

Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *Estado de partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013, (prólogo de Ignacio Gutiérrez), 160 páginas

Entre finales de los años 90 y los primeros años del nuevo siglo se publicaron en España diversos libros sobre la organización y funcionamiento de los partidos políticos, su creciente protagonismo en el Estado diseñado por la Constitución española de 1978 y algunos de los problemas que ese último fenómeno provocaba; entre ellos, y tomándome la licencia de la autocita, así como pidiendo excusas por eventuales e injustificadas omisiones, los de José Luis García Guerrero: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, 1996; Fernando Flores: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, 1998; José Ignacio Navarro: *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999; Miguel A. Presno Linera: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, 2000; Roberto Blanco Valdés: *Las conexiones políticas*, Alianza, 2001; Beatriz Tomás Mallén: *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, CEC, 2002.

Estos trabajos se insertaban en una línea que arrancó en los años 80 (Ignacio de Otto: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, 1985;

Manuel García Pelayo: *El Estado de partidos*, Alianza, 1986; Ángel Rodríguez Díaz: *Transición democrática y consolidación constitucional de los partidos*, CEC, 1989) y se mantuvo en los 90 (Roberto Blanco Valdés: *Los partidos políticos*, Tecnos, 1990; Manuel Ramírez: *Sistema de partidos políticos en España (1931-1990)*, CEC, 1991; Juan José González Encinar –editor–: *Derecho de partidos*, Espasa, 1992).

Quizá debido a la existencia en España de un régimen legal separado de los partidos y de su financiación, cosa que me parece difícilmente justificable, ya desde los años ochenta se ha venido tratando de forma separada el sistema de financiación; ciñéndonos a los libros cabe mencionar el de Pilar del Castillo: *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985; Varios autores: *La financiación de los partidos políticos: debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales*, 23 de noviembre de 1993, CEC, 1994; Santiago González-Varas: *La financiación de los partidos políticos*, Dykinson, 1995; María Holgado: *La financiación de los partidos políticos en España*, Tirant, 2003; Gaspar Ari-

ño: *La financiación de los partidos políticos*, Cinca, 2009.

A su vez, la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos, originó, además de numerosos artículos, libros como el de Javier Tajadura: *Partidos políticos y Constitución*, Civitas, 2004; José Antonio Montilla (editor): *La prohibición de partidos políticos*, Universidad de Almería, 2004; los estudios incluidos en el libro coordinado por Luis López Guerra y Diego Espín: *La defensa del Estado*, Tirant, 2004; el libro de Enrique Álvarez Conde: *El derecho de partidos*, Colex, 2005; David Bautista: *La función constitucional de los partidos políticos*, Comares, 2006; María Dolores Martínez: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons, 2006; Lucrecio Rebollo: *Partidos políticos y democracia*, Dykinson, 2007; Miguel Pérez-Moneo: *Disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, 2007; Mercedes Iglesias: *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, 2008, y el análisis comparado de Javier Corcuera, Javier Tajadura y Eduardo Virgala: *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Dykinson, 2008.

En momentos simultáneos o posteriores cabe recordar los estudios que inciden en la igualdad de oportunidades entre las formaciones políticas, como los de Óscar Sánchez Muñoz: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, 2007, y Yolanda Fernández Vivas: *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, 2008,

junto con los que trascienden el derecho positivo como el libro colectivo editado por Montero, Gunther y Linz: *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero, 2007, y el de Ignacio Fernández Sarasola: *Los partidos políticos en el pensamiento español. De la Ilustración a nuestros días*, Marcial Pons, 2009.

En la presente década deben mencionarse el trabajo de Miguel Pérez Moneo: *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, 2012, y el que aquí se comenta de Jorge Alguacil, que, y por ello no considero trivial la anterior enumeración, trata de forma conjunta varios de los asuntos que habían merecido la atención doctrinal en los últimos 30 años y lo hace en un contexto sociopolítico que ha variado de forma sensible en los últimos años. Esta inserción del estudio jurídico-constitucional en la realidad es deliberada, en la línea defendida por Konrad Hesse según la cual la fuerza normativa de la Constitución –incluida la articulación democrática del Estado– depende de la efectiva presencia de ciertas «condiciones de realización», que, como advierte Ignacio Gutiérrez en el Prólogo, hoy tienen un evidente componente económico, al que hay que añadir un creciente proceso de contestación social, ejemplificado en el movimiento *15-M*, al que también se refiere Jorge Alguacil.

El estudio del profesor Alguacil está escrito de manera clara, mantiene una relación *dialogada* con otros autores e incluye, aunque muchas veces de forma muy matizada, varias propuestas de reformas normativas. Es un libro más breve (160 páginas, inclui-

dos Índice, Prólogo, Introducción y Bibliografía) de lo que suele ser habitual en estas materias, cosa que sin duda tiene su mérito.

La obra tiene dos partes principales: una relativa al papel de los partidos políticos en la democracia y otra sobre el análisis del sistema electoral español desde la perspectiva del principio de igualdad; antes se incluye una introducción y después un apartado de conclusiones, y todo ello con el propósito de analizar de qué forma puede mejorarse el funcionamiento de un sistema democrático representativo que presenta deficiencias notables tanto en lo que tiene que ver con la organización de los que hasta ahora han sido los actores principales y casi exclusivos –los partidos– como con el sistema que sirve para seleccionar de entre esos actores los que asumirán el gobierno, en sentido amplio, de las instituciones representativas.

En el apartado «Partidos políticos y democracia», el profesor Alguacil estudia el distanciamiento entre representantes y representados, la democracia interna y la organización de los partidos y la defensa del pluralismo político, con atención a la libre creación de partidos y al transfuguismo.

Aunque el orden de los factores no altere al resultado, en mi opinión quizá hubiera sido mejor empezar esa parte analizando los problemas de democracia interna y organización de los partidos (apartado 2.2), pues una mejora tanto en la selección de los órganos internos de los partidos como de los candidatos que presentarán en los procesos electores podría contribuir a paliar esa distancia entre representantes y representados (apartado 2.1) que se evidencia a propósito de fenómenos

como la corrupción, la remuneración de los cargos y el sistema de incompatibilidades. También el apartado 2.1.3 (Partidos políticos, democracia, minoría dirigente y corrientes internas), incluido en el punto 2.1, parece pensado más para entender los problemas de democracia interna y organización de los partidos (apartado 2.2).

En todo caso, me parece acertado el análisis crítico de Jorge Alguacil sobre el régimen de incompatibilidades, la remuneración de los cargos públicos, la eventual reducción de parlamentarios, ya en marcha en algún Parlamento autonómico (Castilla-La Mancha) y el problema que supone la corrupción. A efectos especulativos se podría también pensar en si sería oportuna, como forma de renovación de los cargos dirigentes y también como cierto antídoto contra la corrupción, una eventual limitación de los mandatos parlamentarios, cuestión que ha empezado a debatirse en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En lo que respecta a la democracia interna, destaca el profesor Alguacil el carácter minimalista de nuestra Ley de Partidos, y lo complementa con una análisis exhaustivo de los Estatutos de las principales formaciones políticas, lo que evidencia que, a pesar del escaso intervencionismo del Legislador respecto a los derechos de los afiliados, no todos los partidos son iguales. También se dedica un espacio importante a los procesos de selección de los órganos de dirección, con incidencia especial en la convocatoria de los congresos y la participación de los militantes. En este ámbito, y recordando lo que dicen los Estatutos de los partidos, se aboga por una mayor regulación legal que evite, en la medi-

da de lo posible, los congresos «oligárquicos».

En lo que se refiere a la selección de los candidatos para las elecciones, y a partir de las previsiones incluidas en la normativa interna de algunas formaciones políticas, se presta atención especial al sistema de primarias, materia sobre la que resulta de obligada lectura el estudio, ya citado, de Miguel Pérez Moneo. Al respecto, Jorge Alguacil estudia principalmente las primarias cerradas y semicerradas como vía para revitalizar la vida interna de los partidos. En mi opinión, las primarias abiertas, que cobrarán actualidad a lo largo del año 2014 por su empleo por varias formaciones, ofrecen un evidente atractivo y son el método más innovador –también el más «arriesgado»– tanto para el sufragio activo como el pasivo, así como para la elaboración del programa electoral; las llevadas a cabo en Italia por el Partido Democrático della Sinistra son un buen ejemplo.

A continuación, el profesor Alguacil se ocupa del controvertido y difícilmente justificable caso del transfuguismo político, y concluye esta parte relativa a los partidos con el análisis de su libre creación y de las dificultades que el Legislador ha puesto tanto a la presentación de candidaturas por formaciones de reciente creación como a su financiación pública. Creo que lo relativo a la presentación de candidaturas encajaría mejor en la parte relativa a la igualdad del sistema electoral español, pues lo que hizo la Ley Orgánica 2/2011, de reforma de la LOREG, fue, precisamente, incidir en la igualdad de oportunidades no en los partidos en sí como en tanto promotores de candidaturas electorales.

En esa segunda gran parte del libro –«La igualdad del derecho de sufragio en nuestro sistema electoral»– se analiza con detalle la jurisprudencia constitucional española y alemana sobre el valor del principio de igualdad del voto y se denuncia con ejemplos precisos los diferentes, y discriminatorios en mi opinión, costes de valor de los escaños según en qué circunscripciones se elijan.

Luego se examinan los diferentes sistemas electorales y los predominantes en la historia constitucional española hasta llegar a la Norma Fundamental de 1978, concluyendo con la estudio de una serie de propuestas de reforma, con especial atención al fenómeno de la proporcionalidad inversa analizado de forma crítica por el profesor Francisco Bastida, que también ha ofrecido instrumentos para mitigar la desigualdad que supone.

En las últimas páginas del libro se incluye un apartado de conclusiones que incluye varias propuestas de cambios normativos; quiero destacar las relativas a la incorporación a la Ley de partidos de la previsión de elecciones primarias y la limitación temporal de los cargos, pues, como se ha expuesto a lo largo del trabajo, los partidos no son meras asociaciones políticas y «la democratización del poder otorga a su funcionamiento interno relevancia constitucional». Coincido con el profesor Alguacil en esta última premisa y en la posibilidad de imponer por vía legislativa obligaciones a unas formaciones políticas que tienen encomendadas funciones públicas previstas en la Constitución y que, con cargo a ellas, reciben financiación del erario público.

También me parece acertada la constatación de que algunas formas

de represión del transfuguismo político pueden conducir al reforzamiento de las cúpulas dirigentes y a la imposición de límites adicionales a la democracia interna en esas organizaciones.

En el mismo sentido, es necesario asegurar una mayor igualdad en el proceso electoral y asegurar al tiempo la conexión entre representantes y representados.

Termina su libro el profesor Alguacil con una cita de Hesse difícilmente rebatible sobre la eficacia de cualquier medida en este ámbito: no basta con cambios normativos sino que es precisa una *voluntad de Constitución* no

sólo por parte de los representantes políticos, sino de toda la ciudadanía.

Nos encontramos en suma con un texto de lectura obligada y que se inserta perfectamente en la ya significativa producción de la doctrina española sobre el papel de los partidos y del entramado representativo en un sistema constitucional democrático, con el valor adicional de añadir fenómenos sociopolíticos recientes que no hacen sino reforzar los argumentos tradicionales en pro de una articulación del principio democrático que haga realidad la aspiración del Preámbulo de nuestra Constitución de alcanzar una sociedad democrática avanzada.

*Miguel Ángel Presno Linera*  
Universidad de Oviedo