

LA CAÍDA DE LOS DIOS: DE LOS PROBLEMAS DE LOS PARTIDOS A LOS PARTIDOS COMO PROBLEMA

ROBERTO L. BLANCO VALDÉS
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO

- I. Los problemas de los partidos.
- II. Los partidos como problema.

I. LOS PROBLEMAS DE LOS PARTIDOS

Elementos indispensables en el funcionamiento de los sistemas democráticos y, al tiempo, objeto de críticas inmisericordes por parte de una ciudadanía cansada de su obsesión por monopolizar las instituciones y controlar la mayor parte de los resortes de poder del Estado, los partidos protagonizaron nuestra vida política desde el momento mismo en que en España se recuperó la libertad. Nada más lógico, si se tiene en cuenta que la dictadura franquista fue no sólo un Estado sin partidos, sino un régimen que en coherencia con uno de sus principios ideológicos centrales —la negación de cualquier manifestación de pluralismo— los persiguió por todos los medios a su alcance, lo que explica que cuando al fin, en 1977, se restableció la democracia hubiera entre nosotros lo que, sin exageraciones, podría describirse como auténtica hambre de partidos¹. Esta cedería, sin embargo, poco a poco, para irse transformando en un

¹ De ello dejaría muy pronto buena muestra el Registro de Partidos que se creó en el Ministerio del Interior, como consecuencia de lo dispuesto en la ley de partidos de 1978, y en el que no tardaron en estar inscritas varios cientos de organizaciones políticas, la mayor parte de las cuales agrupaban a pocas personas más que las que en cada caso procedían a promover la organización de la que se tratase en cada caso. Ya meses antes de iniciarse proceso de legalización de los partidos, la revista universitaria *Plataforma* (nº 1, de 20 de octubre de 1975) abrió con el titular de portada «En este país, 200 grupos políticos clandestinos» y procedía a enumerarlos en sus páginas interiores.

hartazgo progresivo, que acabaría por colocar a España en línea con los países de su entorno. Nuestra opinión pública vino, así a compartir la idea dominante en la mayoría de las democracias europeas: que los partidos, pieza que se reconoce indispensable en la dinámica de la representación política, son, paradójicamente, instituciones poco democráticas y ávidas de poder, a las que habría que *poner en su lugar* para evitar que acaben penetrando en todas partes. Por eso podría decirse que la historia de nuestra experiencia partidista en los años transcurridos entre 1977 y 2015 resulta, antes que nada y sobre todo, la de la progresiva gestación de una gran desilusión. Sí, cierto, una gran desilusión, pues, ¿cuántos españoles no pensaban en 1978 que había, sin duda, que fortalecer a los partidos? Y ¿cuántos, por el contrario, no creen hoy, cuando han transcurrido casi cuatro décadas desde la aprobación de una Constitución que les otorga misiones esenciales, que estos ocupan un espacio desmesurado, aun aceptando que su papel resulta imprescindible en el funcionamiento de los regímenes de tipo democrático? Según acaba de apuntarse, esa evolución no ha resultado, por lo demás, característica de España, pues ha sucedido de igual modo en buena parte de las democracias europeas. Lo peculiar será aquí la corta duración del período de tiempo que tardaron millones de españoles en llegar a una convicción que en el resto de Europa tardó más en asentarse.

Esa peculiaridad resultó la consecuencia de una historia borrascosa, caracterizada, entre otros rasgos, por la extrema polarización existente entre los partidos españoles en el período 1931-1936 y, aun antes, por la *inversión del parlamentarismo* que definió el régimen de la Restauración. Aquella inversión acabó siendo posible, en gran medida, como consecuencia de la inexistencia en la España del último tercio del XIX de auténticos partidos, organizaciones que fueron sustituidas en no pocos casos por grupos de notables que, bajo formas aparentemente partidistas, actuaron como simples camarillas vinculadas institucionalmente a la Corona. La extrema debilidad de los partidos no dinásticos y la naturaleza de los que controlaban desde el Gobierno la formación del parlamento vinieron así a añadirse a la ausencia de un sistema de libertades y derechos constitucionalmente asegurados, a la generalizada corrupción electoral y a las restricciones al derecho de sufragio, para explicar la distorsión del proceso representativo y la peculiar forma de un parlamentarismo extremadamente singular en el que no eran las Cortes las que designaban al Gobierno sino el Gobierno nombrado por el Rey el que *hacía elegir* un parlamento a su medida². La superación de ese panorama deso-

2 El constitucionalista A. POSADA, testigo cualificado de la experiencia histórica de ese parlamentarismo deformado, la describiría con su sagacidad característica: «Sería inútil pretender ordenar la vida del país, poniendo a un lado el elemento liberal, y a otro el elemento conservador o reaccionario». Y añadía: «No es imposible que en circunstancias difíciles y solemnes eso suceda [...] Pero en la marcha normal del Estado, aquello no puede conseguirse. Por de pronto en el país hay fuera de la *legalidad* actual, o si se quiere combatiéndola pacíficamente, de una parte los partidos tradicionales, y de la otra los partidos republicanos. En puntos esenciales de derecho político falta aquella unanimidad que hay en la República Norteamer-

lador del parlamentarismo *invertido*³, vigente en España bajo la Constitución de 1876, iba a producirse, en todo caso, de un modo desastroso. Y ello porque tras la breve y conflictiva experiencia de la II República tendría lugar la más devastadora regresión política, económica, social y cultural de nuestra historia: las diferentes organizaciones políticas y sindicales se enfrentaron finalmente en las trincheras en la trágica confrontación civil que, iniciada en 1936, fue seguida, tras la victoria del bando sublevado, por una larga dictadura, contraria radicalmente a toda expresión de pluralismo político o social.

Este resumen histórico, casi impresionista, hace comprensible que el gran desafío al que los partidos hubieron de enfrentarse tras su legalización o creación de nueva planta entre finales de 1976 y principios de 1977 fuera el de su asentamiento, de modo que la preocupación por fortalecer a los partidos estuvo presente entre las élites desde el momento mismo en que, desaparecido el régimen franquista, se inicia nuestra transición. Se explica de este modo que el gran objetivo de las primera Cortes democráticas fuera el de dotar a los partidos de los elementos políticos y jurídicos necesarios para convertirse en el instrumento fundamental de relación entre la sociedad y el nuevo Estado. Así lo indicaría, desde luego, su inclusión, junto con sindicatos y organizaciones empresariales, en el título preliminar de la Constitución, que fue sobre todo obra de los propios partidos que en aquellas elecciones habían obtenido el apoyo del cuerpo electoral. El objetivo de consolidar partidos fuertes preocupó, desde luego, a las organizaciones de la izquierda, que habían malvivido entre la clandestinidad, la cárcel y el exilio y cuya legalización aparecía entonces como condición indispensable para normalizar la vida política española. Pero preocupó también a la derecha, que hubo de darse prisa en organizar nuevos partidos, improvisando estructuras competitivas que no había necesitado en el pasado. El artículo 6º de la Constitución habrá de ser, a la postre, la mejor manifestación de esa preocupación y ese consenso sobre la necesidad de fortalecer a los partidos. Pero, como muy pronto pudo de constatarse, tal consenso presentaba, también, aunque no sólo, una fuerte dimensión *corporativa* que no fue percibida contemporáneamente, en la medida en que expresaba una convicción social muy general: que ni la transición a la democracia, ni su consoli-

ricana y en Inglaterra [...] De ahí —concluía Posada— que en nuestros Parlamentos, aun cuando nos los figuremos *movidos* por los resortes *objetivos* del bien político, entendidos según los diversos pareceres de los partidos, siempre habría una imposibilidad absoluta de realizar aquel *ideal* de los partidos políticos ingleses [...]. ¿Cuál era la causa de esa situación? Según Posada, «cierto género de influencias *anómalas* que por parte de determinados elementos se ejercen desgraciadamente», pues «un Parlamento cuyo origen electoral deja tanto que desear, cuyo nivel intelectual no es muy alto, se mueve obedeciendo a estímulos extraparlamentarios e impolíticos». Véanse sus *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1996, pp. 74-75 (la edición original, publicada por Biblioteca Económica Filosófica, en Madrid, es de 1891).

3 Me he referido, con carácter general, a las características de los regímenes de la monarquía constitucional en Europa en mi libro *La construcción de la libertad. Apuntes para una historia del constitucionalismo europeo*, Madrid, Alianza Editorial, 2010, pp. 183-200.

dación, serían posibles sin partidos estables que condujeran aquel difícil proceso histórico a través del campo minado de la España de los últimos setenta.

Tal es, según ha quedado formulada en las líneas precedentes, la tesis que pretendo exponer seguidamente mediante un análisis que dividiré en dos partes bien diferenciadas. Estudiaré, en primer lugar, los diferentes problemas constitucionales y políticos que fueron suscitándose a lo largo de los años en relación con los partidos, desde el momento de su constitucionalización hasta aquel en que la crisis de confianza en nuestras organizaciones políticas comenzó a ser palpable socialmente. Tras ello, y ya en la segunda parte, me centraré no en los problemas que los partidos hubieron de afrontar para asentarse, sino en el que los propios partidos representan hoy en España para asegurar un adecuado funcionamiento del sistema democrático. Como resulta fácil de entender, la primera parte, en la que realizo en gran medida un análisis histórico, exigirá utilizar prevalentemente los instrumentos analíticos propios del derecho, en tanto que la segunda, centrada decididamente en el presente, me obligará a echar mano también de los de la politología, lo que supone, sin duda, un atrevimiento por mi parte que creo poder justificar en el hecho de que he dedicado gran parte de mi vida profesional al estudio de los partidos desde muy diversas perspectivas, que he llegado a ver finalmente no como opuestas sino, muy por el contrario, como necesariamente complementarias entre sí.

1. El primer objetivo: fortalecer legalmente a los partidos para consolidar la democracia

La constitucionalización de los partidos en España colocó el texto de 1978 en línea con los de los países europeos cuyos legisladores constituyentes optaron, tras la Segunda Guerra Mundial, por decisiones similares: el italiano de 1947, el alemán de 1949 o el francés de 1958. «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»: tal es el contenido del artículo 6º de nuestra ley fundamental, precepto que combina con claridad una parte descriptiva y otra prescriptiva. De este modo, mientras en la primera se proclaman las funciones esenciales de las organizaciones partidistas, la segunda resulta cualitativamente diferente, al expresar dos principios esenciales de su régimen jurídico. Un régimen que quedaba constitucionalmente completado por otras previsiones de nuestra ley fundamental: la prohibición el mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales (art. 67.2), la disposición de que la elección del Congreso de los Diputados se verificaría en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional, lo que obligaba a recurrir a un sistema de listas que sólo los partidos estarían en condiciones de ofertar al cuerpo electoral

(art. 68.3), y, sobre todo, el reconocimiento del derecho de asociación dentro de los límites y con las garantías previstas en la Constitución (art. 22)⁴.

En todo caso, lejos de entrar en vigor en una situación de vacío normativo, la Constitución de 1978 lo hizo en un contexto legal que perseguía el mismo fin que la ley fundamental: generar un marco jurídico que facilitase la conversión de los partidos que estaban naciendo al amparo de la libertad en los sujetos vertebrales del proceso democrático. Así, el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales establecía, entre otras cosas, que el Congreso se elegiría a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas, previsión normativa que iba a ser posteriormente recogida en la ley orgánica del régimen electoral general, y que, con el tiempo, ayudaría a colocar a los partidos en una posición de claro predominio en el proceso de selección de la oferta electoral. Los reglamentos provisionales del Congreso y el Senado de adelantarán, por su parte, a lo que más tarde harán los reglamentos *postconstitucionales* del año 1982, y configurarán una relación entre los parlamentarios individuales y sus grupos parlamentarios respectivos que otorgaba un claro predominio a los segundos respecto de los primeros en el funcionamiento de las Cortes. Por último, la ley de 4 de diciembre de 1978, de partidos políticos, aprobada por las Cortes constituyentes unos días antes de la entrada en vigor de la Constitución, vino, *de hecho*, a dar un desarrollo peculiar a las previsiones contenidas en aquella: en concreto, y en lo que ahora me interesa, la norma, además establecer un sistema de control respecto de la creación, disolución y suspensión de los partidos que con el tiempo iba a demostrarse altamente ineficaz, reguló con muy poca intensidad otros dos ámbitos de las organizaciones partidistas: el de su vida interna y el de su financiación electoral. En cuanto a lo primero, la ley se limitaban a disponer, en línea con las previsiones de la Constitución, que la organización y funcionamiento de los partidos debería ajustarse a principios democráticos, exigiendo a tal efecto que su órgano supremo estuviese constituido por la asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrían actuar directamente o por compromisarios; que todos los miembros del partido tendrían derecho a ser electores y elegibles para los cargos de la organización y el de acceder a la información sobre sus actividades y situación económica; que los órganos directores se proveerían en todo caso mediante sufragio libre y secreto; y, por último, que los estatutos del partido habrían de regular todos los extremos referidos. Las previsiones respecto a la financiación, no menos concisas, iban toda referidas a la financiación pública para las elecciones generales, de modo que los partidos recibirían una subvención por cada voto y cada escaño según los criterios que se consignarían en la ley de presupuestos. La ley de partidos de 1978

⁴ Este precepto tendrá notable relevancia en la medida en que muy poco tiempo después de la entrada en vigor de la Constitución el Tribunal Constitucional habrá de establecer que los partidos eran formas particulares de asociación política y se incluían «bajo la protección de este artículo 22, cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos». Véase SSTC 3/1981 y 85/1986 (Ftos. Jcos. 1 y 2).

vino, en suma, a fijar, durante un largo período de tiempo, un marco normativo directamente influido por la ya referida voluntad de fortalecer a las organizaciones que iban a protagonizar, primero, la transición, y, después, la construcción de un Estado constitucional sostenido en el consenso que acabaría por expresarse, el mismo año 1978, en nuestra ley fundamental.

2. El primer desafío: el transfuguismo y la significación constitucional del mandato de partido

Un régimen electoral, un derecho parlamentario y una regulación de la vida interna de la organización claramente favorables al poder las oligarquías partidistas no pudieron evitar, sin embargo, que, muy poco tiempo después de aprobarse la Constitución, dos de las cuatro grandes fuerzas políticas sobre las que se había vertebrado nuestro sistema democrático tras la celebración de las primeras elecciones generales (UCD, PSOE, PCE y AP) entrarán, por motivos diferentes, en procesos de crisis de devastadoras consecuencias. Los conflictos en UCD y en el PCE, fuerzas trascendentales para la dinámica de incipiente régimen político español, acabarán, en todo caso, por poner en primer plano una circunstancia que llegará a adquirir extraordinaria relevancia desde el punto de vista de la delimitación del papel de los partidos: hablo del llamado *transfuguismo*⁵, denominación que se dio entonces al cambio del partido en el que había resultado electo un candidato. De su importancia puede dar idea cabal el dato de que entre 1977 y el cierre de la cuarta legislatura de las Cortes (1986-1989), un total de 89 diputados y senadores hubiesen cambiado de grupo parlamentario, en la mayor parte de los casos como consecuencia de previos cambios de partido originados en expulsiones o abandonos voluntarios, cambios que alcanzaron el paroxismo en la segunda legislatura democrática (1979-1982), cuando 50 parlamentario abandonaron su grupo, al dejar de formar parte del partido en cuyas listas habían sido elegidos por el cuerpo electoral. Obviamente, y de forma paralela a lo sucedido en el Congreso y el Senado, también en los ayuntamientos, diputaciones provinciales y parlamentos autonómicos los *tránsfugas voluntarios o forzosos* —que lo eran como consecuencia de un abandono *voluntario* o una *expulsión*— habían hecho estragos en los partidos afectados.

La reacción inicial de sus respectivas direcciones se encaminó a intentar controlar el transfuguismo en el ámbito municipal, amparándose para ello en la previsión de la entonces vigente ley de elecciones locales, cuyo artículo 11.7 había dispuesto que tratándose de listas que representasen a partidos políticos, federa-

5 Véase la completísima obra de Beatriz Tomás Mallén, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. Por mi parte, me referí a uno de los más sonados y más graves, por sus consecuencias políticas e institucionales, episodios de transfuguismo, ya en el siglo XXI —el llamado *Tamayazo*—, en «Transfuguismo y democracia en la Comunidad de Madrid», en *Claves de Razón Práctica*, n° 135 (2003), pp. 444-452.

ciones o coaliciones, si alguno de los candidatos electos dejase el partido que lo había presentado, aquel cesaría en su cargo y la vacante sería atribuida, por su orden de colocación, a los candidatos incluidos en la lista. Los partidos con tránsfugas en sus filas recurrieron a esa previsión con la finalidad de conseguir que sus alcaldes o concejales, previamente expulsados, fueran obligados a dejar los escaños que ocupaban. Pero aquellos, forzados a cederlos por la ley, hicieron frente a esa estrategia recurriendo en amparo al Tribunal Constitucional, quien dictará toda una serie de sentencias esenciales para la definición de la posición constitucional de los partidos⁶, algo lógico si se tiene en cuenta que los dos grandes temas que el conflicto que el transfuguismo había puesto de relieve resultaban, desde el punto de vista jurídico, de primera magnitud: de una parte, el de la democracia interna en los partidos; de la otra, el de la naturaleza del mandato de partido, es decir, el de la extensión de la protección constitucional que habría de darse a los partidos como organizaciones que, según la definición del legislador constituyente, expresaban el pluralismo político, concurrían a la formación y manifestación de la voluntad popular y eran instrumento fundamental para la participación política.

Pues bien, del análisis de esa jurisprudencia del TCE⁷, de consecuencias muy relevantes en el desarrollo de la vida política española en el momento en el que las sentencias se dictaron, puede deducirse que el Constitucional vino a impedir que los partidos se blindasen frente a la discrepancia o la deserción interna, cuya posibilidad se fortaleció en la misma medida en que se debilitaba la *densidad* constitucional del *mandato de partido*. Y todo ello en un contexto interpretativo que a mi juicio tenderá a desconocer, al menos parcialmente, los efectos decisivos de la consolidación de los partidos en la mecánica de la representación característica de los modernos sistemas democráticos. De hecho, el punto de partida del Constitucional consistirá en fijar una interpretación según la cual «lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de lo cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron a su favor o formaron la mayoría los actos de aquel. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella»⁸.

Sobre la base de esa tradicional —y discutible— concepción de la representación, por virtud de la cual el representante lo sería del conjunto de los representados y no sólo de quienes le votaron, rechazará el Constitucional la injerencia de

6 Véanse las SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 16/1983, de 10 de marzo; 20/1983, de 15 de marzo; 28/1983, de 21 de abril; 29/1983, de 26 de abril, y 30/1983, de 26 de abril.

7 Un análisis detallado de la primera jurisprudencia del TCE en materia de partidos puede verse en mi libro *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 141-157.

8 Véase la STC 10/1983, de 21 de febrero (Fto. Jco. 2).

los partidos en la relación representativa, injerencia que se habría producido, según él, en todos y cada uno de los supuestos objeto de recurso. Así, ya en la primera de las sentencias en las que se ocupó del asunto⁹, estimará el Tribunal que «la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político» y que, en definitiva, «el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido». Es cierto que el propio TCE reconocerá en su pronunciamiento que los partidos ejercen en nuestro sistema constitucional «funciones de trascendental importancia», pero ni siquiera éstas podrían, a su juicio, obviar la evidencia de que «el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas». Tales consideraciones llevarán al Tribunal a concluir que el citado artículo 11.7 «en cuanto otorga a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad (mediante la expulsión [del partido]) el presupuesto de hecho que da lugar al cese en el cargo público, va contra la Constitución y, en concreto, contra el derecho a permanecer en el cargo público de su artículo 23.2, al prever una causa de extinción o cese contraria a un derecho fundamental susceptible de amparo como es el regulado en el artículo 23.1 de la misma». En resumen, el Constitucional estimará que el precepto de la ley de elecciones locales debía «ser interpretado en el sentido de que no comprende el supuesto de expulsión de un partido, que no puede provocar el cese en el cargo de concejal, al haber sido derogado por la Constitución en tal extremo».

Aunque ya desde esta temprana sentencia fijará el TCE una doctrina que otras resoluciones posteriores confirmarán en sus líneas esenciales, habrá de ser en su siguiente pronunciamiento en la materia¹⁰, producido pocos días después del precedente, en el que el Tribunal fijará principios de innegable trascendencia sobre posición constitucional de los partidos en el ordenamiento jurídico español. La importancia de esa nueva sentencia residirá, a la postre, en la circunstancia de que el TCE justificará en ella de un modo exhaustivo sus consideraciones sobre la ilegitimidad constitucional de una organización de la representación en la cual los representantes puedan ser privados de su función por una decisión que no emana de sus propios electores. Ciertamente, el aspecto más relevante y, al tiempo, más discutible, de su doctrina en la materia residirá en el hecho de que el Constitucional va a justificar aquella ilegitimidad no en la prohibición constitucional del mandato imperativo, tal y como hasta la fecha había venido sucediendo en la práctica euro-

9 Véase la STC 5/1983, de 4 de febrero, de donde proceden todas las citas (Ftos. Jcos. 2 y 4).

10 Véase la STC 10/1983, de 21 de febrero, de donde proceden todas las citas (Ftos. Jcos. 2, 3 y 4).

pea comparada, sino a partir del contenido constitucional del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y del derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos consagrados en el artículo 23 de la Constitución. El Tribunal sostendrá, así, que «aunque en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución la idea de representación va unida a la de 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». Sin embargo, seguirá afirmando, el problema no reside ahí, es decir, no reside en la correcta interpretación de la relación jurídica entre representantes y representados, sino en la ilegitimidad, fuera cual fuese el tipo de mandato (libre o imperativo), de la intervención de los partidos en esa relación: en una palabra, el problema no era otro que el de determinar el tipo de relación que se establece en el ordenamiento jurídico español entre los representantes (diputados, senadores, concejales o diputados autonómicos), el cuerpo electoral y los partidos. A juicio del alto Tribunal, tal determinación sólo era posible a partir de un análisis de la posición constitucional de los partidos en el Estado democrático. Por expresarlo otra vez con sus palabras: «Si todos los poderes del Estado emanan del pueblo, podrá discutirse la conveniencia o, dentro de un sistema representativo concreto, la licitud de la facultad de revocación concedida a los electores o la oportunidad o la justicia de aquellas normas jurídicas que, de modo general, establezcan, como consecuencia necesaria de ciertos supuestos de hecho, el cese del representante en las funciones que el pueblo le ha conferido. No es, por el contrario, constitucionalmente legítimo otorgar a una instancia que no reúne las notas necesarias para ser considerada un poder público la facultad de determinar por sí misma ese cese, sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí». Esa concepción resultaba, a fin de cuentas, coherente con «la naturaleza y la función que en materia electoral atribuye la Constitución a los partidos», tal y como aquella será definida por el propio Tribunal en, entre otras, la sentencia que ahora se comenta.

El carácter polémico de las consideraciones apuntadas permite comprender que la doctrina del TCE no fuera aceptada sin notables discrepancias. De hecho, las primeras partieron del propio Tribunal, algunos de cuyos magistrados disintieron de la línea mayoritaria, al manifestar, en votos particulares, no sólo una opinión muy diferente sobre la significación del principio de la representación (según la cual «en el ámbito de la representación nacional no se trata de que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos, sino que [...] es el conjunto de representantes reunidos en las Cámaras reglamentariamente convocadas lo que representa al conjunto de los ciudadanos»), sino también al expresar una concepción diversa sobre el papel constitucional de los partidos en los sistemas democráticos, órganos que, según los discrepantes, «aun no siendo poderes públicos, tampoco pueden calificarse de simples organizaciones privadas», al situarse «en la zona gris entre lo público y lo privado, distinción ésta última que no puede formularse en nuestros días de forma tajante». Por ello, continuaban los magistrados en minoría, «quizá la forma menos polémica de

calificar en lo que aquí interesa esa particular posición consiste en considerarlas como asociaciones que no siendo poderes públicos ejercen, sin embargo, funciones públicas, y ello no en virtud de una situación de hecho, sino porque expresamente lo dice el citado artículo 6º de la Constitución al afirmar entre otras cosas que son instrumento fundamental para la participación política»¹¹.

Sea como fuere, la doctrina del TCE, además de fijar algunos de los elementos definidores del papel constitucional de los partidos, acabaría por tener efectos prácticos muy relevantes en la vida política y parlamentaria nacional. Y ello porque tras sus pronunciamientos, los partidos quedaban desapoderados para controlar uno de los instrumentos de *salida* de los representantes, elegidos la inmensa mayoría en listas partidistas, del circuito de la representación. Tal circunstancia se tradujo, entonces, en un auténtico *revoltijo* de cambios de grupo y de partido, que los debilitó y a punto estuvo de colapsar el funcionamiento de las instituciones democráticas. Pero, una vez superada esa fase aguda de la *patología transfuguis-ta* que el TCE tanto había contribuido a reforzar, los partidos seguirán controlando la fase fundamental del circuito mencionado, la de la renovación (o no renovación) de las candidaturas, pues sus cúpulas no cederán un palmo de terreno en el ámbito en el que se juega de verdad la primera parte del proceso electoral: el de la *entrada* en el circuito, es decir, el de la selección de las ofertas que se presentarán al cuerpo electoral. Tal control se había ejercido hasta la fecha y se iba a seguir ejerciendo en el futuro de forma tan extremadamente férrea por las oligarquías partidistas que, al final, el de la selección de candidatos vendrá a ser, precisamente, uno de los dos grandes temas de debate que, tanto en el terreno político como en el ámbito teórico, acabará por generar el comportamiento de los partidos a lo largo de los últimos años de la década de los ochenta y primeros de la de los noventa. Y digo uno de los dos, porque, junto al problema de la democratización del procedimiento de selección de la oferta electoral, los conflictos derivados de la financiación y todas sus conexas excrecencias terminarán también ocupando el primer plano de la actualidad política nacional y regional. Por eso, si quizás resultaría exagerado afirmar que la consolidación legal de los partidos vino seguida casi de inmediato por su *degeneración*, no lo es considerar que la contestación frente a su excesivo poder fue el precio que los partidos hubieron de pagar por convertirse en el nervio central del Estado democrático.

3. Democratización interna y financiación irregular: el estallido de la desilusión

El debilitamiento objetivo del papel de los partidos que se derivó de los efectos políticos provocados por la doctrina constitucional sobre la significación

11 Véase el voto particular a la STC 16/1983, de 10 de marzo.

jurídica del mandato partidista iba a ser, en todo caso, compensado de inmediato por las Cortes Generales. En efecto, mientras el TCE realizaba la labor interpretadora de la Constitución que acaba de apuntarse, el parlamento aprobaba la ley orgánica de 19 de junio de 1985, del régimen electoral general, que venía a sustituir la normativa vigente hasta la fecha¹² y reafirmaba todos y cada uno de los elementos esenciales del régimen electoral prefigurados en aquella¹³. Entre ellos se encontraba el que ahora me interesa subrayar: las listas que los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones presentarían en adelante a las tres clases de elecciones reguladas en la norma (locales, generales y europeas) seguirían siendo *bloqueadas y cerradas*. Al igual, pues, que desde 1977, los electores tendrían que elegir entre las candidaturas propuestas por los partidos en un proceso electoral caracterizado, por lo tanto, por la doble selección y la doble confianza. Y es que, ciertamente, para ser elegido sería necesario superar el primer filtro que realizaban de forma opaca y oligárquica las direcciones de las organizaciones partidistas al seleccionar a las personas que acabarían finalmente formando parte de las listas. Solo una vez superada esa fase inicial del proceso electoral y obtenida la confianza de la dirección del partido respectivo, el ya candidato debía enfrentarse al filtro electoral y obtener la confianza final de los votantes con arreglo a los principios democráticos de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. El mantenimiento por la LOREG del sistema de selección de candidatos que había funcionado durante toda la primera fase del proceso democrático, consolidó, por tanto, un fuerte desequilibrio electoral entre partidos y electores a favor de los primeros, desequilibrio que estaba llamado a ir generando poco a poco una desafección creciente de la ciudadanía hacia unos partidos que se comportaban de un modo que iba a resultar cada vez más difícil de admitir. Por eso la cuestión de la democratización de las ofertas partidistas —a través de la introducción de elecciones primarias o de la limitación de mandatos, por ejemplo— acabará siendo, como se verá más adelante, uno de los grandes desafíos al que hoy nos enfrentamos.

Justo dos años después de promulgarse la ley electoral, las Cortes aprobaban la ley orgánica de 2 de julio de 1987, sobre financiación de los partidos políticos, que venía a completar y sistematizar la normativa existente en la materia hasta la fecha¹⁴. Esa nueva regulación, cuyo objetivo primordial era consolidar la solvencia financiera de las organizaciones partidistas en tanto que sujetos vertebrales del proceso democrático, partía de dividir en dos grupos los recursos económicos de los que los parti-

12 Me refiero al ya citado del Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales, disposición que, salvo las regionales, había regulado todas las elecciones celebradas en España desde las de 15 junio de 1977.

13 Véase al respecto Francisco Fernández Segado, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson, 1986.

14 Pueden verse, entre otras, las obras de Santiago González-Baras, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Dykinson, 1995; Emilio Pajares Montolío, *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998; y María Holgado González, *La financiación de los partidos políticos en España*, Valencia, Tirant lo blanch, 2003.

dos podrían disponer (los procedentes de la financiación pública y los derivados de la financiación privada) a partir del principio de que la primera seguiría teniendo, como había sucedido durante los diez años anteriores, un peso muy superior a la primera. Por lo demás, la previsión de amplias medidas de financiación pública, directa (electoral, parlamentaria y ordinaria) e indirecta, guardaba relación con la triple necesidad de asegurar la libertad de actuación y decisión de los partidos respecto a los eventuales condicionamientos de que pudieran ser objeto por parte de los grupos de presión, evitar su recurrencia a fuentes ilegales de financiación y garantizar, en fin, que los partidos pudiesen competir en el duro mercado electoral en una situación de relativa paridad, que adecuase la financiación pública obtenida a sus niveles de votación y representación.

No es difícil entender, a la vista de lo que acaba de exponerse, que nuestro sistema de financiación de los partidos terminara por caracterizarse por dos peculiaridades de partida que de manera progresiva iban a devenir en los caracteres estructurales del modelo: de un lado, por la extraordinaria amplitud de la financiación pública, a través de la que se subvencionaba no sólo la actividad electoral de los partidos, sino también su acción parlamentaria y sus gastos ordinarios; de otro, y en contraste con esa generosísima financiación pública de las organizaciones partidistas, por la regulación extraordinariamente restrictiva de su financiación privada. Un contraste ese que estará muy probablemente en el origen de los gravísimos problemas que en relación con la financiación iban a afectar a los partidos a partir de la segunda mitad de los ochenta. Y ello porque la gran debilidad organizativa de la práctica totalidad de los partidos españoles, junto con las estrictas limitaciones legales a la financiación proveniente de fuentes privadas, iba a producir a la postre un doble efecto: que los partidos españoles pasasen a depender en una altísima medida de una financiación pública que muy pronto se demostraría, pese a todo, incapaz de hacer frente a una tendencia irrefrenable hacia el crecimiento ilimitado de los gastos partidistas; y que esos mismos partidos acabasen por recurrir, para tratar de superar ese desequilibrio entre ingresos insuficientes (producto de la suma de unas sustanciosas subvenciones públicas y unos exiguos ingresos privados obtenidos legalmente) y gastos, sobre todo electorales, fuera de control, a fuentes irregulares de financiación privada, lo que condujo, como quizá resultaba inevitable, al encadenamiento de una serie de escándalos políticos relacionados con la financiación ilegal que muy pronto vinieron a suponer una seria amenaza para la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de nuestras instituciones democráticas¹⁵.

¿Cuál fue, finalmente, el efecto encadenado de los dos fenómenos que acabo de exponer? Es decir, ¿qué traducción tuvieron en la percepción social de los par-

15 Analices en su día de forma pormenorizado la cuestión en mi libro *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, sociedad*, (capítulo 2: «Financiación partidista y corrupción»), Madrid, Alianza Editorial, 2001, pp. 53-85.

tidos los episodios de financiación ilegal y los escándalos de corrupción conectados directa o indirectamente con aquella? ¿Con qué costes asumió una ciudadanía, cuyo nivel de formación e información experimentó entre los finales de los años setenta y mediados de los noventa un incremento tan intenso como generalizado, una práctica partidista que le impedía participar en la determinación de la oferta electoral y limitaba su papel a decidir dentro de un *menú* en cuya confección los electores carecían de toda capacidad de intervención? A mi juicio, todo lo apuntado condujo a un desprestigio de los partidos, y, aun más allá, del oficio del político y *la política* como actividad, que resultaba, pese a ello, como lo probaban los estudios de opinión realizados en la época, curiosamente compatible con una mayoritaria afirmación social sobre la necesidad de los partidos como instrumentos centrales del Estado democrático. Según los realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) entre finales de los años ochenta y principios de los noventa, un porcentaje altísimo, y creciente, de la opinión pública creía entonces, por ejemplo, que «los partidos políticos sólo sirven para dividir a la gente», o que «los partidos políticos se critican mucho entre sí, pero en realidad todos son iguales», o, en fin, «que los intereses que persiguen los partidos tienen poco que ver con los de la sociedad». Pero los aludidos estudios indicaban, igualmente, la existencia de un convencimiento claro y neto sobre la imposibilidad de prescindir de los partidos para mantener la democracia pues, paralelamente, resultaba también muy alto el porcentaje de ciudadanos españoles que, en línea con sus vecinos europeos, consideraban que «sin partidos no puede haber democracia», o que «los partidos son necesarios para defender los intereses de los distintos grupos o clases sociales», y muy bajo el de los que opinaban que «los partidos no sirven para nada»¹⁶. El hecho de que entonces a hoy esa percepción de los partidos y de la política en general haya ido empeorando a ojos visto convierte en la actualidad el *problema de los partidos*, en España, aunque no sólo en España, en un desafío de extraordinaria relevancia para los ciudadanos, los profesionales de la política y los científicos sociales.

II. LOS PARTIDOS COMO PROBLEMA

La idea de que los partidos son instituciones que, por espurios y egoístas intereses, vienen a romper artificialmente el consenso que existe en la sociedad de forma natural y a dificultar, con ello, la resolución de los problemas a los que la propia sociedad debe hacer frente, es tan antigua como las propias organizaciones supuestamente responsables de esa grave disfunción de la dinámica política y social. En realidad, siendo precisos, tal idea no sólo es anterior a la realidad de los partidos sino también parcialmente responsable de que estos tardarán tanto tiempo en asentarse

¹⁶ Me he referido con detalle a esos datos y la situación en que se inscriben en mi libro *Las conexiones políticas* (capítulo 1: «Ley de hierro, partidos de hojalata»), cit., sobre todo ahora pp. 28 y ss.

y en obtener reconocimiento jurídico, primero por la ley y más tarde por las Constituciones, en dos momentos históricos sucesivos, aunque separados por un largo período de tiempo. En relación con lo segundo, son conocidas las cuatro fases establecidas por Heinrich Triepel en su día para definir la peculiar dialéctica que existió a lo largo de la historia entre los partidos y el ordenamiento del Estado: oposición, desconocimiento, legalización e incorporación¹⁷. Por lo que se refiere a la identificación entre *partidos* y *facciones*, basta leer las páginas que dedica Giovanni Sartori a la cuestión en el inicio de su ya clásico estudio sobre los partidos y los sistemas de partidos para tener una idea cabal de cómo las primigenias organizaciones de los intereses colectivos, aparecidas de la mano de las Revoluciones liberales en el tramo final del siglo XVIII e inicial del siglo XIX, debieron luchar, prácticamente sin cuartel, para superar los prejuicios políticos e ideológicos que pugnaban contra una realidad que, pese a la inicial oposición a la que hubieron de enfrentarse, acabaría por ser imprescindible para la organización y el funcionamiento de los Estados democráticos: «El término «partido» comenzó a utilizarse, sustituyendo gradualmente al término derogatorio de «facción», al irse aceptando la idea de que un partido no es necesariamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba necesariamente el *bonum commune* (el bien común). De hecho, la transición de la facción al partido fue lenta y tortuosa tanto en la esfera de las ideas como en la de los hechos»¹⁸. No es de extrañar por eso que, ya bien entrado el siglo XX, en un momento en que, tras la aparición de los modernos *partidos de masas*, se estaba produciendo un tan polémico como interesante debate jurídico y sociológico sobre la funcionalidad o disfuncionalidad de los partidos¹⁹, fuese todavía necesario insistir en la idea de que aquellos y la democracia estaban indisolublemente unidos, y ello hasta el punto de que no resultaba posible concebir la una sin los otros. En 1929 publica Hans Kelsen una de sus obras políticas fundamentales (*Esencia y valor de la democracia*) en la que el gran jurista austríaco deja clarísima constancia de ese decisivo papel de los partidos: «La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático [...]. Sólo por ofuscación o dolo —escribía Kelsen— puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos»²⁰.

No deja de resultar, de todos modos, sorprendente y un síntoma altamente significativo de la realidad que trataré de analizar en las páginas que siguen, que,

17 Cito por H. TRIEPEL, «Derecho Constitucional y realidad constitucional», en K. LENK y F. NEUMANN (edits.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 187-188.

18 G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, 1, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 19 y, en general, pp. 19-35.

19 He resumido los elementos básicos de ese debate, tanto el producido en la teoría constitucional (KELSEN, TRIEPEL) como el que tuvo lugar en la teoría sociológica (MICHELS, OSTROGORSKI, WEBER), en mi libro *Los partidos políticos*, cit., pp. 47-67.

20 H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, 1934, p. 34.

visto desde la perspectiva del presente, el concepto de Estado de partidos²¹, que Kelsen reivindica como una conquista democrática, sea utilizado hoy en día sobre todo, tanto por una buena parte de la literatura especializada, como en el debate político y social, con una connotación peyorativa, o, al menos, derogatoria, en el sentido de Sartori, por medio de la cual pretende describirse el tipo de Estado representativo caracterizado por los *excesos* de los partidos como organizaciones que lo disciplinan y vertebran, terminando así por dominarlo de un modo que resultaría lesivo para la buena marcha del sistema democrático. Y es que, en efecto, cuando hoy hablamos de *Estados de partidos* nos referimos, sobre todo, a aquel tipo avanzado del Estado democrático en el que, excediendo el papel que debiera corresponderles, los partidos han conseguido apoderarse de los principales resortes de poder: es decir, por un parte de los que naturalmente han de controlar para un correcto funcionamiento de los sistemas democráticos; pero también, por la otra, de aquellos que han terminado por usurpar, de una manera excesiva y abusiva, mediante una constante labor de colonización de las diversas instituciones que, según las previsiones de la Constitución o de las leyes, no deberían jamás estar bajo el dominio directo o indirectos de las organizaciones partidistas²².

No son sólo, en cualquier caso, esos excesos los que han contribuido a que los partidos sean hoy percibidos en numerosos Estados constitucionales, entre los que se encuentra desde luego el español, como una causa de muchas de las disfunciones del sistema democrático, cuando no como uno de los principales problemas que la sociedad civil aprecia en la realidad de su funcionamiento práctico. Tal percepción, peligrosísima para el futuro de la democracia misma, aparece también directamente vinculada con otras dos cuestiones, ya apuntadas, que sencillamente ahora enunciaré, para pasar seguidamente a tratarlas con más detenimiento: por un lado, con la de la financiación ilegal de los partidos y, relacionado con ello en ocasiones, aunque no necesariamente, con el gran problema político, económico y social de la corrupción política y administrativa; por el otro, con el desafío esencial de la democracia interna partidista, que afecta a un perfil de los Estados constitucionales actuales en el no me canso de insistir: el problema de la selección de las élites políticas que, directamente relacionado con el de la profesionalización de la propia política como actividad, constituye una de las cuestiones fundamentales para entender el gravísimo conflicto producido por el creciente, y parecería que imparable, desprestigio de los partidos, de los políticos y de la actividad que han terminado por monopolizar. Y es que esa mecánica de selección de las élites de partido (tanto orgánicas como institucionales) provoca, cabría decir que casi inevitablemente, que el comportamiento de los seleccionados acabe por estar muy alejado del que debiera ser su objetivo principal: procurar, desde la

21 Puede verse, por todos, el excelente estudio de M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

22 He analizado con detalle ese proceso en mi libro *Las conexiones políticas* (capítulo 5: «El botín de los colonizadores»), cit., pp. 135-164.

perspectiva política e ideológica de la que se trate en cada caso, la satisfacción de lo que para entendernos solemos denominar, quizás con una precisión manifiestamente mejorable, los *intereses generales*. Ocurre, claro, que ello resulta muy difícil cuando quienes tienen encomendada tal misión están, generalmente, tan preocupados por sus *intereses personales o de partido* como para que la parte fundamental de su actuación pública se subordine a la consecución de la propia supervivencia en el proceloso mundo de la política competitiva. Un partido, ha escrito Sartori aportando una definición digamos *laica* de la forma moderna de organización de los intereses colectivos, es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a elecciones y puede sacar en ellas candidatos a cargos públicos²³. De tal definición cabe fácilmente deducir que si el gran objetivo que persiguen los partidos es situar a sus candidatos en cargos públicos sirviéndose para ello de diversas vestimentas ideológicas y programáticas que luego se definen, en no pocas ocasiones, con grados de coherencia que pueden llegar a estar muy alejados de lo proclamado cuando se solicitan los votos del cuerpo electoral, parece convincente afirmar, en consecuencia con todo lo anterior, que el que persiguen individualmente esos mismos candidatos es el de ganar los puestos a que aspiran y, en buena lógica, conseguir permanecer en ellos todo el tiempo que resulte posible finalmente. Trataré de explicar más adelante por qué razón considero esa realidad inseparable de la creciente ajenidad de los partidos respecto de la sociedad y, como la otra cara de la moneda, de la desafección de esta respecto de aquellos y el tipo de política que acaba por protagonizar.

Porque la realidad es que hoy estamos ante una compleja crisis partidista que se manifiesta a través de diferentes forma de expresión. Ciertamente, con mayor o menor intensidad dependiendo de los momentos históricos y de los países, expresiones de esa crisis de las organizaciones partidistas pueden apreciarse, sin embargo, en gran parte de las democracias europeas, con una continuidad más que notable. Tres de ellas, además de presentar, a mi juicio, notable relevancia, resultan de todo punto incontestables. En primer lugar, la que representa la sustancial caída en la participación electoral, variable que aunque oscila, sin duda, dependiendo del país, del momento y el tipo elección, es apreciable si se comparan las medias de participación en un mismo Estado, y en comicios de igual naturaleza, entre finales de la década de los sesenta y la actualidad²⁴. Similares prevenciones analíticas deben subrayarse en relación con la segunda de la expresiones de la crisis partidista antes referidas —la caída en el número de afiliados con que cuentan los partidos—, aunque paralelas son aquí también las conclusiones respecto de las que cabe obtener, según acaba de apuntarse, al estudiar con detalle la evolución de la participación electoral: ciertamente, aunque el número de afilia-

23 G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, 1, cit., p. 91.

24 Aporto datos muy significativos al respecto en mi libro *Las conexiones políticas. Partidos, Estado sociedad*, cit., pp. 18-19.

dos es diferente en función de los partidos, los países y los momentos históricos que se tomen como punto de referencia, puede sin problemas afirmarse que a partir de los años setenta del siglo pasado se inició una disminución muy importante en la afiliación a los partidos, que ha afectado, aunque en diferente grado, a la mayoría de las viejas democracias europeas y a todos sus fuerzas políticas relevantes²⁵, es decir, a los partidos *que cuentan*, en terminología de Sartori, por tener grandes posibilidades de gobierno o coalición o gran potencial de oposición²⁶. La tercera de las expresiones de la crisis partidista en que estamos hoy inmersos tienen también desde mi punto de vista una muy importante trascendencia, ampliada en la actualidad por un fenómeno posterior en el tiempo a sus manifestaciones iniciales: me refiero a la quiebra de la *persistencia electoral* de un significativo número de los partidos que vertebraron durante años el funcionamiento de algunas de las más sólidas democracias europeas. De hecho, si ya a partir de comienzos de la década de los noventa de la pasada centuria comenzó a ser apreciable la quiebra de persistencia referida²⁷ —que en algún país, como Italia, fue mucho más que eso: una auténtica voladura del sistema de partidos vigente tras el final de la Segunda Guerra Mundial—, los graves efectos sociales de la crisis económica mundial que comienza en 2008 amplificarán sin ningún género de dudas, aunque en medida diferentes dependiendo de los lugares, el grado de descontento con los partidos sistémicos en algunos países europeos (Francia, Grecia, Austria, Reino Unido, Italia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Suiza, Holanda, Hungría)²⁸ en los que se asiste hoy a la emergencia, con mayor o menor fuerza, de movimientos sociales y fuerzas populistas antisistema de extrema derecha o extrema izquierda que, sirviéndose en gran medida de las nuevas tecnologías de la información vinculadas a la Red, amenazan con romper no pocos de los consensos políticos básicos establecidos en las democracias de nuestro continente durante el último medio siglo²⁹.

Todas esas expresiones de la crisis son, desde luego, apreciables en España, donde los sondeos, que ya conocen millones de personas, vienen poniendo de relieve desde hace años una caída constante, acelerada sin duda por las graves consecuencias sociales de la crisis económica, en la valoración de los partidos, los

25 Véase al respecto K. VON BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1986, pp. 209-241 (tablas 15-18). Y P. MAIR, «Party Organizations: From Civil Society to the State», en R. S. KATZ & P. MAIR (eds.), *How parties organize. Change and adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage Publications, 1994, p. 5 y tabla 1.1.

26 G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, 1, cit., pp. 154-159.

27 Me he referido a la cuestión en mi libro *Las conexiones políticas. Partidos, Estado sociedad*, cit., pp. 19-23.

28 Aunque restándole importancia relativa al fenómeno, ofrece datos muy interesantes al respecto el trabajo de C. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, «El ascenso de la derecha populista radical en Europa: alarmas y alarmismos», Real Instituto Elcano, ARI 40/2012, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari40-2012

29 Véase, por todos, el completísimo estudio de M. CASTELLS, *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.

políticos y la política. Basta, para constatarlo sin contradicción posible con ir comparando los datos sucesivos que suministra al respecto el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) a través de su barómetro mensual o de estudios monográficos. El último barómetro disponible cuando se redactan estas páginas, el de diciembre de 2014³⁰, es suficientemente significativo por sí mismo de lo que acaba de apuntarse, pues, sin lugar a ningún género de dudas, confirma una tendencia que se viene ya apuntando desde hace muchos meses. El 8,3% de los entrevistados estiman a «los/as políticos/as en general, los partidos y la política» como «el principal problema que existe actualmente en España», sólo por detrás del paro (45,7%) y la corrupción y el fraude (26,1%). Considerados en conjunto los porcentajes para los tres primeros problemas (multirrespuesta), el representado por «los/as políticos/as en general, los partidos y la política» baja al cuarto lugar (21,8%), tras el paro (75,5%), la corrupción y el fraude (60%) y los problemas de índole económica (24,9%). El cuarto bloque de problemas, ya muy alejado, para el 10,8% de los entrevistados, sería el que forman los de índole social. Pero, por si todo el volumen realmente tan excepcional como actual de información no fuera suficiente, en los últimos meses se ha producido un hecho cuya significación sólo los ciegos o los que se empeñan en no ver la realidad podrán negar: hablo, como ya el lector avisado habrá adivinado, de la irrupción estrepitosa de Podemos en la vida política española. Ese hecho me parece de una extraordinaria relevancia más allá de que yo no me haya dejado seducir ni por el supuesto carácter hiper democrático de Podemos en relación con las fuerzas sobre las que se ha estructurado nuestro sistema de partidos desde 1982 en adelante³¹, ni, mucho menos, por su autoproclamada capacidad para resolver todos los problemas del país a partir de una política descaradamente populista³² que consistiría en hacer tabla rasa de lo mucho y bueno que ha logrado nuestro sistema político en las cuatro últimas décadas desde la perspectiva de la estabilidad, la calidad democrática, la reconciliación de los españoles, la igualdad entre ellos y, en suma, la superación de gran parte de nuestros demonios familiares³³. Pero el hecho de que

30 CIS: estudio 3047. El barómetro puede verse en http://datos.cis.es/pdf/Es3047mar_A.pdf

31 No debe dejar de leerse el espléndido artículo de A. ELORZA, «Podemos, la conquista del Estado», en *Claves de Razón Práctica*, nº 236 (2014), pp. 50-59.

32 Me parece igualmente de consulta obligatoria a ese respecto el no menos espléndido trabajo de J. LEGUINA, «El síndrome de Sansón», en *Revista de Libros*, enero de 2015 (segunda época), en <http://www.revistadelibros.com/ventanas/podemos-el-sindrome-de-sanson>

33 He tratado de explicar como, contra lo que ahora de afirma por Podemos y otras fuerzas antisistema de similar naturaleza, el régimen de 1978 fue capaz de superar, entre otros, cuatro de los cinco grandes desafíos históricos a los que hubo de enfrentarse: el de crear una monarquía compatible con una democracia plena y estable, solucionar el problema militar, crear un Estado aconfesional que respetase plenamente la libertad religiosa y construir un verdadero sistema de derechos y libertades fundamentales. El único problema no resuelto, el territorial, persiste no porque los constituyentes de 1978 y las sucesivas Cortes Generales elegidas por el pueblo español no hiciesen esfuerzos titánicos para resolverlo sino por la decisión de los partidos nacionalistas del País Vasco y Cataluña, primero de utilizar la política del agravio territorial para ganar elecciones y, luego, cuando ello ya no fue suficiente, por su huida hacia un desafío independentista manifiestamente

Podemos obtuviere un tan espléndido como inesperado resultado en las elecciones europeas³⁴ (aun reconocido, claro, el potencial escasamente significativo de ese tipo de consulta, dadas sus características y, de forma sobresaliente, la baja participación electoral que en ellas produce) unido a la continuidad de las encuestas, públicas o privadas, que vienen atribuyéndole al nuevo partido desde entonces una posición de notable relevancia (primera, segunda o tercera fuerzas dependiendo de los sondeos y de que se tenga en cuenta en las predicciones sólo el voto directo o el voto+simpatía) en las próximas consultas electorales que deben celebrarse en toda España a lo largo del año 2015: municipales y autonómicas de vía general el 24 de mayo y legislativas, previsiblemente, a finales de año.

Sea como fuere, y se produzca o no finalmente la entrada de Podemos y otras nuevas candidaturas (ciudadanos, de manera destacada) con la fuerza que apuntan lo sondeos en las instituciones tras los comicios que están en el horizonte cuando se escriben estas páginas, la irrupción de todas ellas con un empuje realmente llamativo en la vida política nacional no puede ponerse sólo en directa relación con la crisis económica, su gestión y sus efectos, con el apoyo mediático notable del que algunas de esas organizaciones —y muy especialmente Podemos— han disfrutado desde su aparición, o con las simples modas políticas, que suelen provocar comportamientos gregarios en muchos electores, sino también con la situación que atraviesan desde hace años los *partidos del sistema*, situación que a continuación trataré de analizar y que ha convertido en gran medida a esos partidos en un problema de nuestro sistema democrático.

1. Financiación partidista y corrupción política

Ni la corrupción que atraviesa el país en la actualidad de norte a sur y de este a oeste, sembrando una profunda inquietud en ciudadanos, partidos e instituciones y produciendo un enfado formidable tanto en la opinión pública como en la publicada, constituye una patología desconocida en nuestro sistema democrático, ni es, por supuesto un problema privativo de la vida pública española. Basta, de un lado, echar la vista atrás, para constatar que hemos vivido ya momentos, no tan lejanos, en los que la corrupción política logró adueñarse de la agenda nacio-

contrario a la Constitución y a la pluralidad interna de ambos territorios. Me he referido a ambas cuestiones en mi libro *La Constitución de 1978*, Madrid, Alianza Editorial, 2ª edición, 2011, pp. 27-34 y 265-272. Específicamente sobre el problema territorial, he tratado de explicar con gran detalle la tesis aquí tan sucintamente formulada en mi libro *El laberinto territorial español. Del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza Editorial, 2014; y antes en *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión rurritana*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

34 Podemos se colocó como cuarta fuerza política española —tras el PP, PSOE y La Izquierda Plural— en su primera prueba electoral, con el 7.98% de los votos (1.253.837 sufragios) que le valieron 5 diputados de los 54 elegidos. La participación fue del 43,81, la más baja registrada en España desde las primeras elecciones europeas, celebradas en 1987.

nal, autonómica y local y protagonizar el debate partidista: de este modo aconteció sobre todo en los momentos finales de la larga presidencia de Felipe González, durante los cuales la oposición mayoritario acuñó contra el Gobierno, no casualmente, el conocido eslogan de «paro, corrupción y despilfarro»; pero es suficiente, también, con mirar alrededor, para confirmar que la apropiación ilegal de recursos económicos por parte de quienes ejercen funciones públicas o dirigen los partidos es mal que se extiende, limitándonos a Europa, por otros muchos Estados con democracias más antiguas que la nuestra: dejando de lado el caso italiano, donde fue una iniciativa de la fiscalía de Milán a gran escala (la llamada operación *Mani Pulite*) la que acabó desembocando en el principio del fin del régimen nacido en la Segunda Postguerra, con la desaparición o recomposición de la mayor parte de los fuerzas políticas del sistema italiano de partidos, episodios gravísimos de corrupción se han vivido igualmente en el pasado o se viven hoy en Portugal, Grecia, la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia o el Reino Unido³⁵, por no hablar de países que no forman parte de la Unión donde, como en el caso de Rusia, la corrupción puede considerarse ya sistémica³⁶. Hago esta doble precisión no con el objeto, como es obvio, de restar importancia al muy serio problema que la corrupción representa hoy en España —pues el hecho de que en todas partes cuezan habas, si se me permite el casticismo, supone en mi opinión parco consuelo—, sino de con el de tratar de colocar la cuestión en su contexto histórico y comparado, contexto que ha de ayudar a entender tanto la naturaleza del desafío al que nos enfrentamos como la de los diversos remedios que frente a él deberían adoptarse.

No he referirme aquí, sin embargo, a ambas cuestiones, sino a la que exclusivamente me interesa: destacar la muy estrecha relación que existe entre la corrupción y la desafección social respecto a los partidos como instrumentos vertebradores del proceso democrático. De hecho el aumento de la una ha corrido parejo al de la otra, aunque las curvas de evolución no hayan resultado exactamente coincidentes. Según datos procedentes de los barómetros del CIS, la percepción de la corrupción como uno de los problemas que más preocupan a los españoles tuvo un incremento verdaderamente espectacular entre enero de 2012 (12,3%) y diciembre de 2014 (75,5%), tras una apreciable inflexión a la baja entre marzo de 2013 y enero de 2014 (del 44,5% al 39,5%). La percepción social del problema que representarían los políticos en general, los partidos y la política parte de un

35 Me he referido a diversos escándalos que afectan a los países citados en el texto en mi libro *Las conexiones políticas. Partidos, Estado sociedad*, cit., pp. 23-28. Véase, al respecto, F. JIMÉNEZ, *Detrás del escándalo político: opinión pública, dinero y poder en la España del siglo XX*, Barcelona, Tusquets, 1995. También, F. J. LAPORTA y S. ÁLVAREZ (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997 y M. VILLORIA MENDIETA, *La corrupción política*, Madrid, Síntesis, 2006.

36 Según datos de la Asociación de Abogados por los Derechos Humanos, hecho públicos a comienzos de 2012, la corrupción representaba en Rusia el 50% del PIB del país. Según los datos del Banco Mundial ese porcentaje sería del 48%. Tomo la referencia del diario *ABC*, de 2 de abril de 2012.

porcentaje mayor de preocupación en enero de 2012 (17,8%), para subir a un máximo del 31,4% en marzo de 2013, y bajar luego de forma sustancial: el 26,9% en el barómetro de enero de 2014 y el ya apuntado 21,8 en el diciembre de mismo año³⁷. Realmente, el impresionante crecimiento de la preocupación por la corrupción (63 puntos porcentuales en los tres años transcurridos entre comienzos de 2012 y finales de 2014) percibida por la opinión pública desde hace muchos meses como el segundo problema de los españoles, sólo tras el paro, y a una distancia respecto de él que ha ido reduciéndose de forma creciente a lo largo de todo el año 2014 (en enero la diferencia era de 39 puntos porcentuales y de 15 puntos en diciembre) tiene que ver decisivamente con el constante estallido de casos de corrupción que, vinculada o no a la financiación partidista, han dominado las portadas de todos los periódicos y las noticias de cabecera de los informativos televisivos y radiofónicos. Ciñéndonos sólo los más conocidos, entre los que han estallado durante la última década no pueden dejar de mencionarse, al menos, los casos Malaya, Gürtell, Matas, Palma Arena, Pretoria, EREs falsos, Campeón, Millet, Nóos, Pokemon, Bárcenas, Tarjetas de Caja Madrid, Pujol o Púnica, casos en los que se han visto implicados dirigentes de partidos y sindicatos, representantes institucionales (en activo o ya retirados) pertenecientes al ámbito de la política local, autonómica y estatal, banqueros, empresarios y hasta una Infanta de España y su marido.

El efecto que sobre una opinión pública que ha ido pasando progresivamente de la sorpresa a la irritación acabaría por producir el goteo constante de informaciones en relación con escándalos de corrupción (los referidos, a los que habría que añadir otros muchos de menor entidad) se vería amplificado además por el hecho de que un gran número de los presuntos implicados en aquellos, de forma más o menos directa, acabasen siendo penalmente imputados: su número, con 1.700 causas abiertas, superaba los 500 en abril de 2014³⁸. Es verdad, y no quiero dejar de subrayarlo, que el hecho procesal de la imputación, que tiene por objeto garantizar que «toda persona a quien se impute un acto punible [pueda] ejercitar el derecho de defensa»³⁹, equivale, en la perspectiva de gran parte de los ciudadanos, a una condena, algo a lo que contribuye sin duda el propio término jurídico (*imputado*) que designa la realidad de quien es llamado a declarar por su presunta implicación en la comisión de un delito en una condición que le garantiza algunos de los derechos fundamentales de los que carecería si fuera citado por el juez en condición de simple testigo. Y aunque es probable que un cambio en

37 Los datos pueden consultarse en los respectivos barómetros del CIS. He tomado el resumen del diario *La Voz de Galicia*, de 9 de enero de 2015.

38 Según datos de la agencia de noticias Europa Press, que citaba fuentes del Consejo General del Poder Judicial. Puede verse en <http://www.europapress.es/nacional/noticia-radiografia-corrupcion-espana-cerca-1700-causas-mas-500-imputados-solo-veintena-prision-20140420114453.html>

39 Artículo 118 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

la terminología pudiese contribuir ligeramente a modificar la percepción social del problema, nada podrá hacerse de verdad en esa dirección mientras los escándalos de corrupción no disminuyan de forma sustancial, lo que exige la activa colaboración, no sólo, pero también, de los partidos en la erradicación de prácticas muy relacionadas con su financiación, con la forma en que seleccionan a sus élites, con el modo de reaccionar cuando se produce una acusación de corrupción (cerrando filas en torno al acusado, anteponiendo el patriotismo de partido a cualquier otra consideración) y, en fin, con la ausencia de controles efectivos por parte de las propias organizaciones políticas para vigilar la forma en que sus cargos públicos se comportan en el ejercicio de las funciones que tienen institucionalmente atribuidas.

De hecho, esos mismo vicios son los que explican que ni la generosísima financiación pública que reciben los partidos españoles con representación parlamentaria en las Cortes Generales o en los parlamentos autonómicos, a la que ya me he referido anteriormente, ni la clara conciencia sobre el grave daño electoral que a cada uno de ellos le produce verse envuelto en escándalos de financiación ilegal, haya significado una erradicación de ese tipo de prácticas. En relación con lo primero, hoy puede ya afirmarse sin ningún género de dudas, según algún conocido politólogo italiano puso ya en su día de relieve al referirse a la realidad del país trasalpino en esta esfera, que la financiación pública (electoral, parlamentaria y ordinaria) no es *sustitutiva* sino *aditiva* de las fuentes de financiación irregular de los partidos, a las que estos recurren para hacer frente a unos gastos (sobre todo electorales) en constante crecimiento⁴⁰. De hecho, he insistido con frecuencia en que la lucha contra la financiación ilegal de los partidos, con todos los males asociados que tal financiación lleva asociada, debe llevarse a cabo no sólo desde el lado de los ingresos, controlando de forma estricta la contabilidad de los partidos para poder saber de ese modo cómo entra el dinero en las arcas de cada organización, sino también del lado de los gastos, pues estoy convencido que sólo una seria limitación de tales gastos partidistas —sobre todo de los electorales—, y una eficiente vigilancia del cumplimiento de las limitaciones contenidas en la ley a tal efecto pueden acabar por ir reduciendo la financiación ilegal hasta convertirla en un fenómeno políticamente marginal.

Hoy no lo es, según el Tribunal de Cuentas, órgano competente en el control de las finanzas partidistas, lo puso de relieve a finales del año 2014 con toda claridad en un *Informe*, relativo al año 2012, que no deja lugar a dudas sobre la persistencia del problema. Tal *Informe*⁴¹, según su contenido era resumido por informaciones periodísticas publicadas al respecto, subraya que «todos los grandes partidos, desde Convergencia Democrática de Cataluña y PNV hasta PP y

⁴⁰ Véase el trabajo de G. PASQUINO, «Contro il finanziamento pubblico di questi partiti», incluido en su volumen *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Roma, Laterza, 1982, pp. 45-73.

⁴¹ *Informe n.º 1.042 de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas, ejercicio 2012.*

PSOE pasando por Eusko Alkartasuna y Unió Democràtica de Catalunya han cometido, supuestamente, delitos fiscales y/o falsedad documental en sus cuentas relativas al ejercicio fiscal de 2012», según afirmación del Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas, Olayo González Soler, en un «demoledor informe [...] en el que se desgranar las graves infracciones penales que atribuye a cada una de estas formaciones: condonación ilegal de deudas, cuentas sesgadas en las que no se imputan los gastos e ingresos reales, extraños prestamos a fundaciones desconocidas e, incluso, donaciones ilegales, entre otros ilícitos penales (todo ello sin contar las irregularidades del ámbito administrativo)»⁴².

Los datos aportados por el Tribunal de Cuentas ponen de relieve, en consecuencia, de un modo descarnado, la escasa eficacia del cambio legislativo llevada a cabo 20 años después de aprobarse la norma de 1987 en la materia, cuando las Cortes elaboraron la ley orgánica 8/2007, de 14 de julio, luego nuevamente modificada por la ley orgánica 5/2012, de 22 de octubre, disposiciones ambas que, aunque no alteraron esencialmente el sistema de financiación de los partidos españoles vigente hasta la fecha, sí introdujeron novedades en dos de sus ámbitos, de importancia muy notable. La nueva ley de 2007 trató así, por una parte, de mejorar de un modo sustancial los mecanismos de control de la actividad económica partidista, de forma que las previsiones de la norma en materia de financiación no se quedasen en papel mojado y pudiese lograrse su cumplimiento práctico efectivo; y por la otra, incluyó disposiciones con la finalidad de equilibrar el régimen de la financiación, pasando de un sistema de claro predominio de la financiación pública y de práctica irrelevancia de la financiación privada legal a un sistema de naturaleza mixta que recogiese, por una parte, las aportaciones de la ciudadanía y, de otra, los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantizar la independencia del sistema, pero también su suficiencia. En suma, y siguiendo la declaración de intenciones del legislador, de lo que se trató con la nueva ley de 2007 fue de abordar de forma realista la financiación de los partidos políticos a fin de que tanto el Estado, a través de subvenciones públicas, como los particulares —fueran militantes, adheridos o simpatizantes— contribuyesen a su mantenimiento como instrumento básico de formación de la voluntad popular y de representación pública, posibilitando los máximos niveles de transparencia y publicidad y regulando mecanismos de control que impidiesen la desviación de sus funciones.

Los objetivos perseguidos, por su parte, a través de la reciente modificación de 2012 iban a ser, entre otros, los de reforzar la diferenciación entre los mecanismos de financiación de los partidos políticos y los de las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos; ampliar el número de sujetos que no pueden financiar la actividad

⁴² Cito por amplio y muy documentado reportaje firmado en el diario *El País*, por J. A. HERNÁNDEZ, publicado el 4 de enero de 2015. Para las recomendaciones del Tribunal de Cuentas relativas a la mejor forma de combatir las ilegalidades denunciadas deben verse las páginas 263-264 del *Informe* citado en supra nota 41.

de los partidos por recibir aportaciones directas o indirectas de las Administraciones Públicas; impedir a los partidos recibir donaciones procedentes de fundaciones privadas y asociaciones o entidades que reciban subvenciones de las administraciones públicas y prohibir a las entidades de crédito condonar a los partidos deudas por cantidades superiores a los 100.000 euros al año. Además, y en lo relativo, al régimen sancionador, se otorga de manera indubitada al Tribunal de Cuentas la potestad para acordar la imposición de sanciones por infracciones muy graves constituidas por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley reguladora del propio Tribunal y en la del régimen electoral general, aclarándose el plazo de prescripción de las citadas infracciones y mejorando la regulación del procedimiento sancionador. Por último, y como complemento de todo lo anterior, se refuerza la transparencia en materia de financiación partidista: en primer lugar, obligando a los partidos a hacer pública determinada información de tipo contable, preferentemente a través de su página web; y en segundo lugar, obligando a los partidos a notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas superiores a los 50.000 euros, así como todos los acuerdos a que lleguen con entidades de crédito en relación con las condiciones de su deuda, información ésta que deberá trasladarse al Banco de España. La modificación pretende, en conclusión, según lo expresará el propio legislador, que en nuestro sistema de financiación partidista se combinen los principios de suficiencia y austeridad, unido a un refuerzo de los mecanismos de control al respecto y de la potestad sancionadora del Tribunal de Cuentas, todo ello concebido como el mejor antídoto contra la financiación irregular de los partidos.

Aunque el período transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma de 2012 es aun muy corto como para que sea posible hacer, con la necesaria perspectiva histórica que sólo el paso del tiempo puede dar, un balance cabal de los eventuales efectos benéficos que se esa norma podría tener sobre el sistema de financiación de nuestras organizaciones políticas, es lo cierto, en todo caso, que la experiencia en esa esfera tan extremadamente delicada ha demostrado sobradamente en España —y no sólo en España, desde luego— la capacidad sólo relativa de las normas reguladoras de la financiación para determinar sin fisuras los comportamientos partidistas, comportamientos que suelen estar, en mayor medida que por las limitaciones de muy diversa naturaleza contenidas en la leyes, directa y decisivamente marcados por las urgencia políticas de organizaciones necesitadas de dinero para sobrevivir y, de forma muy especial, para competir con razonables posibilidades de éxito en el costoso mercado electoral. Sea como fuere, la creciente percepción social de que los partidos son un problema para la democracia —compatible, como ya he señalado, con la idea de que sin ellos no cabe concebir su funcionamiento— no deriva únicamente de la sucesión de escándalos relacionados con su financiación y, vinculados o no con ellos, con aquellos en los que están implicados dirigentes partidistas por la comisión de presuntos delitos en su propio beneficio, sino también con un sistema de funcionamiento interno que favorece, según seguidamente trataré de poner de relieve, la disminución progresiva de la calidad de nuestras élites políticas.

2. La inversión del proceso de selección de las élites por los partidos

La difícilmente discutible realidad de que los partidos son instituciones escasamente democráticas se combina con otra que no me parece ni menos obvia ni menos relevante: con la muy reducida capacidad que, en el ámbito comparado, han venido demostrando las previsiones legislativas para determinar, de una manera efectiva, la vida interna de las organizaciones partidistas. Así habría de probarlo, por ejemplo, la ya larga experiencia de la República Federal de Alemania, donde, en desarrollo de lo previsto en el artículo 21.1 de la Ley Fundamental de Bonn (según el cual el ordenamiento interno de los partidos deberá responder a los principios de la democracia) se aprobó en 1967⁴³ una regulación bastante estricta, que no significaría, sin embargo, un cambio esencial en la práctica política concreta: pues, si es verdad, de un lado, que los partidos alemanes adecuan, como no podría ser de otro modo, sus estatutos internos a los mandatos contenidos en la ley, lo es también, de otra, que ello no se traduce en que luego esos mismos partidos cumplan adecuadamente con sus propias previsiones estatutarias.

En lo que se refiere a la selección de sus grupos dirigentes, poco cabe decir sobre la regulación española, salvo que la ley de partidos del año 2002 deja claro en su capítulo II, relativo a su organización, funcionamiento y actividades, que uno y otras han de adecuarse a los principios democráticos de los que habla el artículo 6 de nuestra ley fundamental. Y así, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo; los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto; los estatutos deberán prever procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos; y entre los derechos de los afiliados deberán contarse, en todo caso, el de participar en los órganos de gobierno y representación, el de ejercer el derecho de voto y asistir a la asamblea general de acuerdo con los estatutos, el de ser electores y elegibles para los cargos del mismo y el de ser informados de la composición de los órganos directivos.

Ahora bien, si en lugar de fijarnos en las normas reguladores de la vida de los partidos que guardan directa relación con la selección de sus cargos directivos pasamos a observar la realidad, enseguida podremos comprobar que esta última responde sólo formalmente —y con frecuencia ni eso— a los mandatos del legislador que los partidos mismos han incluido luego en sus propios estatutos. Es decir, la regulación legal es una cosa, pero el funcionamiento de los

⁴³ Se trata de la *Parteiengesetz*, de 24 de julio de 1967, reformada con posterioridad en varias ocasiones. He analizado con cierto detalle la experiencia constitucional alemana, desde la perspectiva de la democracia interna en los partidos, en mi libro *Los partidos políticos*, cit., pp. 111-119.

partidos resulta, sin excepciones, harina de otro costal. Esa dualidad de planos (norma/realidad), que no es desde luego privativa de la vida partidista, conecta con un hecho al que ya me he referido previamente: con que la aparición de la estasiología (la esfera de la sociología dedicada al estudio de los partidos) se produjese históricamente de la mano de los estudios sobre la dinámica interna de las organizaciones partidistas y sobre sus irrefrenables tendencias a la burocratización y a la oligarquización. El clásico libro de Robert Michels, al que hice referencia en su momento, lo prueba así de una modo incontestable, y ello hasta el punto de que muchas de las descripciones del sociólogo germano sobre el funcionamiento de los partidos son tan válidas hoy como lo eran, cuando Michels las escribió, hace un centuria: leerlas ahora resulta sorprendente, pues no hay que hacer grandes esfuerzos para trasladarlas a la realidad que vivimos a diario en las modernas democracias de partidos. Por lo demás, el hecho de que los partidos no funcionen de una forma democrática parece fácil de explicar, pues el constante debate interno, la lucha de intereses, las grescas políticas e ideológicas y, en suma, el combate sin cuartel por el control de la organización que caracterizan a los partidos cuando en aquellos ha penetrado la disparidad de posiciones, casi siempre derivada de la debilidad del liderazgo, restan al partido que vive en esa situación capacidad competitiva y hacen más difícil que, por decirlo con Sartori, pueda la organización política afectada por el mal faccional colocar a sus candidatos en cargos públicos, fin primordial que justifica la existencia de partido. En esta misma revista lo expresé en su día sin tapujos: por drástico que pueda resultar formularlo con esta claridad, lo cierto es que los partidos compiten peor cuando tienen que asumir la pesada carga de un funcionamiento democrático. Las cosas son así y lo demás es música celestial.

Por eso, como ya antes apunté, la democracia interna de un partido resulta ser en la realidad de los hechos directamente proporcional a sus fracasos en las urnas e inversamente proporcional al éxito que tenga a la hora de repartir los cargos que la toma del poder lleva asociada. Tal regla general, que conoce desde mi punto de vista pocas excepciones, tiene una consecuencia verdaderamente paradójica: que la victoria de un partido puede (y, quizás, suele) terminar favoreciendo su derrota a corto o medio plazo en la medida en el que éxito se traduzca, como acontece con frecuencia, en la anulación de la capacidad de la organización política (del intelectual colectivo, por expresarlo con la inteligente fórmula del histórico dirigente comunista Antonio Gramsci) para tener una voz propia frente a quien reparte cargos y, como en el juego, se lleva la mejor parte en términos de la masa de poder que acaba controlando. Un mirada al pasado muy cercano y al presente permite en nuestro país ilustrar lo que acaba de afirmarse: el éxito electoral del presidente José Luis Rodríguez Zapatero determinó que no encontrase apenas oposición interna a muchas de sus disparatadas decisiones, pese a la conciencia clara que se fue afirmando en amplios sectores del PSOE de que aquellas podían llevar al Gobierno y al propio PSOE, como así ocurrió, primero al desastre

político y luego a la debate electoral⁴⁴; mientras, posteriormente, Alfredo Pérez Rubalcaba, ya en la oposición, tuvo que enfrentarse a diario a una contestación interna dura y desabrida que es muy dudoso que se hubiese producido en los términos en que vino a manifestarse si el dirigente socialista hubiese alcanzado la presidencia del Gobierno. Y lo que vale para el PSOE vale también, claro está, para el PP: el presidente José María Aznar pudo hacer internamente su voluntad incluso en asuntos que eran vistos por muchos dirigentes de su partido como errados o incluso peligrosos para su futuro electoral (el envío de tropas a la Guerra de Irak, de forma destacada), mientras que Mariano Rajoy, siendo ya líder de la oposición hubo de lidiar con una tormenta interna en el PP que únicamente fue amainando a medida que empezó a verse claro que Rajoy tenía muchas posibilidades de ganar las elecciones que se celebraron en el año 2011 y, por tanto, de convertirse en el encargado de repartir el inmenso poder que la presidencia lleva siempre aparejado.

En todo caso, los problemas que en la realidad de los hechos plantea la selección de los dirigentes partidistas no se circunscriben sólo, ni de lejos, a los que acabo de apuntar, todos ellos conectados con la escasa democracia interna de las organizaciones partidistas. Y es que, desde mi punto de vista, los partidos españoles (aunque no sólo los españoles, lo subrayaré cuantas veces sea necesario) se enfrentan crecientemente a un vicio de funcionamiento que está demostrando tener la capacidad destructiva de un grave enfermedad: me refiero a la profesionalización política. Descrita de una forma concisa, la situación es, a mi juicio, la siguiente. Los grupos dirigentes que controlan los partidos, cuyo objetivo primordial consiste en mantener ese control durante el mayor período de tiempo que ello sea posible, han establecido un mecanismo de selección negativa (o inversa) de las élites partidistas por virtud del cual esos dirigentes, lejos de cooptar (o apoyar la elección o selección) de los mejor preparados en términos de capacidad política y profesional, optan justa y sorprendentemente por todo lo contrario: por favorecer el nombramiento o la elección, tanto para los puestos internos de partido como para los de representación y altos cargos locales, regionales o estatales, a quienes presentan condiciones, en ocasiones manifiestamente mejorables, y, en otras, sencillamente impresentables, de experiencia o formación. Tal forma de hacer las cosas es tan poco razonable, tan ilógica desde el punto de vista de la funcionalidad que se espera de los elegidos o nombrados y, en una palabra, tan contraria a lo que el más elemental sentido común parece aconsejar —seleccionar a los mejores para desempeñar puestos de responsabilidad— que parece necesario dar una explicación razonable del motivo por el cual las cosas se producen de una forma tan contraria a lo que indica la intuición de todo ser sensato.

Pues bien, creo que un análisis reflexivo de esa en principio extraña situación permite muy pronto descubrir el motivo referido, que está a mi juicio

⁴⁴ Así lo ilustra, con todo lujo de detalles, J. LEGUINA en su interesantísimo libro *Historia de un despropósito. Zapatero, el gran organizador de derrotas*, Madrid, Temas de Hoy, 2014.

directamente conectado con la extremada profesionalización de la política que ha tenido lugar en los modernos sistemas democráticos y, desde luego, en el vigente en España desde 1977 en adelante. Acontece, así, que desde el momento mismo en que los militantes de partidos se hacen con un cargo público de elección popular o nombramiento —cargos esos que, según ya he señalado en su momento, son quienes controlan, en pirámide ascendente, los puestos dirigentes de las organizaciones políticas en el modelo de partido profesional-electoral que, como veremos, describió en su día Panebianco— tales militantes pasan a estar dominados por una preocupación fundamental, común, por lo demás, a la de quienes ejercen cualquier otra profesión: dicho sin rodeos, por el futuro de lo que, sin exageración de ningún tipo, debe denominarse su *carrera*. Tal forma de enfrentarse al futuro no sólo afecta, por lo demás, como podría parecer lógico y normal, a quienes, por vivir exclusivamente de la política y carecer de una profesión o trabajo alternativos, se ven constreñidos e tratar de mantenerse en la vida política el mayor tiempo posible para evitar quedarse en la calle *sin oficio ni beneficio*. No, lejos de ello, también quienes han desarrollado una vida profesional antes de entrar en la política y podrían volver a ella, con menor o mayor esfuerzo, en caso de dejarla (o de que la política *los deje*) suelen quedarse enganchados, en porcentajes que permiten realizar una generalización, por todos los privilegios y ventajas del ejercicio público, es decir, de esa forma de vivir que, no sin cierta frivolidad, suele describirse como la *erótica del poder*.

De este modo, si, como resulta bastante evidente a partir de un análisis detenido del problema, la principal finalidad que los políticos profesionales persiguen desde la perspectiva de sus estrictos intereses individuales es continuar en sus cargos, sean estos del tipo que sean, el mayor tiempo posible, existen sobradísimos motivos para suponer que esos mismos políticos se comportarán con arreglo a un principio que tienda a asegurarles la consecución de su primordial objetivo personal. ¿Qué principio? El de promocionar, de arriba a abajo, a aquellos que por su bajo perfil político y personal están en peor situación para convertirse en sus competidores potenciales y no a los que por tener perfiles más destacados podrían acabar por desplazarlos de sus puestos. Tal tendencia presentará tanta más fuerza cuantas menores sean las ganas o intención de dejar la política y sus privilegios por parte de quienes se dedican a ella, algo que, en buena lógica, dependerá también, aunque no sólo, de las posibilidades reales que tenga el político de que se trate en cada caso de vivir de algo diferente a su dedicación pública. Como resulta fácil de entender, todo ello genera, a la postre, un tan verdadero como perverso círculo vicioso, en el más estricto sentido de ese concepto. Y es que cuantos más sean los dirigentes que vivan de la política sin alternativa profesional posible fuera de ella más tenderán esos mismo dirigentes a practicar la referida selección inversa, lo que generará a su vez políticos dependientes por completo de sus cargos que tenderán a reproducir al infinito tan nociva dinámica interna partidista, que es lo más, ni que

decir tiene, en la medida en que son los políticos de partido quienes están presentes en las instituciones representativas y quienes colonizan, mucho más allá de lo razonable, instituciones donde los partidos no deberían estar jamás. Y es así como el bajo perfil de los seleccionados por espurios intereses personales por parte quienes se encargan de tal labor en los partidos acaba por afectar a los intereses generales que, con mucha más frecuencia de la que sería razonable, se ven servidos por personas que están muy lejos de cumplir las condiciones mínimas exigibles que para hacer frente a tan importante responsabilidad deberían de reunirse. La lista es tan larga y transversal y está tan en la mente de todos que ello me ahorrará el mal trago de dar nombres.

Por eso, aunque es verdad que en esta esfera el comportamiento de los políticos no es muy diferente del de otros profesionales que nada tienen que ver con el ejercicio de la cosa pública, lo es también que el de los políticos resulta sin duda más disfuncional para el funcionamiento conjunto del sistema democrático. La conclusión, claro, no es alentadora: de un lado, tenemos una clase política de *calidad* —si se me permite expresarlo de ese modo— manifiestamente mejorable; de otro, las posibilidades reales de que tal mejora pueda llegar a producirse son escasas, pues ello no depende de la mejor o peor intención de las personas, sino de la estructura de selección de las élites políticas, estructura que funciona con arreglo a unas leyes que tienden a seleccionar a los políticos con criterios opuestos al de sus capacidades.

3. El autismo social de los políticos y la caída de los dioses

La inversión del proceso de selección de las élites políticas del Estado democrático por parte de las organizaciones políticas produce no sólo efectos muy disfuncionales sobre la dinámica del sistema democrático, según acaba de apuntarse, sino también efectos que pueden llegar a ser devastadores sobre los comportamientos de los líderes políticos, comportamientos que se traducen, a su vez, en una degradación de la política representativa con la que llevamos mucho tiempo conviviendo.

Esos efectos fueron hace tiempo objeto de algún acercamiento con pretensiones de extraer conclusiones generales a partir del análisis científico que suministra el utillaje conceptual de la psicología. Es el caso de un libro, *La neurosis del poder*, publicado a comienzos de la década de los noventa por Piero Rocchini, durante varios años psicólogo de la asamblea legislativa italiana, libro centrado en su experiencia profesional con los parlamentarios de la República: tras defender en él la utilidad de la psicología política como instrumento que permitiría «una comprensión más profunda de las dinámicas internas de los partidos y de los personajes que actúan dentro de ellos», llega Rocchini a afirmar rotundamente la capacidad *destruktiva* —valga la expresión— de la vida partidista: «Un dato cierto es que el grupo político ha devorado al individuo y, con sus perversiones mo-

rales, quizá haya sido uno de los elementos que ha llevado a desquiciar la estructura social de nuestra sociedad»⁴⁵.

Habrà de ser, en todo caso, el filósofo y ensayista alemán Hans Magnus Enzensberger quien se ocupara de tan trascendental problema con una claridad incomparable. Y ello en un larguísimo artículo de prensa aparecido hace varios años⁴⁶ que, pese a algunas exageraciones críticas, constituye en mi opinión una de las más vivas, valientes y desmitificadoras reflexiones sobre el oficio del político moderno, sobre sus vicios, y sobre los peligros de la burocratización de la actividad política. El punto de partida de Enzensberger consistirá en presuponer, ante la visión social descalificadora de la actividad que desarrollan los políticos y de los propios políticos como clase protagonista de la dinámica del Estado de partidos, que resulta «improbable, aunque sólo sea por razones estadísticas, que un sector de población X, en este caso la clase política, esté aquejado, en cierto sentido por naturaleza, de defectos de los que está libre el resto de la población». Tampoco los vicios que luego se describirán pueden explicarse, según él, como consecuencia de los medios de reclutamiento propios del oficio: «Aunque reclutamiento y carrera pueden hacer comprensibles ciertas desviaciones de la norma estadística, esos mecanismos de selección no lo explican, sin embargo, todo». No siendo, pues, la naturaleza, digamos *de partida*, de los miembros de la *clase*, ni su forma de reclutamiento las que explican su comportamiento, aquél se justificará por los propios caracteres del *oficio* que los políticos deberán desempeñar. Un oficio, *la política* —y aquí se explaya Enzensberger en una exhaustiva y descarnada descripción de los elementos que la definen, con la que resulta muy difícil estar en desacuerdo a poco que se conozca el mundo que él está procediendo a describir— que «supone el adiós a la vida, el beso de la muerte»: el político profesional y altamente burocratizado, «se entera sólo de aquello que el filtro que está para protegerlo deja pasar», sufre una «pérdida del lenguaje» pues sólo en círculos muy íntimos puede decir realmente lo que piensa (y ello en un oficio consistente, en gran medida, en hablar en público de modo casi permanente) y pierde, igualmente, de un modo que resultan tan nocivo como incomparable al de otras profesiones, la soberanía sobre su propio tiempo. En conjunto, y ésta sería una de las conclusiones a las que llega Enzensberger tras su análisis, todas estas circunstancias se traducen en el «total aislamiento social» de los políticos, en un autismo social que es mayor cuanto más se progresa en la jerarquía del oficio: «Ese aislamiento —subraya el filósofo alemán— es el que fundamenta su típico enajenamiento de la realidad y el que explica porque él es normalmente, y con total independencia de sus capacidades intelectuales, el último que se percata de qué es lo que está pasando en la sociedad». Tal diagnóstico demoledor se completa con

45 Véase P. ROCCHINI, *La neurosis del poder*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 49-51.

46 Se trata del texto «Compasión con los políticos», aparecido en el diario *El País*, de 30 de noviembre de 1992. Enzensberger volvió con posterioridad sobre el tema, en un texto muchos más extenso, titulado «Compadezcamos a los políticos», publicado en *Cuadernos del Sureste*, n.º 11 (2003).

un último elemento, extraordinariamente relevante, dado que el oficio político se caracteriza por la extrema dificultad que los profesionales del mismo tienen para abandonarlo. En efecto, y según ya dejaba apuntado en el epígrafe anterior, «la carrera política —escribe Enzensberger— funciona como una nasa. Tan fácil como resulta entrar en ella, tan escasa es la posibilidad de escaparse de ella. Al que se haya dejado atrapar tiene que parecerle como si sólo tuviera una salida: el camino hacia arriba».

Las conclusiones de nuestro autor serán analíticamente confirmadas, entre otros autores, por el sociólogo Klaus von Beyme cuando, en su investigación sobre la profesionalización de los políticos⁴⁷, confirma plenamente algunos de los rasgos del *tipo ideal* que su compatriota nos aporta: así, por ejemplo, al poner de relieve que el proceso de profesionalización «conduce a un necesario extrañamiento del político con respecto a su profesión de origen», al afirmar que «en la percepción ciudadana, el *político profesional* sigue sin ser juzgado positivamente», o, finalmente, al demostrar cómo la profesionalización corre paralela con el descenso de la experiencia profesional de los miembros profesionalizados de la elite política, en la que «es este tipo de político el que cada vez aparece más frecuentemente».

Pues bien, este tipo ideal del político profesional, cuya existencia Enzensberger intuitivamente nos describe, y Von Beyme científicamente nos confirma, y el eventual mantenimiento y profundización de sus pautas de comportamiento, han dado lugar a la final consolidación, en segmentos muy significativos de la opinión pública, de una ideología, ya referida, contraria a la política como actividad y a los políticos como profesionales de la misma, capaz de sobreponerse a cualquier otros *cleavages* ideológicos (izquierda/derecha, conservadores/progresistas, nacionalistas/no nacionalistas, laicos/confesionales) y capaz, a la postre, de primar el *cleavage* que Inglehart caracterizó en su día como *establishment/antiestablishment*⁴⁸: frente a *los políticos* —todos instalados, todos iguales en sus aspiraciones y modos de actuar, todos socialmente aislados (autistas) y todos obsesionados primordialmente por conservar sus puestos, percibidos por amplias capas de los ciudadanos como privilegios y sinecuras— se situaría *la sociedad*, abandonada a su suerte por una clase política cuyos miembros estarían muchos más pendientes de ir *a lo suyo* que de defender los intereses generales. No es necesario decir lo peligrosa que puede acabar resultando tal visión para la democracia, pues, como con acierto ha subrayado Panebianco, tal división no sólo «contribuye a acelerar la transformación de los partidos, debilitando aún más las subculturas políticas tradicionales», sino también a generar, con la implantación del partido profesional-electoral, un

47 Véase K. VON BEYME, *La clase política en el Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 122-126.

48 Véase R. INGLEHART, «Political action. The impact of Values. Cognitive level and social background», en S. H. BARNES y M. KAASE (eds.), *Political Action. Mass participation in Five Western Democracies*, Londres, Sage Publications, 1979.

vacío de identidades colectivas que «agrava la crisis de legitimidad de los sistemas políticos y exaspera, por tanto, la división *establishment/antiestablishment*», dando lugar, en consecuencia, a un peligrosísimo y, a partir de un cierto punto, casi incontrolable círculo vicioso⁴⁹. El fenómeno de Podemos, que, de acabar consolidándose, podría ser el más relevante de los producidos en la esfera del sistema de partidos español desde la crisis de UCD, tiene que ver, me parece evidente, con esa percepción —de ahí el éxito, al menos aparente, del concepto de *casta* acuñado por Pablo Iglesias Turrión—, percepción que se ha convertido para muchos españoles en una realidad incontrovertible.

No constituye el objeto de estas páginas reflexionar sobre las medidas que, en mi opinión, deberían adoptarse para intentar hacer frente a lo que podría acabar por transformarse, como ya ocurrió en Italia hace dos décadas, en un verdadero vendaval capaz de poner patas arriba el sistema de partidos nacional que, asentado en las elecciones de 1982, ha estado vigente desde entonces en España. A algunas de ellas (las elecciones primarias, la limitación de mandatos y el establecimiento de un régimen de incompatibilidades que evite la acumulación de cargos institucionales y/o de partido) me referí, hace ya años, cuando los signos de la crisis que hoy resultan evidentes comenzaban a enseñar su mala cara⁵⁰. Pero no quisiera terminar esta reflexión sin dejar constancia, en todo caso, del que a mi juicio es el desafío fundamental al que hoy nos enfrentamos: el de recuperar la capacidad del sistema para que vuelva a funcionar de una manera adecuada el auténtico lubricante que lo engrasa y evita que se atasque y se agarrote. Hablo de que eso que algún autor han llamado, con certera pretensión, la suspensión de la incredulidad⁵¹. Y es que, como resumen de todo lo apuntado en la segunda parte de este estudio, cabría concluir afirmando que lo que ocurre en España, como en otros lugares de nuestro continente, es que el mecanismo de esa suspensión de la incredulidad ha dejado obrar sus benéficos efectos sobre la marcha de nuestra democracia. «El consentimiento —sostiene el gran historiador norteamericano Edmund S. Morgan— debe ser sostenido por opiniones». Y añade, acto seguido: «Los pocos que gobiernan se ocupan de alimentar esas opiniones. No es tarea fácil, pues las opiniones que se necesitan para hacer que las mayorías se sometan a las minorías, a menudo se diferencian de los hechos observables. Así pues, el éxito de un gobierno⁵² requiere la aceptación de ficciones, requiere la suspensión voluntaria de la incredulidad, requiere que nosotros creamos que el emperador

49 Véase A. PANEBIANCO, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 505 y ss. Para su conceptualización del partido profesional-electoral, véanse pp. 487 y ss.

50 Véase sobre todo el capítulo 1º («Ley de bronce, partidos de hojalata») de mi libro *Las conexiones políticas. Partidos, Estado, sociedad*, cit., pp. 17-52.

51 La idea de la *suspensión de la incredulidad* procede del poeta y filósofo inglés S. TAYLOR COLERIDGE (1772-1834). Tomo la referencia de F. VALLESPÍN, *La mentira os hará libres. Realidad y ficción en la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, 2012, p. 32.

52 Obviamente, MORGAN utiliza aquí el término *gobierno* como sinónimo de *sistema político* y no de uno de los tres órganos en que se divide el poder en el Estado constitucional.

está vestido, aunque podamos ver que no lo está»⁵³. El papel de las creencias sociales es, en efecto, esencial para la marcha de cualquier régimen político, pues, según hace cuatro décadas puso de relieve Macpherson en una obra que es ya un clásico, «lo que cree la gente acerca de un sistema político no es algo ajeno a éste, sino que forma *parte* de él», de modo que «esas creencias, cualquiera que sea la manera en que se formen, determinan efectivamente los límites y las posibilidades de evolución del sistema; determinan lo que puede aceptar la gente y lo que va a exigir»⁵⁴. De ello se deriva, como es obvio, una consecuencia muy trascendental: que si pretendemos mantener la confianza en el sistema o, dicho de otro modo, si aspiramos a que los ciudadanos suspendan voluntariamente su humana tentación hacia la incredulidad, que tendencialmente aumenta, claro está, en directa proporción a su grado de información y formación, la diferencia entre la realidad y sus representaciones o ficciones no puede ser cualquier distancia: «Para ser viable, para cumplir con su propósito, sea cual fuere ese propósito, una ficción debe tener una cierta semejanza con los hechos. Si se aparta demasiado de los hechos, la suspensión voluntaria de la incredulidad se desmorona»⁵⁵. Eso es, dicho en dos palabras, lo que ha ocurrido en bastantes países democráticos en relación con los partidos que sostenían sus respectivos regímenes políticos: que, en gran medida como consecuencia de los devastadores efectos de la crisis económica que comenzó en 2007-2008, aunque no sólo por eso, desde luego, se ha producido un bache creciente entre las funciones constitucionales que se supone que los partidos deben de cumplir y las que cumplen en realidad. Superar ese bache es, por eso, el reto político más importante del presente, sabiendo, como sabemos, que de no cubrirse el espacio vacío que va de la realidad a la ficción otros vendrán pronto a ocuparlo ofreciendo lo que, harta de mentiras, mucha gente está deseando que le ofrezcan: soluciones rápidas y simultáneas de todos sus problemas, aunque ello les exija olvidar aquello que sabidamente dijo un día el gran periodista norteamericano Henry Mencken: que «para todo problema humano hay una solución clara, plausible... y equivocada».

TITLE: *From de political parties's problem to the political parties as a problem*

ABSTRACT: *Political parties, lynchpin of the democratic architecture, have also been very important in the setting-up of the constitutional system of 1978. They had confronted several problems that have hindered its consolidation. But, over time, the parties have not only invaded public areas that were not designed for*

53 Véase E. S. MORGAN, *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular e Inglaterra y los Estados Unidos*, Argentina, Siglo XXI, 2006, p. 13.

54 Véase C. B. MACPHERSON, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1981, pp. 15-16 (La edición original en inglés es de 1977).

55 E. S. MORGAN, *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular e Inglaterra y los Estados Unidos*, cit., p. 14.

them, but have generated internal habits related to bureaucracy, the selection of elites, illegal funding and a lack of internal democracy. This has caused that quite a lot of the spanish public opinion perceive that political parties, and by extension, politicians and politics, as one of the main spanish problems.

RESUMEN: *Los partidos políticos, pieza clave de la arquitectura democrática, lo han sido también en el proceso de construcción del régimen constitucional de 1978. Para ello han debido enfrentarse a diversos problemas que han dificultado su consolidación. Pero, con el paso del tiempo, los propios partidos no sólo han invadido esferas públicas que no les correspondían sino que han generado hábitos internos relacionados con la burocratización, el proceso de selección de las élites, la financiación ilegal y la ausencia de democracia interna. Todo ello ha dado lugar a que una buena parte de la opinión pública española perciba en la actualidad a los partidos, y, por extensión, a los políticos y a la política, como uno de los principales problemas del país.*

KEY WORDS: *Political parties, Democratic architecture, Selection of elites, Illegal funding, Lack of internal democracy.*

PALABRAS CLAVE: *Partidos políticos, Arquitectura democrática, Selección de las élites, Financiación ilegal, Ausencia de democracia interna.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.12.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015