutaria puede ser ampliada mediante leyes *ad hoc* dictadas al amparo de lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del art. 150,... Ninguna ley general, ni orgánica ni ordinaria (y *a fortiori*, ninguna ley particular) pueden modificar, sin embargo, las competencias así establecidas.”

<sup>459</sup>. Sobre el significado, alcance y función de las leyes del artículo 150 de la Constitución española en el “bloque constitucional”, véase Paloma REQUEJO RODRIGUEZ: **Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad**, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1997, págs. 70 y sigs.

<sup>460</sup>. Cfr. Mariano GARCÍA CANALES: “La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 23, 1988, págs. 157 y sigs.; en especial, las págs. 175 y sigs.

en contra de la libertad constitucional de asunción, las divergencias, ciertamente perturbadoras, apreciables entre los distintos Estatutos”<sup>461</sup>, a pesar de que los acuerdos autonómicos que propiciaron la aprobación de esta ley hablaban expresamente del respeto a “la identidad y peculiaridad de cada Comunidad Autónoma”.

Se podría concluir, por todas estas razones, “que la Ley Orgánica de transferencias ha sido el instrumento con el que las instancias centrales de los partidos firmantes han podido asegurar, en un marco de confusión sobre su necesidad real y efectos jurídicos, la plena unidad de acción de sus instancias autonómicas, persuadiéndoles de que la única reforma estatutaria posible no sólo políticamente, sino también, y sobre todo, jurídicamente, era la encaminada a ampliar competencias,... La Ley Orgánica 9/1992 habría venido a ser en este sentido la forma de juridificar, sin razón ni fundamento,..., pero con la contundencia de toda una Ley Orgánica, la irradiación del Estado de partidos en la organización territorial del Estado, que no se define sin la intervención procesal de las Comunidades Autónomas -de ahí el complemento final de las reformas estatutarias-, pero a partir de las decisiones transversales a todas ellas de los partidos con implantación nacional.”<sup>462</sup>.

Por lo que respecta a la reforma de los Estatutos de Autonomía, la misma se ha llevado a cabo mediante la aprobación, el día 24 de marzo de 1994, de diversas leyes orgánicas<sup>463</sup>. Estas leyes orgánicas traen su causa, más política que jurídica, de los

---

<sup>461</sup>. Cfr. Leopoldo TOLIVAR ALAS: “Reflexiones sobre el nuevo Marco Autonómico”, *ob. cit.*, pág. 39. Este autor considera que la Ley Orgánica 9/1992 constituye “el certificado de defunción del principio dispositivo”, *ob. cit.*, pág. 50.

<sup>462</sup>. Así, Alberto ARCE JANÁRIZ: “La reforma de los Estatutos de Autonomía...”, *ob. cit.*, págs. 20 y 21.

<sup>463</sup>. **Ley Orgánica 1/1994**, de 24 de marzo, sobre reforma de los artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias; **Ley Orgánica 2/1994**, de 24 de marzo, sobre reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria; **Ley Orgánica 3/1994**, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja; **Ley Orgánica 4/1994**, de

«Acuerdos Autonómicos» de 1992 y de la **Ley Orgánica 9/1992** de Transferencia de Competencias; tal y como proclama el Preámbulo de varias de estas leyes orgánicas<sup>464</sup>.

En definitiva, y como ya se ha dicho anteriormente, estamos ante un ejemplo palmario de la irradiación jurídica de los acuerdos entre los partidos sobre uno de los principios estructurales del Estado, el principio autonómico. Dicha irradiación tiene además un componente centralista que se transmite a la periferia, pues los acuerdos fueron concertados por los órganos centrales de los partidos con fuerte implantación en todo el

---

24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; **Ley Orgánica 5/1994**, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; **Ley Orgánica 6/1994**, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; **Ley Orgánica 7/1994**, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; **Ley Orgánica 8/1994**, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura; **Ley Orgánica 9/1994**, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares; **Ley Orgánica 10/1994**, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; **Ley Orgánica 11/1994**, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

<sup>464</sup>. “Superado el plazo de cinco años establecido en el apartado 2 del artículo 148 de la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, la puesta en marcha de las previsiones en ellos contenidas sobre la ampliación de competencias se abordó, concibiéndola como un proceso que afectaba a la esencia misma del Estado autonómico y que, por tanto, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo político en las instituciones que participan en el mismo. Como consecuencia de ello, el 28 de febrero de 1992 se firmaron los Acuerdos autonómicos en los que se fijaban las bases para poner en práctica este proceso. Publicada y habiendo entrado en vigor la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre,..., que da cumplimiento al primero de los compromisos contenidos en dichos Acuerdos y es título jurídico suficiente para dicha transferencia,..., procede ahora incorporarla al contenido mismo de los Estatutos de Autonomía, al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político y dar cumplimiento al segundo de los compromisos previstos para culminar el proceso...”. (**Ley Orgánica 1/1994**, de reforma del Estatuto de Autonomía para Asturias; **Ley Orgánica 2/1994**, sobre reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria; **Ley Orgánica 3/1994**, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja; **Ley Orgánica 4/1994**, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; **Ley Orgánica 6/1994**, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; **Ley Orgánica 7/1994**, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; **Ley Orgánica 8/1994**, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura; **Ley Orgánica 10/1994**, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; y **Ley Orgánica 11/1994**, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.)

Mucho más concisa y expresiva es la Exposición de Motivos de la **Ley Orgánica 9/1994**, de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares; dice escuetamente: “como consecuencia de la firma del Pacto Autonómico entre los Partidos Socialista y Popular, el 23 de diciembre se aprobó la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Procede pues incorporar el contenido de la citada Ley al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.”.

territorio del Estado, y para su aplicación "los partidos políticos que los han suscrito se comprometen a trasladar a las instituciones de las que formen parte el contenido de los mismos."<sup>465</sup>. Resulta también paradójico, como ya se apuntó a propósito de los "Acuerdos de 1981", que a la hora de la celebración de estos pactos no se haya contado con los partidos nacionalistas, especialmente Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco, que sí han participado, y de modo harto decisivo, en la gobernabilidad del Estado, primero apoyando al Partido Socialista Obrero Español y luego contribuyendo a la formación de un Gobierno del Partido Popular.

**§ 23. La superación de la separación de poderes y la vigencia del principio de reserva de ley.**

Los partidos políticos se han convertido, parafraseando a **Costantino Mortati**, en una "parte total", en el sentido de entidades idóneas para hacerse intérpretes de una ideología de política general, capaz de convertirse en acción del Estado. El partido moderno es aquel que, asumiendo como propia una concepción general comprensiva de la vida del Estado en todos sus aspectos, tiende a traducirla en concretas acciones del Estado<sup>466</sup>.

Por este motivo, el principio de separación de los poderes del Estado, formulado

---

<sup>465</sup>. **Acuerdos Autonómicos**,..., págs. 27 y 28.

<sup>466</sup>. Cfr. su **Istituzioni di diritto pubblico**,..., T. II, pág. 796. Sobre la elaboración del concepto y la función del partido político en el pensamiento de Mortati, véase el estudio de Maurizio FIORAVANTI: "Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (Dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)", en **Il pensiero giuridico di Costantino Mortati**, (a cura di M. Galizia e P. Grossi), Giuffrè, Milán, 1990, págs. 45 y sigs.

La Corte Constitucional italiana sostiene, a este respecto, que la acción del gobierno, en las democracias parlamentarias, está ligada a los intereses de una parte política, expresión de la formación mayoritaria (**Sentencia 453/1990**, de 26 de septiembre).

originariamente en la fase de asentamiento del Estado liberal, ha sido superado en los modernos Estados democráticos como resultado lógico de la articulación de la función de dirección política, que, a su vez, permea todas las funciones fundamentales del Estado, que reciben del propio *indirizzo* un impulso unitario y resultan estimuladas en orden a la persecución de los fines predeterminados por la mayoría política.

La antítesis originaria entre Parlamento y Gobierno ha sido definitivamente superada, hasta el punto que entre ambos órganos constitucionales se ha producido, mediante la conexión efectuada por el partido o partidos mayoritarios, una homogeneidad sustancial en la conducta política y una inversión de la relación inicialmente existente, transformándose la ley de límite a la acción del Gobierno en instrumento principal de la acción del Gobierno<sup>467</sup>, en instrumento, en última instancia, de realización de la orientación política articulada por la formación política mayoritaria.

El afianzamiento y consolidación de los partidos políticos modernos determina ahora que la producción de decisiones quede atribuida al juego de alternativas entre esos dos polos intercambiables temporalmente que son el gobierno y la oposición. Las decisiones políticas ya no aparecen como producto de ningún arbitrio irreversible: los que hoy son oposición mañana pueden ser gobierno. En eso consiste verdaderamente la realidad

---

<sup>467</sup>. Enzo CHELI: *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*,..., pág. 82. Para Maurice DUVERGER, el grado de la separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por las Constituciones... En un régimen parlamentario, la cohesión y la disciplina del partido mayoritario refuerzan evidentemente la concentración. Si la unidad de votación es rigurosa, si las fracciones internas son reducidas a la impotencia o a la obediencia, el Parlamento se convierte en una cámara de registro de las decisiones gubernamentales, que se identifican ellas mismas con las decisiones del partido. Este registro da lugar a un debate muy libre, en el que el partido minoritario puede expresar su oposición, pero ésta es platónica. Véase su estudio *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, págs. 419 y sigs. En este mismo sentido, Salvatore BONFIGLIO: *Forme di governo e partiti politici*,..., págs. 169 y sigs., y Armando MANNINO: *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milán, 1973, págs. 28 y sigs.

social de la democracia, en la realización de un sistema político *autopoiético*, autorreferencial<sup>468</sup>.

Por lo que se refiere a las relaciones entre Parlamento y Gobierno, como explica **Ignacio de Otto**, aun cuando se trata de dos órganos distintos del Estado, responden "a una misma realidad política, a un único sujeto político, la mayoría victoriosa en las elecciones y de la que procede ese Gobierno. El problema de las relaciones entre ley y reglamento, por tanto, ya no puede plantearse a partir de la dualidad que está en la base de la vieja doctrina de la separación de poderes, esto es, la contraposición de un Parlamento democrático y un Ejecutivo sin ese origen; no puede tomarse como punto de partida la concepción según la cual el Parlamento y el Gobierno representan políticamente centros diversos de fuerzas sociales y políticas que se contraponen, pues tanto uno como otro reposan ahora sobre la voluntad de los partidos mayoritarios y de su electorado. La línea divisoria o el frente político se sitúa ahora más bien entre la unidad formada por la mayoría y el Gobierno y la oposición por otro lado."<sup>469</sup>.

Siguiendo a este autor, cabe concluir que la unificación y homogeneización políticas de Parlamento y Gobierno no suprimen la diferencia entre la ley y el reglamento, sino que la hacen cambiar de signo: no se trata de que la ley sea garantía democrática de la libertad autocráticamente amenazada por el Gobierno, pero sobrevive la diferencia entre el procedimiento normativo parlamentario, la legislación, y el procedimiento normativo del

---

<sup>468</sup>. Véase Niklas LUHMANN: *Soziologische Aufklärung 4*,..., pág. 127 y 140, y "Theorie der politischen Opposition", *Zeitschrift für Politik*, nº 36, pág. 17.

<sup>469</sup>. Véase su *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*,..., págs. 142 y 143.

Gobierno<sup>470</sup>, aunque en realidad el procedimiento legislativo ordinario y el procedimiento reglamentario no son sino diferentes vías jurídicas que el grupo político mayoritario utiliza para la realización de su orientación política.

Al genérico pluralismo que preside por definición la elaboración parlamentaria de las normas jurídicas, es necesario añadir la subsistencia de un ámbito del ejercicio de la función legislativa que escapa al control ejercido por la formación política mayoritaria, se trata de la *reserva de ley*, aunque evidentemente con un significado del todo diferente al que tuvo en sus orígenes. En palabras de **Ignacio de Otto**, el fundamento de las reservas de ley no puede ser otro que asegurar que la regulación de ciertas materias se haga mediante el procedimiento legislativo<sup>471</sup>. Dado que la mayoría y el Gobierno forman una unidad en la que éste actúa como elemento propulsor le sería fácil al Gobierno reducir al mínimo la actividad legislativa y ensanchar al máximo la potestad reglamentaria propia en el amplio terreno que le dejaría libre un legislador inactivo.

El sistema de partidos hace peligrar la eficacia de la garantía pluralista propia de la legislación en la medida en que pone en manos del Gobierno la posibilidad de crear derecho al margen de ese procedimiento. Dicho sistema hace del Gobierno el elemento director y propulsor de la mayoría; el Gobierno no sólo puede determinar el contenido de la legislación a través de la mayoría que dirige, sino que puede también obtener de ella una habilitación para regular cualquier materia por vía reglamentaria. El aseguramiento del

---

<sup>470</sup>. **Ob. cit.**, pág. 144.

<sup>471</sup>. Nuestro Tribunal Constitucional recoge esta idea cuando declara que "la reserva de ley orgánica tiene como función... encomendar a un procedimiento legislativo que exige el respaldo de una mayoría cualificada el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional que por ser complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente se sustraen al sistema habitual de mayorías parlamentarias simples." (STC 173/1998, f. 7<sup>a</sup>).

pluralismo democrático requiere que la Constitución establezca un conjunto de reservas, de modo que esa posibilidad que el sistema político pone en manos del Gobierno quede sujeta a los límites que impone la salvaguardia del principio democrático.

La reserva de ley impide que eso ocurra en las materias que son su objeto, y al obligar a que se las someta a la discusión política parlamentaria presta a la normativa resultante un plus de legitimidad y garantiza para ella el pluralismo democrático, al dar a la oposición la posibilidad de exponer sus puntos de vista y movilizar a la opinión pública en un procedimiento legislativo que se asienta sobre la publicidad, la contradicción y el debate<sup>472</sup>.

#### ***§ 24. El partido político gobernante como “Príncipe moderno”.***

A modo de conclusión, se puede afirmar que el partido gobernante, como autor e intérprete de la función de orientación política, se ha convertido en el auténtico “Príncipe moderno”, en la afortunada expresión de **Antonio Gramsci**<sup>473</sup>. Como afirma este autor, el *condottiero* no tiene hoy un carácter utópico como el de **Maquiavelo**, pero tampoco se reduce a un mero “poder de hecho”, como lo calificaba **Gramsci**<sup>474</sup>.

---

<sup>472</sup>. Cfr. **Ob. cit.**, pág. 153; esta teorización es deudora de las ideas expuestas por Francisco RUBIO LLORENTE en “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)”, estudio recogido en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 319 y sigs.; en particular, 326 y sigs.; y de las elaboradas por la doctrina alemana; en concreto por Dietrich JESCH: **Ley y administración: estudio de la evolución del principio de legalidad**, (Traducción de Manuel Heredero), Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1978; y Christian STARCK: **El concepto de ley en la Constitución alemana** (Traducción de Luis Legaz Lacambra), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

<sup>473</sup>. Cfr. sus **Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno**, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1972, págs. 12, 28, 111 y 112.

<sup>474</sup>. “En la realidad de cualquier Estado el jefe del Estado, o sea el elemento equilibrador de los diversos intereses en lucha contra el interés dominante, mas no exclusivista en sentido absoluto, es justamente el partido político. Pero a diferencia del derecho constitucional tradicional, el partido político no reina ni

En el panorama constitucional contemporáneo el partido político mayoritario no sólo "reina y gobierna de hecho", sino también "de derecho", merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado<sup>475</sup>.

Esta entronización se ha producido, esencialmente, en el ámbito de las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de éstos entre sí y sus relaciones con los ciudadanos<sup>476</sup>. Los casos paradigmáticos de normas que han propiciado el "reinado y gobierno jurídico" de los partidos son las leyes electorales y los reglamentos de las Cámaras parlamentarias, aunque posteriormente el citado protagonismo se ha visto reforzado a través de diferentes disposiciones jurídicas: las que regulan la propia organización y financiación de los partidos, las que articulan el proceso de designación de los componentes de instituciones del Estado de extracción no política,...

Cabe argumentar que la entronización de los partidos no se ha producido, ni existen visos de que vaya a tener lugar, en el ámbito de las normas que revisten la forma jurídica de Constitución, que siguen aludiendo al carácter meramente instrumental y subordinado

---

gobierna jurídicamente; tiene el "poder de hecho", ejerce la función hegemónica y por consiguiente equilibradora de los diversos intereses en la sociedad civil, la cual, sin embargo, está tan estrechamente entrelazada con la sociedad política que todos los ciudadanos sienten, en cambio, que el partido reina y gobierna."; cfr. **ob. cit.**, pág. 112.

No deja de resultar curiosa la crítica que Gramsci realiza a Sergio Panunzio, tachando de superficial la afirmación de éste último respecto a las funciones del Estado, que, para Panunzio, "no son sólo tres, ..., legislativa, administrativa y judicial, ya que a estas funciones es preciso agregarles otra que es, por lo demás, la principal, primigenia y fundamental en el régimen parlamentario, la función de gobierno, vale decir, la determinación de la dirección política respecto de la cual la misma legislación se comporta como un ejecutivo, en cuanto es el programa político de gobierno el que en sucesivos capítulos aparece traducido en las leyes y constituyendo su presupuesto.". Sobre la crítica de Gramsci, veáanse sus **Notas...**, págs. 166 y sigs.; sobre las tesis de Panunzio, su obra **Il fundamento giuridico del fascismo**, Bonacci Editore, Roma, 1987.

<sup>475</sup>. En palabras de Giuseppe Ugo RESCIGNO, en los Estados democráticos-pluralistas el soberano es el partido, o mejor el sistema de partidos, de cuyo seno, a través de una competencia formalizada, emerge cada vez el partido o la coalición de partidos dominante; cfr. su estudio "Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano", **Politica del Diritto**, nº 1, 1984, págs. 81 y sigs.

<sup>476</sup>. Véase al respecto Ignacio de OTTO Y PARDO: **Derecho Constitucional. Sistema de fuentes...**, págs. 17 y 18.

de los partidos políticos. Esto no impide que, parafraseando a **Gramsci**, los ciudadanos sepan y, especialmente, sientan que quien reina y gobierna jurídicamente es la formación política mayoritaria. Incluso se advierte ya la existencia de algún texto constitucional que alude expresamente en sus preceptos al papel protagonista, y no meramente instrumental, asignado a los partidos políticos<sup>477</sup>.

Por otra parte, y prescindiendo de este reconocimiento en el ámbito de la Constitución, para los partidos dominantes resulta más fácil y cómodo controlar los resortes del poder revistiéndose de este ropaje instrumental que lleva aparejado un escaso coste de legitimidad social.

La naturaleza jurídico-privada de las formaciones políticas constituye una inestimable ayuda para la consecución de estos fines, tanto porque permite a los partidos organizarse y desarrollar sus actividades con la más amplia libertad posible, como porque mantiene una aparente e ilusoria igualdad jurídico-formal entre todas las formaciones, se encuentren éstas en el gobierno o en la oposición, haciendo creíble la concurrencia política entre todos los partidos. La soberanía de los partidos tiene todo que ganar y nada que perder con su condición de organizaciones privadas desde la perspectiva jurídica<sup>478</sup>.

En definitiva, como decía **Carlo Esposito** a propósito de la democracia, lo

---

<sup>477</sup>. Así, la Constitución portuguesa habla de "los partidos políticos representados en la Asamblea de la República" (**artículos 40.2 y 117.3**); dispone que "los partidos políticos participan en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su representatividad electoral" (**artículo 117.1**); y que pierden la condición de diputados de la Asamblea «los que se inscriban en un partido distinto de aquel por el que se presentaron a las elecciones» (**artículo 163.1.e**). La propia Constitución española alude a las consultas que el Rey debe celebrar "con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria" con carácter previo a la presentación de un candidato a la Presidencia del Gobierno (**artículo 99.1**).

<sup>478</sup>. Cfr. Giuseppe Ugo RESCIGNO: "Limitare il Sovrano. Brevi note sui partiti politici", **Critica del Diritto**, nº 27-28, págs. 11 y sigs.

importante no es la titularidad de la nudo soberanía (que prácticamente no es nada), sino el ejercicio de la soberanía (que prácticamente lo es todo)<sup>479</sup>. Y dado que en el seno del Estado el elemento definidor de la soberanía se refiere a la orientación del poder de creación de normas, el partido gobernante asume el ejercicio de la soberanía.

El problema se complica en la medida en que esa asunción se ha articulado en detrimento del pluralismo político que debe presidir el sistema de organización y funcionamiento de las formaciones políticas, y también a costa de restringir el necesario protagonismo de los ciudadanos, merced a su participación directa o indirecta, en la adopción de las decisiones fundamentales del Estado; en definitiva, a costa de la autonomía e identidad del propio sistema democrático, y esto es precisamente lo que debe restablecerse, no para prescindir del protagonismo de los partidos sino para delimitar su ámbito de actuación de manera tal que las formaciones políticas no acaben suplantando a las propias instituciones ni consigan desvirtuar las tareas que a éstas ha encomendado el texto constitucional.

---

<sup>479</sup>. *La Costituzione italiana*. Saggi, Cedam, Padua, 1954, pág. 10.

**PARTE V**

**AUTONOMÍA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y DELIMITACIÓN DEL  
PAPEL DE LOS PARTIDOS**

**§ 25. Planteamiento del problema: la necesidad de delimitar el papel de los partidos para garantizar la autonomía del sistema democrático.**

El sistema jurídico democrático es un factor esencial para la estabilidad de la sociedad, ya que hace posible la interiorización normativa de las expectativas presentes en el medio social y la realización de aquéllas que cuentan con un respaldo popular relevante. Para que el ordenamiento normativo pueda seguir cumpliendo esta función es necesario asegurar su autonomía, su normatividad y su apertura cognoscitiva hacia el sistema social.

La actual configuración del papel de los partidos ha ocasionado numerosas distorsiones en la organización y funcionamiento de las instituciones democráticas, lo que a su vez ha alterado de forma significativa las relaciones existentes en el seno de la sociedad, tanto en el aspecto general relativo a las formas de interacción entre el medio social y el ordenamiento, como en el ámbito concreto que configura al sistema de partidos como cauce de penetración de las demandas sociales en los órganos institucionales del Estado.

Por todas estas razones se hace necesario un replanteamiento de las relaciones que han de presidir este entramado sistémico, con el fin último de lograr la realización plena del principio democrático como elemento vertebrador de la sociedad en general y del Estado en particular, devolviendo al sistema normativo la identidad perdida. Al servicio de este objetivo, en algunos casos será precisa la introducción de reformas legislativas en la estructura y funcionamiento de los partidos y en otros una redefinición de su papel en el seno de los órganos del Estado.

**§ 26. Garantía del pluralismo dentro del proceso de formación y expresión de la representatividad política.**

El primer paso lo constituye el mandato constitucional de pluralidad de partidos y, en consecuencia, el rechazo del sistema de partido único. Pero la participación ciudadana en la dirección política del Estado no se satisface con el reconocimiento constitucional del pluralismo de partidos; es necesario, además, que dicho pluralismo responda a la diversidad social y permita la intervención libre e igual de los ciudadanos en la configuración de la voluntad estatal.

En este sentido, resulta imprescindible un desarrollo eficaz del principio de concurrencia entre las diferentes formaciones políticas, que demanda el mantenimiento de la relación de competitividad antes y después de los procesos electorales. Si se quiere evitar un falseamiento de la expresión del sufragio no basta con garantizar el principio de igualdad entre los electores, sino que es necesario asegurar la igualdad de los partidos y el mantenimiento por tanto del pluralismo. Esa articulación democrática del sistema de partidos alude a la necesidad de ir derribando todas las barreras que en la actualidad imposibilitan la efectividad del principio de concurrencia entre las formaciones políticas presentes en la sociedad; en otras palabras, es imprescindible que la garantía del parámetro de igualdad entre los partidos políticos deje de ser una frase hueca de contenido e informe realmente la normativa que regula la organización y el funcionamiento de estas organizaciones en todos aquellos ámbitos de la vida política y constitucional en los que están llamados a intervenir.

Por lo que hace referencia a la regulación que el legislador español ha realizado de

las campañas electorales, hemos visto que se refuerza el papel de los partidos políticos y, en particular, de las formaciones políticas sólidamente asentadas, en detrimento de las agrupaciones de electores y de los partidos políticos que cuentan con menos implantación. El protagonismo de las formaciones políticas mayoritarias durante la campaña electoral se produce también en el supuesto de que dicha campaña sea, no la de unos comicios electorales, sino la de un referéndum.

De esta manera se financia la formación de la voluntad popular que realizan los partidos primando a las formaciones “representadas” parlamentariamente respecto a las que no lo están, a las mayoritarias respecto a las minoritarias, y las que están presentes en el Congreso de los Diputados frente a las que únicamente lo están en el Senado. Esta situación demanda una corrección legislativa con el objeto de posibilitar que las distintas opciones políticas puedan expresar las respectivas representatividades en un contexto de igualdad de oportunidades. Esta desigualdad del proceso electoral encuentra reflejo también el proceso de financiación pública de los partidos políticos, cuya modificación resulta ineludible para subsanar el tratamiento desigual que reciben las diferentes formaciones políticas y el deficiente sistema de control de la contabilidad que han de llevar las entidades políticas receptoras de subvenciones públicas. El principio fundamental que ha de regir la financiación de los partidos es el de igualdad de oportunidades entre los mismos. A este principio han de añadirse, como complementos necesarios para garantizar su virtualidad y eficacia, el de transparencia y el de control efectivo, tanto de la financiación pública como de la privada.

En particular, se debe de promover la igualdad de oportunidades entre las diferentes formaciones políticas, eliminando el trato desigual en las subvenciones estatales anuales.

En segundo lugar, habría que tender a la progresiva equiparación entre la financiación pública y la privada. En tercer lugar, parece conveniente la supresión, como recursos económicos de los partidos políticos procedentes de la financiación pública, de las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas. En cuarto lugar, resulta aconsejable la modificación de la llamada “financiación pública indirecta”; es decir, la percibida por las formaciones políticas durante las campañas electorales y consistente, de modo principal, en franquicias postales y en la puesta a su disposición de espacios gratuitos de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública. Finalmente, es imprescindible la reforma del sistema de fiscalización y control de los ingresos y gastos de los partidos.

Por otra parte, hemos tenido ocasión de constatar que existen en nuestro sistema electoral otros elementos que distorsionan su adecuado funcionamiento y que sería conveniente corregir en aras a su vertebración plural: la magnitud de las circunscripciones, el tamaño de las cámaras parlamentarias y la distribución desproporcionada de escaños. Los dos primeros factores determinan que la barrera electoral real, el umbral efectivo, no la barrera legal, sea del 10,2%. La combinación de un número máximo de diputados relativamente pequeño con una asignación mínima por circunscripción dificulta notablemente que la elección se verifique “en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional” (**artículo 68.3**).

Esta desproporción influye de modo notable en el sistema de partidos, puesto que contribuye a la reducción del número de estas formaciones y al aumento de la probabilidad

de que se produzcan cómodas victorias electorales del partido mayoritario. La distribución desproporcionada de escaños beneficia a los grandes partidos e incrementa la posibilidad de que se den mayorías parlamentarias artificiales, no representativas, es decir, mayorías holgadas de un partido que ha obtenido una victoria electoral mínima, o que, incluso, ha reclutado menos votos que otras formaciones. De esta forma se distorsiona la expresión parlamentaria de las diferentes opciones políticas.

La expresión del pluralismo se refuerza con la exigencia constitucional de que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos sean democráticos, que constituye una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.

El establecimiento de un sistema democrático para la elaboración por los partidos de las listas de candidatos que concurrirán a los procesos electorales tiene una importancia decisiva, pues un procedimiento en el que no se asegure la participación efectiva de los militantes del partido en la designación de los candidatos viciará irremediabilmente el funcionamiento de la organización política, y convertirá toda proclamación de democracia interna en una fórmula retórica desprovista de significado real. Aunque algunas formaciones políticas se han dotado de fórmulas destinadas a hacer real el mandato constitucional de democracia interna (hemos visto el sistema de primarias adoptado recientemente por el PSOE), parece conveniente, a la luz de los estatutos de las principales formaciones políticas españolas, el establecimiento de una disciplina de rango legal que

consolide la democracia en el procedimiento de selección de los candidatos que han de concurrir a los diferentes procesos electorales y otorgue un reconocimiento más pormenorizado y generoso de los derechos de los afiliados, lo que redundaría en la extensión de su tutela procesal mediante las garantías reconocidas en la normativa de protección de los derechos fundamentales.

Esta intervención legislativa en la estructuración interna y el funcionamiento de las formaciones políticas es perfectamente coherente con el mandato constitucional de democracia interna dirigido a esas organizaciones y con las importantes funciones asignadas a las mismas; en particular, con la misión atribuida a los partidos de ser instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos.

Dicho esto, hay que aclarar que con ello no se trata de otorgar a los partidos una naturaleza jurídica diferente a la que hoy ostentan. La intervención estatal en su seno no puede consistir en una alteración de su condición de entidades privadas que, como tales, han de tener garantizado un margen de autoorganización y funcionamiento. La exigencia de democracia interna puede satisfacerse de diferentes maneras siempre que con ello se favorezca la expresión del pluralismo. Por este motivo, no sería funcionalmente adecuada ni constitucionalmente lícita la imposición de un modelo determinado de estructura interna que imponga, por ejemplo, una presencia de un porcentaje de mujeres o de hombres en sus órganos de dirección o en sus listas electorales, o que prohíba la defensa de determinadas ideas políticas o sociales, por contrarias que éstas sean a los principios que inspiran el ordenamiento estatal.

**§ 27. El Tribunal Constitucional como garante del carácter democrático del Estado y del pluralismo político.**

El papel que ejerce la jurisdicción constitucional está estrechamente relacionado con la garantía del pluralismo de partidos, y, en general, con la del carácter democrático del Estado, ya que, en palabras del propio Tribunal Constitucional, “en un sistema de pluralismo político (artículo 1 de la Constitución) la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, en términos generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo.” (STC 4/1981, de 2 de febrero, fj. 3º).

Como se ha apuntado, en términos convencionales y con los necesarios matices, la jurisdicción constitucional es aquella que decide sobre la validez constitucional de las leyes<sup>480</sup>, pues, “a fin de cuentas, controlar los actos del legislador es lo único que pertenece a la *esencia* de la Justicia constitucional. Todo lo demás son añadidos, que se ha considerado oportuno confiárselos al Tribunal Constitucional una vez que se contaba con su existencia. Pero existir existe por el control de constitucionalidad de la ley y nada más”<sup>481</sup>.

La fijación de los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas ha de efectuarse teniendo en cuenta “que en un plano hay que situar las decisiones políticas y el enjuiciamiento político que tales decisiones merezcan, y en otro plano distinto la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con

---

<sup>480</sup>. Francisco RUBIO LLORENTE: “La jurisdicción constitucional como forma de creación del derecho”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 485 y sigs.

<sup>481</sup>. Así, Javier PÉREZ ROYO: **Tribunal Constitucional y división de poderes**, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 72.

arreglo a criterios estrictamente jurídicos.” (STC 11/1981, de 8 de abril, fj. 7º). Y es que “el Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, no legislador, y sólo cabe solicitar de él pronunciamientos sobre la adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución.” (STC 5/1981, de 13 de febrero, fj. 6º).

Esta delimitación de planos y la consideración de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico constituyen una garantía del sometimiento del legislador, expresión de la mayoría parlamentaria correspondiente, a unos límites que aseguren los derechos reconocidos a las minorías y la subsistencia, por tanto, del pluralismo, además del mantenimiento de los principios estructurales del Estado democrático de Derecho. El legislador queda así sometido de manera eficaz a la Constitución a través del control que sobre su obra propiamente legislativa realiza el órgano que se presenta como “comisionado del poder constituyente” y que es, seguramente, la única fórmula que impide que el poder legislativo se convierta en poder propiamente constituyente<sup>482</sup>.

En este sentido, el mismo procedimiento previsto constitucionalmente para el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Constitucional (**artículo 159**), con la exigencia de que los propuestos por las Cámaras lo sean por una mayoría de tres quintos, es una garantía adicional de respeto a las minorías presentes en el Parlamento, aunque no un freno absoluto, como ya hemos visto en otra parte [*supra* § 17], a la influencia de las

---

<sup>482</sup>. Así, Javier SALAS: “El Tribunal Constitucional español y su competencia desde la perspectiva de la forma de gobierno: sus relaciones con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”; **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 6, 1982, pág. 149.

preferencias partidistas en el nombramiento de los Magistrados del Alto Tribunal<sup>483</sup>, dado que la minoría acepta “su” cuota de poder a cambio de que la mayoría consiga otra proporcionalmente mayor<sup>484</sup>.

Sin la existencia de un Tribunal Constitucional que imponga su interpretación y la efectividad de la misma, la Constitución pasa a ser instrumentalizada políticamente por unos grupos o partidos frente a otros. Una de las funciones básicas de la jurisdicción constitucional es la de mantener abierto el sistema, la de posibilitar el acceso al poder de lo que en un momento determinado es una minoría política; esta deseable apertura del sistema es más factible cuando la asegura un Tribunal Constitucional que no cuando queda confiada a la buena voluntad del partido en el poder en cada momento<sup>485</sup>. Incluso se ha dicho que, lejos de ser intrínsecamente antidemocrática y antimayoritaria, la justicia constitucional aparece como un instrumento fundamental para proteger los principios mayoritario y democrático del riesgo de corrupción<sup>486</sup>.

Además, en la jurisdicción constitucional se ha residenciado el control jurídico del

---

<sup>483</sup>. Véanse al respecto los estudios ya citados de Francisco RUBIO LLORENTE: “Jurisdicción constitucional y legislación en España”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 441 y sigs; en particular, las págs. 443 y sigs.; y Giancarlo ROLLA: **Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna**,..., págs. 132 y sigs.

<sup>484</sup>. Sobre esta cuestión, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “La soberanía borrosa: la democracia”, **ob. cit.**, pág. 443.

<sup>485</sup>. Así, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**, Civitas, Madrid, 1981, págs. 186 y sigs. Sobre la función garantista de la jurisdicción constitucional respecto a las minorías, véase también Javier PÉREZ ROYO: **Tribunal Constitucional y división de poderes**,..., págs. 44 y sigs.

<sup>486</sup>. Mario CAPPELLETTI: “¿Renegar de Montesquieu?. La expansión y legitimidad de la justicia constitucional”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 17, 1986, pág. 41.

ejercicio de la función de orientación política. Este control se proyecta directamente sobre la concreta norma que ha sido sometida a su enjuiciamiento, pero, indirectamente, se extiende también a la orientación política procedente de la formación o formaciones políticas mayoritarias de la que es expresión, lo que no significa que la jurisdicción constitucional realice un control sobre las razones y finalidades políticas de la decisión adoptada por los órganos constitucionales; el control es estrictamente jurídico, pero las consecuencias son también de naturaleza política. La declaración de la inconstitucionalidad de la ley o del acto con fuerza de ley es al mismo tiempo una declaración de ilegitimidad constitucional del “indirizzo politico” y de la valoración jurídica de la realidad política en que consiste el propio *indirizzo*<sup>487</sup>.

Pero, además, las decisiones del Tribunal Constitucional tienen gran significación no sólo para el ejercicio de las actividades que desarrollan los órganos del Estado, sino también respecto a las posiciones de las formaciones políticas dentro del sistema de partidos, asegurando que estas entidades puedan ocupar el lugar que constitucionalmente les corresponde. El Alto Tribunal garantiza así cuestiones tan importantes como el respeto al contenido esencial del derecho de creación de partidos (**arts. 6 y 22 CE**); el principio de igualdad de oportunidades en los procesos electorales merced a los recursos de amparo reconocidos en este ámbito; la delimitación constitucionalmente adecuada de determinados derechos fundamentales cuyo contenido se modula cuando se ejercicio se enmarca en el sistema político (libertad de expresión, derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen de los políticos,...); la relación entre las funciones que los partidos desarrollan y el

---

<sup>487</sup>. Temistocle MARTINES: **Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche**,..., págs. 282 y sigs. En nuestra doctrina, Manuel GARCIA-PELAYO: “El «status» del Tribunal Constitucional”, **Obras completas**,... vol. III, págs. 2905 y sigs.

papel concreto que en las mismas pueden desempeñar los representantes con una concreta adhesión política; a propósito de la provisión de los titulares de las instituciones del Estado de naturaleza institucional y no política; etcétera.

No cabe ignorar, sin embargo, que el mecanismo de la jurisdicción constitucional tiene, respecto de la cuestión que nos ocupa, algunas insuficiencias difícilmente evitables: en primer lugar, la conexión existente, merced al partido político mayoritario, entre la institución de la que emanan formalmente las normas objeto de control -el Parlamento- y alguno de los sujetos legitimados para instar dicho control; en concreto, y por lo que se refiere a nuestro sistema de jurisdicción constitucional, el Presidente del Gobierno.

Esta conexión puede también existir en el caso de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y de las Asambleas de las mismas. De esta forma, y con la excepción de la legitimación otorgada al Defensor del Pueblo, se puede producir una polarización entre quienes instan el control abstracto de constitucionalidad y quienes avalan la norma objeto de control; entre la minoría y la mayoría parlamentaria. Aunque la minoría controladora ha de tener una notable entidad (cincuenta Diputados o cincuenta Senadores), esta situación parece redundar en la idea de la jurisdicción constitucional como instrumento de tutela de las minorías.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anteriormente expuesto, es menester hablar de la utilización que los partidos políticos españoles han realizado del recurso de inconstitucionalidad, como un medio para prolongar en otra sede la lucha política, “sea cual fuese el objeto de ésta y sin preocuparse en exceso por las consecuencias que este uso

podiera tener para el buen funcionamiento de la jurisdicción constitucional”<sup>488</sup>.

La continuación en la sede de la jurisdicción constitucional de la lucha política entre la mayoría y la minoría alcanzó sus mayores cotas durante la vigencia del recurso previo e inconstitucionalidad: casi el veinticinco por ciento de las proposiciones de Leyes Orgánicas aprobadas durante la vigencia de la Segunda Legislatura fueron objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad<sup>489</sup>. La utilización de este instrumento como un mecanismo de obstruccionismo parlamentario en manos de la minoría<sup>490</sup>, condujo a la mayoría parlamentaria a promover la supresión del mismo mediante la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, a través de la proposición de Ley Orgánica derogatoria del capítulo II del Título VI de la citada LOTC. Contra esta proposición se interpuso a su vez un recurso previo, resuelto por la **STC 66/1985**, de 23 de mayo, en la que se decidió su desestimación.

Cabe concluir que, a pesar de la constatación de estas insuficiencias, la jurisdicción constitucional es un instrumento indispensable para el mantenimiento del carácter plural y, por tanto, democrático del Estado constitucional, con lo que ello supone de reconducción de las funciones desempeñadas por los partidos políticos a los ámbitos que les han sido atribuidos en la Norma Fundamental.

---

<sup>488</sup>. Así, Francisco RUBIO LLORENTE: “Jurisdicción constitucional y legislación en España”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución, ..., pág. 456 y sigs.**

<sup>489</sup>. Véase Javier PÉREZ ROYO: “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 17, 1986, págs. 137 y sigs.

<sup>490</sup>. Sobre el probable carácter obstruccionista del recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas ya había advertido tempranamente la doctrina; véase Francisco RUBIO LLORENTE y Manuel ARAGÓN REYES: “La jurisdicción constitucional”, en **La Constitución española de 1978. Estudio sistemático**, Civitas, Madrid, 1981, pág. 884.

**§ 28. *Recapitulación: partidos políticos, representación política y representatividad democrática.***

Como es sabido, el tránsito del Estado liberal al Estado democrático lleva aparejado la universalización del sufragio y el reconocimiento del voto como una forma de participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder del Estado. Ya no se trata de asegurar la libertad de la persona en su condición individual frente al Estado, sino de garantizar la libertad de los ciudadanos en su calidad de integrantes de una colectividad social, lo que demanda el fin de la separación entre la sociedad y el Estado y la apertura de procesos comunicativos entre la primera y el segundo con el objetivo último de convertir a los destinatarios de las decisiones estatales en partícipes de las mismas, bien a través de la intervención directa de los ciudadanos en las fases decisorias de ese proceso o bien mediante la expresión de su voluntad merced a la actuación de los titulares de unos órganos del Estado que, precisamente por esta razón, revisten una auténtica naturaleza representativa.

La garantía de la participación ciudadana en los asuntos públicos y el pluralismo inmanente a la misma como expresión del medio social dotan de legitimidad democrática propia al proceso político y contribuyen a la consiguiente reducción de la complejidad del sistema social.

La expresión del pluralismo que tiene lugar a través de la mencionada participación de los ciudadanos es una operación comunicativa cuya realización requiere la presencia de actores especialmente cualificados para su desarrollo. En los Estados democráticos modernos estos actores son los partidos políticos, organizaciones que han experimentado una notable evolución para adaptarse a las exigencias derivadas de la nueva interrelación

entre la sociedad y el Estado. Ahora las formaciones políticas no pueden ya contentarse con la estructura parlamentaria que era suficiente en la época liberal y que se limitaba al ámbito del Estado, sino que resulta imprescindible un tipo de organización insertada en el medio social, con capacidad para percibir las demandas presentes en él y ofrecer propuestas que satisfagan a los diferentes intereses, de forma que se pueda mantener e incrementar el apoyo al sistema político. Esta diversidad de proyectos de acción política es imprescindible para que se pueda hablar de pluralismo y, en consecuencia, de la posibilidad de expresión de las diferentes opciones políticas.

El carácter instrumental de los partidos políticos dentro del proceso de traslación de las informaciones políticamente relevantes desde el sistema social al entramado estatal ha de garantizarse en los dos polos que participan en el proceso comunicativo, es decir, tanto en el seno de la sociedad como en el ámbito estatal. En el primer caso, los partidos han de servir para la formación y expresión de las diferentes concepciones políticas que gozan de respaldo social, con lo que se convierten por ello en instrumentos al servicio de la representatividad democrática. En el segundo caso, las formaciones políticas han de propiciar el reflejo de la pluralidad social en los órganos de decisión política del Estado, con lo que contribuyen de manera notable a dotar de contenido democrático al sistema de representación política; en otras palabras a que la representación sea representativa y no sustitutiva.

De conformidad con estos presupuestos, democracia, representación y partidos políticos son fenómenos que se relacionan y condicionan recíprocamente, puesto que la progresiva democratización del Estado conduce a una nueva configuración del instituto de

la representación, en la que jugarán un papel esencial los partidos políticos. Sin la democratización del Estado y la ampliación del sufragio los partidos políticos no hubieran experimentado un desarrollo tan importante ni estarían en condiciones de ejercer las funciones de relevancia pública que desempeñan; sin la existencia de una pluralidad de partidos políticos la representación no podría articularse como un medio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del Estado democrático; sin la garantía del pluralismo político y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos el Estado no sería auténticamente democrático.

Dado que los partidos políticos constituyen uno de los cauces más adecuados para que los órganos estatales puedan interiorizar las informaciones políticas relevantes surgidas en el seno de la sociedad, el Estado les ha permitido desempeñar un acusado protagonismo a lo largo del proceso de expresión del pluralismo que tiene lugar, sobre todo, en las elecciones. La juridificación de este protagonismo es coherente con la autonomía e identidad del sistema democrático siempre que sirva a su autorreferencialidad, es decir, facilite la participación política de los ciudadanos y la expresión del pluralismo presente en el sociedad. Si es el propio ordenamiento jurídico el que impone las condiciones en las que han de desarrollarse las funciones públicas que pueden cumplir los partidos, el sistema normativo mantiene su positividad y el fundamento de su diferenciación constitutiva frente al medio social.

Los partidos son así, junto con los Grupos Parlamentarios a los que dan lugar luego de la culminación del proceso electoral, el instrumento fundamental para otorgar relevancia jurídica a la voluntad política de los ciudadanos. Esta finalidad resulta distorsionada cuando

los partidos se adueñan del proceso de transformación de la voluntad popular en voluntad del Estado y se convierten en los instrumentalizadores de ambas voluntades, que no son así más que las dos caras de un único mensaje: el diseñado, expresado y juridificado por los partidos, que rompen de este modo las diferencias constitutivas entre el medio social y la organización estatal, sirviéndose de ambas.

Para delimitar el papel que los partidos deben de cumplir en el medio social como instrumentos de formación y expresión de la representatividad política, hay que partir de la existencia de una diversidad de maneras de entender la organización de la sociedad, sin que ninguna de ellas sea en principio superior a las demás, o mejor que ellas. Dada la igualdad que tiene que inspirar un proceso de selección en el que a todos los ciudadanos habilitados por el ordenamiento se les presume la capacidad para pronunciarse sobre la propuesta política que consideren más acertada, es necesario trasladar dicha igualdad a quienes se han convertido en los actores que dan vida a la representatividad.

Con la constitucionalización de un sistema proporcional de asignación de escaños se hace posible que la presencia parlamentaria de cada opción política se corresponda con su implantación social, dando así forma jurídica a la expresión del pluralismo presente en la sociedad en la medida en que los representantes han de responder a lo elegido por los ciudadanos, consiguiendo así que, como dispone nuestro texto constitucional, en la ley se exprese la voluntad popular.

Pero la proporcionalidad en la expresión de la representatividad es el punto de llegada, donde la coherencia interna del sistema demanda el protagonismo de las opciones políticas con mayor respaldo electoral, de las más representativas. Lo que no cabe es

anticipar esa proporcionalidad a las primeras fases del proceso, ámbito en el que todas las opciones políticas han de tener idénticas garantías y posibilidades de llegar a convertirse, si cuentan con la adhesión de los ciudadanos, en las más representativas.

La expresión del pluralismo se refuerza, además, con la exigencia constitucional de que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos sean democráticos, que constituye una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que asumen dentro del sistema social.

El flujo de informaciones políticas de la sociedad al Estado en que consiste el proceso democrático demanda que los llamados a hacerlas efectivas en el ámbito estatal tengan la posibilidad de intervenir en el procedimiento de su conversión en decisiones jurídicas, otorgando el mismo valor a todos los votos emitidos por los diferentes representantes. Se trata de asegurar que el conjunto de los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones representativas, dará efectividad al pluralismo.

La inclusión, normativamente establecida, de los representantes políticos en Grupos Parlamentarios es una fórmula que el sistema jurídico utiliza para estabilizar las expectativas jurídicas de realización de una concreta representatividad. Es una forma de racionalización que se impone para simplificar y organizar el contenido democrático de la representación política. De esta manera se consigue dotar de significado jurídico, y no meramente político, a la expresión de la representatividad. En este sentido, los Reglamentos Parlamentarios, en cuanto normas jurídicas que imponen la constitución de los Grupos Parlamentarios, cumplirían, dentro del ordenamiento jurídico general, la función concreta de conseguir aquella estabilidad. Mediante la vinculación del Grupo Parlamentario

con los partidos políticos y, en especial, con las candidaturas electorales, se evita la consolidación de una representatividad artificiosa.

Una vez que se ha producido el reconocimiento por parte del sistema jurídico de la entrada de las formaciones políticas en las instituciones representativas como portadoras de las opciones políticas con respaldo social, es preciso deslindar los ámbitos en los que se ha de expresar la representatividad de aquellos que deben permanecer al margen para evitar la desvirtuación de su naturaleza jurídica. El criterio delimitador viene dado por la necesidad de hacer efectivo el pluralismo, lo que conducirá a la expresión del mismo en ciertos órganos y a su ausencia en otros que deben permanecer como árbitros para garantizar precisamente el mantenimiento del pluralismo a lo largo del proceso de comunicación democrática.

El objetivo de garantizar la pluralidad de las instancias de decisión política preside también el funcionamiento concreto de estas últimas y es el que otorga sentido democrático a instituciones tradicionalmente controvertidas como la prohibición de mandato imperativo y la represión del transfuguismo político, que tienen, de acuerdo con una concepción funcional del ejercicio del cargo representativo, el mismo fundamento constitucional: otorgar efectividad a la representatividad política y mantener la vinculación entre electores y elegidos. En el primer caso se trata de una prerrogativa que protege al parlamentario, mientras que en el segundo se trata de salvaguardar la representatividad obtenida por la candidatura que ha recibido un determinado respaldo electoral.

La prohibición del mandato imperativo debe constituir, desde la óptica democrática, un reducto último de la libertad del parlamentario para mantenerse leal a la

representatividad que porta, y que deriva de la legitimación obtenida en la elección efectuada por los ciudadanos. En los Estados democráticos modernos existe una presunción “*iuris tantum*” de representatividad en favor del representante. Dicha presunción, respecto de quienes habían procedido a la elección, era, por la propia idiosincrasia de su entramado representativo, “*iures et de iure*” en la época liberal, pues las únicas causas que justificaban la pérdida anticipada del escaño no se derivaban de razones endógenas a la relación representativa, sino que eran exógenas a la misma (sentencia judicial, situación de incompatibilidad,...). Hoy sí cabe desvirtuar la presunción de representatividad respecto a los ciudadanos si no se otorga efectividad a la voluntad por ellos manifestada en las elecciones, siempre que existan signos externos que revelen la ruptura de esa relación (por ejemplo, cuando el representante abandona de forma voluntaria el Grupo Parlamentario que otorga relevancia jurídica institucional a su adscripción política).

Por lo que se refiere a la admisibilidad o rechazo de las medidas destinadas a mitigar los supuestos de tranfuguismo habrá de juzgarse también bajo el prisma de la lealtad a la expresión de la representatividad. Es preciso, no obstante, tener en cuenta que no cabe hablar de transfuguismo en términos jurídico-representativos más que en el ámbito institucional, lo que excluye su existencia cuando el comportamiento que se analiza se refiere al funcionamiento de los partidos o a la conducta de sus militantes.

Las formaciones políticas no han limitado su protagonismo a la expresión de la representatividad, sino que lo han proyectado en general a la forma de gobierno vigente en los sistemas democráticos de corte parlamentario. Hay que precisar por ello que el principio de concurrencia inherente al sistema democrático si bien conduce a que el rumbo de la

orientación política del Estado sea decidido por la formación mayoritaria, el control de la misma, en ese mismo sistema, ha de corresponder a la oposición. Es necesario, por tanto, que las instituciones que integran nuestro sistema de control parlamentario sean despojadas de los elementos que permiten su utilización sólo como un mecanismo más de gobierno por parte de la mayoría, pues de otra forma se está propiciando la consolidación del partido político mayoritario como el “Príncipe moderno”, sin que la minoría cuente con los instrumentos suficientes para que el juego político se desarrolle en condiciones equitativas, requisito indispensable para el mantenimiento del carácter democrático del sistema.

El proceso de transmisión del mensaje político de la sociedad al Estado concluye con su recepción y expresión por los órganos habilitados constitucionalmente para esa tarea, lo que, en consecuencia, impide su reproducción en aquellas otras instancias que, por la naturaleza de las funciones que han de desarrollar dentro del sistema normativo, deben de permanecer ajenas a criterios de índole política al adoptar las decisiones que les correspondan tomar. Lo que se cuestiona no es el protagonismo que los partidos políticos deben desempeñar en la expresión de la representatividad política, sino la irradiación de esa representatividad a instituciones que, dada su esencial imparcialidad política, no debieran adoptar tintes representativos. El desbordamiento de los cauces de comunicación política y la propagación y reproducción de los mensajes de esa índole en órganos que deben de permanecer neutrales (como el Tribunal Constitucional o el supremo órgano de gobierno del Poder Judicial), distorsiona de manera grave el funcionamiento del sistema democrático en general y de los concretos operadores del mismo en particular.

La distorsión se fortalece cuando desde las propias instancias estatales, organizadas

de acuerdo con el respaldo social obtenido por las diferentes opciones políticas, se incide en el proceso de formación y manifestación de nuevos mensajes políticos que tiene lugar en el medio social alterando su articulación plural mediante el favorecimiento económico, político e institucional de las opciones que ya están asentadas en los órganos de gobierno del Estado, perpetuando así una red clientelar entre organizaciones sociales e instancias estatales que responden a una misma orientación política.

Por todo lo dicho, hemos de concluir que la legitimación democrática de los partidos exige que estas entidades tengan una presencia relevante tanto en el seno de la sociedad como en el ámbito estatal, pero no para fagocitar ni a la primera ni al segundo, sino para favorecer su comunicación y conseguir así la estabilidad y desarrollo de ambos. Lo importante no es, por tanto, propiciar una mayor presencia de los partidos, sino delimitar los ámbitos en los que debe de estar implantada. Lograr este objetivo es fundamental para asegurar la expresión del pluralismo y, en definitiva, la pervivencia de la democracia.

## **CONCLUSIONES**

### **1ª. Los partidos políticos como elemento esencial del sistema democrático.**

Los partidos políticos son una pieza esencial del sistema democrático, porque, como afirma el artículo 6 de nuestra Constitución, expresan el pluralismo político -que es uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 1.1)-, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular -que se plasma en la ley (Preámbulo de la Constitución)- y son instrumento fundamental para la participación política, actividad que constituye un derecho fundamental de los ciudadanos (artículo 23.1).

Los partidos sirven así a la formación plural de las informaciones políticas dentro de la sociedad, es decir, a la articulación de la representatividad política democrática. El reconocimiento que el sistema jurídico ha realizado de su papel es coherente con la autonomía del ordenamiento democrático siempre que contribuya a facilitar la participación política de los ciudadanos y la consiguiente realización del pluralismo político. La imposición por el Estado de las condiciones en las que han de desarrollarse las funciones públicas que pueden cumplir los partidos está destinada a garantizar su carácter instrumental, así como la naturaleza normativa del propio ordenamiento y su identidad democrática.

### **2ª. La posición jurídica paradójica de los partidos en las democracias modernas: como agentes extraños a las instituciones de raigambre liberal y como titulares de las de corte democrático.**

La esencia de la democracia radica en la estructuración del poder de modo que los individuos que forman el pueblo gobernado sean a la vez el pueblo gobernante. Esta pretensión política introduce una gran complejidad en el sistema jurídico, obligado, si

quiere ser democrático, tanto a dar entrada al mayor número de demandas sociales como a articular un procedimiento de acceso de los ciudadanos a la deliberación y decisión sobre las mismas. Los partidos son cauces sociales para la simplificación de tales demandas e instrumentos jurídicos de los que se vale el sistema para organizar este procedimiento de deliberación y decisión. Pero este relevante papel de los partidos no puede hacer olvidar que el punto de partida es el pueblo entendido como todos y cada uno de los ciudadanos, y que la posición y actuación jurídicas de los partidos han de corresponder y estar en función de este punto de partida. El problema de las democracias actuales es a este respecto doble. De un lado, perviven en sus normas constitucionales instituciones de corte liberal, extrañas tanto al fenómeno de los partidos como a la idea de representación en democracia. Como consecuencia no se regula suficientemente la figura del partido político ni como asociación que protagoniza aquel destacado papel, ni como agente en el que se concentra una representatividad política más allá del suceso electoral. De otro lado, los partidos políticos se valen de esas instituciones y de las propiamente democráticas para ponerlas a su propio servicio, de manera que la democracia de partidos cobra un sentido dominical como “democracia de los partidos”. Hasta hace relativamente poco esta distorsión se producía en el terreno de los hechos; hoy en día se tiende cada vez más a su juridificación. El objeto de la presente tesis es dar cuenta de esta contradicción y, al mismo tiempo, demostrar este proceso de distorsión.

### **3ª. La exigencia de pluralismo *en* los partidos: la democracia interna.**

Este carácter instrumental de los partidos al servicio del pluralismo social requiere que los mismos cuenten con una estructura democrática en su seno, pues no en vano forman parte del propio sistema social y con esta carga se pretende asegurar el efectivo

cumplimiento de las funciones que tienen constitucional y legalmente reconocidas.

A la luz de los estatutos de las principales formaciones políticas españolas parece conveniente el establecimiento de una disciplina de rango legal que, por una parte, otorgue un reconocimiento más pormenorizado y generoso de los derechos de los afiliados (condiciones de ingreso en el partido y salida del mismo, obligaciones y derechos de los militantes, medidas disciplinarias y, en particular, el procedimiento de expulsión,...), lo que redundaría en la extensión de su tutela procesal mediante las garantías reconocidas en la normativa de protección de los derechos fundamentales, y, por otra parte, asegure tanto la participación libre, igual, directa y secreta de los militantes en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno del partido, como la democracia en el procedimiento de selección de los candidatos que han de concurrir a los diferentes procesos electorales.

Otra cuestión fundamental para consolidar la democracia en el seno de las formaciones políticas es la estructuración legal de las mismas de forma que, además de garantizar la participación en las decisiones de los militantes, se asegure un mínimo de autonomía a las organizaciones territoriales periféricas (agrupaciones locales, comarcales, provinciales o autonómicas), sin que las cuestiones que afectan a su esfera propia de actuación (candidaturas electorales para esos ámbitos territoriales, línea política a seguir en los ayuntamientos, diputaciones,...) sean siempre y en todo caso resueltas desde arriba por los “aparatos” centrales de la organización.

En otro orden de cosas, la nueva regulación legal sobre los partidos políticos tendría que revestir la forma de ley orgánica y no la de mera ley ordinaria, pues no en vano se ocuparía del desarrollo de una de las formas asociativas tuteladas en el artículo 22 del texto constitucional, que además ha sido objeto de especial reconocimiento en el artículo 6. De esta forma su aprobación necesariamente requerirá, al menos, el acuerdo de la mayoría

absoluta del Congreso de los Diputados.

Además, la citada normativa legal tendría que regular de manera más pormenorizada a lo que ocurre en la actualidad la identidad ideológica de cada formación política, insertando la garantía legal de una correcta individualización de cada fuerza política para que la voluntad de quienes se afilian o simpatizan con ella se corresponda con la mayor fidelidad posible con su entidad real, evitando la confusión con otras formaciones.

También sería aconsejable una mención expresa a las formaciones políticas constituidas o integradas de forma mayoritaria por ciudadanos extranjeros residentes en nuestro país, dado que ya está reconocida normativamente su participación como electores y elegibles en los comicios de ámbito local y, además, no cabría negarles a esas formaciones la condición de partidos políticos a diferencia de lo que ocurre en la ley alemana de partidos (artículo 2.3), dado que los extranjeros también pueden disfrutar en España de las libertades que garantiza el Título Primero de la Constitución (artículo 13.1), y una de ellas es la de constituir y formar parte de asociaciones políticas.

Otro aspecto que demanda atención específica y más pormenorizada que la contenida en la Ley de Asociaciones Políticas de 1976 es el destino último del patrimonio de los partidos cuando se produzca su disolución o desaparición. Además, teniendo en cuenta que el patrimonio económico de una formación política condiciona de manera ineludible su participación en la actividad política, sería más conveniente que la propia normativa sobre financiación de los partidos viniese recogida también en la ley sobre estas entidades, dando así una regulación unitaria y coherente a todo el fenómeno que constituyen las entidades políticas como se ha hecho en la República Federal de Alemania.

#### **4ª. Las elecciones primarias como una fórmula de valor relativo para articular la democracia dentro de los partidos.**

El establecimiento del sistema de elecciones primarias sería una de las fórmulas destinadas a hacer posible la exigencia anterior. Su introducción por el PSOE no ha sido articulada de manera coherente, lo que hace difícil compatibilizar un sistema de doble legitimación democrática de los dirigentes y candidatos a puestos de responsabilidad política: el representativo previsto en los Estatutos y el directo derivado de las elecciones primarias.

Parece que o bien las elecciones primarias tienen un componente meramente plebiscitario, destinado a legitimar ante la sociedad, ratificándolo, a quien ha sido elegido por los órganos de dirección del partido, en cuyo caso su carácter dinamizador de la vida del partido y de profundización en la democracia interna del mismo es meramente simbólico, o bien se constituyen en un auténtico sistema de designación de candidatos, lo que supone reconocer la falta de auténtica vida democrática en el seno de la organización y la inoperancia de las fórmulas previstas en los estatutos, en cuyo caso resultará un modelo diferente de partido y será necesario dotarlo de la estructura organizativa y de funcionamiento adecuada para evitar que lo que aparentemente es un remedio para evitar la esclerosis en las relaciones entre las bases y la cúpula del partido acabe convirtiendo al partido en un entramado dotado de legitimidades distintas y contrapuestas, y con un doble “aparato” organizativo, lo que provocará no sólo una mayor esclerosis sino también la ausencia de una identidad propia.

**5ª. La garantía de pluralismo *entre* los partidos en el proceso de formación de la voluntad popular y la consiguiente eliminación de las cláusulas que propician la perpetuación de una determinada representatividad.**

El proceso de formación y manifestación de la voluntad popular que luego ha de reflejarse en las decisiones estatales ha de ser intrínsecamente democrático, lo que demanda un desarrollo eficaz del principio de concurrencia entre las diferentes opciones políticas que lo hacen posible. La igualdad inicial existente entre los ciudadanos debiera trasladarse a quienes se han convertido en actores de la representatividad política, requisito que, como hemos constatado, no se cumple en algunas de las fases más relevantes del proceso electoral (presentación de candidaturas, campaña electoral, financiación pública), en las que se contienen cláusulas que tienden a la perpetuación de una determinada representatividad, primando a las opciones políticas presentes en el Parlamento y, dentro de éstas, a las mayoritarias sobre las minoritarias y a las presentes en el Congreso respecto a las que únicamente lo están en el Senado.

El respeto al pluralismo y a la igualdad de oportunidades que el principio democrático demanda hacen necesaria la reforma de estas disposiciones legales, no para establecer una equiparación total, pues hay que tener en cuenta la seriedad de las propuestas electorales y el carácter limitado de los recursos, pero sí para eliminar las desigualdades carentes de justificación (excesivo número de firmas para la presentación de candidaturas por las agrupaciones de electores, composición partidista de la Comisión de Radio y Televisión, deficiencias en la financiación,...).

Por otra parte, el principio de concurrencia tendría que asegurarse también en los supuestos de participación popular directa de los ciudadanos en los asuntos del Estado, evitando la consolidación de la omnipresencia de los partidos en las fases más relevantes

de ese proceso, en particular en las campañas electorales, y el monopolio del mismo por las formaciones presentes en el Congreso de los Diputados. La modificación de la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum resulta ineludible.

#### **6ª. La necesaria reforma del sistema de financiación de los partidos.**

Especial atención merece el sistema de financiación pública de los partidos, cuya modificación resulta ineludible para subsanar el tratamiento desigual que reciben las diferentes formaciones y el deficiente sistema de control de la contabilidad. El principio fundamental que ha de regir la financiación de los partidos es el de igualdad de oportunidades, al que han de añadirse, como complementos necesarios para garantizar su eficacia, el de transparencia y el de control tanto de la financiación pública como de la privada.

En particular, habría que tender a la progresiva equiparación entre la financiación pública y la privada. Con esta medida se estimularía el arraigo y presencia social de los partidos. También parece conveniente la supresión como recursos económicos de los partidos de las subvenciones a los Grupos Parlamentarios. Además, resulta aconsejable la modificación de la llamada “financiación pública indirecta”; es decir, la percibida por las formaciones políticas durante las campañas electorales y consistente, de modo principal, en franquicias postales y en la puesta a su disposición de espacios gratuitos de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública. Finalmente, es imprescindible la reforma del sistema de fiscalización y control de los ingresos y gastos de los partidos.

Esta reforma tendría que insertarse en el marco de otra más amplia que abarcase todos los aspectos relativos a la organización y funcionamiento de los partidos, dando lugar

así a una ley orgánica que englobase toda la vida de las formaciones políticas.

**7ª. La supresión de las cláusulas que favorecen la desproporcionalidad en la expresión de la representatividad.**

El proceso democrático pretende que cada opción política tenga una presencia en las instancias de decisión ajustada al respaldo electoral obtenido y, en consecuencia, a su implantación social. De esta manera se concede carta de naturaleza jurídica a la expresión del pluralismo presente en la sociedad y se garantiza la intervención parlamentaria de la minoría en el proceso de adopción de decisiones, estructurado de acuerdo con los principios de contradicción y transparencia.

A pesar de lo manifestado por nuestro Tribunal Constitucional en su jurisprudencia sobre la barrera electoral, la configuración constitucionalmente adecuada del sistema electoral no puede articularse a partir del objetivo de “restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso al Congreso de los Diputados, así como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”, pues de lo que se trata es precisamente de favorecer en la mayor medida posible la expresión plural de la representatividad política, no de restringirla.

La realización del pluralismo político no es sólo el objetivo al que se debe encaminar el proceso de selección de los representantes, sino que también constituye un valor que ha de estar presente a la largo del mismo. Por este motivo distorsionan su identidad todas aquellas prescripciones que bajo la cobertura de diferentes disposiciones legales menoscaban la configuración plural del sistema de elección de los representantes; en particular, no tanto la barrera electoral, cuyo encaje constitucional es por otra parte dudoso en lo que supone de menoscabo de la representatividad, como la actual magnitud

de las circunscripciones y el tamaño de las asambleas representativas, que colocan la barrera electoral real, no la barrera legal, en el 10,2% de los votos, lo que influye en el sistema de partidos, reduciendo el número de formaciones políticas y propiciando la existencia de representatividades y mayorías parlamentarias artificiales.

**8ª. Los Grupos Parlamentarios como emanación electoral de los partidos al servicio de la expresión de la representatividad y su distorsión a través del “préstamo” de los parlamentarios.**

Resulta indiscutible que partidos políticos y Grupos Parlamentarios constituyen entidades distintas y no existe entre ellas una relación jurídica orgánica, pues la actuación del Grupo Parlamentario, con independencia de que se sujete a las normas estatutarias emanadas de los partidos, está, antes que nada, sometida al Derecho Parlamentario. Ahora bien, los Grupos Parlamentarios constituyen una emanación de los partidos merced a la vinculación entre ambos que se deriva del proceso electoral en el que han participado los primeros y que tiene por finalidad trasladar a los órganos de representación política la concreta representatividad surgida de las elecciones. Con la juridificación de esa conexión en los Reglamentos Parlamentarios se pretende evitar la existencia de una representatividad artificiosa (que existan varios Grupos como expresión de una sola candidatura), aunque este último objetivo no ha podido consolidarse plenamente debido a la pervivencia de prácticas como la del “préstamo de parlamentarios”, con la que se suplanta la voluntad del electorado, de la que jurídica y políticamente deriva la representatividad, y se sustituye por la voluntad de las formaciones políticas y los concretos intereses coyunturales de la mismas. Así no sólo no se consigue la necesaria autonomía e identidad del sistema jurídico representativo, sino que éste deviene cautivo de las decisiones partidistas. Resulta

ineludible, por tanto, la prohibición expresa de esta práctica en las futuras redacciones de los Reglamentos Parlamentarios.

#### **9ª. La delimitación de los ámbitos político e institucional en las instancias de representación política.**

Una vez producido el reconocimiento jurídico de la adscripción política de los representantes es preciso deslindar qué órganos parlamentarios han de ser expresión de la representatividad política y cuáles deben permanecer al margen de la misma para evitar la distorsión de su naturaleza jurídica. En definitiva, dónde ha de hacerse presente el aspecto político y dónde el institucional.

En la Diputación Permanente se debe reflejar la representatividad expresada por la propia composición del Pleno, y, en esa medida, parece coherente que sean los Grupos Parlamentarios los que condicionen la distribución de los escaños en este órgano.

Los Grupos Parlamentarios intervienen también, y de un modo exclusivo, en la composición de las Comisiones parlamentarias. La conexión entre los Grupos y las Comisiones no se reduce al momento de constitución de éstas, puesto que los primeros pueden sustituir a sus integrantes por otro u otros del mismo Grupo. Con esta posibilidad queda meridianamente claro que la titularidad de los escaños en las Comisiones corresponde, en la práctica, a los Grupos, pues si bien la voz y el voto siguen perteneciendo a los parlamentarios, éstos no pueden permanecer en las Comisiones si el Grupo se opone a ello. En lógica coherencia con estas previsiones, el cambio de Grupo por parte del representante ha sido configurado en algunos ordenamientos como causa de pérdida del puesto que ocupaba en las comisiones.

La introducción del criterio del voto ponderado en la toma de decisiones de las

Comisiones, en particular en las de Investigación, es una redundancia de la primacía del Grupo mayoritario, pues la voluntad del órgano ya se constituye a partir de la regla mayoritaria en razón de la distribución de escaños. De esta forma, el funcionamiento de las Comisiones se aproxima de forma indebida al de la Junta de Portavoces.

Esta última es la institución que expresa por antonomasia a los Grupos y, por ende, refleja su representatividad. A diferencia de lo que sucede en las Comisiones, no se soslaya con el carácter ponderado del voto en la Junta de Portavoces la exigencia constitucional de que el voto de los parlamentarios sea personal y no delegable, pues sólo cabría hablar de delegación cuando el Portavoz estuviese participando en la adopción de una decisión en la que el voto corresponde al parlamentario, o se tratase de la actuación de un órgano de la Cámara en el que intervienen los parlamentarios en cuanto tales, pero, por definición, el parlamentario singularmente considerado, titular del voto personal e indelegable, no puede intervenir en la Junta de Portavoces. El requisito del voto ponderado es, pues, coherente con la composición y naturaleza jurídica de la Junta de Portavoces, órgano de representación de los Grupos y en que las decisiones que ha de adoptar han de responder a la representatividad concreta de sus integrantes, y han de reflejar, por tanto, la diferencia entre mayoría y minorías. Si el valor del voto de todos los Portavoces fuese igual, esta institución no expresaría en sus decisiones la correlación existente entre las diferentes fuerzas políticas que componen la Cámara y el órgano en sí carecería de sustancia propia.

El Presidente y la Mesa de la Cámara deben de permanecer al margen de la expresión de la representatividad política para que no resulte distorsionada su naturaleza jurídica. Su carácter institucional y no partidista deriva de la posición en la que el texto constitucional los coloca dentro de las Cámaras y de las funciones que deben desempeñar. El citado carácter viene asignado por el sistema normativo y responde a las exigencias del

mismo, por lo que la atribución de una naturaleza distinta a cualquiera de esos órganos constituiría una distorsión de esas figuras. En esta última línea se insertan las previsiones recogidas en algunos reglamentos de Asambleas legislativas autonómicas que contemplan la posibilidad de remover al Presidente o a alguno de los miembros de la Mesa. Esta disposición, configurada como un instrumento más de la mayoría, constituye, por una parte, un ejemplo claro de la poca confianza que existe sobre la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones por los titulares de estas instituciones; por otra, propicia precisamente esa parcialidad, pues la formación o formaciones mayoritarias pueden verse tentadas a reemplazar a un Presidente o componente de la Mesa poco receptivo a sus pretensiones.

**10ª. El significado democrático de la prohibición de mandato imperativo y la represión del tranfuguismo político como una garantía al servicio de la expresión de la representatividad.**

La prohibición de mandato imperativo y la represión del transfuguismo político tienen, conforme a una concepción funcional del ejercicio del cargo representativo, el mismo fundamento constitucional: otorgar efectividad a la representatividad política y mantener la vinculación entre electores y elegidos.

Es necesario, por tanto, interpretar el contenido del artículo 67.2 de nuestra Constitución a la luz del 23.2 y éste a su vez teniendo presente el principio de representatividad democrática que se desenvuelve a través de los procesos electorales y que da lugar a la existencia de una representación vinculada a la voluntad manifestada en los comicios, y no sustitutiva de la misma. Así, mientras el 67.2 protege directamente al representante frente a eventuales intromisiones en el ejercicio de su cargo por su partido o, lo que resulta más probable en sede representativa, por su Grupo Parlamentario, el 23.2

tutela el acceso y permanencia en el cargo público, así como el ejercicio de las funciones propias del mismo, frente a cualquier perturbación procedente de los poderes públicos.

La conexión entre el artículo 67.2 y el 23.2 permite entender, dado el carácter funcional de la prohibición al servicio de la representatividad, que no sólo los parlamentarios de las Cortes Generales gozan de esta garantía, sino que la misma ha de considerarse inherente al ejercicio de la función, cualquiera que sea el ámbito en el que la misma se desenvuelve. En otras palabras, protege también la representatividad que se expresa en las instituciones representativas autonómicas y locales.

El mismo presupuesto que justifica una interpretación constitucionalmente adecuada de la prohibición de mandato imperativo es el que conduce al rechazo del transfuguismo, que no es más que la expresión de una concepción patrimonial y no funcional del cargo representativo, si bien en este último caso la patrimonialización no es llevada a cabo por las formaciones políticas sino por el propio representante, que está así incurriendo en una forma de deslealtad en el ejercicio de su función.

El transfuguismo ha de ubicarse en sede representativa. No cabe hablar de transfuguismo en términos jurídico-representativos cuando el comportamiento que se analiza se refiere al ámbito de los partidos o a la conducta de sus militantes y la consiguiente situación de éstos en el seno de la entidad política. El militante que se marcha de su partido no es un tráfuga en el sentido aquí utilizado. Sí lo sería la persona no afiliada a una formación política que ha concurrido a las elecciones en una candidatura avalada por ésta y luego se marcha a un Grupo Parlamentario distinto de aquél que es expresión de la candidatura electoral. Tampoco serían técnicamente tráfugas los representantes que abandonan un Grupo Parlamentario si integran un colectivo con entidad política propia avalada por los electores y portadora de una concreta representatividad (es

el caso, por ejemplo, de los integrantes de una formación política que ha concurrido con sus siglas en coalición con otra u otras a unas elecciones y cuyos componentes titulares de un cargo representativo deciden constituir una agrupación parlamentaria propia).

En favor del representante existe una presunción “*iuris tantum*” de representatividad respecto a los electores. Esta presunción puede desaparecer, puesto que a diferencia de lo que ocurría en la época liberal no es “*iuris et de iure*”, cuando se producen signos externos que revelan la ruptura de esa relación; por ejemplo, cuando el representante abandona de forma voluntaria el Grupo Parlamentario que otorga relevancia jurídica institucional a su adscripción política. La existencia de una norma que imponga en este caso la pérdida del escaño resultaría una consecuencia coherente, por lo que debiera incluirse una disposición de esta naturaleza en una norma “*infraconstitucional*” de nuestro ordenamiento, toda vez que la Norma Fundamental no la ha recogido en su articulado, y que dicha previsión no sería contraria a la garantía de ejercicio en condiciones de igualdad del cargo representativo establecida en el artículo 23.2.

Al servicio de la expresión democrática de la representatividad se pueden introducir reformas en las condiciones de ejercicio del cargo público, pero no pueden consistir en la desposesión total y sin limitaciones de los derechos sustantivos que le corresponden al cargo electo (por ejemplo, cuota de palabra en los Debates), y tampoco respecto a los derechos adjetivos (compensaciones económicas, disposición de medios materiales y técnicos, etc) porque éstos son inherentes a los primeros, en cuando condición inexcusable que posibilita su ejercicio.

### **11ª. Los límites a la primacía de los Grupos Parlamentarios en el ejercicio de las funciones representativas.**

Los Grupos Parlamentarios, como consecuencia de las atribuciones conferidas por los Reglamentos de las Cámaras, ostentan una posición de primacía, en detrimento del abanico de facultades que pueden desarrollar los parlamentarios individualmente considerados. Esta posición es consecuente con la organización grupocrática del trabajo parlamentario, que a su vez responde a la necesidad de garantizar la expresión de la representatividad política encarnada en las listas electorales que han recibido la confianza del cuerpo electoral. Ahora bien, la lógica misma de la expresión de la representatividad constituye un límite a la asunción de facultades por parte de los Grupos Parlamentarios, y es esa misma lógica la que ha de operar en ciertos casos para garantizar que las facultades sustantivas y adjetivas del parlamentario individualmente considerado no se vacíen de contenido en aras al favorecimiento de una acción de los Grupos no amparada por la función representativa que justifica su presencia e importancia. La interpretación del artículo 23.2 a la luz del 67.2 constituye una garantía del parlamentario frente a las pretensiones monopolizadoras del Grupo en el ejercicio de las funciones representativas.

### **12ª. La función de control parlamentario como instrumento de la minoría y la supresión del obstruccionismo de la mayoría.**

La tarea de controlar la acción del Gobierno y, por extensión, de la mayoría parlamentaria, corresponde a las formaciones minoritarias presentes en el Parlamento. Es la consecuencia correlativa al principio de que las decisiones en sede parlamentaria son expresión de la voluntad de la mayoría.

Con este fin deben articularse las garantías necesarias para que esta función pueda

llevarse a cabo sin que la mayoría tenga la posibilidad de obstaculizarla de manera tal que se desnaturalice esta labor, tal y como sucede con profusión en la normativa vigente en materia de Comisiones de Investigación, preguntas, interpelaciones y comparecencias de los componentes del Gobierno.

**13ª. El rechazo de las “cuotas de partido”, del “sistema de botín” y del “clientelismo político”.**

Constituye una distorsión del sistema normativo la irradiación del criterio de decisión propio de las instancias políticas a aquellas sedes que por su propia estructura y finalidad (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, órganos superiores de la Administración Pública,...) han de permanecer ajenas a la impronta partidista dado que el ordenamiento les confiere una posición de neutralidad política precisamente para hacer posible el desarrollo armónico de aquellas otras que, no sólo no tienen que ser neutrales en sus decisiones sino que tienen que reflejar en las mismas una concreta orientación política.

La verdadera distorsión del sistema se produce no sólo a causa de que la selección de los titulares de esos órganos se lleve a cabo conforme a afinidades ideológicas, sino sobre todo cuando una entidad de corte institucional asume como propio el acuerdo tomado en sede política según parámetros de esta naturaleza.

En el mismo sentido, ha de rechazarse la “colonización” efectuada por las sucesivas formaciones políticas gobernantes de los órganos superiores de la Administración Pública, que han pasado a depender de su adhesión a la formación que en cada momento ocupa la dirección política del Estado, fenómeno que se ha extendido también a la Administración de las Comunidades Autónomas y de los entes locales.

Por último, tampoco resultan admisibles las prácticas por medio de las cuales se constituye, fomenta y amplía una red de clientelismo político dentro de la sociedad (subvenciones a centros de enseñanza privados, asociaciones vecinales, organizaciones humanitarias, culturales o recreativas, entidades bancarias, “artistas” afines, empresas de comunicación social,...).

#### **14ª. La democracia directa como fórmula complementaria al sistema de partidos políticos.**

La democracia directa es una de las fórmulas previstas en nuestro ordenamiento para hacer posible la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Sin ser una fórmula subsidiaria, sí es desde una perspectiva cuantitativa menos relevante que la democracia a través de representantes. Lo que ocurre es que nuestro legislador no ha considerado suficientes los límites impuestos por el constituyente a la intervención inmediata de los ciudadanos en los asuntos del Estado y ha cegado más los ya angostos canales previstos en el texto constitucional para la interiorización directa de las informaciones políticas procedentes del medio social. De esta forma los partidos políticos han conseguido hacerse con el control total de los mecanismos de interrelación entre el entramado social y la organización estatal, postergando cualquier fórmula externa y alternativa al propio sistema de partidos, con lo que se menoscaba tanto una vía de expresión directa del medio social, como la posibilidad de articular un sistema de verificación de la fiabilidad que ofrecen los partidos como instrumento adecuado de participación política. No es que las instituciones de democracia directa resulten innecesarias, sino que entre el constituyente y el legislador las han convertido en inoperantes y esta constatación es la que fundamenta la necesidad de su revitalización como

instrumento de control tanto de los partidos como de los representantes en el ejercicio de sus funciones.

**15ª. La limitación del “Príncipe moderno” como exigencia de la democracia.**

El partido político gobernante ha asumido el ejercicio jurídico de la soberanía. Esta asunción se ha articulado en detrimento del pluralismo que debe presidir el sistema social y del necesario protagonismo de los ciudadanos en las decisiones del Estado; en definitiva, a costa de la autonomía e identidad del propio sistema democrático, y esto es precisamente lo que debe restablecerse, no para prescindir del protagonismo de los partidos sino para delimitar su ámbito de actuación de manera tal que las formaciones políticas ni acaben fagocitando a la sociedad ni suplanten a las propias instituciones del Estado.

En otras palabras, para que el ordenamiento democrático sea coherente con sus principios y pueda por tanto cumplir su función de interiorizar las expectativas presentes en el medio social y realizar aquéllas que cuentan con un respaldo popular relevante es necesario asegurar su autonomía, su normatividad y su apertura cognoscitiva hacia el sistema social. Esta finalidad sólo puede lograrse retomando el carácter instrumental de los partidos en los dos polos que participan en el proceso comunicativo, la sociedad y el Estado. En el primer caso, dichas formaciones han de servir para la formación y expresión de las diferentes concepciones políticas que gozan de respaldo social, con lo que se mantendrían como instrumentos al servicio de la representatividad democrática. En el segundo caso, han de propiciar el reflejo de la pluralidad social en los órganos de decisión política del Estado, con lo que contribuirían de forma decisiva a que la representación sea representativa y no sustitutiva, es decir, a que sea democrática. A estas funciones, que no son pocas ni menores, tendría que limitarse el papel de los partidos. Su “esencia y valor”

no consiste en ser el «Príncipe moderno», sino en contribuir de forma principal a la realización de la democracia.

**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

Luis AGUIAR DE LUQUE: "La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional", en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos**, (Coordinador Francisco Pau i Vall), Aranzadi, Navarra, 1997, págs. 53 y sigs.

Benito ALÁEZ CORRAL: "Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 45, 1995, págs. 243 y sigs.

-: "Soberanía constitucional e integración europea", **Fundamentos. Cuadernos monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1/1998, págs. 503 y sigs.

Antonio ALCALÁ GALIANO: **Lecciones de Derecho Político**, (Estudio preliminar de Ángel Garrorena Morales), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO: "Repertorio bibliográfico sobre comisiones parlamentarias", en **Las Comisiones Parlamentarias**, (Coordinador Juan Carlos Da Silva Ochoa), Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, págs. 543 y sigs.

Óscar ALZAGA VILLAAMIL: **La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)**, Foro, Madrid, 1978.

-: **Comentarios a las Leyes Políticas** (director), Edersa, Madrid.

Miguel Ángel APARICIO (Coordinador): **Parlamento y sociedad civil (simposium)**, Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980.

Manuel ARAGÓN REYES: "El control parlamentario como control político", **Revista de Derecho Político**, nº 23, 1986, págs. 9 y sigs.

-: **Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder**, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

Alberto ARCE JANÁRIZ: "La reforma de los Estatutos de Autonomía pactada en los acuerdos autonómicos de 1992", **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 40, 1994, págs. 9 y sigs.

-: “Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias”, **Las comisiones parlamentarias**, (Coord. Juan Carlos Da Silva Ochoa), Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, págs. 225 y sigs.

-: “La organización del control parlamentario en las Asambleas de las Comunidades Autónomas”, **Revista Jurídica de Asturias**, nº 19, 1995, págs. 111 y sigs.

-: “Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas”, **Informe Comunidades Autónomas 1995**, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1996, vol. 2, págs. 639 y sigs.

-: “Tránsfugas y Portavoces en el Grupo Mixto (Dictamen sobre la constitucionalidad de la regulación en la Portavocía del Grupo Parlamentario Mixto preparada por el Grupo de trabajo para la reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias)”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 40, 1997, págs. 155 y sigs.

Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ: “Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 43, 1995, págs. 113 y sigs.

Agustín de ARGÜELLES: **Discursos (Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente)**, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1995.

Guillaume BACOT: **Carrè de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale**, Editions du CNRS, París, 1985.

Jaime BALMES: **Política y Constitución**, (“Estudio Preliminar” de Joaquín VARELA SUANZES), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Antonio BAR CENDÓN: “Artículo 99. Nombramiento del Presidente del Gobierno”, **Comentarios a las Leyes Políticas** (dirigidos por Óscar Alzaga), Edersa, Madrid, 1985, Tomo VIII; págs. 175 y sigs.

Joseph BARTHÉLEMY: **Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions**, Librairie Delagrave, París, 1934.

Lelio BASSO: **La sinistra davanti alla crisi del Parlamento**, Giuffrè, Milán, 1967.

-: “Il partito nell’ordinamento democratico moderno”, **Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa**, Giuffrè, Milán, 1966, Tomo Primo, págs. 78 y sigs.

Daniel BASTERRA MONTSERRAT: **Las Comisiones legislativas con delegación plena**, Comares, Granada, 1997.

Francisco José BASTIDA FREIJEDO: “Ley electoral y garantías judiciales”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 7, 1986, págs. 31 y sigs.

-: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (Comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 21, 1987, págs. 199 y sigs.

-: “Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional”, **Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución**, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, vol. III, págs. 1647 y sigs.

-: **La libertad de antena. El artículo 20 de la Constitución española y el derecho a crear televisión**, Ariel, Barcelona, 1990.

-: “Constitución, soberanía y democracia”, **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 8, 1991, págs. 9 y sigs..

-: “Elecciones y Estado democrático de Derecho”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 32, 1991, págs. 115 y sigs.

-: “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos”, en **Derecho de partidos**, (coordinador José Juan González Encinar), Espasa, Madrid, 1992, págs. 69 y sigs.

-: “Investidura de los Presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo”, **Revista Jurídica de Asturias**, nº 17, 1993, págs. 7 y sigs.

-: **El régimen jurídico de la comunicación social en España**, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.

-: “Problemas constitucionales de la creación de empresas informativas”, **Derecho Privado y Constitución**, nº 10, 1996, págs. 11 y sigs.

-: “El control del Gobierno en el Derecho constitucional comparado”, en **El Parlamento a debate**, (Edición y presentación de Manuel Ramírez), Fundación «Lucas Mallada»/Editorial Trotta, Madrid, 1997, págs. 93 y sigs.

-: “La jurisprudencia constitucional de los noventa sobre la televisión”, **Derecho de las Telecomunicaciones** (coordinador Javier Cremades), La Ley/Ministerio de Fomento, 1997, págs. 1032 y sigs.

-: “La soberanía borrosa: la democracia”, **Fundamentos. Cuadernos monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1/1998, págs. 381 y sigs.

BENDA/MAIHOFFER/VOGEL/HESSE/HEYDE: **Manual de Derecho Constitucional**, (Traducción de Antonio López Pina), IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1996.

Reinhard BENDIX: **Estado nacional y ciudadanía**, Amorrortu, Buenos Aires, 1974.

Jeremy BENTAHM: **Constitutional Code**, vol. I (edited by F. Rosen and J. H. Burns), Clarendon Press, Oxford, 1991 (reprinted).

-: **Tácticas parlamentarias**, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

Giovanni BERTOLINI: “Ostruzionismo parlamentare”, **Enciclopedia del Diritto**, Giuffrè, Milán, tomo XXXI, págs. 476 y sigs.

Paloma BIGLINO CAMPOS: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23”, **Revista Jurídica de Castilla-La Mancha**, nº 3-4, 1988, págs. 593 y sigs.

Juan María BILBAO UBILLOS: **Libertad de asociación y derechos de los socios**, Universidad de Valladolid, 1997.

-: **Los derechos fundamentales en la frontera entre lo público y lo privado**, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

Roberto Luis BLANCO VALDES: “Rey, Cortes y Fuerza Armada en el Trienio Liberal: hacia la progresiva parlamentarización de la monarquía constitucional”, **Materiales para el estudio de la Constitución de 1812**, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 75 y sigs.

: **Los partidos políticos**, Tecnos, Madrid, 1990

-: “Democracia *de* partidos y democracia *en* los partidos”, **Derecho de partidos**, (coordinador José Juan González Encinar), Tecnos, Madrid, 1992, págs. 41 y sigs.

- : **El valor de la Constitución**, Alianza, Madrid, 1994.
- : “Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos”, **La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**, C.E.C., Madrid, 1994, págs. 37 y sigs.
- : “La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 87, 1995, págs. 163 y sigs.
- : “La democracia y el poder de los partidos”, **Claves de razón práctica**, nº 63, 1996, págs. 24 y sigs.
- : “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)”, **El debate sobre la crisis de la representación política** (editor Antonio J. Porrás Nadales), Tecnos, Madrid, 1996, págs. 191 y sigs.
- : “¿Reformar el sistema electoral o reformar los partidos?”, **Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)**, (Coordinadores Gerardo Ruíz Rico y Silvio Gambino), Universidad de Jaén/Tirant lo Blanc, Valencia, 1997, págs. 231 y sigs.
- : “Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo”, **Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale**, (a cura di Silvio Gambino), Maggioli Editore, Rimini, 1997, págs. 67 y sigs.
- : “Altos cargos y control parlamentario”, **Claves de razón práctica**, nº 82, 1998, págs. 14 y sigs.

Albert BLECKMANN: “Probleme des Grundrechtsverzichts”, **Juristen Zeitung**, Heft 2, 1988, págs. 57 y sigs.

Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: “Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion”, **Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft**, Hf. 11, Hannover, 1983.

-: “Demokratische Willensbildung und Repräsentation”, **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, (Hrgs. Isensee und Kirchhof), C. F. Müller, Heidelberg, 1987, Bd. II, págs. 29 y sigs.

Jean BODIN: **Les six livres de la République**, Fayard, París, 1986.

Henry St. J. BOLINGBROKE: “A Dissertation upon Parties”, en **The Works of Lord Bolingbroke**, Augustus M. Kelley, Nueva York, 1967 (Reprinted), vol. II, págs. 5 y sigs.

-: “The idea of a Patriot King”, en **The Works of Lord Bolingbroke**,..., vol. II, págs. 372

y sigs.

-: "Of the State of Parties at the Accession of King George the First", en **The Works of Lord Bolingbroke**,..., vol. II, págs. 430 y sigs.

Marino BON VALSASSINA: "Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello stato contemporaneo", **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, 1957, págs. 531 y sigs.

Salvatore BONFIGLIO: **Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana**, Giuffrè, Milán, 1993.

Andrés BORREGO: **De la organización de los partidos en España considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la Nación y de realizar de las condiciones del gobierno representativo**, Anselmo Santa Coloma Editor, Madrid, 1855.

Aldo BOZZI: **Istituzioni di diritto pubblico**, (sesta edizione riveduta e ampliata), Giuffrè, Milán, 1981 .

Giuditta BRUNELLI: "L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e «quote» riservate alle donne", **Diritto e Società**, nº 3, 1994, págs. 545 y sigs.

Edmund BURKE: **The Writings and Speeches of Edmund Burke**, Clarendon Press, Oxford, 1981, vol. II (Party, Parliament and the American Crisis, 1766-1774); vol. IX (I: The Revolutionary War 1794-1797; II: Ireland).

Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: **El mandato parlamentario**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

-: "Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿una intersección no deseada?", **Revista de las Cortes Generales**, nº 41, 1997, págs. 91 y sigs.

Mario CAPPELLETTI: "¿Renegar de Montesquieu?. La expansión y legitimidad de la justicia constitucional", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 17, 1986, págs. 9 y sigs.

Agatino CARIOLA: **Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista**, Giuffrè, Milán, 1994.

Ana María CARMONA CONTRERAS: **La configuración constitucional del decreto-ley**, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

Raimond CARRÈ DE MALBERG: **Contribution à la Théorie générale de l'Etat**, Sirey, París, 1922.

Marc CARRILLO: "El decreto-ley: ¿excepcionalidad o habitualidad?", **Revista de las Cortes Generales**, nº 11, 1987, págs. 47 y sigs.

Mario CATTANEO, **Il partito politico nel pensiero dell'illuminismo e della Rivoluzione francese**, Giuffrè, Milán, 1964.

Enzo CHELI: **Atto politico e funzione d'indirizzo politico**, Giuffrè, Milán, 1961.

-: "La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico", en **Manuale di diritto pubblico** (a cura di Giuliano Amato e Augusto Barbera), Il Mulino, Bolonia, 1986, págs. 303 y sigs.

Ricardo Luis CHUECA RODRÍGUEZ: "Sobre la irreductible dificultad de la representación política", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 21, 1987, págs. 177 y sigs.

-: "La representación como posibilidad en el Estado de partidos (mandato libre *versus* mandato de partido)", **Revista de Derecho Político**, nº 27-28, 1988, págs. 23 y sigs.

-: **La regla y el principio de la mayoría**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

-: "Representación, elección y mandato: en torno a dos recientes monografías sobre el proceso representativo", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 38, 1993, págs. 393 y sigs.

Luigi COMPAGNA: **L'idea dei partiti da Hobbes a Burke**, Bibliopolis, Napoles, 1986.

V. I. COMPARATO (a cura di): **Modelli nella storia del pensiero politico. II. La rivoluzione francese e i modelli politici**, Leo S. Olschki, Florencia, 1989.

Benjamín CONSTANT: **Escritos políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid,

1989.

Pedro CRUZ VILLALÓN: "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional", **Revista de Estudios Políticos**, nº 13, 1980, págs. 145 y sigs.

-: "Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva R.F.A. (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 29 de septiembre de 1990)"; **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 30, 1990, págs. 129 y sigs.

Giuseppe CUOMO: **Unità e omogeneità nel governo parlamentare**, Eugenio Jovene, Nápoles, 1957.

Juan Carlos DA SILVA OCHOA (Coordinador): **Las comisiones parlamentarias**, Parlamento Vasco, Vitoria, 1994.

Gumersindo DE AZCÁRATE: **El régimen parlamentario en la práctica**, (prólogos de Adolfo Posada y Enrique Tierno Galván), Tecnos, Madrid, 1978.

Wolfgang DEHNE: **»Rotation« und Verfassungsrecht**, Peter Lang, Frankfurt, 1989.

Pilar DEL CASTILLO VERA: "Referéndum en Andalucía en aplicación del artículo 151 de la Constitución", **Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED**, nº 6, 1980, págs. 175 y sigs.

-: **La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales**, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985

-: "Financiación de partidos: la reforma necesaria", en **Derecho de partidos** (coordinador José Juan González Encinar), Espasa, Madrid, 1992, págs. 149 y sigs.

-: "Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos", **Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**, C.E.C., Madrid, 1994, págs. 53 y sigs.

E. DENNINGER: "Democracia militante y defensa de la Constitución", en **Manual de Derecho Constitucional**,..., págs. 445 y sigs.

Pedro DE VEGA: "Significado constitucional de la representación política", **Revista de Estudios Políticos**, nº 44, 1985, págs. 40 y sigs.

-: "Artículo 67", **Comentarios a las Leyes Políticas**,..., Tomo VI, págs. 79 y sigs.

Giuseppe DE VERGOTTINI "Opposizione parlamentare", **Enciclopedia del Diritto**,..., vol. XXX, págs. 532 y sigs.

Vittorio DI CIOLO: **Le fonti del Diritto Parlamentare**, Giuffrè, Milán, 1975.

Luis María DÍEZ-PICAZO: "Los «criterios de representación proporcional» del artículo 68.3 de la Constitución: su alcance y proyección a efectos distintos de la elección para el Congreso de los Diputados", **Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a García de Enterría**, Civitas, Madrid, vol. III, págs. 2057 y sigs.

Eugenio DI RIENZO: "Il modello politico inglese e la rivoluzione in Francia: partito politico e governo di gabinetto da Burke a Mirabeau", **Modelli nella storia del pensiero politico. II. La rivoluzione francese e i modelli politici** (saggi a cura di V. I. Comparato), Leo S. Olschki, Florencia, 1989, págs. 93 y sigs.

Mario DOGLIANI: "Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo", **Giurisprudenza costituzionale**, 1973, Tomo Primo, pág. 214 y sigs.

L. DUGUIT: **Traité de Droit Constitutionnel**, Fontemoing, París, 1928.

Maurice DUVERGER: **Los partidos políticos**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Leopoldo ELIA: "Governo (forme di)", en **Enciclopedia del Diritto**,..., Tomo XIX, 1970, págs. 634 y sigs.

-: "La forma di governo nell'Italia odierna. Tavola rotonda", **Quaderni costituzionali**, nº 1, 1991, págs. 7 y sigs.

Antonio ELORZA: "La ideología moderada en el Trienio Liberal", **Cuadernos Hispanoamericanos**, nº 288, 1974, págs. 584 y sigs.

Astrid EPINEY: "Der status activus des citoyen", **Der Staat**, 34. Band, 1995, Heft 4, págs. 537 y sigs.

ERHARD, KANT Y OTROS: **¿Qué es Ilustración?**, (Estudio preliminar de Agapito Serrano), Tecnos, Madrid, 1989.

Eduardo ESPÍN TEMPLADO: "Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales", **Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)**, (Coordinadores Gerardo Ruíz Rico y Silvio Gambino), Universidad de Jaén/Tirant lo Blanc, Valencia, 1997, págs. 27 y sigs.

Carlo ESPOSITO: **La Costituzione italiana. Saggi**, Cedam, Padua, 1954.

Louis FAVOREU: "Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución", en **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 50, 1997, págs. 13 y sigs.

Encarnación FERNÁNDEZ DE SIMON BERMEJO: "Crónica de la Asamblea Regional de Murcia: un año de actividad", **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia/Universidad de Murcia, nº 1, 1989, págs. 245 y sigs.

Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR: "El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativo", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 4, 1982, págs. 123 y sigs.

Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA: "La responsabilidad del Gobierno en los orígenes del constitucionalismo español. El Estatuto de Bayona", **Revista de Derecho Político de la UNED**, nº 41, 1996, págs. 177 y sigs.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: "Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo", **Revista de las Cortes Generales**, nº 32, 1994, págs. 34 y sigs.

Juan FERRANDO BADÍA: "Los partidos políticos y el Estado autonómico", **Revista**

**Valenciana d'Estudis Autònoms**, nº 15, 1996, págs. 47 y sigs.

Juan José FERREIRO LAPATZA y OTROS: **Curso de Derecho Tributario. Parte especial. Sistema tributario: los tributos en particular**, Marcial Pons, Madrid, 1993, (9ª edición).

Josep FERRER I RIBA y Pablo SALVADOR CODERCH: "Asociaciones, democracia y *Drittwirkung*", en **Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada**, Civitas, Madrid, 1997, págs. 74 y sigs.

Maurizio FIORAVANTI: "Dottrina dello Stato-persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (Dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)", **Il pensiero giuridico di Costantino Mortati**, (a cura di M. Galizia e P. Grossi), Giuffrè, Milán, 1990, págs. 45 y sigs.

James FISHKIN: **Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática**, (versión española de Jorge F. Malem), Ariel, Barcelona, 1995.

John FORTESCUE: **On the Laws and Governance of England**, (edited by Shelley Lockwood), Cambridge University Press, 1997.

Enric FOSSAS ESPALADER: **El derecho de acceso a los cargos públicos**, Tecnos, Madrid, 1993.

Ernst FRAËNKEL: "Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat", **Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung**, (Herausgegeben von Heinz Rausch), Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstad, 1968, págs. 330 y sigs.

-: **La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico** (a cura di Luigi Ciaurro e Clemente Forte), Giappichelli, Turín, 1994.

Mario GALIZIA: **Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo**, Giuffrè, Milán, 1972.

Rosario GALLARDO MOYA: “Derecho de asociación y exigencia de democracia interna de los partidos políticos. (Comentario a la STC 56/1995, de 6 de marzo)”, **Derecho Privado y Constitución**, nº 8, 1996, págs. 237 y sigs.

Alfredo GALLEGO ANABITARTE y Ángel MENÉNDEZ REXACH: “Artículo 97. Funciones del Gobierno”, **Comentarios a las Leyes Políticas** (dirigidos por Oscar Alzaga), Edersa, Madrid, Tomo VIII, págs. 27 y sigs.

Silvio GAMBINO: “Elecciones primarias y representación política: algunas reflexiones para el debate”, **Parlamento y Constitución. Anuario**, nº 1, Cortes de Castilla-La Mancha/Universidad de Castilla-La Mancha, 1997, págs. 117 y sigs.

Michel GANZIN: **La pensée politique d'Edmund Burke**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1972.

Mariano GARCÍA CANALES: “La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 23, 1988, págs. 157 y sigs.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: **La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional**, Civitas, Madrid, 1981.

-: **Estudios sobre autonomías territoriales**, Civitas, Madrid, 1985.

-: “El sistema autonómico quince años después”, **Revista Española de Derecho Administrativo**, nº 84, 1994, págs. 575 y sigs.

José Luis GARCÍA GUERRERO: “Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 70, 1990, págs. 149 y sigs.

-: **Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

Rosario GARCÍA MAHAMUT: **Las Comisiones de investigación en el derecho constitucional español**, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

José María GARCÍA MARÍN: “La doctrina de la soberanía del monarca (1250-1700)”, **Fundamentos. Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho Público e Historia**

**Constitucional**,..., 1/1998, págs. 21 y sigs.

Joaquín GARCÍA MORILLO: “Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las Comisiones de investigación”, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 44, 1996, págs. 153 y sigs.

Francisco Javier GARCIA ROCA: “El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)”, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 42, 1995, págs 161 y sigs.

-: “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 34, 1995, págs. 51 y sigs.

Manuel GARCÍA-PELAYO: **El Estado de partidos**, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

-: **Escritos políticos y sociales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

-: “Derecho Constitucional comparado”, **Obras completas**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, vol. I, págs. 532 y sigs.

-: “La constitución estamental”, **Obras completas**,..., Vol. III, págs. 2197 y sigs.

-: “El «status» del Tribunal Constitucional”, **Obras completas**,..., vol. III, págs. 2905 y sigs.

Ángel GARRORENA MORALES: **El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal (1836-1847)**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

-: **El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia**, (editor), Tecnos, Madrid, 1990.

-: **Representación política y Constitución democrática (Hacia una revisión crítica de la teoría de la representación)**, Civitas, Madrid, 1991.

Ulrich M. GASSNER: “Kreation und Repräsentation. Zum demokratischen Gewährleistungsgehalt von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG”, **Der Staat**, 34. Band, 1995, Heft 3, págs. 429 y sigs.

Rafael GIL CREMADES: “Ley de Presupuestos y seguridad jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992 del Tribunal Constitucional)”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 27, 1992, págs. 67

y sigs.

Alberto GIL NOVALES: **Las Sociedades Patrióticas (1820-1823). Las libertades de expresión y de reunión en el origen de los partidos políticos**, Tecnos, Madrid, 1975.

José Joaquim GOMES CANOTILHO: **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Almedina, Coimbra, 1998 (2ª edição).

José Joaquim GOMES CANOTILHO y Vital MOREIRA: **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA: **Teoría del Estado y Derecho Constitucional**, Vicens-Vives, Barcelona, 1980.

José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: "Representación y partidos políticos", **El Parlamento y sus transformaciones actuales**, (editor Ángel Garrorena Morales), Tecnos, Madrid, 1990, págs. 75 y sigs.

-: **Derecho de partidos** (coordinador), Espasa, Madrid, 1992.

-: "Democracia de partidos «versus» Estado de partidos", en **Derecho de partidos**,..., págs. 24 y sigs.

Pedro José GONZÁLEZ-TREVIJANO: **La cuestión de confianza**, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS: "La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992", **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 36, 1992, págs. 299 y sigs.

-: **La financiación de los partidos políticos**, Dykinson, Madrid, 1995.

Antonio GRAMSCI: **Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno**, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

Dieter GRIMM: "Parlament und Parteien", **Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland** (herausgegeben von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh),

de Gruyter, Berlin, 1989, págs. 204 y sigs.

-: “Los partidos políticos”, en **Manual de Derecho Constitucional**,..., págs. 389 y sigs.

Vincenzo GUELI: “Relazione”, en **Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia. Soluzioni costituzionali**, Giuffrè, Milán, 1964, págs. 39 y sigs.

J. A. W. GUNN: **Factions No More. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth Century England**, Frank Cass, Londres, 1971.

Jürgen HABERMAS: **Strukturwandel der Öffentlichkeit Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft**, (3 Auflage), Luchterhand, Neuwied/Berlin, 1968.

David HELD: **Models of Democracy** (second edition), Polity Press, Cambridge, 1996.

Wilhelm HENKE: **Das Recht der politischen Parteien**, Otto Schwartz & Co., Gotinga, 1972.

Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE y María Angeles GONZÁLEZ GARCÍA: “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo”, **Documentación Administrativa**, nº 232-233, 1993, págs. 135 y sigs.

Roman HERZOG: Comentario al artículo 68 de la Ley Fundamental de Bonn), en **Grundgesetz. Kommentar**, (von Theodor MAUNZ/Günter DÜRIG), C. H. Beck, Munich, 1996, bd. III.

Konrad HESSE: **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, (19., überarbeitete Auflage), C. F. Müller, Heidelberg, 1993.

Thomas HOBBS: **Leviatán** (edición preparada por Carlos Moya y Antonio Escotado), Editora Nacional, Madrid, 1980.

Hasso HOFMANN: “Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien. Finanzpolitische und steuerrechtliche Aspekte des neuen Finanzierungssystems”, **Neue Juristische Wochenschrift**, 1994, Hf. 11, págs. 691 y sigs.

Hasso HOFMANN/Horts DREIER: "Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz", **Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland** (herausgegeben von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh), de Gruyter, Berlin, 1989, págs. 184 y sigs.

David HUME: "Essays Moral, Political and Literary, 1", en **Philosophical Works, 3**, (Edited, with preliminary dissertations and notes by T. H. Green and T. H. Grose), Scientia Verlag Aalen, Darmstadt, 1964, págs. 127 y sigs.

Jörg IPSEN: "Kandidatenaufstellung, innerparteiliche Demokratie und Wahlprüfungsrecht. Anmerkung zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts von 4.Mai.1993. HVerfG 3/93", **Zeitschrift für Parlamentsfragen**, Hf. 2, 1994, págs. 235 y sigs.

Josef ISENSEE y Paul KIRCHHOF (Hrsg.): **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, Bd. II, 1987.

Gurutz JÁUREGUI: **La democracia en la encrucijada**, Anagrama, Barcelona, 1994.

Georg JELLINEK: **Allgemeine Staatslehre**, (Dritte Auflage), Julius Springer, Berlin, 1929.

Dietrich JESCH: **Ley y administración: estudio de la evolución del principio de legalidad**, (Traducción de Manuel Heredero), Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1978.

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: **Altos cargos y directivos políticos (Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España)**, IVAP, Oñati, 1996.

Javier JIMÉNEZ CAMPO: "Las Diputaciones Permanentes y su control sobre el Decreto-Ley", **Revista de Derecho Político**, nº 15, 1982, págs. 50 y sigs.

-: "Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos", en **Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución**, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, vol. III, págS....

-: "Sobre el régimen jurídico de los partidos políticos", **Revista de Derecho Político**, nº 26, 1988, págs. 9 y sigs.

-: “Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español”, **Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**, CEC/BOE, Madrid, 1994, págs. 33 y sigs.

-: “Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios”, en **Parlamento y Justicia Constitucional (IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)**,... , 1997, 219 y sigs.

Hans Kelsen: **Esencia y valor de la democracia**, (Traducción de la segunda edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra), Editora Nacional, México, 1974.

-: “Demokratie”, en **Die Wiener Rechtstheoretische Schule. Ausgewählte Schriften von Hans Kelsen, Adolf Julius Merkl und Alfred Verdross**, (herausgegeben von Hans Klecatsky, René Marcie und Herbert Schambeck), Europa Verlag, Salzburgo-Munich, 1968, págs. 1743 y sigs.

-: **Teoría general del Derecho y del Estado**, UNAM, México, 1979.

Christian KOENIG: “Schadensersatzansprüche nach verfassungsgerichtlicher Ungültigkeitserklärung von Parlamentswhalen?”, **Die Öffentliche Verwaltung**, Hf. 7, 1994, págs. 286 y sigs.

Georg KÖNIG: **Die Verfassungsbindung der politischen Parteien**, Verlag Duncker & Humblot, Berlin, 1993.

Martin KRIELE: **Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates**, (4. Auflage), Westdeutscher, Opladen, 1990.

Fulco LANCHESTER: **Sistema elettorale e forma di governo**, Il Mulino, Bolonia, 1981.

-: “L’innovazione istituzionale forzata: il referendum abrogativo tra «stimolo» e «rottura»”, **I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione**, Bulzoni Editore, Roma, 1992, págs. 9 y sigs.

Rosa LAPUENTE ARAGÓ: “El sistema de designación de las Mesas en Derecho Parlamentario español. Notas para una crítica”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 6, 1994, págs. 113 y sigs.

María Jesús LARIOS PATERNA: “El Grupo Mixto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en **Revista de las Cortes Generales**”, nº 36, 1995, págs. 43 y sigs.

-: “El Grupo Mixto y el transfugismo político”. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 44/1995, de 13 de febrero”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 46, 1996, págs. 239 y sigs.

Juan José LAVILLA RUBIRA: “La Diputación Permanente en el ordenamiento español”, en **Comentarios a las Leyes Políticas** (dirigidos por Oscar Alzaga), Edersa, Madrid, 1989, Tomo VI, págs. 618 y sigs.

Jesús LEGUINA VILLA: “La LOAPA: un camino equivocado”, en **Escritos sobre autonomías territoriales**, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 193 y sigs.

Gerhard LEIBHOLZ “Parteienstaat und repräsentative Demokratie. Eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes”, **Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung** (Herausgegeben von Heinz Rausch), Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968, págs. 245 y sigs.

-: **Strukturprobleme der modernen Demokratie**, Scriptor Verlag Kronberg/Ts., 1975.

-: “Die Kontrollfunktion des Parlaments”, en **Strukturprobleme der modernen Demokratie**,..., págs. 295 y sigs.

-: “Der Strukturwandel der modernen Demokratie”, en **Strukturprobleme der modernen Demokratie**,..., págs. 78 y sigs .

-: “Sperrklausen und Unterschriftsquoren nach dem Bonner Grundgesetz”, en **Strukturprobleme der modernen Demokratie**,..., págs. 41 y sigs.

-: “Zum Begriff und Wesen der Demokratie”, en **Strukturprobleme der modernen Demokratie**,..., págs. 146 y sigs.

-: “Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali”, en **Quaderni Costituzionali**, nº 3, 1981, págs. 486 y sigs.

R. LEY: “Die Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes. Eine Dokumentation anlässlich des 40jährigen Bestehens”, **Zeitschrift für Parlamentsfragen**, Hf. 3, 1991, págs. 420 y sigs.

Arend LIJPHART: **Sistemas electorales y sistemas de partidos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

Enrique LINDE PANIAGUA Y Miguel HERRERO LERA: "El referéndum en la Constitución española de 1978", **Boletín informativo del Departamento de Derecho Político**, UNED, nº 3, 1979, págs. 17 y sigs.

-: "Comentario a la Ley Orgánica de modalidades de referéndum", **Revista del Departamento de Derecho Político**, nº 6, 1980, págs. 83 y sigs.

John LOCKE: **Ensayo sobre el gobierno civil**, Aguilar, Madrid, 1973.

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: **La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Análisis del Estatuto de la Oposición en España**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

-: **Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

Luis LÓPEZ GUERRA: "La función de control de los Parlamentos: problemas actuales", **El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia**, (editor Ángel Garrorena Morales), Tecnos, Madrid, 1990, págs. 233 y sigs.

-: "El control parlamentario como instrumento de las minorías", **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 8, 1996, págs. 81 y sigs.

Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: "La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable", **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 37, 1993, págs. 21 y sigs.

Niklas LUHMANN: **Legitimation durch Verfahren**, (3. Auflage), Luchterhand, Darmstadt/Neuwied, 1978.

-: **Die Ausdifferenzierung des Rechts**, Suhrkamp, Frankfurt, 1981.

-: **Rechtssoziologie**, Westdeutscher Verlag Studium, Opladen, 1983.

-: **Soziologische Aufklärung 4. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme**, Westdeutscher Verlag Studium, Opladen, 1987.

-: **Das Recht der Gessellschaft**, Suhrkamp, Frankfurt, 1993.

-: "Theorie der politischen Opposition", **Zeitschrift für Politik**, nº 36, págs 17 y sigs.

C. B. MACPHERSON: **La democracia liberal y su época**, Alianza, Madrid, 1982.

-: **Burke**, Alianza, Madrid, 1984.

James MADISON: **The Federalist**, Edited, with Introduction and Notes by Jacob E. COOKE, Wesleyan University Press, Middletown, 1989 (Reprinted).

Ute MAGER: "Die Kontrolle der innerparteilichen Kandidatenaufstellung im Wahlprüfungsverfahren", **Die Öffentliche Verwaltung**, Hf. 1, 1995, págs. 7 y sigs.

Werner MAIHOFER: "Principios de una democracia en libertad", en **Manual de Derecho Constitucional**,..., págs. 217 y sigs.

Ramón MÁIZ: "Los dos cuerpos del soberano: el problema de la soberanía nacional y la soberanía popular en la Revolución Francesa", en **Fundamentos. Cuadernos monográficos**..., págs. 167 y sigs.

Armando MANNINO: **Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento**, Giuffrè, Milán, 1973.

Andrea MANZELLA: "Le funzione del Parlamento in Italia", **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, 1974, págs. 375 y sigs.

-: **Il Parlamento**, Il Mulino, Bologna, 1977.

Temistocle MARTINES: **Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche**, Giuffrè, Milán, 1957.

-: **Diritto Costituzionale**, Giuffrè, Milán, 1978.

-: "Indirizzo politico", **Enciclopedia del Diritto**..., Tomo. XXI, págs. 136 y sigs.

Rafael MARTÍNEZ: "Sobre algunas peculiaridades del *status* jurídico del parlamentario francés: delegación del voto y sustitución parlamentaria", **Revista de las Cortes Generales**, nº 22, 1991, págs. 135 y 136.

Esther MARTÍN NÚÑEZ: **El régimen constitucional del cargo público representativo**, CEDECS, Barcelona, 1996.

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: “¿Funcionarios públicos por gracia del partido?. Consideraciones en torno a las relaciones entre funcionarios públicos y partidos políticos”, **Revista de Administración Pública**, nº 39, 1962, págs. 229 y sigs.

-: “Pervivencias del “spoil system” en la España actual”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, nº 4, 1992, págs. 31 y sigs.

Antonio MARTÍN VALVERDE, Fermín RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIERREZ y Joaquín GARCÍA MURCIA: **Derecho del Trabajo**, Cuarta edición, Tecnos, Madrid, 1995.

Marcos Francisco MASSÓ GARROTE: **Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional: los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas**, Colex, Madrid, 1997.

Rafael MATEU-ROS CERESO: “El control financiero de los partidos políticos”, **El Tribunal de Cuentas en España**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, Tomo II, págs. 901 y sigs.

MAUNZ-DÜRIG: **Grundgesetz. Kommentar**, C. H. Beck, Munich.

MAUNZ, SCHMIDT-BLEIBTREU, KLEIN, ULSAMER: **Bundesverfassungsgerichtsgesetz**, C. H. Beck, Munich, 1989.

Ricardo MEDINA RUBIO: **La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación**, Civitas, Madrid, 1994.

Charles Howard McILWAIN: **Constitucionalismo antiguo y moderno** (traducción de J. J. Solozábal Echavarría), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Robert MICHELS: **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna**, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1979.

Marco MINGHETTI: **I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione**, Nicola Zanichelli, Bologna, 1881, Prima ristampa anastatica, con prefacio de Natalino Irti, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1992.

B. MIRKINE-GUETZEVITCH: "De l'Esprit des lois à la démocratie moderne", **La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de l'esprit des lois 1748-1948**, Recueil Sirey, París, 1948, págs. 14 y sigs.

Diego MOLERO ALONSO: **Las interpelaciones parlamentarias**, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 1997.

MONOGRÁFICO: "Partidos políticos y participación política en España", **Revista de Estudios Políticos**, nº 23, 1981.

-: **La participación**, Anuari de la Facultat de Dret, Lleida, 1985.

-: **El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia** (editor Ángel Garrorena Morales), Tecnos, 1990.

-: "IX Table Ronde Internationale: Constitution et partis politiques", **Annuaire international du justice constitutionnelle**, Presses Universitaires D'Aix-Marseille, IX, 1993, págs. 51 y sigs.

-: **Los derechos fundamentales y las libertades públicas: XIII Jornadas de Estudio**, Ministerio de Justicia, 1993.

-: "Temas para el debate: la financiación de los partidos políticos (P. Lucas, P. de Vega, E. Arnaldo, M. Aragón, P. del Castillo)", **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 5, 1993, págs. 103 y sigs.

-: "Tema para debate: Comisiones parlamentarias de investigación y Poder Judicial", **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, Asamblea Regional de Murcia-Universidad de Murcia, nº 6, 1994, págs. 153 y sigs.

-: **La financiación de los partidos políticos. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**, CEC, Madrid, 1994.

-: **Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales**, CEC/BOE, Madrid, 1994.

-: **Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales en colaboración con el Congreso de los Diputados y el Senado**, CEC, Madrid, 1994.

-: “Sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una función pública directiva en España”, **Documentación Administrativa**, nº 241/242, 1995.

-: “Función pública y laboralización”, **Documentación Administrativa**, nº 243, 1995.

-: **Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea**, (comp. A. Robles Egea), Siglo Veintiuno, Madrid, 1996.

-: **Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale**, (a cura di Silvio Gambino), Maggioli Editore, Rimini, 1997.

-: **Forma de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)**, (Coordinadores Gerardo Ruíz Rico y Silvio Gambino), Universidad de Jaén/Tirant lo Blanc, Valencia, 1997.

-: **Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental** (director Carlos Flores Juberías), CEC/IVEE, Madrid/Valencia, 1997.

-: “Soberanía y Constitución”, **Fundamentos. Cuadernos monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1/1998.

José Ramón MONTERO GIBERT y Joaquín GARCÍA MORILLO: **El control parlamentario**, Tecnos, Madrid, 1984.

MONTESQUIEU: **Oeuvres complètes**, Gallimard, 1951.

José María MORALES ARROYO: **Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990

-: “La renuncia como medio para finalizar el mandato parlamentario”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos**,..., págs. 277 y sigs.

Costantino MORTATI: **Commentario della Costituzione (a cura di G. Branca)**, Art. 64-69. **Le Camere**, Zanichelli-Il Foro, Bolonia/Roma, 1986, Tomo II, págs. 179 y sigs.

-: **Istituzioni di diritto pubblico**, (decima edizione), Cedam, Padua, 1991.

Santiago MUÑOZ MACHADO: **Derecho Público de las Comunidades Autónomas**, Civitas, Madrid, 1982.

-: “Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los

Estatutos”, **Revista de Administración Pública**, nº 128, 1992, págs. 85 y sigs.

Florentina NAVAS CASTILLO: “La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas**,..., págs. 73 y sigs.

Jean Claude NEMÉRY: “Le principe du vote personnel dans la Constitution de la V<sup>a</sup> République”, **Revue du Droit Public et de la science politique en France et a l'étranger**, nº 4, 1987, págs. 995 y sigs.

Jaime NICOLÁS MUÑIZ: “Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura”, **Documentación Administrativa**, nº 188, 1980, págs. 385 y sigs.

Alejandro NIETO: **Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón**, Ariel, Barcelona, 1996.

Dieter NOHLEN: “El estado de las investigaciones sobre sistemas electorales”, en **Revista de Estudios Políticos**, nº 98, 1997, págs. 159 y sigs.

Joan OLIVER ARAUJO: “El referéndum en el sistema constitucional español”, **Cuadernos de la Facultad de Derecho**, nº 15, 1986, Universitat de Les Illes Balears.

Marco OLIVETTI: **La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano**, Giuffrè, Milán, 1996.

María Dolores OLLER SALA: “Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces”, **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense**, nº 10 (monográfico), 1986, págs. 87 y sigs.

Vittorio Emmanuele ORLANDO: “Sui partiti politici. Saggio de una sistemazione scientifica e metodica”, **Scritti giuridici varii (1941-1952)**, Giuffrè, Milán, 1955, págs. 599 y sigs.

Ignacio de OTTO Y PARDO: “La función política de la legislación”, en **Parlamento y sociedad civil (simposium)**, (coordinación a cargo de Miguel Angel Aparicio), Cátedra de Derecho Político de la Universidad de Barcelona, 1980, págs. 49 y sigs.

-: “La posición constitucional del Gobierno”, **Documentación Administrativa**, nº 188, 1980, págs. 139 y sigs.

-: **Defensa de la Constitución y partidos políticos**, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

-: **Derecho Constitucional. Sistema de fuentes**, Ariel, Barcelona, 1987.

Alessandro PACE: “L’inchiesta parlamentare como strumento di governo della maggioranza”, **Il potere d’inchiesta delle Asemblee legislative**, Giuffrè, Milán, 1973.

-: “Disegno costituzionale e mutamenti della forma di governo”, **Giurisprudenza costituzionale**, 1975, Tomo Primo, págs. 1132 y sigs.

-: **Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale**, (seconda edizione), Cedam, Padua, 1992.

Emilio PAJARES MONTOLÍO: **La financiación de las elecciones**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

Sergio PANUNZIO: **Il fundamento giuridico del fascismo**, Bonacci Editore, Roma, 1987.

José Ramón PARADA VÁZQUEZ: **Derecho Administrativo. Tomo II: Organización y empleo público**, 10ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1996.

Alessandro PASSERIN D’ENTRÈVES: **La dottrina dello Stato**, Giappichelli, Turín, 1967.

Francesc PAU I VALL: “Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (Comentario a la STC 44/1995)”, **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos**,..., págs. 411 y sigs.

Benigno PENDÁS GARCÍA: **Jeremy Bentham: política y derecho en los orígenes del Estado constitucional**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Luis de la PEÑA RODRÍGUEZ: “La función de control en la jurisprudencia constitucional”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas...**, págs. 517 y sigs.

Javier PÉREZ ROYO: “Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 17, 1986, págs. 137 y sigs.

-: **Tribunal Constitucional y división de poderes**, Tecnos, Madrid, 1988.

-: “Un proceso constituyente singular: el Estado de las Autonomías”, **El Tribunal Constitucional y el Estado de las Autonomías**, Fundación El Monte, Sevilla, 1994, págs. 102 y sigs.

Nicolás PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI: **Los grupos parlamentarios**, Tecnos, Madrid, 1989.

Federico PETRANGELI: “Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari”, **Giurisprudenza costituzionale**, nº 6, 1996, 3475 y sigs.

Cesare PINELLI: **Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti**, Cedam, Padua, 1984.

Ismael PITARCH: “El Grupo Mixto y sus alternativas”, **Corts. Anuario de Derecho Parlamentario**, nº 1, 1995, págs. 47 y sigs.

Hanna Fenichel PITKIN: **El concepto de representación**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Alessandro PIZZORUSSO: **Lezioni di diritto costituzionale**, (seconda edizione), Il foro italiano, Roma, 1981.

José Antonio PORTERO MOLINA: “Sobre la representación política”, **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 10, 1991, págs. 114 y sigs.

-: “Elecciones, partidos y representación política”, **Derecho de partidos**,..., págs. 133 y sigs.

Antonio José PORRAS NADALES (editor): **El debate sobre la crisis de la representación política**, Tecnos, Madrid, 1996.

Miguel Ángel PRESNO LINERA: “Los acuerdos entre los principales partidos políticos y su incidencia en la articulación del Estado autonómico español”, **Revista Jurídica de Asturias**, nº 20, 1996, págs. 97 y sigs.

-: “La superación del transfuguismo en las corporaciones locales como exigencia de una representatividad democrática”, **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, 1998 (pendiente de publicación).

Manuel PULIDO QUECEDO: **El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución**, Parlamento de Navarra-Civitas, 1992.

Ramón PUNSET BLANCO: “La designación de senadores por las Comunidades Autónomas (a propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981)”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 8, 1983, págs. 161 y sigs.

-: **Las Cortes Generales**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

-: **El Senado y las Comunidades Autónomas**, Tecnos, Madrid, 1987.

-: “Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos”, **Derecho de partidos**,... págs. 121 y sigs.

-: “Los límites materiales de las Leyes de Presupuestos: creación jurisprudencial de una reserva legal negativa (STC 76/1992)”, **Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario**, nº 5, 1993, págs. 197 y sigs.

-: “En el Estado constitucional hay soberano (Reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional)”, **Fundamentos. Cuadernos monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1/1998, págs. 329 y sigs.

Artemi RALLO LOMBARTE: **Garantías judiciales y Constitución**, CEC/BOE, Madrid, 1997.

Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ: “Teoría y práctica del grupo parlamentario”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 11, 1981, págs. 33 y sigs.

-: **La participación política**, Tecnos, Madrid, 1985.

-: **El Parlamento a debate** (edición y presentación), Fundación «Lucas Mallada»/Editorial Trotta, Madrid, 1997.

Marcelo REBELO DE SOUSA: **Os partidos políticos no direito constitucional português**, Livraria Cruz, Braga, 1983.

Lucrecio REBOLLO DELGADO: **La Junta de Portavoces**, UNED, Madrid, 1998.

Ana María REDONDO GARCÍA: “La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución”, en **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas...**, págs. 379 y sigs.

Paloma REQUEJO RODRÍGUEZ: **Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad**, Servicio de Publicaciones de la Universidad, Oviedo, 1997.

Giuseppe Ugo RESCIGNO “Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano”, **Politica del Diritto**, nº 1, 1984, págs. 81 y sigs.

-: **Corso di diritto pubblico** (seconda edizione), Zanichelli, Bologna, 1989.

-: “Limitare il Sovrano. Brevi note sui partiti politici”, **Critica del Diritto**, nº 27-28, págs. 11 y sigs.

Miguel REVENGA SÁNCHEZ: **La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Marion RICKEN y Andrea ROMMELE: “Erste Wirkungen der neuen Parteienfinanzierung?”, **Zeitschrift für Parlamentsfragen**, Hf. 2/1997, págs. 254 y sigs.

Juan RICO Y AMAT **Diccionario de los políticos. 1855**, con estudio, notas y comentarios de texto de Diego Sevilla Andrés, Narcea de Ediciones, Madrid, 1976.

Paolo RIDOLA “Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico”, **Scritti in onore de Vezio Crisafulli**, Cedam, Padua, 1985, Tomo II, págs. 688 y sigs.

-: “Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti”, **Giurisprudenza costituzionale**, nº 4, 1993, págs. 2960 y sigs.

-: “La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo”, **Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso**, Cedam, Padua, 1995, Vol. II, págs. 439 y sigs.

Stefano RODOTÀ: **Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione**, Laterza, Roma-Bari, 1997.

Juan R. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ: “La elección de alcalde por renuncia del anterior. (La sentencia del Tribunal Constitucional 31/93, de 26 de enero”. **IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 943 y sigs.

Alvaro RODRÍGUEZ BEREIJO: “Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 44, 1995, págs. 9 y sigs.

Ángel RODRÍGUEZ DÍAZ: **Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

Giancarlo ROLLA: **Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna**, Jovene Editore, Nápoles, 1986.

Luis ROMÁN MASEDO: “Política y administración. Algunas notas sobre el origen y evolución del debate teórico”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 98, 1997, págs. 115 y sigs.

J.-J. ROUSSEAU: **Du Contrat social**, Bordas, París, 1972.

Francisco RUBIO LLORENTE: “Minorías y mayorías en el poder constituyente”, **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 135 y sigs.

-: “El parlamento y la representación política”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 221 y sigs.

-: “El control parlamentario”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 241 y sigs.

-: “La jurisdicción constitucional como forma de creación del derecho”, **La forma del**

**poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 485 y sigs.

-: “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)”, **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 319 y sigs.

-: “Jurisdicción constitucional y legislación en en España”, en **La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)**,..., págs. 441 y sigs.

-: “Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma”, **Claves de razón práctica**, nº 25, 1992, pág. 13.

Francisco RUBIO LLORENTE y Manuel ARAGÓN REYES: “La jurisdicción constitucional”, **La Constitución española de 1978. Estudio sistemático**, Civitas, Madrid, 1981, págs. 797 y sigs.

Alejandro RUÍZ-HUERTA CARBONELL: “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 81, 1993, págs. 103 y sigs.

Agustín RUÍZ ROBLEDO: “La delegación legislativa en las Comisiones”, en **Las Comisiones Parlamentarias**,..., págs. 461 y sigs.

Alberto RUSSO: **Programa di governo e regime parlamentare. Analisi comparata**, Giuffrè, Milán, 1984.

Alejandro SÁIZ ARNÁIZ: **Los grupos parlamentarios**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

-: “El referéndum derogatorio en el ordenamiento italiano: entre las (incompletas) previsiones normativas y la (creativa) jurisprudencia constitucional”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 36, 1992, págs. 191 y sigs.

-: “El Gobierno y la dirección de la política”, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 34, 1992, págs. 185 y sigs.

-: “El Senado y las Comunidades Autónomas”, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 41, 1995, págs. 293 y sigs.

Javier SALAS: “El Tribunal Constitucional español y su competencia desde la perspectiva de la forma de gobierno: sus relaciones con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”; **Revista**

**Española de Derecho Constitucional**, nº 6, 1982, págs. 141 y sigs.

-: “Los decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional”, **Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría**,..., vol. I, págs. 297 y sigs.

Pablo SALVADOR CODERCH (coordinador), Ingo von MÜNCH y Josep FERRER i RIBA: **Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada**, Civitas, Madrid, 1997.

Luis SÁNCHEZ AGESTA: **Historia del constitucionalismo español**, (Tercera edición revisada), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

Manuel SÁNCHEZ DE DIOS: **La moción de censura (un estudio comparado)**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN: “El principio de participación en la Constitución española”, **Revista de Administración Pública**, nº 89, 1979, págs. 171 y sigs.

Ángel José SÁNCHEZ NAVARRO: **Las minorías en la estructura parlamentaria**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

-: **La oposición parlamentaria**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ: **Derecho Parlamentario Español**, Editora Nacional, Madrid, 1984.

Giovanni SARTORI: **Partidos y sistemas de partidos, 1**, Alianza, Madrid, 1980.

Miguel SATRUSTEGUI GIL-DELGADO: “La reforma legal de los partidos políticos”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 46, 1996, págs. 81 y sigs.

Aristide SAVIGNANO: **I gruppi parlamentari**, Morano Editore, Nápoles, 1965.

Antonino SCALONE: **Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi**, FrancoAngeli, Milán, 1996.

Dian SCHEFOLD: “Sviluppi attuali del sistema parlamentare nella Repubblica Federale di Germania”, **Giurisprudenza costituzionale**, nº 2, 1987, págs. 376 y sigs.

Ulrich SCHEUNER: “Das repräsentative Prinzip”, **Festschrift für Hans Huber**, 1961, págs. 222 y sigs.

Carl SCHMITT: **Verfassungslehre**, Duncker & Humblot, Berlin, 1989.,  
-: **Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus**, Duncker & Humblot, Berlín, 1991, siebente Auflage.

Hans-Peter SCHNEIDER: **Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland**, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1974.

-: “Eigenart und Funktionen der Grundrechte im demokratischen Verfassungsstaat”, **Grundrechte als Fundament der Demokratie** (Hrsg. von Joachim Perels), Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1979, págs. 28 y sigs.

-: **Democracia y Constitución**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Hans-Peter SCHNEIDER y Wolfgang ZEH (Hrgs.): **Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland**, de Gruyter, Berlin, 1989.

H. SENDLER: “Verfassungsgemäße Parteienfinanzierung?”, **Neue Juristische Wochenschrift**, 1994, Hf. 6, págs. 365 y sigs.

Mercedes SENÉN HERNÁNDEZ: “Artículo 75. El Pleno y las Comisiones”, en **Comentarios a las Leyes Políticas**,..., Tomo VI, págs. 515 y sigs.

Begoña SESMA SÁNCHEZ: **La ordenación jurídica del gasto público de subvenciones**, Tesis Doctoral, Oviedo, 1996.

Emmanuel-Joseph SIÈYES: **Qu'est-ce que le Tiers état?**, Librairie Droz, Ginebra, 1970.

Margarita SOLER SÁNCHEZ: “El derecho de participación democrática en los partidos políticos como derecho susceptible de amparo constitucional (acerca de la Sentencia 56/95, de 6 de marzo)”, **Revista General del Derecho**, nº 612, 1995, págs. 9791 y sigs.

Juan José SOLOZABAL ECHAVARRÍA: “Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho constitucional y en el ordenamiento español”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 45, 1985, págs. 161 y sigs.;

-: “Una visión institucional del proceso electoral”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 39, 1993, págs. 65 y sigs.

Antonino SPADARO: “Riflessioni sul mandato imperativo di partito”, **Studi parlamentare e di politica costituzionale**, nº 65, 1985, págs. 21 y sigs.

Christian STARCK: **El concepto de ley en la Constitución alemana** (Traducción de Luis Legaz Lacambra), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

Klaus STERN: **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland**, C.H.Beck, München, 1977, Band I.

John STUARTMILL: **Del gobierno representativo** (traducción de Marta C. C. de Iturbe), Tecnos, Madrid, 1994.

Paola TACCHI: **La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?**, Giuffrè, Milán, 1996.

Gunther TEUBNER: **Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände**, Mohr, Tubinga, 1978.

Leopoldo TOLIVAR ALAS: “Reflexiones sobre el nuevo Marco Autonómico”, **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica**, nº 261, 1994, págs. 35 y sigs.

Joaquín TOMÁS VILLAROYA: **El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

-: “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 15, 1985, págs. 25 y sigs.

Antonio TORRES DEL MORAL: “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 203, 1975, págs. 145 y sigs.

-: “Composición del Congreso de los Diputados”, **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense**, nº 58, 1980, págs. 29 y sigs.

-: “Los Grupos Parlamentarios”, **Revista de Derecho Político de la UNED**, nº 9, 1981, págs. 21 y sigs.

-: “Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos”, **Revista de Derecho Político de la UNED**, nº 14, 1982, págs. 7 y sigs.

-: “Representación y sistemas electorales”, **El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia**, (editor Ángel Garrorena Morales), Tecnos, Madrid, 1990, págs. 64 y sigs.

-: “El Estado español de partidos”, **Revista del Centro de Estudios Constitucionales**, nº 8, 1991, págs. 99 y sigs.

-: “Ley electoral y representación”, en **El Parlamento a debate** (Edición y presentación de Manuel Ramírez), Fundación «Lucas Mallada»/Editorial Trotta, Madrid, 1997, págs. 15 y sigs.

Juan José TORRES FERNÁNDEZ: “El control de las subvenciones a los partidos políticos”, **XV Jornadas de Estudio: el sistema económico en la Constitución española**, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, Volumen II, págs. 1957 y sigs.

Ignacio TORRES MURO: **Los órganos de Gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español**, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

-: “El obstruccionismo, un arma de las minorías”, **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid**, nº 83, págs. 365 y sigs.

-: “Las peculiaridades de la Ley de Presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 49, 1997, págs. 311 y sigs;

-: **Las comisiones parlamentarias de investigación**, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

Juan Antonio TOSCANO ORTEGA: “La función y el contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, **Revista Vasca de Administración Pública**, nº 47 (I), 1997, págs. 173 y sigs.

George Macaulay TREVILLIAN: **The Two-Party System in English political History**, Oxford University Press, 1982.

Walter ULLMANN: **Principios de gobierno y política en la Edad Media**, Revista de Occidente, Madrid, 1971.

Josep María VALLÈS, Fransec PALLARÈS y Ramón María CANALS. “El referéndum de 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la OTAN y sus consecuencias para el sistema político”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 52, 1986, págs. 183 y sigs.

Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA: **La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

-: “Tres cursos de Derecho Político en la primera mitad del siglo XIX: las «Lecciones» de Donoso Cortés, Alcalá Galiano y Pacheco”, **Revista de las Cortes Generales**, nº 8, 1986, págs. 95 y sigs.

-: “Estudio Preliminar” a la obra de Jaime Balmes: **Política y Constitución**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

-: “El pensamiento constitucional español en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833)”, **Revista de Estudios Políticos**, nº 88, 1995, págs. 63 y sigs.

-: “El control parlamentario del Gobierno en la historia constitucional española”, en **El Parlamento a debate**, (Edición y presentación de Manuel Ramírez), Fundación «Lucas Mallada»/Editorial Trotta, Madrid, 1997, págs. 59 y sigs.

-: “El debate sobre el sistema británico de gobierno en España durante el primer tercio del siglo XIX”, **Poder, economía, clientelismo** (coordinaodr Javier Alvarado), Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 97 y sigs.

-: “La soberanía en la doctrina británica (de Bracton a Dicey)”, **Fundamentos. Cuadernos monográficos de Derecho Público, Teoría del Estado e Historia Constitucional**, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1/1998, págs. 87 y sigs.

-: **Gobierno y oposición en el pensamiento europeo (1690-1833). Forma de gobierno y partidos políticos en los albores de la teoría constitucional británica, francesa y española**, trabajo inédito que publicará próximamente en italiano Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, en la colección “Lecture”, dirigida por Roberto Martucci.

Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ: **Estado democrático e información: el derecho a ser informado y la Constitución española de 1978**, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994.

Pietro VIRGA: **Il partito nell'ordinamento giuridico**, Giuffrè, Milán, 1948.

Eduardo VÍRGALA FORURIA: “La responsabilidad política del Gobierno en la República Federal de Alemania: la moción de censura constructiva y las mociones de reprobación”, **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 21, 1987, págs. 99 y sigs.

-: **La moción de censura en la Constitución de 1978**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

Carles VIVER I PI-SUNYER: “La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional”, **Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas**,..., págs. 557 y sigs.

Max WEBER: **Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva**, Fondo de Cultura Económica, México, 1974 (2ª edición).

-: “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y de los partidos (1918)”, **Escritos políticos** (edición de Joaquín Abellán), Alianza, Madrid, 1991, págs. 135 y sigs.

Dieter WYDUCKEL: **Princeps Legibus Solutus. Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts- und Staatslehre**, Berlín, 1979.

-: “La soberanía en la historia de la dogmática alemana” (traducción de Benito Aláez Corral y Miguel Ángel Presno Linera), **Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional**, Junta General del Principado, Oviedo, 1/1998, págs. 203 y sigs.

Nicolò ZANON: **Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione**, Giuffrè, Milán, 1991.

OTROS MATERIALES UTILIZADOS:

**Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz**, Imprenta de J. A. García, Madrid, 1870.

**Boletín Oficial de las Cortes Generales.**

**Constitución española. Trabajos parlamentarios**, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980

**Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios**, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

**Los pactos de la Moncloa. Texto completo del Acuerdo económico y del Acuerdo político**, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.

**Acuerdos Autonómicos 1981**, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

**Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992**, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, págs. 20 y 21.

Texto del **Acuerdo del Congreso de los Diputados** sobre procedimiento de designación de los Diputados que representarán al pueblo español en el Parlamento Europeo entre el primero de enero de 1986 y la celebración en España de elecciones por sufragio universal directo a tal Parlamento, aprobado por el Congreso de los Diputados el día 4 de diciembre de 1985.

Nota del Congreso de los Diputados emitida el día 25 de marzo de 1993, **sobre requisitos materiales para la constitución de Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados**. **Revista de las Cortes Generales**, nº 31, de 1994, págs. 183 y sigs.

Nota del Congreso de los Diputados emitida el día 19 de julio de 1993 **acerca de la incidencia sobre un Grupo Parlamentario del cambio de grupo por parte de un Señor Diputado**. **Revista de las Cortes Generales**, nº 34, de 1995, págs. 215 y sigs.

**Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1994**, Consejo Económico y Social, Madrid, 1995.

**Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad de los partidos políticos de 1988**, de 3 de febrero de 1993, Boletín Oficial del Estado de 10 de febrero de 1994, suplemento del número 35.

**Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las contabilidades electorales de las elecciones locales del 28 de mayo de 1995** Boletín Oficial del Estado de 11 de diciembre de 1996, suplemento del número 298.

**Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre las contabilidades de las elecciones a Parlamentos y Asambleas Regionales Autonómicas.**

**Informe sobre los resultados de la fiscalización de las cuentas electorales de las formaciones políticas concurrentes a las Elecciones de Diputados al Parlamento Europeo de 12 de junio de 1994 BOE 23 mayo de 1995, nº 122.**

**Estatutos del Partido Popular, del Partido Socialista Obrero Español y de Izquierda Unida.**

**Estatutos del Grupo Parlamentario Popular, del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida.**

**JURISPRUDENCIA CITADA**

## SENTENCIAS Y AUTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### Sentencias

- STC 3/1981, de 2 de febrero
- STC 4/1981, de 2 de febrero
- STC 5/1981, de 13 de febrero
- STC 11/1981, de 8 de abril
- STC 27/1981, de 20 de julio
- STC 40/1981, de 28 de diciembre
- STC 6/1982, de 29 de enero
- STC 60/1982, de 11 de octubre
- STC 5/1983, de 4 de febrero
- STC 6/1983, de 4 de febrero
- STC 10/1983, de 21 de febrero
- STC 20/1983, de 15 de marzo
- STC 29/1983, de 26 de abril
- STC 76/1983, de 5 de agosto
- STC 111/1983, de 2 de diciembre
- STC 18/1984, de 7 de febrero
- STC 23/1984, de 20 de febrero
- STC 28/1984, de 28 de febrero
- STC 51/1984, de 25 de abril
- STC 32/1985, de 6 de marzo
- STC 66/1985, de 23 de mayo
- STC 75/1985, de 21 de junio
- STC 63/1986, de 21 de mayo
- STC 69/1986, de 28 de mayo

## SENTENCIAS Y AUTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### Sentencias

- STC 85/1986, de 25 de junio
- STC 108/1986, de 29 de julio
- STC 65/1987, de 21 de mayo
- STC 134/1987, de 21 de julio
- STC 169/1987, de 27 de octubre
- STC 161/1988, de 20 de septiembre
- STC 197/1988, de 24 de octubre
- STC 71/1989, de 20 de abril
- STC 76/1989, de 27 de abril
- STC 193/1989, de 16 de noviembre
- STC 26/1990, de 19 de febrero
- STC 36/1990, de 1 de marzo
- STC 119/1990, de 21 de junio
- STC 141/1990, de 20 de septiembre
- STC 214/1990, de 20 de diciembre
- STC 163/1991, de 18 de julio
- STC 220/1991, de 25 de noviembre
- STC 4/1992, de 13 de enero
- STC 225/1992, de 14 de diciembre
- STC 30/1993, de 25 de enero
- STC 31/1993, de 26 de enero
- STC 83/1993, de 8 de marzo
- STC 185/1993, de 31 de mayo
- STC 81/1994, de 14 de marzo

## SENTENCIAS Y AUTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### Sentencias

- STC 113/1994, de 14 de abril
- STC 127/1994, de 5 de mayo
- STC 178/1994, de 16 de junio
- STC 179/1994, de 16 de junio
- STC 195/1994, de 28 de junio
- STC 41/1995, de 13 de febrero
- STC 44/1995, de 13 de febrero
- STC 56/1995, de 6 de marzo
- STC 70/1995, de 11 de mayo
- STC 71/1995, de 11 de mayo
- STC 72/1995, de 12 de mayo
- STC 75/1995, de 17 de mayo
- STC 119/1995, de 19 de julio
- STC 93/1998, de 4 de mayo
- STC 173/1998, de 23 de julio
- STC 241/1998, de 11 de noviembre

## AUTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### Autos

- ATC 7/1984, de 11 de enero
- ATC 12/1986, de 15 de enero

## SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO ESPAÑOL

STS de 2 de julio de 1981	Sala IV <sup>a</sup>
STS de 23 de mayo de 1984	Sala III <sup>a</sup>
STS de 11 de marzo de 1986	Sala III <sup>a</sup>
STS de 9 de septiembre de 1988	Sala V <sup>a</sup>
STS de 14 de diciembre de 1988	Sala V <sup>a</sup>
STS de 29 de noviembre de 1990	Sala III <sup>a</sup>
STS de 7 de junio de 1991	Sala III <sup>a</sup>
STS de 24 de marzo de 1992	Sala I <sup>a</sup>
STS de 26 de julio de 1993	Sala I <sup>a</sup>
STS de 8 de febrero de 1994	Sala III <sup>a</sup>
STS de 28 de diciembre de 1994	Sala III <sup>a</sup>
STS de 26 de octubre de 1995	Sala I <sup>a</sup>
STS de 13 de junio de 1996	Sala I <sup>a</sup>
STS de 21 de septiembre de 1996	Sala I <sup>a</sup>
STS de 27 de diciembre de 1996	Sala I <sup>a</sup>
STS de 14 de octubre de 1997	Sala III <sup>a</sup>
STS de 28 de octubre de 1997	Sala II <sup>a</sup>
STS de 12 de mayo de 1998	Sala I <sup>a</sup>

## SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN

BVerfGE	1,	208	(nº 32), de 5 de abril de 1952
BVerfGE	2,	1	(nº 1), de 23 de octubre de 1952
BVerfGE	4,	375	(nº 34), de 6 de febrero de 1956
BVerfGE	5,	85	(nº 14), de 17 de agosto de 1956
BVerfGE	7,	63	(nº 9), de 3 de julio de 1957
BVerfGE	20,	56	(nº 10), de 19 de julio de 1966
BVerfGE	24,	300	(nº 26), de 3 de diciembre de 1968
BVerfGE	34,	81	(nº 7), de 11 de octubre de 1972
BVerfGE	52,	63	(nº 3), de 24 de julio de 1979
BVerfGE	73,	40	(nº 2), de 14 de julio de 1986
BVerfGE	78,	350	(nº 28), de 21 de junio de 1988
BVerfGE	80,	188	(nº 16), de 13 de junio de 1989
BVerfGE	82,	322	(nº 20), de 29 de septiembre de 1990
BVerfGE	85,	264	(nº 24), de 9 de abril de 1992
BVerfGE	89,	155	(nº 17), de 12 de octubre de 1993
BVerfGE	89,	243	(nº 20), de 20 de octubre de 1993
BVerfGE	91,	262	(nº 17), de 17 de noviembre de 1994
BVerfGE	91,	276	(nº 18), de 17 de noviembre de 1994

### **SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA**

Corte cos.	nº 14,	1964, de 7 de marzo
Corte cos.	nº 203,	1975, de 27 de junio
Corte cos.	nº 69,	1978, de 22/23 de mayo
Corte cos.	nº 453,	1990, de 26 de septiembre
Corte cos.	nº 422,	1995, de 8 de septiembre

### **SENTENCIAS DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS**

C.C.D. nº 84-146 DC	18 de noviembre de 1982
C.C.D. nº 86-225 DC	23 de enero de 1987

### **SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS**

STEDH	Lingens vs. Austria	8 de julio de 1986
STEDH	Castells vs. España	23 de abril de 1992
STEDH	TBKP vs. Turquía	30 de enero de 1998
STEDH	PS vs. Turquía	25 de mayo de 1998
STEDE	Sidiropoulos vs. Grecia	10 de julio de 1998

## ÍNDICE ONOMÁSTICO

ALCALÁ GALIANO, Antonio	46
BARTHÉLEMY, Joseph	213
BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.	254
BENTHAM, Jeremy	30, 31
BLANCO VALDÉS, Roberto Luis	236
BLANCO WHITE, José María	45
BOLINGBROKE, Henry St. J.	35ss
BODINO, Jean	24, 26
BORREGO, Andrés	49
BURKE, Edmund	35ss, 46, 51
CONSTANT, Benjamín	29, 32
DENNINGER, Ehrard	231
ESPOSITO, Carlo	355
FORTESCUE, John	25
GARCÍA-PELAYO, Manuel	245
GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.	53
GRAMSCI, Antonio	4, 353
HELD, David	30
HUME, David	37
JOVELLANOS, Melchor G.	45
KELSEN, Hans	91
LEIBHOLZ, Gerhard	76, 92, 277, 294
LUHMANN, Niklas	61, 322
MACPHERSON, C. B.	30
MADISON, James	40
MAQUIAVELO, Nicolás	4, 353

MONTESQUIEU, Ch. L. de S.	422
MORTATI, Costantino	349
OTTO Y PARDO, Ignacio de	351ss
PUNSET BLANCO, Ramón	237
RESCIGNO, Giuseppe Ugo	279
RIDOLA, Paolo	244
ROUSSEAU, Jean Jacques	19, 43, 58
RUBIO LLORENTE, Francisco	76, 278
SARTORI, Giovanni	43
SCHMITT, Carl	56
STUART MILL, John	30
TRIEPEL, Heinrich	50
ULLMANN, Walter	25
VARELA SUANZES, Joaquín	36

## **ÍNDICE DE MATERIAS**

"Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981" .....	338
"Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992" .....	343
"Acuerdo de Madrid" .....	327
"Acuerdo sobre el transfuguismo en las corporaciones locales" .....	249, 267
Administración electoral .....	102
Agrupaciones de electores .....	133
"Asociaciones electorales" .....	46
Clientelismo político .....	311
Control parlamentario	
Comisiones de investigación .....	289
Cuestión de confianza .....	282
Interpelaciones .....	285
Moción de censura .....	280
Peticiónes de comparecencia de los miembros del Gobierno .....	292
Preguntas .....	288
Significado democrático .....	277
"Cuadernos de instrucciones" .....	22
"Cuestión de gabinete" .....	47
"Cuotas de partido" .....	297
En el Poder Judicial .....	299
Y Tribunal Constitucional .....	366
"Defensa de la Constitución" .....	230
Democracia	
Como deliberación .....	69
Como desarrollo .....	30
Como protección .....	30
Y partidos políticos .....	65
Y representación .....	65

Democracia directa	
Configuración legislativa .....	80
Configuración constitucional .....	77
Y partidos políticos .....	81
Derecho de acceder a los cargos públicos representativos .....	96
Derecho de asociación .....	44
Distorsiones de la representatividad .....	113
A través de la desproporcionalidad .....	142
Ausencia de democracia en los partidos .....	113
"Cuotas de partido" .....	297
En la Administración Electoral .....	140
En el proceso de selección de los representantes .....	133
"Obstruccionismo de la mayoría" .....	332
"Préstamo de parlamentarios" .....	189
"Sistema de botín" .....	304
Transfuguismo político .....	245
Elecciones primarias .....	121
Estados totalitarios .....	53
Facciones	
Rechazo .....	34, 37
Grupos Parlamentarios	
Atribuciones .....	270
Cambio de Grupo .....	258
Como expresión de la representatividad política .....	186
Constitución .....	187
Disciplina interna .....	198, 241, 272
Funciones .....	200
Grupo Mixto .....	259

Ignorancia .....	48
Naturaleza jurídica .....	193
Reglamentos internos .....	195, 223
"Rotación parlamentaria" .....	263
Y Comisiones Parlamentarias .....	204
Y Diputación Permanente .....	202
Y Junta de Portavoces .....	214
Y representatividad .....	247
<b>Indirizzo constitucional</b>	
Y desarrollo del principio de Estado autonómico .....	337
Y partidos políticos .....	333
Y reforma constitucional .....	334
<b>Indirizzo politico</b>	
Control .....	331
"Dies a quo"/"Dies ad quem" .....	323
Origen .....	57
Y control parlamentario .....	279
Y función legislativa .....	327
Y mayoría parlamentaria .....	324
Y programa de gobierno .....	325
<b>Jurisprudencia constitucional</b>	
Sobre la barrera electoral .....	143
Sobre las Comisiones Parlamentarias .....	208
Sobre la composición de los órganos parlamentarios .....	222
Sobre las "cuotas electorales" .....	98
Sobre la democracia interna de los partidos .....	115, 129
Sobre la financiación electoral .....	101, 151
Sobre los Grupos Parlamentarios .....	194

Sobre los partidos políticos .....	94
Sobre la prohibición de mandato imperativo .....	228, 236, 253
Sobre la representación proporcional .....	111
Y control del "indirizzo politico" .....	367
<b>Legitimación</b>	
A través de la identidad .....	53
A través del consentimiento .....	19
A través del procedimiento .....	27, 61
Racional .....	23
<b>Legitimidad</b>	
Democrática .....	60
Racional .....	26
Liberalismo .....	62
Mandato imperativo .....	22
Prohibición .....	31
Rechazo .....	226
Mandato representativo .....	44
Significado jurídico de su adscripción .....	252
"Pacto de Ajuria Enea" .....	327
"Pacto de Toledo" .....	328
<b>Parlamentarismo</b>	
Control parlamentario .....	276
Democratización .....	62
Origen .....	35
<b>Parlamento</b>	
Como instancia deliberativa y racionalizadora .....	39
Cortes de Cádiz .....	47
Derechos de los parlamentarios .....	257, 271

Diputación Permanente .....	202
Junta de Portavoces .....	214
Liberal .....	24, 32
Mesa de la Cámara .....	220
Organización y funcionamiento .....	200
Presencia de los partidos .....	269
Presidente de la Cámara .....	217
Voto ponderado .....	211, 215
<b>Partidos políticos</b>	
Ausencia de democracia en los partidos .....	113
Bipartidismo .....	35, 36, 42
Como "Príncipe moderno" .....	353
Disciplina interna .....	198, 241, 272
E "indirizzo constitucional" .....	334
Elecciones primarias .....	121
En Alemania .....	120
Estatutos .....	118, 195
Financiación .....	136, 151
Funciones públicas .....	88
Ignorancia .....	50
Incorporación constitucional .....	59, 87, 127
Nacimiento de su teorización en España .....	45
Nacimiento de su teorización en Estados Unidos .....	40
Nacimiento de su teorización en Francia .....	42
Nacimiento de su teorización en Gran Bretaña .....	34
Partido único .....	53
Pluralismo .....	41
Reconocimiento constitucional .....	86

Rechazo .....	43, 50
Y campaña electoral .....	100
Y controles electorales .....	101
Y desarrollo del principio de Estado autonómico .....	337
Y facciones .....	37ss, 40ss, 48
Y forma de gobierno .....	93, 320
Y Grupos Parlamentarios .....	269
Y principio de concurrencia .....	91
Y proceso electoral .....	95, 108
Y reforma constitucional .....	334
Y representatividad .....	93
Y transfuguismo político .....	245
Pluralismo político	
Y partidos políticos .....	95
Y reserva de ley .....	352
Y Tribunal Constitucional .....	364
Principio de identidad .....	55ss, 75
Principio de mayoría	
Rechazo .....	58
Significado .....	64
Y respeto a las minorías .....	63, 65
Principio de participación .....	61
A través de representantes .....	71
Como fundamento de la democracia .....	68
Principio democrático .....	64
Reforma del sistema de financiación de los partidos .....	151
Financiación pública indirecta .....	167
Financiación pública y privada .....	157

Fiscalización externa .....	170
Subvenciones procedentes de los Grupos Parlamentarios .....	164
Representación	
Concepción elitista .....	39
En los Estados democráticos .....	60
Estamental .....	19, 21
Legitimación democrática .....	72
Liberal .....	23, 52
Política .....	28
"Real" .....	39
Rechazo .....	53, 56
"Virtual" .....	40
Y representatividad .....	64
Representantes	
"Préstamo de parlamentarios" .....	189
Revocación .....	22, 31
Significado jurídico de su adscripción política .....	185, 189
Representatividad	
Democrática .....	64
Especial .....	23, 38
Expresión parlamentaria .....	185
Legitimación democrática .....	73
Política .....	34, 38, 51
Significado jurídico .....	108, 247
Y partidos políticos .....	73
Sistema de asignación proporcional de escaños .....	64, 105
"Sistema de botín" .....	304
"Sistema de cuotas" .....	97, 223, 363

Sistema democrático	
Autonomía .....	358
Garantía del pluralismo .....	359
Sistema electoral	
Barrera electoral .....	142
Barrera electoral legal .....	142
Barrera electoral real .....	147
Campaña electoral .....	135
Voto limitado .....	110
Sufragio	
Ampliación .....	40, 60
Censitario .....	40, 51, 76
Como derecho de participación .....	61
Transfuguismo político	
Significado jurídico .....	245
Tribunal Constitucional .....	364
Tribunal de Cuentas .....	170