INDICE

1. CASCAJO, JOSE LUIS: "Partidos Políticos y Constitución: sistema de controles sobre los partidos políticos". Tomado de WP No.60. Institut de Ciencies Polítiques I Socials, Barcelona 1992. SFPP-SEPP-04

2. GARCIA LAGUARDIA, JORGE MARIO: "Régimen Constitucional de los Partidos Políticos". Tomado del libro de Manuel Vicente Magallanes (coordinador): Sistemas Electorales, Acceso al Sistema Político y Sistema de Partidos", Ed.CSE, Caracsa 1987. SFPP-SEPP-05

3. HERNANDEZ, RUBEN: "La democratización interna de los Partidos Políticos", en IIDH-CAPEL: Financiación y Democractización interna de los Partidos Políticos", Ed.IIDH-Capel, San José de Costa Rica, 1991. SF-SEPP-06

4. BRITO GONZALEZ, JOSE: "El Financiamiento estatal de los partidos", tomado de Manuel Vicente Magallanes (coordinador): Visión general de las reformas, financiamiento de los partidos, clientelismo e ideología", Ed. CSE, Caracas 1988. SFPP-SEPP-07

5. DEL CASTILLO, PILAR: "La Financiación de los Partidos Políticos en las democracias europeas", en IIDH-CAPEL: Financiación y Democractización interna de los Partidos Políticos", Ed.IIDH-Capel, San José de Costa Rica, 1991. SFPP-SEPP-08

6. BENDEL, PETRA: "Anexo: Legislación electoral sobre Partidos Políticos" (mimeo). SFPP-SEPP-09

El uso de estos materiales es para uso único y exclusivo de las Mesas de Trabajo sobre Reforma Electoral

José Luis Cascajo

Partidos Políticos y Constitución: Sistema de controles sobre los partidos políticos.

I. LOS PARTIDOS POLITICOS EN UNA "DEMOCRACIA DOMESTICADA Y CONFUSA"

Existe sin duda una apreciable distancia entre la tesis del pluralismo partidista como expresión de la democracia y la que sostiene que "la privatización del Estado por parte de los aparatos de los partidos y por los políticos profesionales con el consiguiente eclipse del ciudadano, constituye la ya operante amenaza contra la democracia en Occidente" (1).

Lo que era y es condición necesaria de cualquier instauración de la democracia se convierte, paradójicamente, en un factor de riesgo de la propia práctica democrática.

El polinomio representado por los términos pluralismo-partidos políticos-democracia revela así una compleja relación interna, que escapa generalmente a los planteamientos lineales sobre el mismo. Por un reflejo subconsciente del pasado, la doctrina al uso emplea unos enfoques que, a modo de reiterado e inocuo ejercicio académico, comienzan ritualmente pidiendo perdón de antemano por su supuesta crítica a los partidos. Quizás también porque olvidan que la fuerza del frágil sistema democrático está en su propia debilidad estructural, es decir en el sometimiento continuo a discusión que requiere su funcionamiento.

Hoy nada impide seguir afirmando que el pluralismo favorece y garantiza la expresión autónoma de los distintos grupos políticos y

sociales, pero también es cierto que en las sociedades complejas el individuo, sujeto y base de la democracia liberal, cede sistemáticamente ante la prepotencia del grupo. Conocida es la tendencia del Estado pluralista de masas de reducir al individuo a su esfera privada, a la vez que se le exige todo tipo de lealtades, que se presentan como asumidas con un mayor o menor grado de voluntariedad. De igual modo se sabe que la función de los partidos se traduce en un cierto escamoteamiento de los distintos intereses de la sociedad pluralista. La literatura más atenta sobre la materia ha insistido con rotundidad, sobre la devaluación que sufren los partidos como lugar de identificación colectiva (2). Se fomenta incluso la apatía política, excepto en épocas electorales, como condición necesaria para el equilibrio y estabilidad del sistema político democrático. En definitiva las distorsiones que experimenta la democracia del Estado de partidos, demuestran que su relación con el pluralismo y los partidos es menos pacífica de lo que a primera vista pudiera parecer.

En términos generales, es decir, sin referencia a ningún ordenamiento jurídico vigente, la cuestión de los controles sobre los partidos remite inexorablemente al tipo de democracia que se pretende: competitiva, participativa, consociacional, militante, etc.

Se hace por ello necesario, antes de describir un sistema constitucional de controles sobre los partidos, fijar -como marco de referencia- el modelo de democracia que da sentido a las distintas respuestas adoptadas en esta dificilísima cuestión.

Para fijar este imprescindible marco teórico en dos palabras, me ha parecido apropiado adjetivar la democracia del Estado de partidos como una democracia "confusa y domesticada". La confusión se origina en la pretensión de abarcar bajo el prestigioso marco de la democracia cualquier versión y significado de la misma (3).

Se entiende la democracia como el "poder en público", es decir, como el conjunto de medios institucionales que constriñen a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del sol y permiten a los gobernados "ver" cómo y dónde las toman (BOBBIO). Se señala como una de las tendencias propias de nuestra época, el énfasis sobre una política más visible (SARTORI). Pero para el ciudadano siguen resultando incomprensibles y opacas las relaciones de poder. Se niegan -con no poca dosis de retórica- los imperativos de la razón de Estado, entendida al modo clásico como el conjunto de medios aptos para fundar, conservar y ampliar un dominio político. Pero al mismo tiempo no funcionan los mecanismos que hagan transparentes y explícitos los comportamientos de los poderes. Se alude por ello con razón, a la creciente impermeabilidad del mundo político y a la disminución de su umbral de visibilidad (FLORES D'ARCAIS).

También contribuye a esta situación de confusión, la pérdida de apoyos valorativos que requiere todo régimen democrático. El exacerbado pragmatismo como forma de gobierno y como forma de vida, termina por debilitar el substrato ético de la democracia. La doctrina más atenta viene advirtiendo sobre la deficiente y precaria administración de los ideales. Y

termina por decir que estamos viviendo por encima y más allá de nuestra inteligencia, por encima del entendimiento de lo que estamos haciendo (4).

Olvidando la advertencia de autores clásicos como TOCQUEVILLE o STUART MILL, se propicia en el seno de las actuales democracias un ambiente de conformidad social extrema y sofocante. El principio mayoritario sirve para legitimar cualquier tipo de decisiones, sin explicación de sus costes y sin respeto a las minorías. El vigor de las instituciones disminuye con rapidez, al ser consideradas en la práctica como dóciles correas de transmisión de los comités ejecutivos de los partidos. Se multiplican hasta cotas nunca alcanzadas los mecanismos de protección de los derechos del ciudadano, y sin embargo crece un estado de intimidación difusa que se traduce en una situación de indefensión real frente a los poderes establecidos. Dentro de este panorama se entiende así, que se pueda hablar de una democracia "domesticada" en sus procedimientos, "lobotomizada" en cuanto a los derechos de la ciudadanía y reprimida en suma (5).

II. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL CONTROL DE LOS PARTIDOS: ENTRE LA UTOPIA Y LA REALIDAD

No es imprescindible compartir la concepción elitista de la democracia, para darse cuenta de que el problema relativo al control de los partidos políticos se asemeja al de la cuadratura del círculo. Y en este sentido la cuestión se torna imposible. Efectivamente si

por control de los partidos se entiende la verificación de su democracia interna, entonces ya no se trata de un problema que se pueda resolver con un dato normativo sino que más bien remite a un proceso destinado a permanecer abierto. Y si la democracia, como se ha dicho, consiste en un ideal inalcanzable y sólo aproximable, la democracia en el seno de los partidos sólo admitiría una aproximación asintótica tan difícil como necesaria. La dificultad se acrecienta en este caso, dada la coincidencia entre los que dictan las normas sobre partidos o los propios estatutos y los que se rigen por ellas. Si las leyes quieren poner coto al dominio de los dirigentes, poco a poco cederán las leyes, pero no los dirigentes, escribía MICHELS a comienzos de siglo. La cuestión de la democracia interna, expresada en estos términos, no ha dejado desde entonces de producir abundantes respuestas de distinto signo. Para algunos autores hay hoy más razones que a principios de siglo para temer que sus predicciones estuvieran bien fundadas (6). Para otros la ley de hierro de la oligarquía no expresa una tendencia inexorable (7). Quizás ambas afirmaciones sean menos incompatibles de lo que pudiera parecer. En todo caso se trata de un debate abierto e inacabable por su propia naturaleza, desde el momento que pueden existir muchos tipos de medida para ponderar las exigencias democráticas de los partidos.

Otra dificultad que surge en este punto, es el tremendo poder adquirido por los aparatos dirigentes de los partidos. Se reconoce generalmente la patente opacidad que rodean a los procesos internos y a las cuestiones capitales de organización y funcionamiento de los partidos políticos. Sería ingenuo pretender que el

ordenamiento jurídico iluminara con nitidez estas zonas obscuras de la política, que aparecen con frecuencia vedadas al principio de legalidad y a los valores del Estado de Derecho. Como escribe K. STERN, "hay que tomar en consideración de manera especial, que la organización interna de un partido político está influida y conformada de manera más o menos fuerte por personalidades políticas, que no se dejan meter por unos estatutos en un lecho de Procusto (8). Incluso hay que admitir, sin falso pudor, que algún tipo de corrupción político-administrativa aparece lamentablemente como un elemento del sistema, en cualquier administración pública. En consecuencia "es un presupuesto importante del funcionamiento del sistema de partidos la existencia y preservación de una área de poder no sólo no democrática, sino tendencialmente ilegal" (9). Es el campo de la ocupación en beneficio propio de las instituciones y poderes del Estado, de las colusiones mafiosas y de las tramas ocultas. Se expresa así una concepción conspiratoria de la política, que bien como mito o realidad produce -desde un elemental sentido común- desmoralización cívica y sentimientos de resignada impotencia (10).

Desde estos supuestos no parece fácil establecer un sistema de control frente a quién controla las candidaturas electorales, la selección de los altos cargos del Estado y los medios de financiación (11), es decir frente a lo que KIRCHHEIMER llamó la "voluntad de omnipotencia" de los aparatos políticos y partidistas del Estado moderno. Aquí ya no caben falsos discursos moralizantes, criticando las disfunciones que la partidocracia produce en todo sistema democrático. Tampoco parece muy útil

repetir los habituales tópicos de que los partidos políticos son refractarios a una cabal regulación jurídica, para proponer a continuación, inconsecuentemente, una ley sobre los mismos como única terapia. Cualquier constitucionalista sabe muy bien que este es un terreno sujeto, más allá de los datos normativos, al imperativo de situaciones reales y de las relaciones entre fuerzas políticas. Lo que procede más bien, antes de embarcarse en apuntar remedios que no son tales, es perfilar bien el diagnóstico. En esta dirección cabe apuntar que la lógica partidocrática conduce a la profesionalización corporativa de la política, sustrayéndola progresivamente a la participación ciudadana, con el correspondiente déficit de legitimación (12). Se puede hablar con rigor de una auténtica carrera política, que se recorre en sentido ascendente no por motivos objetivos o en atención a criterios ideológicos, sino por el patronazgo de algún personaje con poder y fuerza dentro de la organización del partido. Otras consecuencias vinculadas también a esta misma lógica son el debilitamiento de la carga ideológica, la colonización de importantes entes y sociedades públicas por la burocracia del partido y el relieve que adquieren las personas encargadas de resolver los problemas financieros. En suma este panorama puede resumirse, según GUARINO, en que la clase política nacida para servir al Estado, lo va devorando gradualmente (13).

La cuestión sin embargo adquiere toda su complejidad cuando uno no puede menos de admitir, sin ningún tipo de cinismo, la conclusión a la que A. NEGRI llegó hace más de venticinco años, al analizar con inusitada lucidez el tema del control de los partidos:

"la partitocrazia fa vivere il sistema: male, forse, ma vivo" (14). Lo cual no implica aceptar que son inevitables las tendencias degenerativas del sistema, sino simplemente ser consciente de las dificultades que entraña el cambio de tendencia. Aunque es cierto que la democracia supone siempre una tensión dialéctica entre hechos y valores, la democracia del Estado de partidos manifiesta un funcionamiento real que resulta difícil corregir. En él, juegan un papel fundamental los partidos políticos. Por eso se dice que son los factores motrices y rectores, que participan decisivamente en la "preformación de la constitución de la voluntad política del pueblo" (15). Se observa un incremento de las demandas sociales exigibles al sistema político de partidos y se responde con una ocupación tendencialmente ilimitada de la esfera pública e indirectamente de la privada. Si en otros tiempos cabía entender el partido político como inmediata expresión del derecho de asociación política de los ciudadanos, hoy su fisonomía se puede confundir con "empresas dedicadas a la gestión y aprovechamiento de la cosa pública" o con un grupo de individuos que presentan candidatos a cargos públicos (16). Sinceramente no pienso que esta evolución indiscutible pueda tener retorno. Los partidos miran hoy más al Estado que a la sociedad y se terminan convirtiendo, -como escribe P. DE VEGA-, en muros de separación entre los electores y los elegidos (17). El diagnóstico de KIRCHHEIMER denunciando el peligro de entropía de los sistemas políticos por la reducción drástica de la tasa de innovación y del número de sujetos capaz de producirla, sigue siendo certero. Los partidos corren con gusto el riesgo de identificarse funcional e institucionalmente con el Estado.

Se pliegan en un mundo de complacidas autorreferencias a través de las que tienden a mantener y ampliar si pueden, sus propios espacios de poder. Prácticamente cabe decir que todo lo que ocurre extramuros del sistema de partidos, es políticamente irrelevante. La mediatización que se opera sobre los medios de información contribuye también, de forma poderosa, a confirmar esta idea (18). Inciden, con conocimiento de causa, sobre la sociedad considerada como mercado electoral, y algunos partidos -a la vista de los resultados- parecen interpretar correctamente comportamientos y actitudes políticas. No parece probable, por todo ello, que nuevos movimientos sociales o recientes ligas regionales vayan a poner en peligro el modelo imperante del estado de partidos.

Bajo estos supuestos pienso que no es posible encontrar las medidas jurídicas pertinentes para corregir la partidocracia. En primer lugar porque ya el sólo planteamiento de este propósito, resulta metodológicamente desacertado. Este es uno de los campos de análisis, donde la óptica del jurista cobra conciencia más fácilmente de su radical insuficiencia y modestia. No tiene por ello el más mínimo interés conocer el grado de escepticismo que cada autor suele manifestar, a la hora de valorar los distintos controles de constitucionalidad y legalidad que se pueden establecer sobre los partidos. Tampoco parece que sean de mucha utilidad, las habituales invocaciones para que los valores del Estado de Derecho y la fuerza expansiva del principio de legalidad, penetren en lo que parece ser un reducto difícilmente permeable a tan altos ideales. Pensar por otra parte en la figura del juez

constitucional u ordinario, o bien ambos, como la magistratura "natural" para el citado cometido, acaso deba entenderse como una ingeniosa sugerencia académica, pero con escasa y problemática verificación práctica. Quizás por ello, en materia tan contradictoria y ambigua, las medidas de política legislativa invocadas con excesiva facilidad y frecuencia, por los propios partidos, tengan tan escasa relevancia, en cuanto no pasan de ser una decisión sobre sí mismos.

En segundo lugar las reformas que paliarían las deficiencias democráticas del Estado de partidos, y por lo tanto su preocupante deterioro de legitimidad es, como se ha dicho, mucho más que un tema institucional, confiable a los ciudadanos de la ingeniería política (19).

Y ello porque en definitiva las propuestas de reformas institucionales de los partidos, son propuestas de auto-reforma sobre cuya problemática viabilidad no es menester insistir. Parece absurdo que se proponga una regulación jurídica en profundidad, para que luego termine traduciéndose en medidas de autocontrol. El cumplimiento y la mejora de la calidad democrática de los procesos decisorios no tiene todavía un adecuado sistema de fiscalización. Esta deficiencia, por lo que respecta al control de la financiación de los partidos, adquiere su máxima expresión (20).

Otra razón que explica la cautela con que el ordenamiento jurídico suele abordar la intervención en la vida interna de los partidos, se basa en el límite que supone el respeto a la autonomía de los partidos. Aunque, equivocada e interesadamente, se entienda la citada autonomía como ausencia de control, no se puede minusvalorar la importante corriente doctrinal favorable a la reconducción del régimen jurídico interno de los partidos a las normas del derecho privado (21). A veces ocurre que se invoca la autonomía del grupo, como coartada de una férrea disciplina interna o de llamadas a la unidad del partido desde su vértice organizativo (22). Aparece de nuevo el carácter contradictorio que supone reclamar del código civil la autonomía privada y del erario público los recursos financieros.

El sometimiento de los actores principales del proceso político democrático a la disciplina de la Constitución y del Derecho, quizás no deba considerarse una utopía, pero está claro por lo ya dicho, que dista mucho de ser una realidad.

III. ACERCA DEL SISTEMA DE CONTROLES EN EL DERECHO COMPARADO

Los controles sobre los partidos políticos pueden ser, en cualquier sistema constitucional, latentes, es decir permitidos pero no positivamente impuestos por la constitución, o expresos. En ambos casos, sobre todo en el primero de ellos, suelen ser de difícil y problemática realización.

También varían los posibles criterios de control desde la perspectiva del Derecho Comparado. En unos supuestos se tratará de ponderar los FINES del partido según su

adecuación ideológico-programática a lo establecido en la Constitución y en el ordenamiento jurídico. Como es bien sabido, éste es un terreno delicado en la medida que entraña, jurídicamente hablando, dificultades nada fáciles de salvar. Se incorporan al lenguaje normativo expresiones como totalitario o democrático, de muy costosa interpretación. En materia de principios ideológicos, más que obligaciones jurídicas entran en juego otro tipo de normas de carácter convencional apenas justiciables. Se dice incluso que la libertad de los partidos es, en este aspecto, libertad de las minorías y que la libertad de las minorías es ante todo libertad de las minorías no conformistas. Se explica así que desde este punto de vista, resulte no sólo difícil sino inadmisible la posibilidad de articular un control sobre los fines de un partido. En todo caso ésta es una cuestión que, considerada teóricamente y sin referencia a ningún ordenamiento jurídico positivo, no puede encontrar adecuada solución. Como dice K. STERN sobre la experiencia alemana, siempre cabe preguntarse si la aplicación práctica de este tipo de control, en manos del Tribunal Constitucional Federal, "ha conseguido una síntesis teóricamente satisfactoria entre la democracia militante y la idea del Estado de Derecho democrático-parlamentario inspirada en la mutua tolerancia" (23).

En consecuencia quizás sólo sea preciso recordar que, desde una perspectiva puramente descriptiva, han sido fundamentalmente dos los modelos en la materia: el que podríamos denominar de la penalización y el de la anticonstitucionalidad. El primero encuentra un buen exponente en el derecho norteamericano, con

disposiciones tales como la "Internal Security Act" de 1950, y la "Comunist Control Act" de 1954, entre otras. El segundo se remite al artículo 21.2 de la Ley Fundamental de Bonn que no admite a los partidos que pretenden perjudicar o eliminar el ordenamiento constitucional libre y democrático, o amenazan la existencia de la República. La peculiaridad de este último esquema estriba en la atribución de la competencia fiscalizadora al Tribunal Constitucional Federal. En términos generales, carece de sentido pretender elegir entre el llamado "Parteienprivileg" y el sistema que reserva a la jurisdicción ordinaria la competencia sobre esta materia (24). Además no difieren tanto ni en el método ni en los fines perseguidos. Parece que la experiencia alemana sin embargo no resulta fácilmente trasladable a otros ordenamientos (25). En todo caso como escribe TSATSOS "independientemente de las previsiones normativas, en la práctica se observa una cautela general en el ejercicio del poder de prohibición de algunos partidos; y esto quizás es, porque se sostiene con razón que el "Parteienverbot" no es el medio más eficaz para afrontar los conflictos sociales" (26).

Otros criterios ordenadores de los límites y controles que garantizan la constitucionalidad de los partidos, pueden hacer hincapié sobre el OBJETO, en la medida que se examina el programa, estatuto, actividad interna y externa del partido; sobre los DESTINATARIOS según verse sobre los miembros individuales del mismo o bien sea el grupo organizado en cuanto tal objeto del control; sobre el PROCEDIMIENTO Y LOS ORGANOS COMPETENTES donde se pondera el tipo de fiscalización seguida (política, judicial o administrativa) y sobre los EFECTOS

del control, según se opte por la anulación de los actos sometidos a examen, suspensión o disolución del partido, sanciones penales u otro tipo de sanción. También cabe clasificar los controles en preventivos o represivos atendiendo al MOMENTO de su intervención.

Dos son también los modelos que se pueden distinguir en materia de controles sobre la actividad interna de los partidos: el norteamericano y el que podríamos llamar europeo. El primero, según F. LANCHESTER, establece una intervención estatal muy incisiva sobre la actividad interna del partido, mientras que el segundo se situa en una línea decreciente de control, que tiene su punto más alto en la normativa alemana. En líneas generales el llamado modelo europeo es, en opinión del autor últimamente citado, muy cauto en la intervención concreta dentro de la dinámica partidista, en razón a sus necesarios espacios de autonomía. Lo cual no impide apreciar que algunas legislaciones positivas tiendan a garantizar las mínimas condiciones de la democracia en la expresión de distintas opciones por parte de los inscritos en los partidos y del propio electorado (27).

Pero cualesquiera que sean los avances de la disciplina normativa de los partidos para ajustarlos al esquema de los principios y valores constitucionales, no puede olvidarse que también están sujetos a los límites producidos por la propia interacción competitiva entre partidos. Esta limitación se basa en dos datos bien conocidos en la historia del pensamiento político. El primero se apoya en la que CRISAFULLI llama exacta intuición que hace resistir al paso del tiempo, la obra de

MONTESQUIEU, a saber, la de ver cómo la concentración en las mismas manos de las diversas instancias del poder estatal es fuente de peligros para las libertades individuales, porque abre la vía del arbitrio a los gobernantes (28). El segundo parte de que los maquiavelistas son los únicos que nos han dicho la verdad respecto al poder: sólo el poder restringe al poder y ese poder que limita se expresa en la actividad de la oposición (29).

La relación entre partidos actúa, en ocasiones, como factor subrogatorio que tiende a garantizar el ejercicio "neutral" de algunas funciones públicas, como por ejemplo en la organización del llamado "pouvoir informatif". En la práctica se denuncia la escasez de controles previstos, legislativamente, para limitar ese tremendo poder de agregación política que juegan los medios de la radio y televisión. La capacidad de mensaje que representan estos importantes instrumentos de movilización política, en expresión concurrente con la propia del partido o coalición de partidos en el gobierno, es notoria y difícilmente controlable. La avidez de los partidos por colonizar este campo, poniendo en peligro la autonomía funcional de la propia tarea informativa, pone en evidencia que el factor interpartidista es inexcusable en la organización y funcionamiento de este importante servicio público, en un régimen de pluralismo político.

IV. EL REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL

La Ley 54/1978, de 4 de diciembre establece el principio de libre creación de partidos políticos como expresión del ejercicio del derecho fundamental de asociación. El artículo 2º de esta ley regula la obligación que tienen los partidos de inscribirse en el correspondiente Registro del Ministerio del Interior, en los siguientes términos:

> "Los partidos políticos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquel en que los dirigentes o promotores depositen, en el Registro que a estos efectos existirá en el Ministerio del Interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los Estatutos por los que habrá de regirse el partido.
>
> Dentro de los veinte días siguientes al depósito aludido en el apartado precedente, el Ministerio del Interior procederá a inscribir el partido en el Registro, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo siguiente. Si la inscripción se produjese antes de dicho término, el partido adquirirá personalidad jurídica a partir de la fecha de la misma".

El supuesto a que hace referencia el artículo 3º de la citada norma de ley, contempla la intervención del Ministerio Fiscal a instancias del Ministerio del Interior, cuando se desprendan de la documentación presentada indicios racionales de ilicitud penal del partido. La incidencia de este supuesto en el mecanismo registral se regula de este modo:

> "Si del examen de la documentación presentada se dedujesen indicios racionales de ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal en el plazo de quince días, remitiéndole los documentos oportunos.
>
> 2. El Ministerio Fiscal, en el plazo de veinte días, a la vista de la documentación remitida, acordará su devolución al Registro si estimare que no existen indicios de ilicitud penal. En caso contrario, instará de la autoridad judicial competente la declaración de ilegalidad del partido.

> 3. El ejercicio de la acción por el Ministerio Fiscal suspenderá el transcurso del plazo previsto en el apartado 1 del artículo anterior, así como la obligación del Ministerio del Interior de proceder a la inscripción del partido, en tanto no recaiga resolución judicial".

Lo primero que advierte uno de los comentaristas más tempranos de esta regulación, es la falta de coordinación entre los plazos establecidos en los artículos 2º y 3º. Efectivamente resulta notoria la incompatibilidad entre el cómputo de tiempo que suma la intervención del Ministerio del Interior (15 días) y la del Ministerio Fiscal (20 días) con el plazo establecido en el art. 2, par. 1º (21 días). Ante esta defectuosa articulación E. LINDE entiende que el plazo del art. 2, par. 1º es de 35 días, o se conluye que los plazos del art. 3º pars. 1º y 2º necesariamente tienen que sumar 21 días (30).

Pero al margen de este problema de plazos, lo que este autor advierte es un peso excesivo de la regulación precedente, -baste recordar el Registro de Asociaciones Políticas de la Ley 21/1976 de 14 de junio, parcialmente derogada-, y expresa su extrañeza por la competencia atribuida en esta materia al Ministerio del Interior, que entiende desorbitada.

De opinión distinta es J. A. SANTAMARIA para quien la competencia administrativa sobre el particular es estrictamente reglada y se mueve, como la actuación del Ministerio Fiscal, dentro de unos plazos preclusivos, por lo que no hay nada en estas normas que menoscabe el contenido esencial del derecho contemplado (31). Para este autor la inscripción registral como instrumento de un control judicial preventivo del partido ni excede ni vulnera lo dispuesto en la constitución. Esta postura es

a su vez consecuencia del planteamiento dogmático que hace SANTAMARIA sobre el debatido problema de la adquisición de personalidad jurídica de las asociaciones. Si se entiende que esta adquisición es un plus y no un prius respecto de la asociación, es decir que afecta al ejercicio del derecho pero no a su contenido esencial, la constitucionalidad del sistema parece poco discutible (32).

En esta línea argumentativa continua la aportación de FERNANDEZ FARRERES al estudio del art. 22 de la constitución española vigente (33). Insiste en la distinción "entre lo que es libre ejercicio del derecho de asociación -que se concreta en la válida constitución de entes asociativos- y la atribución o reconocimiento de personalidad a esas asociaciones" (34). Se podrá condicionar entonces, por parte del legislador, la adquisición de personalidad jurídica al cumplimiento de los correspondientes requisitos legales, entre los que parece natural contar con la inscripción registral. El planteamiento de esta posición doctrinal surge, en términos generales, del convencimiento de que la instauración de un sistema de control judicial preventivo o previo a la inscripción registral de las asociaciones, ejercitado a instancia de la Administración, no incurre en inconstitucionalidad. Aplicado este razonamiento al tipo asociativo de los partidos políticos, no se pone en duda -aún reconociendo sus defectos técnicos- la constitucionalidad del Registro de partidos que estamos analizando. Las razones en que se apoya FERNANDEZ FARRERES son, en resumen, las siguientes: a) el denominado "control judicial previo" se institucionaliza procedimentalmente como un mecanismo que es previo respecto de la inscripción registral

a los efectos de configurarse como persona jurídica, pero no con relación al ejercicio mismo del derecho de asociación; b) ese "control previo" no se puede concebir como un sistema de autorización previa, sea o no judicial, del ejercicio del derecho de asociación. A la Administración le puede corresponder simplemente una tarea de mera comprobación y en los supuestos indiciarios de ilicitud penal, colaborar en la persecución de las situaciones constitutivas de delito. Así las cosas "parecería completamente ilógico que la Administración que conociera de unos estatutos asociativos presuntamente ilícitos viniera constreñida a declarar que la asociación se ha constituido formalmente con arreglo a derecho -y, por tanto, obligada a inscribir la asociación en el Registro de asociaciones- para, a continuación, instar del juez su disolución por ilicitud penal de sus fines o medios asociativos" (35). Según este autor cabe denegación administrativa de la inscripción registral, sin que ello suponga afectación alguna al ejercicio en sí del derecho de asociación y frente a la utilización del Registro como mecanismo dilatorio, puede recurrirse en amparo ante el Tribunal Constitucional (36).

La Sentencia de 2 de febrero de 1981 del citado Tribunal significa el punto de partida de un entendimiento del Registro, radicalmente ajeno a un mecanismo limitador o controlador del libre ejercicio del derecho fundamental de asociación política. Al Registro le corresponde sólo una función de verificación reglada y la inscripción se hace operativa en un plazo preclusivo, "pues a su expiración el partido adquiere la personalidad jurídica 'ex lege'" (37). Este pronunciamiento provoca un intenso

comentario doctrinal (38), deja, -como no podía ser de otra forma-, muchas cuestiones pendientes de resolver, y no consigue disipar las serias dudas sobre la constitucionalidad de un mecanismo legal que sirve para que los partidos políticos puedan acceder a la personalidad jurídica y a la vez contiene un mecanismo de control previo sobre la licitud penal de los partidos que soliciten la inscripción.

Ha sido I. de OTTO quien con más contundencia expresara las deficiencias técnicas del citado Registro y su falta de ajuste al régimen jurídico de los partidos políticos, establecido en la constitución (39). Para este autor el control que establece la Ley 54/1978 es una mixtura de elementos administrativos y judiciales, cuyo único fin es "impedir que adquieran el "status" jurídico de partidos políticos mediante inscripción registral aquellas que puedan reputarse asociaciones ilícitas con arreglo a la ley penal" (40). Además argumenta sobre la radical limitación de este tipo de control y sobre su inconstitucionalidad. Entiende, frente a la doctrina ya expuesta, que la adquisición de la personalidad jurídica es un elemento integrante -necesario o al menos de suma utilidad- del ejercicio pleno del derecho de asociación (41). No cabe pues más que un examen extrínseco por parte de la autoridad administrativa registral. El Registro de partidos no tiene otro fundamento constitucional que el proporcionado por el art. 22.3 de la constitución, que establece un registro de asociaciones a los solos efectos de publicidad. En la medida que se permite una intervención administrativa, aunque sea previa y provisional, sobre la legalidad de los partidos, se estaría dando a éstos un trato más restrictivo

y limitativo que a las asociaciones, lo que según I. de OTTO, la constitución no permite (42).

Esta opinión ha sido secundada, en términos generales, por la mayoría de los constitucionalistas que se han ocupado con posterioridad de estos problemas (43).

Con claridad expositiva y de juicio, PUENTE EGIDO escribe que la citada Ley 54/1978 ha servido de cobertura a prácticas administrativas en contraste con el régimen de libertad. Resumidos los datos legislativos y jurisprudenciales más pertinentes, este autor no duda en afirmar que la normativa discutida ha concedido al Ministerio del Interior un margen de maniobra y una cierta cobertura legal para acciones contrastantes con el principio constitucional de la libertad garantizada (44).

Finalmente esta exposición secuencial del debate producido, a lo largo de una década, sobre el Registro de partidos políticos, encuentra un último punto de referencia en la Sentencia 85/1986 de 25 de junio del Tribunal Constitucional. En esta ocasión se sigue la línea argumental ya iniciada en el pronunciamiento citado de 1981 y con mucha mayor contundencia se salva el mecanismo registral mediante una típica sentencia interpretativa, donde se admite su constitucionalidad sólo si se entiende que tiene el alcance de un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa. Se especifican incluso las opciones que a la Administración cabe tomar, ante la presentación de los Estatutos de un partido que solicita la inscripción (fundamento jurídico

3º), en un esfuerzo interpretativo del presupuesto registral a la luz del principio constitucional de libre creación de partidos políticos.

A la vista de lo hasta ahora expuesto, es fácil comprobar como una legislación, unánimemente considerada defectuosa, ha provocado un debate en cierta medida inútil, y no poco trabajo a los tribunales de justicia. El orígen de la cuestión está sin duda en la Ley 54/1978, vinculada de algún modo al contenido de la legislación precedente y por ello a las circunstancias políticas del periodo de transición a la democracia. Carece de sentido pues que la doctrina se esfuerce en vano por ajustar una normativa adecuada a un régimen jurídico de pluralismo controlado a otra de libre creación y ejercicio de la actividad de los partidos, sancionada en el artículo 6º de la Constitución. No cabe entonces hablar de ley de desarrollo y mucho menos de que la citada norma de ley constituya una interpretación auténtica de lo dispuesto constitucionalmente sobre partidos políticos. A todos los efectos es, como bien dice PUENTE EGIDO, una ley preconstitucional. Su relación por tanto con la nueva constitución, pasa por el mecanismo de la derogación o por el filtro que representa el control de constitucionalidad encomendado al Tribunal Constitucional. En este caso, no se ha planteado frontalmente la inconstitucionalidad del mecanismo registral previsto legalmente, sino tan sólo la fiscalización de actuaciones concretas de los poderes públicos que traen su causa en la citada normativa. Con una interpretación conforme a la disciplina constitucional en esta materia, a través de sendos recursos de amparo, el Tribunal Constitucional ha conse-

guido reducir el trámite registral a unos términos más acordes con el principio de libre creación de partidos, pieza clave de toda democracia pluralista.

La solución dada a este problema no está, sin embargo, carente de inconvenientes. En principio no parece inadecuado que, en un contexto lleno de exigencias de publicidad externa tanto de actividades públicas como privadas, se instrumente un Registro de partidos políticos, no como límite o control del ejercicio del derecho fundamental de asociación política, sino como mero presupuesto para el ejercicio de las importantes funciones que a los partidos se les encomienda, como por ejemplo las electorales (art. 44.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General). Por algunas de las razones ya expresadas, la normativa vigente sobre la materia no representa, en modo alguno, la adecuada respuesta a esta cuestión (45). El esfuerzo de la jurisprudencia constitucional y ordinaria ha sido notorio, pero no va a poder evitar aplicaciones defectuosas ni los inconvenientes que acarrea siempre para la experiencia viva del Derecho, un defectuoso, como pocos, punto de partida normativo.

Sin entrar en el terreno de las especulaciones de "lege ferenda", a nadie se le escapa tampoco que el breve articulado de la Ley 54/1978 ha quedado francamente rebasado. Se puede decir que lo establecido en los artículos 2º y 3º sobre el Registro, requiere la lectura conforme a constitución que le ha dado el Tribunal Constitucional y no sirve tampoco como control de la actividad electoral de nuevas formas de participación política (baste pensar

en fenómenos como las agrupaciones de electores). El artículo 4º no pasa de ser un tímido ensayo de control de la democracia interna, claramente insuficiente, y el artículo 5º se ha visto afectado por la reforma del Código Penal en materia de asociación ilícita (art. 173). Finalmente el contenido del último precepto de tan denostada ley, encuentra hoy su marco normativo en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.

V. EL CONTROL SOBRE LA DEMOCRACIA INTERNA

La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos, según el derecho español, deberán ser democráticos (art. 6 de la constitución).

La Ley 54/1978 establece, como ya hemos indicado, una regulación al respecto, en los siguientes términos:

> Art. 4. 1. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberán ajustarse a principios democráticos.
> 2. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.
> Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos.

Esta Ley deja también en vigor, disposiciones sobre la materia de la Ley 21/1976 de 14 de junio, reguladora del Derecho de Asociación Política. A partir de estos básicos datos

normativos, el mandato constitucional y legal remite a los Estatutos de los partidos. Sea por razones de coherencia con el sistema político en su conjunto, o por otro tipo de razones, el ordenamiento jurídico da entrada al principio de la democracia interna de los partidos. Este principio pertenece, según solvente doctrina, a la común cultura jurídica europea, al margen de que no siempre y del mismo modo encuentre reconocimiento en el derecho positivo (46).

Éste es, en mi opinión, un tipo de control que ante el evidente déficit democrático de los partidos, se convierte en común aspiración de los ordenamientos democráticos. Pero la traducción de este anhelo en disciplina normativa, susceptible de cobrar vida en los tribunales de justicia, es patentemente escasa. Porque es evidente que no basta con establecer obligaciones de democracia interna, si después el cumplimiento de las mismas se confía a una normativa estatutaria, difícilmente justiciable, que hace de los partidos políticos un "santuario" desde el punto de vista del control judicial (47). Todo ello, en el entendimiento de que sea partidario de avanzar por el progresivo camino de la constituciona-lidad del partido, como medio de aproximación al principio de la democracia interna. Porque es evidente que muchos ordenamientos jurídicos callan a tal respecto, confiándose a la propia práctica interna de los partidos y a los correctivos externos que para el comportamiento de los partidos puedan suponer la opinión pública y sobre todo las respuestas del electorado. En ambos casos, esta es una cuestión que cuenta con escasa verificación positiva y por lo tanto resulta muy propensa a las especulaciones doctrinales.

El carácter especulativo es bien visible, si uno comienza por apuntar lo que de aporía tiene el problema planteado, que es justamente donde otros terminan después de discurrir, con conciencia de inutilidad, acerca del régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos (48). Porque parece que las dificultades lógicas que plantea la relación entre el pluralismo partidista y el principio democrático, no han encontrado una adecuada solución. La frecuente tensión dialéctica entre el interés individual y los intereses de una organización colectiva, también se produce, obviamente, en la dinámica interna de los partidos. La libertad institucional que estos reclaman y su derecho a velar por la correspondiente identidad política, puede chocar con los derechos de las personas que aspiren a inscribirse, o pretendan ejercer sus derechos de afiliados, o se resistan a un procedimiento de suspensión o expulsión sin las debidas garantías, propias de un ordenamiento jurídico democrático (49).

Después de un estudio pormenorizado del modelo alemán en materia de disciplina y control de la democracia interna de los partidos, PINELLI comprueba que la "realidad constitucional" parece rebelarse a las geometrías que pretenden simplificarla. Y añade: "l'immagine della cerchia felice della partecipazione politica che cresce all'ombra del modello del partito di massa e della interpretazione "per valori" dell'art. 21 LF, che si voleva riflessa nella legge per "colmare lo scarto tra diritto e realtà costituzionale", potrebbe solo mostrare come quello scarto sia aumentato col tempo" (50).

Es curioso comprobar cómo un sector de la doctrina se debate, en el análisis de esta aporética cuestión, incurriendo con frecuencia en los habituales lugares comunes. Un partido político no puede ser entendido, sin más, desde los modelos y esquemas estatales, olvidando la imagen clásica del partido, como expresión primaria del derecho de asociación política de los ciudadanos, extraño y ajeno a la lógica burocrática de las instituciones políticas públicas y orientado a controlar los poderes del Estado y no a ser controlado (51). A veces se tiene la impresión de que se invoca el principio de democracia interna, como argumento de retórica política o como mera petición de principio, sin el más mínimo convencimiento en su operatividad y eficacia, en el terreno de los hechos. Otras veces sirve de coartada para justificar conflictos internos, que se producen en busca de una mayor participación y presencia en los órganos centrales de dirección del partido.

Frente a los que piensan que se trata de una exigencia constitucional, entendida como un límite específico al libre ejercicio del derecho de asociación política, sin mayores dificultades de enjuiciamiento (52), todo un sector doctrinal sostiene que al Estado no le está consentido penetrar en la vida interna de los partidos (53). Esta última corriente de opinión ha puesto de relieve las dificultades e inconvenientes de la opción favorable al establecimiento de un sistema de controles (54). Sería en todo caso erróneo plantear esta cuestión en términos de disyuntiva. Quizás el camino más correcto viene dado por una actitud experimental que sin caer en la "ilusión de los

juristas", no renuncia al establecimiento de unas mínimas condiciones que limiten los abusos en los comportamientos de los partidos, sin aspirar a una exhaustiva regulación condenada de antemano a la inobservancia, y por lo tanto al fracaso (55).

Un elaborado y reciente estudio de A. RODRIGUEZ DIAZ, referido ya al caso español, da cumplida cuenta de la importancia del principio de democracia interna como criterio de constitucionalidad de los partidos, pero no se olvida de exponer a continuación los importantes problemas, que entorpecen su aplicación práctica (56). La legislación española vigente ha sido definida como configuración de una disciplina contenida del ordenamiento interno de los partidos y menos exigente que la alemana. Su carencia más notoria concierne a los procedimientos de expulsión, que priva de garantías, por su extrema parquedad, a los afiliados sometidos a tan crítica tesitura (57).

En un espléndido trabajo sobre el Derecho de partidos y la democracia interna en el ordenamiento español, A. S. de VEGA GARCIA describe el estado de la cuestión. La yuxtapuesta normativa vigente se ocupa de los aspectos organizativos mínimos y, con escaso contenido, del estatuto jurídico del afiliado. Se explican así las medidas propuestas por la doctrina para completar la actual regulación (58). La ponderada valoración que hace el autor citado de nuestra legislación vigente, deja ver bien que más que un control del partido por parte de sus afiliados, se da el fenómeno contrario, es decir, una limitación y sujeción de los miembros inscritos a la voluntad de los órganos capitales del partido (59).

VI. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A CONTROLES ESTATALES SOBRE LOS PARTIDOS

Cabe también hacer referencia al posible control sobre la ilicitud penal del partido político en nuestro ordenamiento. Acerca de esta cuestión tanto la doctrina (60) como la jurisprudencia (61) se han pronunciado ya de una forma suficiente, que no es preciso pues reiterar.

En el marco de la constitución, el legislador está habilitado para intervenir y corregir, en su caso, las manifestaciones del pluralismo asociativo que puedan lesionar los bienes y valores jurídicos tutelados por la ley penal. La solución normativa dada a esta cuestión parece acertada, al margen de los problemas -de menor importancia- ocasionados con motivos del ajuste entre lo dispuesto en el artículo 5º de la citada Ley de Partidos de 1978 y la disciplina constitucional (62). Tempranamente el Tribunal Constitucional declaró su falta de competencia para conocer de la presunta inconstitucionalidad de los fines perseguidos por un partido político, precisando que corresponde al juez ordinario pronunciarse sobre las cuestiones de legalidad relativas a los partidos. También el citado Tribunal ha evitado -con buen criterio- adentrarse en los difíciles terrenos de la explicitación ideológica, salvo cuando fuera necesario para la correcta inteligencia de los fundamentos de sus sentencias.

La experiencia de estos años pone además de manifiesto, hasta qué punto resultaba

puramente académico el debate acerca de una pretendida competencia de control de constitucionalidad sobre los partidos políticos a favor del Tribunal Constitucional. El debate sobre cual debería ser el órgano competente en la materia (63), lo zanjó acertadamente la propia constitución. El sector de la doctrina que patrocinaba el control de constitucionalidad en esta materia, se dejaba llevar por experiencias de otras jurisdicciones constitucionales como la alemana que no han escrito, precisamente en este punto, las páginas más brillantes de su dilatada experiencia. Tampoco ha resultado ser particularmente afortunado el capítulo correspondiente a la competencia penal de la Corte Constitucional italiana.

La primera década de la jurisdicción constitucional española no permite sostener, en modo alguno, que la partidocracia haya encontrado en el Tribunal Constitucional un nuevo dique de contención. La sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986 de 29 de julio sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial, a propósito de la designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, pone de relieve la perfecta inutilidad de los pronunciamientos admonitorios y de los buenos consejos, como "límite al posible uso inconstitucional del ejercicio de poderes del Estado por parte de los partidos" (64). Respecto al uso de la vía del recurso de amparo constitucional, como instrumento indirecto de control de constitucionalidad de la actividad y funcionamiento de los partidos, no cabe tampoco extremar su alcance. La versatilidad de las actuaciones partidistas hace difícil su conversión en presupuesto de hecho de posteriores intervenciones administrativas y judiciales, corregi-

bles después por la vía del amparo. Esta conocida dificultad es la que permite expresar una buena dosis de escepticismo, a la hora de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los miembros de un partido en el seno del mismo (65). Lo cual no ha impedido al Alto Tribunal dictar esclarecedoras sentencias sobre el derecho de acceso a cargos y funciones públicas en relación con la pérdida de afiliación de representantes ya elegidos (66). Pero una cosa es sentar formulaciones profesorales sobre la teoría de la representación y otra es apelar al recurso de amparo como espada de DAMOCLES frente a las lesiones que puedan sufrir los derechos fundamentales de los afiliados, con ocasión de su actividad política de partido.

Es dudosa según cierta doctrina y desde luego siempre problemática la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre el partido y sus miembros, individualmente considerados (67). No resulta fácil conjugar en todo momento las exigencias de libertad de acción del grupo con el derecho de participación de los particulares. Pero tampoco es admisible que las actuaciones de los partidos encuentren refugio en la doctrina de los "interna corporis" para convertirse en espacios inmunes a la accción del Derecho, dónde se detiene la vigencia y aplicación de los más elementales derechos fundamentales. Si los medios jurisdiccionales de control resultan inoperantes en su actuación fiscalizadora, habrá que plantear entonces otras propuestas de control, más o menos verosímiles, en el buen entendimiento de que la legitimación del Estado, depende hoy en gran medida de la credibilidad de los partidos.

NOTAS

(1) FLORES D'ARCAIS, P.: "La Democracia tomada en serio" en Claves, nº 2, Mayo 1990, p. 3.

(2) DE CABO, C.: La crisis del Estado Social. Barcelona, PPU, 1986, p. 63, quien además pone en relación este fenómeno con el de la oligarquización de los partidos. También de modo expresivo, vinculándolo a la abstención como manifestación evidente de democracia sustraida, FLORES D'ARCAIS, P.: cit. p. 9 y 10. Sobre este mismo argumento, vid. OFFE, C.: Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, Sistema, 1988, p. 62 y ss. y CERRONI, U.: Regole e valori nella democracia. Roma, Editorial Riuniti, 1989, p. 36.

(3) SARTORI, G.: Teoría de la democracia. Madrid, Alianza Editorial, 1987, vol. I, p. 21 y ss. Allí (p. 25) expresivamente se escribe: "Hasta la década de los cuarenta la gente sabía lo que era la democracia y o bien la deseaba o bien la rechazaba; desde entonces todos decimos que queremos la democracia, pero ya no sabemos (entendemos o estamos de acuerdo en) lo que es. Vivimos, por tanto, inequívocamente en una época de democracia confusa. Podemos aceptar que el término democracia comprenda diversos significados. Pero que pueda significar cualquier cosa es demasiado". Esta idea ha ocupado recurrentemente y en profundidad a SARTORI, desde Democrazia e Definizioni. Bolonia, Il Mulino, 1972, 5ª edición, hasta Elementi di teoria politica. Bolonia, Il Mulino, 1987, p. 29 y ss. Incluso en su libro Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid, Alianza, 1980, insiste (p. 98) en que "dada la variedad de raseros por los que se puede medir la "democracia", es probable que el problema que plantea MICHELS siga siendo objeto de un debate inacabable". Cfr. también FLORES D'ARCAIS, P.: cit. p. 2: "No todas las metamorfosis de la democracia son admisibles en el marco de la democracia...".

(4) SARTORI, G.: Teoría de la democracia, op. cit., p. 305. Para este autor la teoría de la democracia ha oscilado desde un exceso de descriptivismo hacia una defensa exagerada de los valores (p. 24). Cfr. también p. 214 y 215 sobre la definición prescriptiva de la democracia como sistema de gobierno. Y su epílogo sobre el coste del idealismo (p. 297 y ss.). Cfr. también OFFE, C. y PREUSS, U.: "Instituciones democráticas y Recursos morales" en Isegoria. Madrid, C.S.I.C. nº 2, 1990, p. 71.

(5) FLORES D'ARCAIS, P.: cit., p. 3. En esta línea CERRONI, V.: op. cit., p. 210 y 211 escribe: "Se è un grave problema quello della difficile regolamentazione dei partiti, non meno grave diventa il problema della trasmissione di concrete indicazioni dalla società civile al sistema politico". De interés también SALVADORI, M. L.: "La logica della Partitocrazia" en Micromega 2/86, p. 32.

(6) SARTORI, G.: op. cit., p. 195 y BARTOLINI, S.: "Manual de Ciencia Política", vol. col. Madrid, Alianza, 1988, p. 256.

(7) Von BEYME,K.: Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales. Madrid, CIS/Siglo XXI, 1986, p. 313 y ss. Allí (p. 453) se escribe: "No hay una tendencia lineal hacia la constitución de una oligarquía autoritaria...".

(8) STERN, K.: Derecho del Estado de la República Federal Alemana. Madrid, CEC, 1987, p. 763.

(9) ZOLO, D.: "Una legge per i partiti" en Micromega 2/86, p. 35. Allí: "...si può dire che il sistema dei partiti, fonte primaria di legittimazione democratica dello Stato, sussiste grazie al suo essenziale collegamento con un'area di gestione "invisibile" del potere, sottratta di fatto sia al controllo democratico che al controllo giurisdizionale della giustizia amministrativa e della giustizia ordinaria". Dicho de otra forma, en el conocido escrito de BURNHAM, J.: Los Maquiavelistas, Defensores de la Libertad. Buenos Aires, Emecé, 1945, p. 302: "Los hombres honrados nunca han conseguido obtener la patente exclusiva de las palabras del repertorio democrático"

(10) RODOTA, S.: "La Categoria 'governo'" en Laboratorio Politico. Einaudi, 1981, I, 1: "il potere è visibile, solo perché si sa che c'è; ma è inverificabile, non essendo possibilie sapere como e quando si è oggetto della sua attenzione...". Se fomenta así el abandono del sentido de la historia y de la memoria, se favorece la concepción onírica de la historia. Vid. también GENTILE, F.: Intelligenza Politica e Ragion di Stato. 2ª edición, Milán, Giuffré, 1984. Sobre el vértice de los partidos como mecanismo de reparto de poder y recursos y el fenómeno de la disminución de la participación política, vid. CORSO, G.: "Autorità e consenso nelle politiche recessive" en el vol. col. Le istituzioni nella recessione. Bolonia. Il Mulino, 1984, p. 186.

(11) ZOLO, D.: op. cit. p. 36 y ss.. También CERRONI, V.: cit. p. 62 sobre la evolución del aparato de los partidos de masas, como árbitro incontrolable de la propia vida del partido. De interés para la crítica de la financiación estatal de los partidos, vid. GOMES CANOTILHO, J.J.: Direito Costitucional. 4ª edición. Coimbra, Almedina, 1987, p. 376 y ss. Puede consultarse el capítulo de este mismo libro dedicado al tema de la financiación. También STERN, K.: cit. p. 771: "...es difícil esperar que sean resueltos pronto los problemas de una financiación de los partidos transparente para el ciudadano, ajustada a las tareas y neutral".

(12) GUARINO, G.: "Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema" en Quaderni Costituzionali, diciembre 1983, p. 467 y ss.: "Man mano che l'organizzazione si sviluppa, l'attività politica diviene l'oggetto di una vera e propria carriera". "...più cresce la dimensione organizzativa dei partiti, più la caricia ideologica tende ad attenuarsi" ... "più l'organizzazione si dilata, più cresce l'inquinamento della pubblica amministrazione. Al fenomeno, già di per sé dannosissimo, si collega un effetto di ritorno. Acquistano autorità nell'interno delle organizzazione partitiche coloro che sono abili nel risolvere i problemi finanziari: ciò determina deideologizzazione, accentuazione delle politiche di potere, infiltrazioni di elementi che perseguono il solo personale tornaconto".

(13) Op. cit. p. 470.

(14) Cfr. La Forma Stato. Milán, Feltrinelli, 1977. Dentro de este libro se recoge la lúcida y temprana aportación de A. NEGRI al estudio del "Estado de partidos", que data de 1964. El autor insiste en la idea de que la condición de un sistema de partidos reside en la relación equilibrada y estable entre representación y mediación (p. 117); en la importancia que tienen las técnicas de mediación en el constitucionalismo, siempre consciente de la conflictividad social y de la necesidad de recomponerla; en la complementariedad que se da dentro de la naturaleza jurídica de un partido entre el aspecto de asociación y el de órgano, "da un lato avvinto alla società dall'altro inserito nello stato, il partito vive di questo dualismo e dinamicamente si propone di mediarlo" (p. 127).

Llama la atención sobre la ambigüedad como elemento de la vida de los partidos (p. 128) y sobre la dificultad de ejercitar un control ideológico de los partidos, y en consecuencia su evolución hacia formas de fiscalización de la institucionalización interna y externa de los mismos, garantizando a la vez los derechos de asociación de los ciudadanos (pp. 130-131). Allí (p. 131-132) escribe: "Attraverso quest'introduzione alla problematica del controllo siamo così ripiombati nel bel mezzo della discussione politica e delle vicende storiche dei partiti: attraverso le conseguenze che se ne traggono, il modello ideale ha modo di confrontarsi direttamente con la realtà. Ma questo confronto, appunto sollecitato dalla coerente espansione del modello che impone l'esigenza del controllo, mette in luce una profonda antinomia del sistema: antinomia suscitata dell'incontro e dallo scontro del pensiero con la realtà, e subito tanto profonda da impedire la traducibilità delle proposte inerenti al controllo nella realtà, tale anzi o da confinarle sul piano della mera dottrina oppure, se messe in atto, da turbare il sistema nel suo spirito e nel suo funzionamento". Sobre las consecuencias del control como elemento que distorsiona la misma vida del partido, vid. p. 133 y 134, concluyendo que la democracia vive también de los defectos democráticos de los partidos, por lo que todo intento de racionalizar el sistema desde la perspectiva del modelo ideal, choca contra un equilibrio real que, aunque defectuoso, garantiza la permanencia del sistema. No escapa tampoco al autor que: "Lo sviluppo della democrazia, attraverso i vari modelli di mediazione dei conflitti sociali che in essa si propongono, si apre sempre più pienamente verso forme di odocrazia. La pienezza della integrazione democratica si confonde con la pienezza della subordinazione" (p. 147).

(15) STERN, K.: cit. p. 749. También GOMES CANOTILHO, J.J.: cit. p. 373.

(16) SALVADORI, M.L.: cit. p. 31 y LANCHESTER, F.: "Il problema del partito politico: regolare gli sregolati" en Quaderni Costituzionali, nº 3, diciembre 1988, p. 439.

(17) Cfr. su edición de Teoría y Práctica de los partidos políticos. Madrid, Edicusa, 1977, p. 15. STERN, K.: cit. p. 794 insiste en este fenómeno general de la mediatización del pueblo a través de los partidos políticos.

(18) ZOLO, D.: cit. p. 36.

(19) Cfr. ult. op. cit. p. 48. Se hace referencia al Informe de la Comisión BOZZI para las reformas institucionales, concretamente a su reformulación del

artículo 49 de la constitución italiana, en su intento -condicionado desde su orígen por el interés general de los propios partidos- de reordenar el sistema de partidos intensificando la democracia interna de la representación política. Vid. al respecto LOPEZ AGUILAR, J.F.: REDC, nº 21, p. 165 y ss.

(20) Cfr. el capítulo sobre la financiación de los partidos. También LANCHESTER, F.: cit. p. 450 y ss. Es bien expresiva la reciente experiencia del TRIBUNAL DE CUENTAS que considera insuficientes los mecanismos para fiscalizar a los partidos y sugiere a las Cortes la posibilidad de modificar la vigente ley de financiación.

En un trabajo muy bien construido, titulado "I partiti politici in Spagna: Cenni Storici e regime attuale" en Quaderni Costituzionali, agosto 1988, escribe PUENTE EGIDO, J.: "Se l'opinione pubblica spagnola fasse stata politicamente più accorta, non avrebbe lasciato passare quasi innavvertitamente la menzionata legge organica sul finanziamento dei partiti politici. I cospicui finanziamento pubblici delle loro attività ordinarie si pongono in aperta contraddizione con il carattere associativo che hanno i partiti, sorti per iniziative private. Ma nessun partito ha dimostrato scrupoli nell'accettare tale legge, e tantomeno nessuno ha manifestato sospetti sulla sua possibile inconstituzionalità (p. 295).

Efectivamente llama la atención el escaso interés que manifiestan las instancias fiscalizadoras, en asunto tan capital como es el de las fuentes de financiación de la política. Más sorprendente resulta aún el silencio académico e intelectual al respecto. Han tenido que ocurrir conocidísimos episodios recientes para que la opinión pública volviera a ocuparse de un tema, que los partidos daban ya como definitivamente cerrado.

(21) Cfr. por todos RESCIGNO, P.: Persona e Comunità. Bolonia, Il Mulino, 1966, p. 29, 48 y ss. Sobre la doctrina constitucionalista italiana prevalente, vid. ZOLO, D.: cit. p. 43, donde se manifiestan algunas perplejidades que suscita la articulación de un control sobre las actividades internas de los partidos. De utilidad también GARCIA ROCA y LUCAS MURILLO: "Democracia interna y control de los Partidos Políticos" en la REP nº 42, p. 257 y ss.

(22) VEGA GARCIA, A.S. de: "Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español" en Debate Abierto, Revista de Ciencias Sociales nº 1, invierno 1989, donde escribe: "La tendencia a la autonomía provoca, en cierta medida, la propensión del propio partido a quedar subordinado a sus dirigentes. De todos es conocida la versatilidad con que se manifiestan las presiones que se ejercen sobre la voluntad de los afiliados y el constante recurso de los dirigentes al abuso del principio de disciplina del partido. Por ello, la exigencia de estructura y funcionamiento democráticos de los partidos responde al intento de impedir que se consolide un grupo oligárquico que, mediante el uso de los resortes del poder, obtenga una posición de preeminencia o de personificación dentro del partido que impida oir otras voces que no sean las propias" (p. 77). Y más adelante llama la atención sobre otra variable que incide en este aspecto de la democracia interna: el "éxito electoral" que se convierte en un elemento adicional de la organización interna democrática y de las decisiones de los órganos directivos (p. 78), condicionados por factores de eficacia en el planteamiento de sus estrategias políticas (p. 79).

Vid. también BLANCO VALDES, R.L.: Los Partidos Políticos. Madrid, Tecnos, 1990, p. 110-111. De utilidad LENK, K. y NEUMANN, F.: Teoría y sociologías

críticas de los partidos políticos. Barcelona, Anagrama, 1980, p. 43 y 44. Y von BEYME, K.: cit. p. 316-317 y 453-456.

(23) STERN, K.: cit. p. 404. También de utilidad PINELLI, C.: Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti. Padua, Cedam, 1984, p. 112 y ss.

(24) GOMES CANOTILHO, J. J.: cit. p. 374.

(25) PINELLI, C.: cit. p. 15.

(26) TSATSOS, D.Th.: "Il Diritto dei partiti: Verso una comune cultura europea?" en Quaderni Costituzionali, diciembre 1988, p. 485.

(27) LANCHESTER, F.: cit. p. 447.

(28) CRISAFULLI, V.: Stato, popolo, governo. Milán, Giuffré, 1985, p. 269.

(29) BURNHAM, J.: cit. p. 306.

(30) Cfr. en el vol. col. dirigido por MORODO, R.: "Los Partidos Políticos en España". Barcelona, Labor, 1979, p. 144-145.

(31) SANTAMARIA, J. A. en el vol. col. "Comentarios a la Constitución". Madrid, Civitas, 1980, artículo 6, p. 78.

(32) Cfr. ult. op. cit. p. 289 y 290. Del mismo autor: "Una sentencia polémica sobre la via judicial previa", comentario a la STC de 2 de febrero de 1981, en la RAP, nº 95, mayo-agosto 1981, p. 179 y ss.

(33) Cfr. Asociaciones y Constitución. Madrid, Civitas, 1987.

(34) Cfr. ult. op. cit. p. 107.

(35) Ult. op. cit. p. 117.

(36) Ult. op. cit. p. 120 y 123. De interés para el conocimiento de distintas posiciones doctrinales sobre las facultades de la Administración encargada del Registro, vid. p. 126, nota 86.

(37) STC 3/1981, de 2 de febrero de 1981, f. jco. 5.

(38) LUCAS MURILLO, P.: "Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos" en Revista de Política Comparada, 1981, nº 4, p. 165 y ss. Para este autor: "La intervención administrativa puede configurarse como un mecanismo de control preventivo, aunque desprovisto en si mismo de eficacia para suspender el proceso de adquisición de la personalidad jurídica, pues tal resultado solamente se derivará de la solicitud de declaración de ilegalidad que presente al juez el Ministerio fiscal. En otras palabras, no estamos ante una actividad de la Administración dirigida a establecer limitaciones a un derecho subjetivo, sino ante el primero de los mecanismos previstos para comprobar que la pretensión de crear un partido político se ajusta a los

límites intrínsecos a este derecho y que vienen constituidos por el respeto a la Constitución y a la ley".
También COBREROS MENDAZONA, E.: "El derecho a asociarse en partidos políticos y su protección por el Tribunal Constitucional" en la RVAP, nº 1, 1981, p. 217 y ss. Y los trabajos de LINDE, E. y SANTAMARIA, J.A. ya citados; PINELLI, C.: cit. p. 175; JIMENEZ CAMPO: "La intervención estatal del pluralismo" (Notas a una sentencia del Tribunal Constitucional), en la REDC, nº 1, 1981, p. 161 y ss., quien formula una serie de conclusiones sobre el sistema constitucional de control sobre los partidos políticos, utilizadas como punto de referencia recurrente por la doctrina posterior.

(39) Defensa de la Constitución y Partidos Políticos. Madrid, CEC, 1985.

(40) Ult. op. cit. p. 89.

(41) Ult. op. cit. p. 100.

(42) Ult. op. cit. p. 106 y ss. Para este autor "Facultar a la Administración para denegar la inscripción de las asociaciones que considere penalmente ilícitas, por supuesto con el deber de ejercitar simultáneamente la correspondiente acción criminal, significa -además de notables problemas técnicos en algunos casos- poner en sus manos la posibilidad de hacer pesar sobre la asociación las consecuencias provisionales de una ilicitud penal que se presume sin que haya habido aun resolución judicial alguna" (p. 100).

(43) Cfr. los trabajos ya citados de VEGA GARCIA, A.S. de; BLANCO VALDES, R.L.; JIMENEZ CAMPO, J.: "Sobre el régimen jurídico- constitucional de los partidos políticos" en la Revista de Derecho Político de la UNED. Madrid, nº 26, 1988, p. 11 y ss. y la acertada monografía de RODRIGUEZ DIAZ, A.: Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos. Madrid, CEC, 1989, p. 180 y ss.. También GARCIA GUERRERO, J.L.: "Algunas cuestiones sobre la constitucionalidad de los partidos políticos" en REP nº 70, 1990, p. 143 y ss.

(44) PUENTE EGIDO, J.: cit. p. 277, donde pone claramente en evidencia que se trata, a pesar de las adecuaciones jurisprudenciales que representan sólo un remedio parcial, de una disciplina legislativa insatisfactoria.

(45) OTTO, I. de: cit. p. 123 sobre la necesaria reforma del Registro de partidos políticos; ESTEBAN, J. de y LOPEZ GUERRA, L.: Los partidos políticos en la España actual. Barcelona, Planeta, 1982, p. 52; expresiva es la opinión de JIMENEZ CAMPO, J., ult. op. cit. p. 22 donde escribe: "En su día, hace ya siete años, puse por escrito los reparos que me merecía esta regulación, reparos que hoy mantengo en lo sustancial. Comparto también, en sus líneas generales, la crítica llevada a cabo por el profesor de OTTO y sigo opinando, en definitiva, que no es precisamente lo que más se acomoda a la Constitución la subsistencia de este control, no por judicial menos previo".

(46) TSATSOS, D.Th.: cit. p. 487: "La precedente affermazione... non è in contraddizione con la tendenze sicuramente oligarchiche che si manifestano nelle lotte intrapartitiche. Il potere è per sua natura espansivo e tende all'accentramento. Se così non fosse, le misure preventive a tutela della democrazia non avrebbero alcuna giustificazione..."

(47) GARCIA COTARELO, R.: Los Partidos Políticos. Madrid, Sistema, 1985, p. 164. De interés también sus observaciones sobre los órganos de resolución de conflictos internos en los partidos. En p. 164 escribe: "...las decisiones de los tribunales de acuerdo con el derecho positivo tampoco tienen mucha operatividad porque, dado el carácter y forma de funcionamiento de los partidos, estos disponen de innúmeros procedimientos para soslayar decisiones adversas de estos órganos".

(48) JIMENEZ CAMPO, J.: ult. op. cit. p. 11 y 25, y RODRIGUEZ DIAZ, A.: op. cit. p. 274. De gran utilidad para el acertado enfoque de esta cuestión, vid. NEGRI, A.: cit. p. 112 y sobre todo p. 135 nota 55.

(49) STERN, K.: cit. p. 764 y ss., PUENTE EGIDO, J.: cit. p. 286, donde escribe: "Nella viva esperienza politica, è evidente che solo un certo grado de tolleranza, e ancor di più il riconoscimento di gruppi e correnti all'interno dei partiti, possono rappresentare un fattore di fermento nel rinnovamento dei gruppi politici... Confidare che la mera aspressione di opinioni individuali possa un giorno imporsi alle consolidate oligarchie di partito rappresenta una pura teoria".

(50) PINELLI, C.: cit. p. 124.

(51) ZOLO, D.: cit. p. 40.

(52) LUCAS MURILLO, P.: cit. p. 176 y FARRERES, F.: cit. p. 194 nota 42, donde escribe: "...las dificultades que puede plantear el enjuiciamiento de si concurre o no el carácter democrático en la estructura y funcionamiento de un determinado partido político o asociación cualquiera no parece que sean mayores que las dificultades ínsitas en el control jurisdiccional de cualquier otro concepto jurídico indeterminado..."

(53) ZOLO, D.: p. 43, vid supra nota (21) de este mismo trabajo.

(54) Cfr. la tesis de G.U. RESCIGNO en GARCIA ROCA y LUCAS MURILLO: cit. p. 257 y 258. También CERRONI, V.: cit. p. 62 y 202.

(55) PINELLI, C.: cit. p. 123, exponiendo las respectivas tesis de K. HESSE sobre el argumento tratado.

(56) Cfr. op. cit. p. 193 y ss. también SOLOZABAL, J.J.: "Sobre la constitucionalización de los partidos políticos" en REP nº 45. Madrid, 1985, p. 159.

(57) PINELLI, C.: cit. p. 164 y ss.

(58) VEGA GARCIA, A.S. de: cit. p. 81, donde hace referencia a la necesidad de haber previsto la competencia de la Asamblea General para adoptar las decisiones fundamentales; la periodicidad de la elección de los "cargos" y "órganos directores"; la responsabilidad política de los mismos y, en consecuencia, la necesidad tanto de mantener la confianza de la Asamblea, como, de haber previsto mecanismos de revocabilidad; el principio mayoritario como procedimiento de toma de decisiones... la articulación de órganos intermedios entre la base y la dirección, etc...

(59) Cfr. ult. op. cit. p. 81-87, del máximo interés y provecho en el tema que nos ocupa. Y BLANCO VALDES, R.L.: cit. p. 169 y ss.

(60) Cfr. por todos los trabajos citados de JIMENEZ CAMPO, J. y OTTO, I. de, a quienes siguen la mayor parte de los autores.

(61) Cfr. STC 3/1981 de 2 de febrero, STC 85/1986 de 25 de junio sobre la exclusividad de la competencia judicial a los efectos de declarar la disolución de las asociaciones o la suspensión de sus actividades, vid. FARRERES, F.: cit. p. 129 y ss.

(62) Cfr. por todos BLANCO VALDES, R.L.: cit. p. 178 y 179.

(63) Cfr. el magnífico trabajo de LUCAS VERDU, P.: "Los Partidos Políticos en el ordenamiento constitucional español" en Revista de Política Comparada nº 2. Madrid, 1980, p. 69, donde se manifiesta favorable a una competencia de control de constitucionalidad a favor del Tribunal Constitucional. Vid. también RAMIREZ JIMENEZ, M.: "Los partidos políticos en la Constitución Española de 1978" en REP nº 13. Madrid, 1980, p. 45 y ss. y FARRERES, F.: ult. op. cit. p. 133 y 134.

(64) Cfr. STC/1986 de 29 de julio. Son especialmente sugerentes por razón del cargo que ocupó y la autoridad intelectual de quien las escribe, las últimas palabras que cierran el libro de GARCIA PELAYO, M.: El Estado de partidos. Madrid, Alianza, 1986, p. 133.

(65) Es dudoso -escribe K. STERN cit. p. 764- el que tengan vigencia los derechos fundamentales en la relación entre el partido y el miembro. Habría que responder de manera negativa, ya que el partido no es soporte de poder público; pero en todo caso, ciertos principios de derechos fundamentales, que participan del principio democrático, pueden incidir también el la vida del partido. De ello surge un problema de libertad y de participación interna en la vida del partido.

(66) Cfr. las sentencias del Tribunal Constitucional de 4 y 21 de febrero de 1983 respectivamente, utilizadas a la postre como coartada de ese fenómeno que constituye el transfugismo político.

(67) Cfr. supra nota (65).

REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Jorge Mario García Laguardia

JORGE MARIO GARCIA LAGUARDIA. *Profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México. Director Ejecutivo del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.*

I. América Latina ha sido formalmente, desde la independencia, una democracia liberal. Todas las múltiples constituciones promulgadas en la región, en general, han reconocido que su sistema de gobierno es republicano y democrático representativo y resguardan lo que el artículo tercero de la Constitución venezolana denomina un gobierno que "es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo". Además, tanto las Constituciones aprobadas como en general todo el ordenamiento jurídico secundario, han acogido los elementos básicos fundamentales de la democracia liberal: representación popular basada en elecciones libres, separación de poderes que garantiza un control del gobierno por el Congreso, sistema de frenos y contrapesos entre los órganos y jerarquía de normas jurídicas basada en el principio de legalidad. También, como decisión política fundamental, se considera que una de las instituciones esenciales de la democracia liberal es la de los partidos políticos y, en alguna forma, se favorece un sistema pluripartidista.

Los partidos pueden analizarse desde diversas perspectivas, una de las cuales —además de la socio-

lógica y la politológica— es la jurídica. En el régimen constitucional latinoamericano el concepto de partido político se integra con varios elementos: una agrupación de ciudadanos constituida con base a disposiciones legales, con el objeto de actuar en la vida pública, conquistar y ejercer el poder e influenciar a quienes lo ejerzan por los medios establecidos en la ley; tiene el carácter de institución de derecho público o privado.

II. En América Latina se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial con respecto a los partidos políticos: "después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella extremadamente individualista del estado surgido de la Revolución Francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto, propia del Estado moderno de orientación liberal en el curso del siglo XIX, se ha pasado últimamente a la fase de progresiva disciplina iuspublicista culminada luego en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del status de personas jurídicas públicas con relieve constitucional".[1]

En una primera etapa la actitud de los constituyentes y legisladores fue igual a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos a quienes seguían: una rígida oposición al reconocimiento de su existencia, con base en la desconfianza para los grupos intermedios que se interponían entre la organización estatal y el cuerpo de ciudadanos. "Hablo de partido, o más bien de facciones, perniciosas siempre en un estado libre", afirmaba Pedro Molina, director de uno de los primeros periódicos del siglo pasado, *El Editor Constitucional*, el 16 de octubre de 1820. Y se remitía a una cita significativa de Rousseau: "Para lograr el enunciado voto de la voluntad general es menester que no haya sociedad parcial en el estado y que cada ciudadano opine por sí. Tal fue la única y sublime institución del gran Licurgo: porque si hay sociedades parciales es menester multiplicar el número y prevenir la desigualdad".[2]

En una segunda etapa, con motivo de la ampliación del catálogo de derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo pasado, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas, y formalizaba en varios países limitaciones a las organizaciones religiosas al constitucionalizarse un punto programático de las reformas liberales. El artículo 25 de una Constitución centroamericana del último tercio del siglo pasado —en México y Centroamérica la profundidad anticlerical de la reforma liberal es significativa— decía: "Se garantiza el derecho de asociación y de reunirse pacíficamente y sin armas; pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas". Y basados en ese amparo constitucional los viejos partidos históricos —el liberal y el conservador— y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del poder público.

1. BISCARETTI DI RUFFIA. *Derecho Constitucional*, Madrid, 1975, p. 720.

2. J.J. ROUSSEAU. *Contrato Social*, Cap. III.

Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal y constitucional de la actividad de los partidos. Esto se produce por el enriquecimiento de la vida política en diversos sentidos. Persistentemente durante el siglo pasado se amplía el sufragio y en algunos países se llega al sufragio universal. Grupos afines en las asambleas constituyen bloques parlamentarios, que son un híbrido de grupos de presión y directivas partidarias. Clubes políticos fuera de las asambleas actúan cada vez con más permanencia y en algunos países, a finales del siglo, se constituyen los primeros partidos obreros.

El proceso de reconocimiento se produce en dos etapas sucesivas: primero el reconocimiento indirecto y después el directo hasta llegar a la coronación del ciclo.

El estado, en un primer momento de esta etapa, comienza a reconocer la actividad de los partidos en el nivel parlamentario y en el nivel electoral. En los reglamentos de los congresos y en las leyes electorales se les da un tratamiento inicial, pero no todavía en las constituciones. Los reglamentos internos reconocen los bloques partidarios en los congresos, como expresiones de los partidos. Y así se inicia su reconocimiento indirecto. Y en las leyes electorales se señalan líneas de participación en los comicios, como conducta en el proceso, presentación de candidaturas, etc. Y así irrumpen en el orden jurídico. En México, por ejemplo, la ley electoral de 19 de diciembre de 1911 trató específicamente a los partidos políticos y señalaba requisitos para intervenir en los procesos electorales; una nueva ley de 20 de setiembre de 1916 incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se

recogió en la nueva ley de 6 de febrero de 1917, y que continuó en las posteriores hasta la vigente.

Después, mientras su presencia se hace sentir cada vez más, se inicia el proceso de control de su actividad, cada vez más amplia, en orden a la importancia en el proceso político y a la necesidad de vigilar su comportamiento. De una actitud limitada se pasa a un más amplio desarrollo legal de su control.

Biscaretti señala los tres procedimientos de control: externo o negativo; ideológico o programático; y estructural y de funcionamiento interno; tipos de control que también se suceden en el derecho latinoamericano.

El primero, control exterior o negativo, se orienta a que sus actividades se encuadren dentro del orden constituido. Se trataba de defender el sistema democrático liberal y fijar una democracia entre partidos. Como la experiencia de Italia, Alemania y Rusia demostró que, utilizando las libertades otorgadas los partidos extremistas, al triunfar, rompían todo el orden democrático, y por eso, en muchos estados, se dictaron sofisticadas legislaciones contra los extremismos políticos. Al prohibir partidos de orientación comunista o anarquista se estaba haciendo un reconocimiento negativo de su existencia. Y así irrumpen los partidos en el orden ya no legal sino constitucional.

Varias constituciones, después de la primera guerra, se orientan en este sentido. El endurecimiento de la vida política de la región a partir del año 30, en que se inicia un largo período de dictaduras militares en algunos países, con influencias endógenas y exógenas, como hemos dicho, produce

el reconocimiento constitucional de los partidos, aunque en forma negativa, al prohibir la organización y funcionamiento de aquellos que se estimaba atentaban contra el sistema democrático liberal. La constitución nicaragüense de 1939 establecía que caerían bajo la sanción de la ley aquellos que públicamente manifestasen: "opiniones contrarias al orden público, a las instituciones fundamentales del estado, a la forma republicana y democrática de gobierno, al orden social establecido" (art. 128) y prohibió la existencia de partidos de "organización internacional" (art. 50).

Y en esa línea aparece el otro tipo de control, el ideológico, orientado a encuadrar a los partidos dentro de la democracia representativa y constitucional. Un criterio cualitativo de la reglamentación que se dirigía a la ideología y al programa. Y así se pasó paulatinamente de una posición minimalista a una posición maximalista en el tratamiento del régimen partidario, de encubierto sentido autoritario. De la conspiración del silencio, que se había abatido sobre los partidos, se pasaba a una nueva conspiración, esta vez de su manipulación constitucional y legal. Posición maximalista entendida como un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos, que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. En muchos países, conscientemente, se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente, lo que ha provocado la polarización de la vida política y estimulado las actitudes violentas y radicales de diversos signos. En una interpretación abusiva del marco jurídico, en estos modelos, se ha bloqueado persistentemente la participación política de la oposición, no sólo de la extrema izquierda, como podría suponerse, sino de los grupos moderados del centro al centro izquierda. Y en situaciones límites se ha usado para controlar el escrutinio y realizar fraudes, denunciados por la oposición y la opinión pública independiente, y reconocidos, en algunos casos límite, por los propios grupos de gobierno que han perdido legitimidad. El profesor José Luis Aranguren decía que el riesgo que siempre corría la oposición política era que se le considerara inútil. En muchos países de América Latina el riesgo que se ha corrido frente al bloque de poder, ha sido el que se considerara innecesaria la oposición.

Después se pasó a un control estructural y de funcionamiento interno. Así se llegó al ámbito interno de los partidos, en busca de lograr que su estructura y actividad se adecuara a los principios democrático-liberales.

Y al tratar también de proteger a los afiliados, especialmente en la selección de la dirigencia y escogencia de candidatos. Una búsqueda de democracia interna dentro de los partidos. Y finalmente, en algunos regímenes, se ha llegado a un control de incorporación, al reconocer constitucional y legalmente la existencia del partido único, identificando el partido con el estado.

El proceso de constitucionalización se inicia en América Latina con la Constitución uruguaya de 1934, que en sus artículos 85 al 88, que se referían a la composición del Senado, otorgó quince bancas a la lista más votada del partido más votado y quince a la lista que seguía en número de votos, por lo que se le llamó la ley del medio y medio, orientada a fortalecer a los dos partidos mayoritarios. El artículo 148 establecía que el Vicepresidente de la República desempeñaría la Presidencia del Senado, por lo cual el partido en cuyas filas militara el Vicepresidente tendría la mayoría. En busca de un nuevo equilibrio se dictó la ley constitucional del 30 de diciembre de 1936, que decía: "La presidencia del Senado. . . será ejercida alternativamente, en cada período legislativo, por el primer titular de cada una de las dos listas más votadas. . ." Similar distribución se establecía para la designación de los ministros en el artículo 136.

III. Al tratar, dentro del régimen político-jurídico, el sistema partidario, es necesario crear el marco jurídico constitucional sobre los partidos políticos y régimen electoral, que es la pieza clave de la organización político-constitucional, haciendo el reconocimiento de las funciones clásicas de articulación y agregación de demandas sociales, así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. Debe reconocerse un auténtico pluralismo político, no nominal ni semántico, para que las distintas fuerzas políticas se manifiesten libremente.

La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales, étnicas, que muchas veces

genera intereses contrapuestos. Un estado moderado de conflicto —como apunta Seymour Lipset— es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo. Y el pluralismo significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias. La negación de esa realidad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencia, produce un régimen de exclusión que deviene en un régimen autoritario, no importa el signo con el cual se imponga una fórmula de convivencia por una minoría a los demás. Al reconocer la legitimidad del conflicto y establecer reglas de juego claras por las cuales deba discurrir, se establece un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. De otra forma se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad en "amigos" y "enemigos", de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia sobre bases democráticas, polariza la vida política y estimula la violencia que sufrimos en América Latina en forma estacional.

Los partidos políticos, en este contexto, constituyen un elemento necesario de la vida democrática. La actitud contra los partidos y, en general, contra la actividad política, viene, significativamente, de las posiciones extremas. Pero no es posible concebir —fuera de alternativas autoritarias que colocan en manos de minorías armadas de derecha e izquierda la decisión final sobre el proceso

político— otras instituciones que suplan las funciones atribuidas a las organizaciones políticas que antes hemos indicado. Hans Kelsen afirmó que los partidos son la base esencial de la democracia moderna y que sólo por ofuscación o dolo podía sostenerse la posibilidad de una democracia sin partidos. Son los instrumentos a través de los cuales se realizan los valores del pluralismo democrático.[3]

Naturalmente que un sano sistema de partidos exige varios requisitos:

1. *Ideología y autenticidad.* Es necesario que los partidos sean agrupaciones realmente ideológicas, que expresen un conjunto de ideas claras sobre un orden social deseable, que influyan en la opinión pública y organicen parte de la ciudadanía a nivel nacional tras de sus postulados, que tengan, además, una base social verdadera. Es inconveniente la existencia de agrupaciones oficialistas originadas y financiadas desde el poder, o simplemente representativas de oportunismos irresponsables de presuntos líderes o camarillas diletantes, sin una verdadera orientación ideológica y sin base sociológica, que más que colaborar en un proceso de institucionalización introducen elementos de dispersión y confusión en el régimen político.

2. *Partiditis y partitocracia.* Es necesario inducir un auténtico régimen de partidos, que represente corrientes claras a nivel nacional y que cuidadosamente impida dos de los vicios del sistema de partidos: la *partiditis*, número elevado de agrupaciones sin significación; y la *partitocracia*, monopolio de las decisiones por las cúpulas de dirección partidaria.

3. Ver N. MATTEUCCI, voz "Pluralismo" en Dizionario di politica, dirigido por N. Bobbio y N. Matteucci, Torino, 1976.

IV. Deriva de todo lo expuesto la necesidad de incorporar a nivel constitucional el tratamiento del régimen de partidos, a efecto de garantizar el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente en organizaciones políticas, la aceptación del principio del pluralismo como base de la organización de la sociedad política y la garantía de la coexistencia de partidos que representen las diversas corrientes dentro de la sociedad.

En los últimos años la tendencia a esta constitucionalización del régimen de partidos se acentúa. En Europa la constitución italiana afirma que los partidos concurren "a determinar democráticamente la política nacional"; la alemana que lo hacen "a la formación de la voluntad política del pueblo"; la portuguesa "a la organización y expresión de la voluntad popular"; la española a "la formación y manifestación de la voluntad popular"; y hasta la francesa, inspirada por la posición autoritaria y de aversión a los partidos del general De Gaulle, reconocía su función de concurrir "a la formación del sufragio". Una de las últimas constituciones latinoamericanas, la del Perú de 1979, indica que "los partidos expresan el pluralismo democrático" y que concurren a la "formación y manifestación de la voluntad popular". Y el único límite que se pone en todas ellas, a la creación y a su existencia, es el respeto a la Constitución y a la ley. De tal manera que todos los partidos están en posibilidad de llegar a ejercer el gobierno si obtienen un apoyo mayoritario, respetan la existencia de los demás partidos minoritarios y se mantienen dentro del

"techo ideológico" establecido en la norma fundamental. Y colaboran en la función de representar a los ciudadanos en los órganos políticos y contribuir a la formación de la voluntad democrática, tanto en el gobierno como en la oposición.

V. Un buen estatuto constitucional de los partidos políticos, según nuestra modesta opinión, debería contener:

1. El derecho expreso de asociación de los ciudadanos en partidos políticos, para ejercer libremente sus derechos dentro del sistema democrático, prohibiendo cualquier tipo de discriminación por su militancia en ellos.

2. El reconocimiento de su carácter de personas de derecho público.

3. Evitar cualquier tipo de prohibiciones para su creación y existencia, como no sea la general de respetar las normas constitucionales.

4. La autorización de presentar candidatos para las elecciones de los miembros de los órganos políticos, sin dejar de considerar la posibilidad de autorización de candidaturas independientes.

5. Libertad para formular sus declaraciones de principios, programas y estatutos. Expresamente en la declaración de principios debería establecerse la adhesión a las declaraciones sobre derechos humanos formulados por las Naciones Unidas y en otros documentos internacionales, y el propósito de promoverlos internamente.

6. Libertad de organización democrática interna, con renovación periódica de la dirigencia.

7. Deberá considerarse la conveniencia del financiamiento estatal sobre el principio de la proporcionalidad a su fuerza electoral. En este caso establecer publicidad y control de su gestión financiera.

8. Mantenimiento de su personalidad jurídica con base a la proporción de sufragios o representación obtenidos.

9. Libertad para difundir sus doctrinas y realizar propaganda política. Libre e igual acceso a los medios de comunicación en forma permanente y, en forma especial, en los períodos electorales.

LA DEMOCRATIZACIÓN INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Rubén Hernández

I.- Introducción

La regulación constitucional de los partidos políticos es un fenómeno relativamente reciente[1] por lo que gran parte de sus principios fundamentales no ha sido todavía desarrollada por las diferentes legislaciones. Uno de ellos, tal vez el más importante en la etapa actual de la evolución de los partidos políticos, es el relativo a su democratización interna, el cual ha sido poco desarrollado en nivel legislativo y carente de estudio doctrinario sistemático.

En el presente trabajo trataré de delimitar el concepto jurídico-político de democratización interna y esbozar sus principales contenidos.

II.- Concepto de democratización interna de los partidos políticos.

Entendemos por democratización interna de los partidos políticos todo aquel conjunto de disposiciones normativas y medidas políticas tendentes a garantizar que a) la escogencia de

los dirigentes internos, b) la designación de los candidatos a puestos de elección popular y c) la determinación de su plataforma política sean el resultado de la voluntad, libremente expresada, de la mayoría de los miembros del partido y no la imposición de cúpulas económicas o políticas dentro de él y d) garantizar, asimismo, el respeto de los derechos de los miembros del partido mediante la existencia de un control heterónomo de legalidad sobre la actividad interna de los partidos.

Para comprender cabalmente el planteamiento anterior hay que tomar en cuenta que los partidos políticos son estructuras complejas, junto a las cuales como totalidad intervienen tres factores sociales diferentes: a) los miembros del partido; b) los órganos del partido; y c) el pueblo. Por tal razón es necesario analizar previamente las relaciones con sus miembros, con sus órganos internos y con el pueblo.

1) *Los partidos y sus miembros:* Los partidos políticos son factores de integración. Por ello una de sus funciones primarias es la de formar concepciones políticas unitarias, a partir de las diferentes opiniones que cada uno de sus adherentes tiene sobre lo que debe ser la conducción del Estado y, en segundo lugar, intentar llevarlas a la práctica. Por tanto su estructura interna debe ser integradora y no desintegradora: debe hacer prevalecer la totalidad frente a la parte.

De lo anterior se deduce que no puede existir una libertad irrestricta para participar en un partido ni para permanecer en él. La capacidad de funcionamiento de los partidos —y muchas veces, inclusive, su existencia-depende de que puedan mantener alejadas o puedan separar de su seno a aquellas personas o grupos de miembros que perturban la ejecución de su línea política unitaria. Desde luego que esto no significa que la incorporación a un partido político pueda ser rechazada arbitrariamente, lo mismo que la determinación de su expulsión. Ambas situaciones, a fin de compaginarlas con una auténtica libertad de asociación, base esencial de los partidos políticos, solo deben producirse cuando el solicitante o el militante, en su caso, supongan un peligro para la existencia o funcionamiento del partido, ya sea porque no reconozca sus estatutos o sus principios políticos o bien porque determinados hechos hagan suponer que no los cumplirá, o porque su actuación haya violado los principios fundamentales del partido.

2) *Los partidos y sus órganos:* Las decisiones en los partidos se toman por mayoría. Este principio se aplica lógicamente a la integración de sus órganos y a la formación de su voluntad. Por tanto, los partidos deben organizarse en tal forma que sus órganos ejecuten su voluntad y no el partido la voluntad de sus órganos, como ocurre con harta frecuencia. Debe quedar claro que la primacía en la unidad del partido sobre la individualidad de sus miembros no significa el dominio de un equipo director, sino la supremacía de la mayoría de sus bases. La voluntad sobre quién debe dirigir el partido y sobre lo que es vinculante para él debe formarse de abajo hacia arriba. Los partidos políticos deben ser un lugar de negociación entre las diferentes fuerzas sociales que lo integran, es decir, sus resoluciones deben ser el resultado de un compromiso entre las distintas fuerzas que interactúan en su seno.

3) *Los partidos y el pueblo:* Aunque en principio los partidos tienden a realizar sus concepciones ideológicas y programáticas a través del poder estatal, es claro también que no son sólo asociaciones de intereses ni que representan únicamente los intereses personales de sus miembros, sino que deben estar orientados hacia la comunidad e intentar realizar el bien común desde su perspectiva particular. En última instancia los gobernantes representan al pueblo y, por tanto, deben pretender la realización de los intereses de toda la comunidad, aunque deban su mandato parlamentario a un partido político.

Las relaciones entre los representantes políticos y sus partidos están reguladas por normas internas, lo que hace necesario establecer mecanismos idóneos para garantizar el verdadero

ejercicio de su democracia interna, en sus diversas formas de manifestación histórica.

III.- El contenido de la democratización interna

La democratización interna de los partidos políticos está históricamente ligada a cinco aspectos: 1) escogencia de los dirigentes internos: 2) modalidades de elección de los candidatos a puestos electivos; 3) determinación de la plataforma política; 4) financiación y 5) control de legalidad heterónoma sobre la actividad interna de los partidos.

1) *Escogencia de los dirigentes internos:* en esta materia normalmente ha prevalecido, en la praxis política, el criterio de que los dirigentes internos deben nombrarse de manera oligárquica, o bien mediante procedimientos en los que participan sólo determinados sectores del partido. Otra forma que también ha permitido a las cúpulas mantener el control interno de los partidos es el establecimiento de requisitos muy estrictos para acceder a tales cargos. Con ello se han enseñoreado pequeñas argollas dentro de los partidos.

No obstante, en algunos países existen reacciones concretas contra la concentración del poder interno de los partidos en unas pocas manos. Para ello se han ideado mecanismos de nombramiento abiertos y democráticos. Por ejemplo, la escogencia de los Secretarios Generales y otros funcionarios internos se realiza mediante elecciones populares en las que votan todos los miembros del partido que previamente le hayan dado su adhesión. En Costa Rica, por ejemplo, el Partido Liberación Nacional tuvo la reciente experiencia de escoger, por medio del sufragio abierto, a la dirigencia superior de su movimiento femenino.

Asimismo se tienden a flexibilizar los requisitos exigidos para acceder a puestos de dirección dentro del partido, tales como haber ejercido previamente el cargo de Congresista, Senador, Ministro, etc, o haber sido miembro del partido por numerosos años, porque son mecanismos que impiden el acceso de

las nuevas generaciones a los cargos directivos dentro de los partidos.

Con estas medidas jurídico-políticas se prohíja una apertura más democrática de los partidos y se permite que cualquiera de sus adherentes o simpatizantes, que se sienta con capacidad para ello, someta su nombre al electorado de su partido. En esta forma se pueden quebrar las monolíticas cúpulas de poder que, la mayoría de las veces, se enquistan en los partidos no por capacidad sino más bien por compadrazgos o por militancia vegetativa.

2) *Designación de los candidatos a puestos de elección popular:* es evidente que ya la escogencia a dedo de los candidatos a puestos de elección popular ha pasado a ser una reminiscencia histórica en todos los países con algún grado de madurez electoral.

A fin de permitir que la escogencia de los candidatos a puestos de elección popular se haga con la mayor participación posible de miembros del partido, se han ideado dos sistemas: a) las llamadas Convenciones o Asambleas y b) las Elecciones Primarias.

a) Las Convenciones o Asambleas. Bajo este sistema los candidatos son elegidos por un pequeño grupo de miembros delegados que supuestamente representa a los distintos sectores sociales, económicos y políticos que conforman el partido. La forma de elegir esos representantes varía, pues a veces se hace mediante votaciones cerradas entre los distintos grupos de interés que representa el partido (cooperativas, sindicatos, asociaciones profesionales, sector comercial, sector industrial, etc): otras mediante la realización de votaciones populares desde el nivel de distrito, en las que se nombran representantes que a su vez votan por otros representantes en circunscripciones territoriales más grandes y así, sucesivamente, hasta conformar una asamblea (Convención) en el nivel nacional.

Como el sistema de votación es indirecto, con gran frecuencia los candidatos electos no resultan ser los que apoyan las bases

del partido, sino los que han logrado influenciar a los miembros de la Convención, ya sea por pactos o dádivas, o bien los que son producto de la imposición de la dirigencia del partido.

b) *Las Elecciones Primarias:* esta modalidad de elección se ha desarrollado con gran suceso en los Estados Unidos de Norteamérica, donde encontramos dos versiones: las primarias abiertas y las primarias cerradas. En el primer sistema el votante puede escoger la papeleta de cualquier partido y no está obligado a declarar a cuál partido pertenece. En las primarias cerradas el elector debe declarar a cuál partido pertenece. En las primarias cerradas el elector debe declarar a cuál partido pertenece y solicitar la papeleta del propio partido. Si su pertenencia al partido es puesta en duda, entonces debe jurar que en la elección anterior dio el voto a ese partido.

Ambos sistemas presentan serios defectos en la práctica, pues el primero permite a los partidos contrarios interferir en la designación para favorecer a los candidatos más débiles, en tanto que el segundo viola el principio del voto secreto.

Otro grave problema de las primarias es la relación que existe entre ellas y las sucesivas votaciones. La mayor parte de las legislaciones establece que el aspirante que obtenga la mayoría relativa de votos en la Primaria, será declarado candidato del partido. Con este sistema puede ocurrir que un representante de la minoría resultare electo candidato con sólo obtener una mayoría relativa entre varios candidatos. Para eliminar este inconveniente se han sugerido tres sistemas:

i) La convención post-primaria, mediante la cual la designación se hace por medio de la Convención (Asamblea de Delegados), cuando ningún candidato obtenga un determinado porcentaje de votación.

ii) El sistema de voto preferencial, que consiste en que en la votación cada elector debe expresar un voto preferencial por un segundo candidato y de tal voto se hará uso si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta.

iii) Las segundas primarias (run off), que funcionan cuando ninguno de los candidatos obtiene una mayoría suficiente y se recurre a una segunda votación, limitada sólo a los dos candidatos que obtuvieron más votos en la primera vuelta.

Los tres sistemas presentan graves inconvenientes. El primero porque desemboca en el sistema de convención; el segundo porque la experiencia ha demostrado que la mayoría de los electores omite expresar su preferencia en la primera vuelta; y el tercero porque implica cuantiosos gastos y obliga a los electores a ir a las urnas de votación tres veces.

iv) En Uruguay, primero, y posteriormente en Honduras, ha surgido una cuarta posibilidad, que consiste en que las Primarias se celebren simultáneamente con las elecciones generales. En esta forma los partidos presentan diversas precandidaturas dentro de casilla, resultando vencedor lógicamente el partido que obtenga la mayoría exigida por la legislación electoral y elegido como Presidente el precandidato del partido vencedor que obtenga el mayor número de votos dentro del lema victorioso.

Una reciente reforma electoral en Honduras introdujo un sistema totalmente novedoso en la escogencia de los candidatos a puestos de elección popular.

Los candidatos a los cargos de Presidente, Designados a la Presidencia (Vicepresidentes), diputados y concejales municipales son elegidos en una Primaria abierta en la que participan todos los miembros del partido. El candidato a la Presidencia y los candidatos a Designados serán los de aquella tendencia que obtenga más votos en la Primaria. Los candidatos a diputados y concejales se eligen de manera proporcional al número de votos que obtengan las tendencias participantes. De esa forma un partido escoge, mediante el voto directo, todos sus candidatos a cargos de elección popular en una sola votación. Este sistema tiende a evitar las negociaciones posteriores entre la tendencia ganadora y las perdedoras, a fin de obtener algunos candidatos

para los cargos de congresistas y concejales municipales. Además, las papeletas diputadiles y municipales reflejan más fielmente la conformación de fuerzas dentro del partido.

No obstante si en realidad se desea que las Primarias sirvan como un medio auténticamente democrático de elegir a los representantes a los cargos de elección popular, especialmente a los candidatos a la Presidencia, es necesario rodearlas de una serie de garantías efectivas, a fin de que todas las tendencias tengan igualdad de oportunidades para alcanzar la postulación.

Entre tales medidas deberían estatuirse las siguientes: a) prohibición para que los Secretarios Generales y todos aquellos que ocupen cargos directivos dentro del Partido, durante los tres años anteriores a la celebración de una Primaria, puedan postular sus nombres como precandidatos a la Presidencia de la República. Con ello se evita que un precandidato pueda utilizar la maquinaria del partido en su beneficio personal; b) la propaganda debe limitarse no sólo en tiempo sino también en cantidad, de manera que los precandidatos tengan igual acceso a los medios de comunicación; c) el transporte, el día de las elecciones, deberá estar en manos del partido y no de las tendencias, a fin de que no haya desigualdades por razones económicas. Además, es ilógico que miembros de un mismo partido tengan que poner a funcionar flotillas de vehículos independientes; y d) utilizar parte de la financiación estatal que reciban los partidos políticos para financiar los gastos de organización, censo y recolección del voto de las distintas tendencias.

Sólo si tales mecanismos se implantan será posible hablar de que las Primarias se realizan en igualdad de condiciones, de manera que salga elegido el más apto y no el que tenga más recursos económicos, como sucede con harta frecuencia.

La experiencia ha demostrado que el sistema de Primarias presenta algunos inconvenientes: a) complica las operaciones electorales, imponiendo un notable aumento en los gastos; b) favorece el abstencionismo en las votaciones, polarizando el

interés de los electores sobre las competiciones personales; c) aumenta los gastos de propaganda de cada candidato, favoreciendo, en consecuencia, a los que cuentan con mayor apoyo económico; d) finalmente fomenta las luchas internas en el seno de los partidos.

Por todas estas razones las Primarias no han podido realizar su objetivo principal: sustraer la designación de los candidatos de la influencia de las hegemonías oligárquicas del partido. No obstante, es el sistema más democrático que se conoce para la elección de los candidatos a puestos de elección popular.

3) *Determinación de la plataforma política.* El problema más grave es aquel relativo a la influencia que tienen las Primarias sobre la línea ideológico-programática del partido. En realidad todo sistema de designación no sólo debe responder al fin de favorecer a los aspirantes más idóneos en el seno del partido, sino que además debe satisfacer la exigencia de que sea garantizada la adhesión de los candidatos designados a la corriente ideológico-programática del partido. Por tal motivo los estatutos de algunos partidos europeos establecen la exigencia de que ninguna persona puede ser elegida como candidato si no ha sido militante activo del partido por un determinado número de años antes de su postulación.[2]

En cambio con el sistema de las primarias directas no sólo basta la simple inscripción al partido para presentarse como precandidato, sino que la determinación del programa electoral es realizada por órganos del partido al que con frecuencia no pertenecen los futuros candidatos.

Para resolver tales problemas en los Estados Unidos se han adoptado diversas soluciones:

a) *Celebración de Convenciones para la elaboración de programas (platform).* Sólo en algunos pocos Estados las Convenciones preceden a las Primarias, porque hay escasas posibilidades de que el programa será aceptado por los candidatos designados. Normalmente la Convención encargada de pre-

parar el programa se realiza después de las Primarias, pero en tales Convenciones los delegados terminan generalmente por aceptar el programa del candidato vencedor, aunque sea exponente de una corriente minoritaria, ya que éste difícilmente aceptará un programa diferente del suyo, aunque provenga de la mayoría de los delegados.

b) *Determinación del programa por parte de un Comité Privado (Party Council.)* Este Comité está formado, no sólo por los candidatos designados, sino además por algunos senadores y congresistas electos en las anteriores elecciones. Es un sistema preferible al precedente, porque atribuye en definitiva la elaboración del programa a quienes deberán eventualmente ejecutarlo. No se elimina todavía el inconveniente de que los candidatos designados, pertenecientes a una corriente de minoría, puedan imponer un programa que no sea de la aceptación de la mayoría.

Es evidente, entonces, que el programa de Gobierno debe ser congruente con la ideología que sustenta el partido, pues de lo contrario los gobernantes pierden credibilidad. Por ello la forma más democrática de establecer la plataforma política de un partido sería una Convención en la que estuvieran representados los diferentes grupos de intereses que conforman el espectro electoral del partido. No obstante, esta solución tiene el inconveniente de que casi nunca los representantes de esas Convenciones son posteriormente los encargados, en los órganos deliberativos y ejecutivos del Gobierno, de ejecutar el programa de gobierno.

4) *La Financiación*. Es un hecho empíricamente demostrado que el resultado de las modernas campañas políticas, en las que se dan a conocer a los electores las personalidades y los programas de los partidos en la competencia, está esencialmente determinado por el efecto de la propaganda de los partidos en cada elector. Esta actividad, junto con la organización para el día de los comicios y toda la actividad proselitista durante la campaña,

demandan una gran cantidad de dinero, que los partidos deben obtener de alguna parte.

Tradicionalmente la financiación de los partidos provenía de dos fuentes: a) las cuotas de los afiliados y b) las contribuciones de carácter voluntario general. A medida que fueron aumentando los gastos y las necesidades de las campañas, las contribuciones corrían el peligro de causar un grado muy serio de dependencia en cuanto a las preferencias personales de cada gran donante, si es que no se iba directo a la corrupción de los ideales.

Para remediar estos males se han tomado, en general, tres medidas específicas: a) publicidad de los estados financieros de los partidos; b) financiación por parte del Estado de las campañas políticas y c) control y límite de las contribuciones privadas.

a) *La publicidad de los estados financieros:* Algunas legislaciones anglosajonas, como la inglesa y la de algunos Estados norteamericanos, han sido pioneros en este campo, al imponer la obligación a los partidos de hacer públicos sus presupuestos, a fin de permitir a sus adherentes y a los órganos estatales ejercitar un control sobre las fuentes de financiación del partido y la forma en que tales sumas son invertidas.

Modernamente, algunas legislaciones latinoamericanas, como la colombiana y la argentina, han introducido nuevos mecanismos de control, tendentes a lograr que haya un efectivo control público y estatal sobre las finanzas de los partidos.

Entre tales medidas de control se encuentran la obligación de los partidos de llevar registros contables, conforme a las reglas de contabilidad generalmente aceptadas. Estos libros son autorizados por los Tribunales Electorales.

Anualmente deben presentarse estados contables, debidamente auditados por un contador público, acerca de los ingresos y egresos de los partidos ante los Tribunales o Consejos Electorales. Asimismo, esos estados contables se publican en el diario Oficial y quedan a la disposición del público en general durante un lapso de tres meses, a fin de que cualquier ciudadano

pueda revisarlos y hacerles las observaciones que juzgue pertinentes. Asimismo se establecen severas sanciones penales para quienes falsifiquen comprobantes y los registros contables de los partidos.

b) *Regulación de la financiación privada.* La idea latente detrás del establecimiento de controles y límites a las contribuciones privadas se fundamenta en la preocupación de que a través de tales contribuciones a los partidos, se pudieren camuflar tentativas de corrupción respecto de los futuros gobernantes.[3]

Es innegable, por otra parte, que las personas y grupos que contribuyen a la financiación de un determinado partido, esperan obtener luego alguna retribución si sus candidatos resultaren electos. Esta influencia económica puede y suele ser muy dañina para los gobiernos democráticos, pues atenta contra el principio de la representación nacional.

Para evitar la excesiva injerencia de personas o grupos económicamente poderosos, o bien de dineros provenientes del lavado de dólares o de las actividades ligadas al narcotráfico, las distintas legislaciones han establecido, entre otras, las siguientes regulaciones en la materia:

i) Se prohíja el financiamiento de los partidos preferentemente mediante pequeñas contribuciones estables y periódicas de todos sus adherentes;

ii) Se establecen límites máximos para las contribuciones privadas. Estos montos se actualizan anualmente para ajustarlos a las tasas de inflación:

iii) Se prohíben las contribuciones de sociedades y otras personas jurídicas nacionales:

iv) Se prohíben los contribuciones de extranjeros, tanto de personas físicas como jurídicas;

v) Las personas físicas que contribuyan a los partidos deben declarar, bajo la fe del juramento, las fuentes de sus ingresos. Esto con el fin de evitar contribuciones indeseables o la utilización de testaferros. Si el contribuyente miente, entonces podrá ser procesado por el delito de falsedad ideológica.

a) *La financiación estatal:* en contra de la financiación estatal de las campañas políticas se ha argumentado que no es compatible con el principio de la libre formación de la voluntad y de la opinión pública, pues éste debe ser absolutamente independiente de la actuación del Estado. Se ha dicho, también, dentro de este mismo orden de ideas, que aunque la financiación parcial de los partidos no supone la incorporación de los partidos a la esfera estatal, sin embargo es evidente que su ámbito de libertad queda seriamente limitado.[4]

A tales objeciones basta con oponer el irrefutable argumento del Tribunal Constitucional Alemán de que "las elecciones constituyen una función pública cuya ejecución obliga a los órganos estatales constitucionales. Estos se hallan obligados a crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las elecciones. Debido a la importancia fundamental que los partidos tienen en relación con el proceso electoral, está justificado que se les proporcionen los medios para hacer frente a los gastos necesarios para una adecuada campaña electoral."[5]

En Costa Rica, por ejemplo, existe una profusa regulación sobre la financiación estatal de las campañas políticas. Entre sus principios fundamentales se encuentran los siguientes: a) la contribución total no puede ser superior al dos por ciento del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República (Poder Central) durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección; b) la suma que aporte el Estado se distribuye entre los distintos partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos a favor de sus respectivas papeletas; c) sólo tienen derecho a recibir contribución los partidos que, inscritos en escala nacional, hubieren obtenido al menos un cinco por ciento de los sufragios emitidos en todo el país, o los que inscritos en escala provincial hubieren obtenido ese mismo porcentaje en los

sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas; d) para recibir el aporte del Estado los partidos deberán comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones; e) la financiación se extiende a los gastos previos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, dentro de los montos arriba indicados y mediante los procedimientos fijados por ley. El monto del aporte estatal se empieza a girar en desembolsos mensuales diez meses antes de la celebración de las elecciones generales.

Es necesario, sin embargo, que parte de la financiación estatal se dedique, como ocurre en Alemania, a la educación política del electorado, a fin de prohijar la participación masiva de los miembros del partido en todas sus actividades.

Juzgamos necesario, como lo indicamos supra, que parte de esa contribución estatal se dedique a financiar las Elecciones Primarias dentro de los partidos, para permitir que éstas se celebren en verdaderas condiciones de igualdad.

5) Control heterónomo de legalidad sobre la actividad interna de los partidos. El Estado de Derecho indica que la mayoría de las naciones modernas reclama que la majestad del Derecho sea la que impere en el seno interno de los partidos políticos y no el capricho de los dirigentes de turno.

Dentro de este orden de ideas, es necesario que actos, tales como la expulsión de miembros del partido, las resoluciones de los órganos internos, etc., puedan ser controlados externamente, ya sea por órganos de naturaleza judicial o bien por los propios Tribunales Electorales. Si los partidos políticos se conceptúan, como lo hacen las recientes legislaciones electorales de Argentina, Guatemala y Honduras, como entes públicos no estatales, entonces ese control puede ser ejercido por los órganos jurisdiccionales, ya sea por medio de la jurisdicción contencioso-administrativa o a través del recurso de amparo.

En cambio, si los partidos políticos se conceptúan como asociaciones de Derecho Privado o asociaciones de interés público, como ocurre en la mayoría de las legislaciones, entonces habría que establecer mecanismos específicos de impugnación ante los Tribunales Electorales.

De esta forma se garantizará, de manera efectiva, que los derechos de los miembros de un partido político son respetados por los órganos dirigentes.

IV. Conclusión

Si dentro de un ordenamiento electoral se llegaren a concretar todos los mecanismos descritos ese país garantizaría la posibilidad de una auténtica democratización interna de sus partidos políticos. Con ello se daría un paso hacia adelante en la transformación de la democracia representativa en participativa.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1 Véase García La Guardia, J.M. "*Régimen constitucional de los partidos políticos*". (en Sistemas Electorales, Acceso al sistema Político y Sistema de partidos, Caracas, 1987) págs. 183-95.

2 Sobre el particular véase VIRGA, P. "*Il Partido nell' ordinamento giuridico*". (Milano, 1948) pg. 235.

3 Dice un autor norteamericano sobre el particular: "The line between bribary and payment for election-day services is a hardone to draw." Merriam-Gosnell, *The American Party System*. (New York, 1940) pg. 362.

4 En este sentido STEIN, Derecho Político. (Madrid, 1983) pág. 159.

5 Citado por STEIN, ibídem.

EL FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LOS PARTIDOS

José Brito González

Hace algunos años varios miembros del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela nos presentamos en el Consejo Supremo Electoral para hacer una propuesta sobre el financiamiento de los partidos políticos, más allá del financiamiento de las campañas electorales.

En esta oportunidad voy a tratar de reforzar aquellos razonamientos, elementos de juicio, que nos sirvieron de hipótesis para el planteamiento de la carga y responsabilidad que debe tener la sociedad, dígase el Estado, en el financiamiento de los partidos y en la conducción de la vida política del país, en tanto que este hecho redundaría no solamente en una afirmación sólida del sistema democrático sino en una participación política más amplia y consciente que la que estamos padeciendo.

Por estas razones mi intervención no va a suministrar una cantidad de datos, de información y estudios comparados que examinamos en aquella oportunidad sino que, repito, voy a insistir y subrayar sobre las condiciones mentales que se deben tener, o los obstáculos mentales que hay que re-

JOSE BRITO GONZALEZ. *Abogado graduado en la Universidad Central de Venezuela. Investigador adscrito al Instituto de Investigación y Estudios Políticos. Profesor en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos y en la Escuela de Derecho de la UCV. Autor de ensayos y artículos periodísticos relacionados con su especialidad.*

mover para que se produzca ese financiamiento. Afortunadamente la última noticia que he tenido es que la Comisión para la Reforma del Estado remitió la idea hacia el Ejecutivo, de manera que se estudie o se nombren las comisiones, para eventualmente implementar ese financiamiento permanente de los partidos.

El asunto requiere de reactivación porque esa propuesta a que me he referido fue formulada hace ya varios años y aquella era una época de bonanza, de prosperidad económica, y muchos pudieron entender que nosotros, con cierto facilismo y sin muy buenos argumentos de fondo, estábamos proponiendo sencillamente una carga más para las finanzas públicas.

Voy a retomar las hipótesis que trabajamos en aquella ocasión y a ratificar que, aun en época de estrecheces y de crisis económica, el financiamiento de los partidos podría ser una fuente, un instrumento de economía para el estado y para la sociedad. Podría producirse un ahorro no solamente en los particulares, sino también en las finanzas públicas, en el sistema globalmente considerado.

Una de las hipótesis que habíamos trabajado es la influencia que puede tener ese financiamiento en el plano político de la participación y esta vez planteo nuevamente que aun cuando las encuestas han demostrado que los partidos políticos carecen de la credibilidad que normalmente se les asigna en la opinión pública general y hay resistencias y críticas muy fuertes contra ellos, digo que seguimos sosteniendo que el financiamiento permanente de los partidos políticos puede conducir a una ampliación de la legitimidad democrática en una democracia de partidos y un estado de partidos. Probablemente la actitud negativa que hay en el electorado contra los partidos políticos proviene de las sospechas de fraude que pudieron hacer o que estén haciendo, sea respecto a las finanzas públicas o respecto a las finanzas particulares. O bien, porque las últimas generaciones de venezolanos aunque, paradójicamente, formadas en una atmósfera democrática, no hayan internalizado la significación histórica de los partidos en Venezuela, como muros de contención contra el autoritarismo en sus diversas manifestaciones; o, porque consideran insuperables las desviaciones personalistas impuestas por los fundadores de esas organizaciones.

Un financiamiento de los partidos políticos debía conducir a una mayor participación política, en tanto significa que se instalen las bases sólidas de la igualdad política. Si se asume la conciencia de una igualdad de participación, obviamente ha de ser más factible que las personas no solamente estén interesadas en participar como miembros del cuerpo electoral en el momento de las campañas electorales, en el momento de los sufragios nacionales, porque entre otras cosas allí acuden necesariamente porque es obligatorio, porque hay unas sanciones, sino que esa igualdad podría garantizar que en épocas post-electorales, en el momento que no se está llamando a elecciones, tengan interés los miembros de la comunidad en ejercer el derecho de oposición, ya sea individualmente o a través de estas organizaciones que nosotros pretendemos reforzar en el sistema político venezolano. Toda vez que, repito, esa igualdad permitiría desbloquear mentalmente a las personas para participar militantemente. Obviamente que también trabajamos con la idea de que un financiamiento, supuesto que

se pueda implementar - nosotros creemos que sí se puede implementar, aunque no tenemos fórmulas mágicas ni proyectos concretos, específicos—, conduciría a bajar el nivel de corrupción administrativa que existe en el estado y que no sé si se está magnificando indebidamente en la mente de las personas, del electorado venezolano, de los ciudadanos venezolanos. En todo caso, si no contribuye a bajar ese índice de corrupción administrativa, la sociedad habría cumplido con su obligación de remover los obstáculos para que el fenómeno no aparezca con el pretexto de que los partidos requieren de una asistencia, de un auxilio económico para cumplir las funciones que les asigna esa misma sociedad.

Otra de las hipótesis que trabajamos era que de esta manera se lograba, inequívocamente, una independencia del partido político, no sólo frente al estado, sino también frente a aquellos sectores sociales privados que hoy día, de manera libre, vergonzante, suministran fondos a las organizaciones políticas a cambio de privilegios.

En consecuencia el sistema político democrático del país sería un sistema mucho más justo, porque se estaría ampliando el concepto de igualdad jurídica, de igualdad política, y también el sentido de la libertad personal frente a las organizaciones, que normalmente reclaman los individuos que no son miembros de partidos e, incluso, los miembros de partidos.

En cuanto a la fundamentación de financiamiento estatal nosotros suscribimos la idea de que los partidos tienen asignados en los sistemas constitucionales y en las leyes, cuando las hay, y ese es

el caso de Venezuela, una serie de obligaciones y funciones, pero particularmente funciones públicas, que de otra manera tendría que cumplirlas el Estado sin mediaciones. Y no hay democracia sin partidos. Estas funciones suponen la existencia de una burocracia, de una organización permanente y los gastos consiguientes. Son las funciones de educación pública, de educación democrática. Naturalmente que esas funciones son funciones permanentes, no se agotan en el momento de la elección nacional.

Son permanentes porque, incluso los partidos que no son gananciosos, tienen la obligación moral de ser organismos de crítica y conducción indirecta de los gobiernos democráticos. Tienen un comportamiento permanente frente al sistema democrático haciendo uso de un derecho de oposición, característica que en nuestros países hispanoamericanos normalmente se olvida que es un valor supremo, un factor tangible de los sistemas democráticos. Ese derecho de oposición sistemático, militante, es el sentido crítico permanente en la conducción del estado.

No es cuestión de diferenciar si ese derecho de opinión en los sistemas parlamentarios está garantizado y establecido, pues en ellos obviamente deberá estar garantizado ese financiamiento de los partidos, porque lógicamente las razones serían más abundantes, dado que allí se puede requerir de los partidos en cualquier momento.

En los sistemas presidencialistas o semipresidencialistas, bien en el parlamento o fuera del parlamento, los partidos son siempre una reaglutinación de la voluntad popular que orienta la po-

lítica de los gobiernos. Supuesto que haya audiencia para esa crítica, debemos reclamar el derecho de oposición permanente, sea para el ciudadano o para los partidos políticos.

De la contribución que los partidos, como función pública, prestan al estado, normalmente se dice que es una contribución indirecta, porque forman los cuadros de gobierno que reemplazarían a los gobernantes de turno; es decir, que tienen una formación de cuadros que va más allá de las elecciones, y casi llegan a tener una planta administrativa que se parecería un poco a lo que son los gabinetes de sombra en los sistemas parlamentarios, pero de hecho es una contribución institucional que produce gastos permanentes para formar ese personal que después se va a hacer cargo de la administración del estado. Alemania ofrece un buen ejemplo de financiamiento estatal de esta actividad a través de los partidos.

Hay otra serie de funciones indirectas que cumplen los partidos. Se ha dicho que esas funciones indirectas las cumplen espontáneamente. Podrían cumplirlas o no. Es cierto que hay otra cantidad de organismos sociales que también cumplen esas funciones. Pero en Venezuela, incluso, la educación privada es apoyada económicamente por el estado.

Antes de pasar a indicar otras funciones indirectas es conveniente que nos situemos en el espacio socio-histórico que le corresponde a los países hispanoamericanos, y en el caso concreto a Venezuela, donde como se verá de seguida esas funciones indirectas tienen una significación que probablemente no tienen en países desarrollados. Esas son las funciones normalmente agregativas que tie-

nen los partidos, las organizaciones políticas, asociando a los miembros de la colectividad, canalizando las inquietudes de sus miembros, bien en los procesos electorales, aglutinando la voluntad política del cuerpo electoral, o bien articulando organizadamente grupos de control o de demandas.

Naturalmente que dentro de esas funciones indirectas, que pueden cumplirse o no, está una formación de cuadros, que la cumplen los partidos, que es importante en aquellos países donde no hay escuela o tradición para formar ese sector social nuevo. Si no hay los instrumentos y los organismos de estado para cumplir esa función de constituir cuadros, eso lo hacen los partidos políticos de manera indirecta, lo que por consiguiente está en su haber para aspirar a un financiamiento.

Los partidos promueven, además, la formación y constitución de organizaciones sociales, llámense sindicatos, llámense gremios de los más diversos (estudiantiles, profesionales) en las más variadas esferas de actividades que se puedan cumplir en una sociedad. Aun cuando los sociólogos tengan reparos —los sociólogos políticos, los politólogos— contra la ingerencia de los partidos políticos en la constitución de esas organizaciones, no hay duda que ellas tienen un sentido, un amparo y un espacio específico en el sistema constitucional, en el sistema político democrático que debe promover el Estado. Y, más aún, en los países atrasados donde no hay firmes precedentes asociacionistas, virtud cívica ésta puntualizada por Tocqueville en EE.UU.

También los partidos políticos son vehículos muy eficaces en la movilidad social, en el ascenso social de miembros de sectores de la comunidad

que de otra manera probablemente no tendrían audiencia, no tendrían presencia en el plano político. Ese ascenso político puede conducir perfectamente a un ascenso en el plano educativo, en el plano profesional y en el plano técnico.

En general los partidos alimentan y promueven la participación política, sea por vía directa o por vía indirecta. En el caso de la vía directa, la participación, los aportes de los partidos políticos son reconocidos, por lo que en la mayoría de los países ya hay financiamiento para las campañas electorales. Si bien es cierto que en el caso nuestro también existe, a través del Consejo Supremo Electoral, ese financiamiento de las campañas electorales, todos reconocemos que se trata de un aporte muy desigual que no cumple sus funciones ni siquiera en el momento de las campañas electorales y deja mucho que desear en el plano de la igualdad política.

Es sabido que hay países donde se requiere un margen de participación, o de éxitos en los procesos electorales anteriores, menor que el que se exige en Venezuela para tener derecho al financiamiento de las campañas electorales. Nosotros estamos en una situación incómoda y de alguna manera vergonzosa internacionalmente, porque nos fiamos, para garantizar la legitimidad de nuestros gobiernos, en que hay un sistema que obliga a participar, y a votar, por lo menos. Nuestro propósito es que no se obligue a votar con sanciones ni amenazas, que se deje en libertad la participación, supuesto, naturalmente, que se desentrabe y se remuevan los obstáculos que están impidiendo esa participación. De manera que si hay abstención sea

una abstención consciente y racional, como la hay en los países desarrollados, pero que no pueda interpretarse confusamente como resistencia, rebeldía, frente a los gobiernos.

En Venezuela, al lado del reconocimiento constitucional que se ha hecho a los partidos políticos, de la presencia destacada que tienen en la conducción de las elecciones, con presencia en el Consejo Supremo Electoral; al lado del deficiente financiamiento de las campañas electorales, hay una especie de insinuación en la opinión pública que parece ser la reiteración de esquemas de autoritarismo que obviamente tropiezan, primero y fundamentalmente, con la existencia de los partidos políticos como instituciones y en este caso como instituciones permanentes de un sistema democrático. Ese autoritarismo que asoma normalmente en actitudes antipartido, a veces y tradicionalmente puede vestir galas de militarismo, puede ser disfrazado de paternalismo, puede asumir modalidades tecnocráticas o, como corresponde a toda sociedad supuestamente tradicionalista, puede revestir las formas encanecidas de patriarcalismo; pero en todo caso asoman, se insinúan dentro de la sociedad en sectores que están a la expectativa o tienen la esperanza cierta, real o posible de sustituir los sistemas democráticos, de entrabar su funcionamiento o desacreditar el funcionamiento de los partidos políticos.

En una sociedad atrasada donde se quiere perfilar —como decía Rómulo Gallegos— una educación orientada a la creación de hombres o ciudadanos sumisos, sumisos ante la autoridad pero déspotas con el que consideran desigual, con el que con-

sideran inferior, es mucho más apremiante remover los fundamentos de la desigualdad social y política. Aquí la educación cívica intensiva no se puede soslayar.

Pareciera que de alguna manera todavía estamos apegados a esa concepción, a esa actitud mental de formar dominantemente personas para la obediencia, para la resignación, no para el sentido crítico y la dignidad humana y en el plano político, para ofrecer una voluntad política libre, igualitaria. En estos países, de consiguiente, parece ser que el capricho, la arbitrariedad, el subjetivismo, sustituyen lo que sería una deseable educación política en el seno de las escuelas, de los institutos de enseñanza oficiales, o sea, en el plano público. Creo que a los partidos políticos si se les despoja, se les libera de esos lastres pesados que les impiden cumplir funciones más allá de las campañas electorales, podrían contribuir sólidamente, ser elementos y factores importantes en una revisión y reorientación de la actitud mental de los venezolanos.

Los partidos políticos, en las sociedades atrasadas, en las sociedades de baja cultura política donde se tiene que imponer el sistema del voto obligatorio —que inclusive se ha llevado a institutos de Educación Superior— porque todo el mundo sabe que ciertamente hay una apatía, una falta de interés por participar; los partidos aparecen como portadores de una modernidad en el plano de la educación política. Nosotros tendríamos la oportunidad más amplia, al menos una opción de adquirir un sentido crítico, un sentido de la igualdad y de la responsabilidad, a través de esos partidos políticos. En Europa los partidos no tienen que cumplir esas funciones porque desde el romanticismo,

desde que se reivindicó la dignidad humana frente a los enclaves feudales, desde el mismo nacimiento del Estado moderno, el hombre tuvo sentido de su espacio en la sociedad, de sus posibilidades reales de un comportamiento cívico, de una virtud cívica. Hasta hoy carecemos nosotros de suficientes vías para su adquisición.

Suelen aparecer en estas sociedades tradicionalistas presuntos poderes neutros, apolíticos, apartidistas, con el pretexto de desplazar de la vida pública el debate político, ocupando el lugar que le correspondería a los ciudadanos y a los partidos políticos. En esas circunstancias, cuando aparecen y tienen éxito esos sistemas autoritarios, las primeras víctimas son los dirigentes, los militantes de los partidos políticos y los partidos mismos. A estas organizaciones se las persigue, se las extermina, se las reduce a una insignificancia, cuando no se sustituyen por partidos oficialistas de las dictaduras o los autoritarismos. La organización partidista en nuestros países tiene en su haber una participación abnegada en el restablecimiento del sistema democrático. No se excluye que la tengan o puedan cumplirla en el futuro, sin ánimos de sembrar dudas sobre el grado de estabilidad política existente hoy, pero más vale, en precaución, tomar las medidas de reafirmación del sistema democrático a que aspiramos.

A través de las instituciones que representan o son influidas por los partidos políticos se podría sembrar en todo el electorado la defensa y la participación de los derechos democráticos.

Es de reconocer que esos partidos políticos, una vez que les ha correspondido restablecer los sistemas democráticos, como en el caso de Vene-

zuela y de muchos países americanos, asumen unas tareas muy variadas, no solamente para reeducar al cuerpo electoral que está habituado al comportamiento autoritario, despótico, a una actitud sumisa, sino que tienen que comenzar por recrear los fundamentos mínimos de un sistema democrático, prácticamente volver sobre los valores originales de la libertad política y la igualdad, para por vía de inducción en el seno de la sociedad constituir un dique contra la invasión de los sectores autoritaristas. Nuestra percepción ante esta situación y este diagnóstico negativo es que ya es hora de que en Venezuela se libere a los partidos de lastres y compromisos vergonzantes que los mantienen en una situación de deficiente cumplimiento de las funciones que les vienen asignadas en la constitución y en las leyes del país. Es hora de que se les independice de la colonización por sectores tradicionalistas o económicos y, en el supuesto de que se pudiese dar ese financiamiento, una de las ventajas operativas, inmediatas de la sociedad global, sería el poder contar con un enclave, con unas organizaciones que irradien una cultura política en el país y en el cuerpo electoral. Si este financiamiento se hace en los términos que nosotros insistimos, también se podrían obtener ventajas adicionales para la formación política, mucho más claro doctrinariamente y de perfiles más nítidos, en el seno de los propios partidos y respecto a los miembros del cuerpo electoral, resultando beneficiados no sólo los militantes de los partidos, sino también los particulares y los miembros de otros partidos, en tanto que los perfiles de las doctrinas aparecerían con mayor nitidez.

De no financiarse a los partidos políticos, de

negarse esa opción, habría que admitir que los partidos políticos no tienen una posibilidad de acción cierta respecto del sistema, respecto a la sociedad; porque si en la definición estructural de los partidos, en sus condiciones sociales, dentro de sus cuadros programáticos y su ideario está la formación y educación política del ciudadano y de sus miembros, al carecer de recursos materiales esas funciones serían cumplidas de manera insuficiente.

Los partidos políticos, ante esta situación, tendrían que recurrir a las fuentes legales de extracción de fondos de financiamiento económico privado. Ya se sabe que esas fuentes legales que son los particulares, los grupos de apoyo, las festividades y verbenas tienen sus limitaciones, por lo que no sería cuestión de fiarse de que esas fuentes tradicionales puedan sustituir el financiamiento estatal. Lo que podría acontecer es que los partidos acudan al procedimiento de expropiar, prácticamente, parte de los sueldos de sus funcionarios, sean electivos o por designación, y ya se sabe la injusticia que eso significa cuando se imponen cuotas a los diputados, a los senadores, o a los miembros de la administración pública. Se les coloca en situación de desigualdad respecto a otros burócratas que no son miembros del partido. Naturalmente que siempre se tendrá a la disposición un arsenal de eslogans romántico-teológicos para persuadir a esas personas para que sigan contribuyendo con el partido. Recurrirá a estímulos como la virtud cívica, la mística y la vocación de servicio. Podrían recurrir también a promotores o grupos de promotores que se puedan conseguir en una sociedad con recursos económicos como la nuestra, pero esos promotores casi siempre exigen unas contrapresta-

ciones que constituyen desigualdades entre los miembros y, obviamente, dependencia y obligación por parte del partido. En esta búsqueda de financiamiento paraestatal el partido podría pasar a la fundación de empresas comerciales, abrir la brecha hacia la comercialización y lucro fácil a través de testaferros, dejar de ser propiamente partido, propulsor, proponente de proyectos alternativos, para convertirse en grupo de presión frente a la administración pública o frente a los particulares. Y por esa vía, abierta ya la brecha hacia los actos inescrupulosos, podría —como se hace todavía en los Estados Unidos— negociar cargos públicos, vender decisiones que son las acusaciones globales, etéreas, que normalmente se hace contra los partidos políticos. La calificación de etéreas no quiere decir que no existan, sino que no hay comprobación o, por lo menos en la mayoría de los casos, no hay forma de comprobarlas. En este plano, al descender a la situación de un financiamiento inescrupuloso, aparecen los célebres estrategas y técnicos económicos de los partidos. Unos especialistas, con doctorado y Ph.d, de cómo se puede reclutar un financiamiento y engrosar las arcas del partido. Pero ya sabemos las consecuencias que eso tiene. Por de pronto el mismo partido, los mismos dirigentes difícilmente tienen posibilidades de saber qué parte de ese dinero va a engrosar los bolsillos privados de esos reclutadores de fondos y qué cuota va a recibir propiamente el partido.

En adelante estaríamos en un ambiente en el que los partidos políticos, respecto de sus miembros, al pretender exigirles lealtad en su comportamiento político, estarían más bien en una situa-

ción de deslealtad y no habría ninguna seguridad para una relación de subordinación, de identidad, de afecto con la doctrina y los postulados de la organización.

Supuesto el financiamiento estatal, que es lo que nosotros hemos propuesto reiteradamente, el partido tendría que llevar unos registros contables sobre sus finanzas, de manera que las puedan exhibir y exteriorizar, porque ese es un dinero con el cual contribuye la sociedad pagadora de impuestos. Para quienes no lo sepan les advierto que hoy día, sin haber el financiamiento permanente de los partidos y sin haber sido considerada tal posibilidad, esa obligación está establecida en la Ley de Partidos Políticos. El que no la puedan cumplir o no la quieran cumplir es otra cosa. Pero existe la obligación de llevar un registro contable de las finanzas de los partidos. Adicionalmente, por esta vía, una vez que sean financiados, serían susceptibles de sanciones, sanciones políticas por razones económicas, o sanciones administrativas y hasta penales.

Las consecuencias positivas de un financiamiento serían, resumiendo, la igualdad de los militantes, la cual de ninguna manera excluye los liderazgos en el seno del partido. Contarían también los partidos con un espacio competitivo igualitario en el escenario de la opinión pública o, al menos, tendrían oportunidades iniciales iguales para emprender sus campañas electorales o para divulgar sus doctrinas. Las desigualdades que podrían sobrevenir, en ese sistema político de financiamiento, serían por razón de las doctrinas, por el comportamiento político de los partidos, pero no por razones económicas. En todo caso esas de-

sigualdades serían legítimas y podrían servir para controlar mejor la lealtad de los miembros. Quizás aquí se abre una brecha para una proposición que se ha oído en algunos dirigentes políticos de Venezuela, que es la de crear una relación de dependencia, de mayor leatad entre los miembros y sus dirigentes con el partido o con la dirección de éste. Habría la posibilidad de que el partido, cuando tenga diputados, senadores o representantes en cualquier instancia, los haga comportarse como delegados, esto es, como correaje, canalización de la voluntad del partido, de manera que no se dé el caso, del que algunos partidos se quejan, del "alzamiento" de sus representantes en la misión que se les ha encomendado. Un buen ejemplo positivo de eso es el Consejo Supremo Electoral, donde los miembros que lo componen son propiamente delegados, en el sentido de que sólo pueden ser sustituidos por el partido. Son voces autorizadas y en sintonía permanente con su partido. De manera que se podría propiciar una reforma legal en el sentido de terminar con la ficción según la cual se es representante de la globalidad, de la totalidad, y en definitiva de nada. Ahora sí se podría exigir una mayor lealtad con arreglo a los patrones doctrinarios, a los comportamientos, a las concesiones, sean doctrinarias o no, en la relación entre los miembros y el partido. Adicionalmente con el financiamiento permanente, por parte del estado, los proyectos alternativos de gobierno que supuestamente deberían provenir y suelen provenir de los partidos políticos, serían más independientes, más abiertos, más libres de compromisos, por lo que se podrían perfilar y sintonizar mejor las diferencias, pensarse en la ideologización y en la doctrina de los partidos.

En general los miembros de la colectividad, los electores, los miembros del cuerpo electoral, tendrían la ventaja de que, de esa manera, podrían calibrar, orientarse mejor respecto a las doctrinas y las posiciones de los partidos y orientarse, también, respecto de la actitud negativa al financiamiento permanente con el pretexto de que enajena la independencia del partido frente al Estado, al ver valorado ese financiamiento como un derecho y como un remedio a males peores.

Como remedio no hay una fórmula única y matemática de financiar a los partidos políticos, pero se sabe a qué puede conducir el no financiamiento. Podría, por ejemplo, establecerse un tipo de financiamiento por un solo período constitucional, como prueba, como ensayo. No tendría por qué establecerse un compromiso definitivo. Se podrían jerarquizar también las sanciones a que habría lugar por el mal uso de ese financiamiento estatal. No tendría por qué comenzarse con sanciones punitivas, represivas. Podría comenzarse con sanciones de exhortación, más bien preventivas. Venezuela cuenta con experiencia e instituciones que podrían aprovecharse para organizar y estructurar ese financiamiento de los partidos políticos.

Nuestro Consejo Supremo Electoral ha servido de modelo a algunos países americanos y es una institución respetable en el plano internacional. Allí quienes dirigen la política electoral, quienes la administran, son los partidos políticos. De manera que esa experiencia puede ser positiva al financiamiento, si en lugar de dar su administración a instituciones tradicionales, se coloca bajo los auspicios del Consejo Supremo Electoral.

Tenemos otros ejemplos en Venezuela donde puede haber una participación más allá de los partidos políticos y de los independientes; es el caso, por ejemplo, del Consejo de la Judicatura, donde hay una combinación de los tres poderes tradicionales. Es sabido entre quienes hablan de reformas del estado y de quienes hablan de superación de los marcos liberales de la separación de poderes, que dentro de esas posibilidades probablemente desaparezcan o se reformulen las concepciones en torno a los poderes tradicionales. Pues bien, Venezuela tiene experiencia en cómo puede montarse una institución y funcionar con colaboración y presencia de los tres poderes tradicionales, lo que podría examinarse para el caso de los partidos políticos. También tenemos experiencias en incorporar otras instituciones u organismos sociales en instancias de decisión, como en el caso del Consejo Nacional de Economía, donde tienen representación Fedecámaras y las organizaciones sindicales. De manera, pues, que podría buscarse una fórmula para que los organismos que administren el financiamiento estén establecidos lo mejor posible, en forma de garantizar que habrá una consecuente conducción de la política participativa de los partidos. Entre las experiencias anotadas vale mencionar también el Pacto de Punto Fijo. Se dice —y algunos han pretendido dejar constancia de eso— que hasta los militares participaron en New York en las conversaciones sobre la necesidad del restablecimiento del sistema democrático y del respeto a las elecciones subsiguientes. Se podría buscar una forma institucional donde estén representados los sectores de la sociedad para la administración de esos fondos. En el plano operativo de controles del financiamiento tenemos experiencias como las de

la Contraloría Nacional, la Contraloría del Congreso, las Contralorías internas, las cuales pueden prestar su ayuda convenientemente.

Y, finalmente, el país no tendría por qué dolerse en el sentido de que el financiamiento supone siempre, necesariamente, un traslado o elaboración de órdenes de pago contra el Fisco Nacional, para darle a los partidos el dinero contante y sonante. El Estado tiene una serie de posibilidades, como a través del Impuesto sobre la Renta, por ejemplo, para motivar, canalizar y permitir el fomento de las finanzas para los partidos. También a través del sistema aduanero mediante exoneraciones arancelarias respecto a algunos materiales que requieren los partidos o bien concediéndoles una manera preferencial para facilitarles la adquisición de esos materiales, o bienes finales de empresas públicas que los produzcan. Podría también intentarse ensayar fórmulas de asistencia por intermedio de las imprentas públicas, que tanto requieren los partidos para su publicidad, publicación de sus manifiestos y circulación de sus ideas. Otro tanto puede decirse de los medios de comunicación social, sean oficiales o privados, vehículos éstos que no suponen necesariamente un desembolso contante y sonante por parte del Estado.

Una política global de financiamiento permanente debería extenderse a grupos electorales o individuos, no formalizados como partidos, para atender sus gastos durante los procesos electorales.

Todos estos ejemplos pueden servir si se deciden a implementar la idea; y digo si se deciden porque pareciera que hay una resistencia sorda a con-

ceder el financiamiento de los partidos políticos y hasta no se quiere hablar de eso. Con todas estas providencias señaladas no se estaría haciendo otra cosa que tratar de cambiar lo que hoy se juzga como vicios privados, por el reforzamiento de las virtudes cívicas.

Si el abundante cruce de opiniones que ha suscitado este tema contribuye a remover las inhibiciones mentales contra el financiamiento permanente de los partidos, grupos electorales y candidatos sin partido, habremos cumplido con el propósito inicial que nos propusimos.

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS DEMOCRACIAS EUROPEAS

Pilar del Castillo

Introducción

La relevancia del tema parte de una premisa básica: el papel insustituible que desempeñan los partidos políticos en la articulación y funcionamiento del sistema democrático. La financiación de los partidos políticos genera diversos problemas que inciden, entre otros aspectos, en su capacidad de actuación, en la legitimidad de sus ingresos o en la igualdad de oportunidades en la competición interpartidista y en un orden más general en sus relaciones con la sociedad y con el Estado. Temas todos ellos que tienen repercusiones importantes sobre el funcionamiento de la democracia y que pueden llegar a afectar a la naturaleza misma del sistema democrático liberal. Es por ello explicable que a lo largo de las tres últimas décadas la financiación de las fuerzas políticas (partidos y candidatos) haya constituido objeto de atención para el legislador en numerosos países democráticos. En efecto, las fuentes de financiación de los actores políticos y sus actividades económicas se encuentran hoy jurídicamente reguladas en la gran mayoría de las democracias europeas y en

buena parte de otros sistemas democráticos. Así ocurre, por ejemplo, en los Estados Unidos, Canadá, Israel, Australia, Nueva Zelanda. También diversos países de América Latina (Argentina, Venezuela, Ecuador, Honduras, Costa Rica) han introducido en la década de los ochenta normas que regulan la financiación, preferentemente electoral, de los partidos políticos.

El objetivo de este trabajo es revisar la legislación europea en esta materia analizando los modelos de financiación de los partidos que en una primera aproximación se pueden definir como modelos mixtos en el que participan fuentes privadas y fuentes públicas.[1] En Europa los partidos obtienen, por un lado, recursos procedentes de las cuotas de sus afiliados y de las donaciones que aportan individuos y grupos (también en ciertos casos de los ingresos que generan empresas gestionadas por los propios partidos) y por otro, reciben subvenciones del Estado. Existen, sin embargo, algunas excepciones, tal es el caso de Holanda, Bélgica y Gran Bretaña. No obstante en estos países se produce alguna intervención del Estado, aunque por métodos indirectos, bien sea a través de la concesión de determinadas facilidades para el desarrollo de la propaganda electoral (locales, tarifas postales especiales, tiempo gratuito en la radio y televisión de titularidad pública, etc...) o por medio de la financiación de organizaciones vinculadas a los partidos como fundaciones, institutos de educación o de formación política, etc.

El estudio de la financiación de los partidos políticos presenta tres dimensiones fundamentales. La primera hace referencia a la financiación pública, su análisis requiere en primer lugar conocer los argumentos o razones político-constitucionales que han legitimado su adopción y en segundo término establecer, según distintos criterios, los distintos modelos de financiación pública y sus principales consecuencias para los sistemas políticos y las propias organizaciones partidistas. La segunda dimensión está constituida por la financiación privada y los gastos de los partidos. Se trata en este caso de conocer, prioritariamente, el

tratamiento legislativo (medidas restrictivas y medidas positivas o de incentivo) que opera sobre ambos aspectos así como sus implicaciones para los partidos. Por último es necesario detenerse en el control jurídico al que se encuentra sometida la contabilidad de los partidos: sistemas de control (publicidad de gastos e ingresos), órganos competentes y sanciones.

A.- Financiación pública

En los sistemas políticos europeos la legislación sobre financiación política contempla a los partidos como únicos sujetos de derechos y obligaciones. Este hecho obviamente se deriva del carácter casi exclusivamente partidista que presenta la competición electoral a diferencia de lo que ocurre en otros países en los que los candidatos constituyen el elemento determinante de la preferencia electoral. Las razones argumentales esgrimidas para legitimar la decisión de que los partidos políticos reciban ayuda económica directa del Estado son de índole muy diversa. Sin embargo, más allá, de las causas inmediatas y particulares que en cada país han animado la adopción de esa medida se pueden reducir a tres los argumentos que con distinta intensidad y relevancia aparecen en los debates parlamentarios previos a la decisión de conceder subvenciones públicas a los partidos: a) nivelar, al menos inicialmente las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas ya que representan sectores sociales con diferentes niveles de recursos económicos; b) permitir una mayor independencia de las fuerzas políticas en su actuación legislativa y de gobierno y c) garantizar que les partidos pueden cumplir las funciones que los son reconocidas por la Constitución. Recordemos que algunos ordenamientos constitucionales europeos que vieron la luz en la Post-guerra, como el alemán y el italiano, y posteriormente otros como el portugués y el español, reconocen el protagonismo que los partidos desempeñan en la articulación y funcionamiento del sistema democrático. A partir pues de la constitucionalización de los partidos se defenderán las subvenciones públicas como

garantía de que cumplen las funciones que les son constitucionalmente atribuidas. Existen, sin embargo como veremos, distintas interpretaciones acerca de cuáles son esas funciones y, por consiguiente, cuáles son las actividades de los partidos que deben ser objeto de amparo económico por parte del Estado.

Bajo la "protección" filosófico-política de alguno o varios de los argumentos citados la mayoría de los países europeos (Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Países Escandinavos y Portugal) han ido incorporando distintas modalidades de financiación pública de los partidos políticos. Un primer criterio que es posible utilizar para establecer una tipología básica de modelos de financiación pública viene determinado por el tipo de actividades de los partidos hacia las que se dirigen las subvenciones estatales. Incluimos estrictamente las actividades realizadas por los partidos y no las desarrolladas por organizaciones vinculadas a ellos que gozan de personalidad jurídica propia y que en diversos países reciben también subvenciones del Estado. Las funciones de los partidos se pueden dividir en dos grandes bloques: funciones electorales y funciones ordinarias. De acuerdo con ese primer criterio en las legislaciones europeas aparecen las tres variantes posibles, es decir subvenciones sólo a las actividades electorales (Alemania y Portugal), subvenciones en exclusiva de las actividades ordinarias (Austria y Países Escandinavos) y subvenciones para ambas actividades (Italia y España).

Limitar la financiación pública de los partidos a las actividades electorales o por el contrario hacerla extensiva a los gastos ordinarios originó en Alemania, y en menor medida en Italia, una polémica doctrinal sobre la justificación constitucional de tales opciones. El Tribunal Constitucional Alemán intervino en el debate desarrollado en su país y declaró en 1966 la inconstitucionalidad de la financiación pública de las actividades ordinarias de los partidos políticos alemanes, hecho que se había venido produciendo con anterioridad a esa fecha. La sentencia reviste un extraordinario interés al adentrarse a interpretar la naturaleza y funciones de los partidos en una sociedad democrática así como las relaciones entre partidos y sociedad y con base en esa interpretación determinar el carácter que debe tener la participación del Estado en la financiación de los partidos políticos. La interpretación constitucional se efectúa, como resulta obvio, a la luz del texto constitucional alemán pero igualmente se podría derivar de otras Constituciones democráticas puesto que en último término se hace al amparo de principios comunes a todos los sistemas democráticos liberales. Considero por ello que resulta de interés dedicar algún espacio a comentar los argumentos esenciales que la sentencia mencionada contiene.

El motivo de Derecho que constituye la clave del arco de toda la argumentación jurídica que despliega el Tribunal se fundamenta en el carácter abierto que, de acuerdo con la norma constitucional alemana (art. 21, 1 y art. 5), debe tener el proceso de formación de la voluntad popular. Se declara en la sentencia que si bien la formación de la voluntad del pueblo se entrelaza con la formación de la voluntad del Estado, la primera debe preceder a la segunda en un proceso que va de arriba hacia abajo y no viceversa. Ninguno de los órganos del Estado debe, así, intervenir en la formación de la voluntad popular. La relación entre órganos constitucionales y partidos políticos debía supeditarse al principio constitucional de que el proceso de la voluntad del pueblo es libre, abierto y, como consecuencia, ajeno al Estado. A partir de esa premisa considera la sentencia que la financiación estatal de la actividad ordinaria de los partidos políticos supondría una interferencia en aquel proceso. El Tribunal acababa afirmando que la financiación por parte del Estado de los partidos políticos aunque no implicara su inserción en el ámbito organizativo estatal sí los ponía a su disposición de tal forma que el Estado podía incidir en el proceso de formación de la voluntad popular.

La sentencia se ocupa, además, de definir la naturaleza jurídica de los partidos políticos de acuerdo con el ordenamiento constitucional alemán. Reconoce que el artículo 21 de la Ley

Fundamental considera a los partidos como instrumentos constitucionalmente necesarios para la formación de la voluntad política del pueblo y que les corresponde el rango de instituciones de derecho constitucional. Sin embargo, la sentencia argumenta que los partidos no constituyen órganos del Estado sino que son antes que nada grupos que se forman libremente y pertenecen al ámbito político-social, razón por la que el Tribunal interpreta que el Estado no tiene ninguna obligación de garantizar su sostenimiento económico.

En contra del argumento que sostiene que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades económicas entre los partidos, la sentencia declara que argumentos de esa naturaleza ponen en duda la capacidad de los ciudadanos para crear y mantener aquellas organizaciones que les sirvan para articular y expresar su voluntad política; declarando, además, que es consustancial a la democracia liberal aceptar el riesgo que conlleva el hecho de que la voluntad política popular dependa de la capacidad de juicio y de la actividad de los ciudadanos. Por último, frente al argumento de que la subvención estatal disminuye o evita el riesgo de que los partidos dependan de intereses económicos particulares, se argumenta que el artículo 21 de la Ley Fundamental garantiza la libertad de los partidos con relación al Estado pero no su protección de la influencia de personas o grupos. La sentencia recuerda que para alertar e informar a los ciudadanos sobre esas hipotéticas dependencias, los partidos están obligados a hacer público el origen de sus ingresos.

A partir de los argumentos jurídicos señalados, el Tribunal manifestó que la financiación estatal de los partidos políticos era inconstitucional. No obstante, al ser los partidos imprescindibles para la formación de la voluntad popular y al expresarse esta por medio de las elecciones, siendo además posible delimitar el coste económico de esta actividad y dada su importancia, concluía el Tribunal que en cambio resultaba constitucionalmente legítimo que el Estado concediera subvenciones electorales a los partidos para llevar a cabo una adecuada campaña electoral.

Una línea de argumentación similar se ha desarrollado en Gran Bretaña por los sectores políticos que se ha opuesto a la concesión de subsidios públicos a los partidos, sistema que fue objeto de estudio por una Comisión parlamentaria en 1975 (informe Houghton).

Frente a estas posiciones los defensores en Italia de la financiación de las actividades ordinarias de los partidos, aprobada en 1974, argumentarían que la formación de la voluntad popular no se limita al período electoral ya que resulta de un proceso ininterrumpido de tal forma que los partidos en el cumplimiento de esa función no sólo incurren en gastos durante la campaña electoral sino que tales gastos son de carácter permanente. No faltaron tampoco en Italia voces que desde la política y la doctrina se manifestaron por la financiación en exclusiva de las actividades electorales en una línea similar a la comentada sentencia del Tribunal Constitucional Federal.[2]

Una segunda tipología se puede crear considerando los criterios que determinan qué partidos pueden resultar beneficiarios de los fondos públicos. Nos encontramos en primer lugar un modelo basado en el criterio de la representación parlamentaria, de acuerdo con el mismo sólo los partidos que hayan alcanzado algún escaño en el Parlamento podrán recibir subsidios del Estado. La aplicación de este criterio puede favorecer la cristalización del sistema de partidos ya que implica una defensa del *statu quo* de los partidos parlamentarios al convertirlos en únicos beneficiarios de las ayudas económicas del Estado. Una vez que se adopta el criterio de la representación parlamentaria surge el problema de cuáles han de ser las pautas que presidan la distribución de los subsidios entre los partidos parlamentarios. Esta distribución puede efectuarse atendiendo al número de votos obtenidos por los partidos, al número de escaños o a una combinación de ambos indicadores. Mientras que en el primero de los casos se propicia un reparto netamente proporcional a la fuerza electoral de cada grupo, en el segundo, especialmente allí donde se aplican sistemas electorales que aun

siendo proporcionales tienen un sesgo favorable hacia los grupos mayoritarios, se produce una discriminación para los partidos parlamentarios minoritarios. La combinación de ambos sistemas atenúa la falta de proporcionalidad del segundo pero sigue produciendo una desviación que prima a los partidos mayoritarios en el Parlamento. Este último es el sistema aplicado en España. En términos generales el modelo de la representación parlamentaria cuestiona el principio de neutralidad que debiera presidir la intervención del Estado en la financiación de los partidos políticos. Lo que podríamos denominar "déficit de neutralidad" en la actuación del Estado al distribuir las subvenciones públicas afecta a los partidos que no alcanzan la representación parlamentaria, aunque en ciertos casos obtengan un porcentaje no desdeñable de votos, y también a los partidos parlamentarios minoritarios por las razones que se acaban de apuntar en los párrafos precedentes

Existe un segundo modelo basado en el criterio de los votos. El "déficit de neutralidad" que presentaba el modelo anterior queda en este caso subsanado ya que podrán recibir fondos públicos aquellos partidos que hubieran alcanzado un porcentaje de votos sin que necesariamente se hayan traducido en representación parlamentaria. Alemania y Noruega son los únicos países que utilizan los votos como único referente para determinar los partidos que pueden acceder a las subvenciones. En el primero de ellos la barrera mínima que tienen que superar los partidos es de un 0,5% de los votos en el territorio electoral (correspondiente al Land) o de un 10% de los votos en un distrito electoral. En Noruega no se requiere un mínimo de votos pero sólo podrán beneficiarse los partidos que hubieran presentado candidaturas en un 50% de los distritos electorales.

Aparece por último un modelo mixto basado en el doble criterio de la representación parlamentaria y el porcentaje de votos. Este sistema se aplica a su vez con distintas variantes en Austria (sólo existen subvenciones ordinarias de las que se benefician sólo los partidos que hayan alcanzado representación

parlamentarias pero los años electorales los partidos que hubieran alcanzado más de un 1% en las últimas elecciones reciben alguna subvención), Italia (de las subvenciones electorales se pueden beneficiar los partidos que hayan conseguido como mínimo el 2,5% de los votos aunque las subvenciones ordinarias están destinadas en exclusiva a los partidos parlamentarios) y en Suecia (los partidos sólo reciben subvenciones ordinaria de acuerdo con el número de escaños obtenido pero los grupos que obtengan como mínimo un 2,5% de los votos podrán beneficiarse también de las subvenciones aunque no hubieran obtenido escaño parlamentario. A cada 1% superior a la barrera mínima se le atribuye una cantidad igual a la correspondiente a cada escaño). Con relación al principio de neutralidad de los fondos públicos este modelo mixto se sitúa entre los dos anteriores. Es decir tiene efectos discriminatorios menos intensos que el modelo de la representación parlamentaria, de hecho desaparecen respecto de los partidos parlamentarios menores, pero continúa teniendo un sesgo apreciable a favor los partidos parlamentarios.

Se puede por último hablar de modelos centralizados y modelos descentralizados según los distintos niveles locales, regionales o nacionales a los que se financian las actividades de los partidos. La opción por uno u otro de los sistemas puede tener consecuencias distintas sobre la democracia interna de las organizaciones partidistas. Si las organizaciones locales de los partidos reciben directamente una parte de las ayudas económicas que proporciona el Estado se ve potenciado su grado de autofinanciación y por consiguiente tienen una mayor autonomía respecto de la organización nacional. En el supuesto contrario la burocracia nacional detenta un mayor poder de control financiero sobre las organizaciones locales y consecuentemente el grado de control político y organizativo de las primeras sobre las últimas puede resultar más elevado.

Entre los países que cuentan con un sistema de financiación pública de los partidos, sólo en Alemania, en las elecciones de los Länder, y en Suecia, en las elecciones comunales y municipales.

Las organizaciones partidistas reciben subsidios públicos. En España se encuentran también subvencionadas las elecciones regionales y municipales pero los subsidios correspondientes a estas últimas son concedidos a las organizaciones nacionales de los partidos.

B.- Financiación privada y gastos de los partidos

Examinadas las características de los distintos modelos de financiación pública veamos ahora las medidas aplicadas a la financiación privada y a los gastos de los partidos. Las fuentes de financiación privada de los partidos políticos tiene en Europa escasas limitaciones. Sólo se encuentran prohibidas las contribuciones que procedan de personas físicas o jurídicas extranjeras (Alemania, España y Suecia) o las que tengan su origen en la Administración Pública y en empresas participadas con capital del Estado (Italia y España).

La legislación española constituye, no obstante, una excepción a este modelo de libre desarrollo de la participación privada en la financiación de los partidos que impera en Europa. Se puede afirmar que la posición que adopta la normativa española constituye el contrapunto de la interpretación que sobre el tema ha sostenido el Tribunal Constitucional Alemán de acuerdo con la sentencia comentada en páginas anteriores. Dada la excepcionalidad del caso español me voy a detener a comentar sus rasgos esenciales. La legislación española sobre financiación electoral y ordinaria de los partidos políticos parte de una filosofía contraria a las aportaciones privadas pero muy favorable a las subvenciones estatales y traduce esa actitud en un modelo de financiación que atribuye un papel preeminente a los fondos públicos. ¿Cómo se instrumenta ese sistema? Se utilizan dos tipos de limitaciones: primero se restringe hasta una determinada cuantía la cantidad que una misma persona física o jurídica puede aportar a un partido para la financiación de sus gastos electorales o para los derivados de sus funciones ordinarias. Sin embargo, no se establecen límites, lo que ocurre en otras

legislaciones europeas, al incremento anual que pueda registrar la partida destinada a financiar los grupos políticos en los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Pero es la segunda medida que ahora comento la que expresa más paradigmáticamente esa filosofía subyacente en la ley que atribuye un carácter por definición "perverso" a la financiación privada y del que por consiguiente hay que proteger normativamente a los partidos.

La Ley de financiación de los partidos políticos de 1987 establece que el conjunto de las contribuciones privadas que reciban las formaciones políticas en el plazo de un mismo año no podrá ser superior al 5% de la cantidad total asignada para financiar a los partidos en los PGE durante ese mismo período. Esto significa -considerando las subvenciones que obtienen los partidos parlamentarios - que como máximo las aportaciones privadas podrían llegar a cubrir, por ejemplo, en los partidos mayoritarios un 20-25% de sus ingresos. Es decir en el mejor de los casos para los grandes partidos la relación entre financiación pública y privada sería obligatoriamente de ocho a dos sobre diez.

La posición que adopta la ley española refleja una concepción sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y de sus relaciones con el Estado y la sociedad que en el contexto de un sistema democrático liberal resulta cuando menos constitucionalmente polémica. Lejos de poner el acento en potenciar la participación ciudadana en la financiación de los partidos, o al menos permitir el libre desarrollo de esa vía de ingresos, la ley determina que los partidos han de tener en el erario público su principal fuente de recursos económicos. Pero es que además, con independencia de los problemas de interpretación constitucional que plantea una medida de esa naturaleza, si el objetivo de limitar tan fuertemente la financiación privada era evitar que los partidos cayeran en la "tentación" de recibir contribuciones de carácter finalistas, esto es efectuadas bajo el compromiso de

cualquier tipo de contrapartidas, el objetivo ha fracasado abiertamente.

En 1990 se conoció por la opinión pública diversos affaires relacionados con la corrupción política, en algunos casos llegando a tener una fuerte trascendencia para la política nacional (petición por parte de varios grupos de la oposición parlamentaria de la dimisión del Vicepresidente del Gobierno) y para los partidos políticos (singularmente para el partido del Gobierno -PSOE- y para el principal partido de la oposición -PP-). Hechos diversos, algunos de ellos ahora sometidos a la investigación judicial, indican que los partidos, y no sólo los dos mayoritarios, pueden haber recibido compensaciones económicas por la concesión de contratas a empresas de servicios, por la adjudicación para la ejecución de obra pública, por oportunas recalificaciones de terrenos y otros favores de naturaleza similar. La experiencia española evidencia que la vía para disuadir y controlar los tratos de favor que se puedan perseguir con ciertas contribuciones no se encuentra en la limitación de las aportaciones privadas (concediendo preeminencia a la financiación pública) sino en un eficaz sistema de fiscalización y publicidad de los ingresos de los partidos que en España cuenta con deficiencias muy notables. Este deficiente sistema no es, sin embargo, en Europa patrimonio exclusivo de la legislación española.

Querría para finalizar discutir brevemente otro argumento que se ha utilizado con frecuencia en España para defender el papel dominante de la financiación pública y que puede resultar de algún interés para aquellos países que han vivido en los últimos años procesos de transición a la democracia y se encuentran en una etapa de consolidación democrática. Frente al argumento "moral" que determina el carácter intrínsecamente nocivo de las contribuciones privadas, y que por consiguiente determina su minimización según lo comentado en párrafos precedentes, aparece con frecuencia un argumento que podríamos denominar "realista" y que se desarrolla brevemente como sigue: la democracia española es muy joven, los partidos políticos no han

logrado todavía dada la bisoñez del sistema tener una amplia base de militantes, los españoles son reticentes a prestar apoyo económico de cualquier alcance a los partidos por lo que si estos tienen que cumplir con sus funciones en el sistema político el Estado ha de cubrir los costes económicos que ello genere. El argumento se fundamenta en datos en buena parte ciertos (la ausencia de partidos de masas al estilo de los grandes partidos europeos, la falta de una cultura participativa más allá de la participación electoral, el hecho innegable de que las subvenciones públicas han desempeñado un papel de extraordinaria importancia en la consolidación de los partidos y hoy todavía resultan imprescindibles, etc...) pero las razones de oportunidad y de necesidad que esgrime no justifica la sanción que se impone a la financiación privada frente a la pública. Muy al contrario esos y otros datos sugieren que son necesarias medidas que estimulen las contribuciones de individuos y grupos.

El incentivo de la financiación privada por medio de un tratamiento fiscal favorable para las donaciones a los partidos políticos y los candidatos es recogido por la legislación de los Estados Unidos y Canadá. Medidas de esta índole son en cambio prácticamente desconocidas por la legislación europea. La única excepción es Alemania especialmente después de la reforma que conoció la legislación sobre financiación de los partidos políticos en 1984. De nuevo en Alemania el tema generó un interesante proceso de reflexión cuyos resultados se recogieron en un informe elaborado en 1983 por una Comisión nombrada por el Presidente de la República Federal, constituida por un representante de cada uno de los partidos mayoritarios, con el propósito de estudiar las medidas legislativas más idóneas para afrontar los problemas de financiación con los que se encontraban los partidos, teniendo en cuenta que el objetivo estratégico era el fortalecimiento de los partidos políticos.[3] En términos generales el Informe se pronunció por un sistema que estimulara la participación de los electores en la financiación de los partidos y en consecuencia manifestaba que las donaciones privadas ni

eran moralmente cuestionables ni debían ser prohibidas o limitadas por la ley. Es más, el Comité consideró que desde una perspectiva constitucional eran deseables e indispensables si los partidos habían de mantener su independencia respecto del Estado. En el Informe se aducía finalmente que por medio de las contribuciones los ciudadanos también ejercían el derecho a participar en los asuntos públicos no considerándose tampoco cuestionables las donaciones procedentes de grupos empresariales. En consecuencia con las posiciones anteriores el Comité informante proponía desgravar las donaciones de cualquier cuantía (hasta ese momento lo hacían sólo aquellas que no superaran los 3.600 marcos) diseñando a la vez un sistema de desgravaciones con dos objetivos: a) desgravar las cuotas de los afiliados y las donaciones de pequeña cuantía en mayor proporción que las más elevadas y b) establecer una fórmula de compensación económica posterior para los partidos con el objeto de reequilibrar las oportunidades de los partidos con electorados de mayores y menores niveles de rentas. Con estas propuestas se optaba decididamente por favorecer la financiación privada de los partidos a la vez que se paliaban las negativas consecuencias que para el principio de igualdad de oportunidades, tanto entre los ciudadanos como entre los partidos, podían generar la desgravación de las donaciones. Buena parte de las propuestas del Comité se recogieron posteriormente en la reforma de la legislación aunque después de un recurso ante el Tribunal Constitucional se limitá a 100.000 marcos la cantidad máxima que podría ser objeto de desgravación.

El elevado coste de las campañas electorales se considera uno los factores que producen mayor desequilibrio en los presupuestos económicos de las fuerzas políticas. La imperiosa necesidad de hacer frente a las elevadas sumas de dinero que requieren las campañas de publicidad política favorecen un elevado endeudamiento de los partidos y pueden alimentar la búsqueda de fondos privados a cambio de tratos de favor en la acción legislativa o de gobierno. Por ello algunas legislaciones

han experimentado la fórmula de limitar los gastos electorales en que puedan incurrir los partidos. Esta medida fue introducida en la normativa electoral británica y de los Estados Unidos a finales del siglo XIX y principios del XX respectivamente pero en ambos casos la limitación recaía exclusivamente sobre los gastos que pudieran efectuar los candidatos. En Gran Bretaña su alcance es hoy tangencial ya que el gasto fundamental lo efectúan los partidos políticos y estos no se encuentran sometidos a ninguna limitación. En Estados Unidos una medida similar fue introducida a principios de siglo, posteriormente suprimida y de nuevo adoptada en 1974 para ser declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en 1976 al considerar que limitaba la libertad de expresión.

La legislación española era, hasta hace escaso tiempo, la única que imponía límites a los gastos electorales que puedan efectuar los partidos. En enero de 1990 se aprobó en Francia una medida similar en el marco de una polémica ley que amnistiaba a los políticos que hubieran cometido irregularidades en la financiación de los partidos. En términos generales la utilidad de la limitación de los gastos electorales ha sido rechazada en la mayoría de los países europeos por las grandes dificultades que entraña un control efectivo. Alternativamente se han desarrollado medidas que favorecen indirectamente el control del gasto como restricciones al endeudamiento que puedan contraer los partidos (también contemplada en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos en España) o se han llevado a cabo acuerdos entre los partidos para limitar voluntariamente los gastos de las campañas.

C. Control jurídico de los gastos e ingresos

Hasta ahora nos hemos ocupado de la reglamentación jurídica a que se encuentran sometidas las fuentes de financiación pública y privada de los partidos; el objeto de este último apartado es conocer los instrumentos de control desarrollado por las distintas legislaciones europeas para garantizar un cumpli-

miento efectivo de aquellas normas. El estudio del control jurídico de los gastos e ingresos de los partidos se tiene que vertebrar inevitablemente en torno a las tres siguientes cuestiones: cómo se lleva a cabo el control, es decir qué mecanismos permiten conocer cuáles son los gastos e ingresos de los partidos. Quién controla, esto es a qué órgano se atribuye la competencia fiscalizadora y por último qué sanciones conlleva el incumplimiento de las normas. Muy brevemente veamos las respuestas que se han dado a estas cuestiones.

Con relación al primero de los problemas resulta obvio que no se puede ejercer control legal alguno sobre los gastos e ingresos de los partidos si estos no están sometidos al principio de publicidad. La publicidad se convierte en requisito primero e imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de las normas de carácter restrictivo que pesan sobre los gastos e ingresos. La publicidad de la contabilidad de las formaciones políticas no sólo posibilita una función de fiscalización. El principio de publicidad cumple además una función de información para el electorado. Función de información porque permite que los electores conozcan el origen de los recursos financieros de los partidos y el uso que hacen de los mismos. Un especialista norteamericano hacía ya en 1962 una defensa del principio de publicidad como elemento democratizador del proceso electoral que constituye una buena síntesis de los argumentos que se han esgrimido a su favor. En palabras del mencionado autor, "un sistema efectivo de publicidad incrementará la confianza pública en el proceso electoral y frenará los excesos y abusos al elevarse el riesgo político para aquellos que intenten llevar a cabo prácticas ilegales".[4] Ha sido precisamente este carácter informativo, el argumento que con más énfasis se ha utilizado en algunos países (Estados Unidos, Canadá y Alemania) para defender el principio de publicidad de los gastos en ingresos de las fuerzas políticas.

Sin embargo el principio de publicidad en Europa, a diferencia de los que ocurre en los Estados Unidos y Canadá, se ha

desarrollado con fuertes limitaciones. Aunque en diversos países europeos los partidos están obligados a presentar ante el órgano competente un informe contable anual, la identidad de sus contribuyentes privados permanece casi siempre en el anonimato. Salvo en Alemania, que exige hacer constar la identificación personal de quienes aporten cantidades superiores a los 20.000 marcos, en los restantes países en los que se requiere la información contable no se exige incluir la identidad de los donantes (Italia, España).

Finalmente por lo que se refiere a los órganos de control en la legislación europea aparecen dos tipos de órganos de naturalza jurídica diferente a los que se les otorga la competencia fiscalizadora de las declaraciones de cuentas presentadas por los partidos y en su caso por los candidatos. Nos encontramos en primer lugar con órganos de la Administración electoral este es el caso de Gran Bretaña y de algunas democracias no europeas de influencia anglosajona. En otros países europeos como Alemania e Italia esos órganos son de naturaleza parlamentaria. La Cámara Baja tiene en ambos casos atribuida esa competencia. Esas mismas instituciones tienen también capacidad de sancionar no concediendo las subvenciones correspondientes si hubiera irregularidades importantes y no subsanadas en los informes contables presentados. La legislación española establece que la competencia fiscalizadora recae en el Tribunal de Cuentas cuyos resultados ha de presentar a una comisión parlamentaria permanente —Congreso de los Diputados/Tribunal de Cuentas— pero no determina en quién recae la capacidad de sancionar en el supuesto de infracciones, esta ambigüedad será muy probablemente objeto de una próxima reforma legislativa. En términos generales los sistemas de control que atribuyen la competencia fiscalizadora, y sobre todo la capacidad de sancionar, a órganos de naturaleza parlamentaria, presenta el problema de la identidad entre "juez y sujeto juzgado". Es decir, los partidos se constituyen en cierto sentido en juez y parte al residir en la Cámara en la que se encuentran representados, aun cuando esa

responsabilidad recaiga en el Presidente de la Cámara, la competencia última de fiscalización y sanción. Esa identidad parece obvio que no beneficia el principio de neutralidad con el que debiera conducirse el órgano competente para determinar la adecuación de las contabilidades de los partidos a la ley.

Consideraciones finales: a modo de síntesis

La democracia representativa tiene en los partidos políticos su pieza central de articulación. El buen funcionamiento de los partidos constituye por esa razón un indicador de primera magnitud sobre la "salud política" del sistema. Entre los problemas que pueden afectar a un adecuado desarrollo de las funciones de los partidos ocupa un lugar notable el relativo a sus recursos económicos tanto respecto de su origen como de su administración y destino. Ciertamente la relación entre la política y el dinero no constituye una novedad temática, referencias al mismo se encuentran ya desde los clásicos en la historia política. Sin embargo, en las modernas democracias la creciente complejidad de las funciones desarrolladas por los partidos junto a una progresiva exigencia de democratización de todos los ámbitos de la vida política han convertido a la financiación de los actores políticos en un tema al que han acabado prestando una singular atención políticos y estudiosos. Un tema ante el que además la opinión pública se muestra particularmente sensible.

Es evidente que los partidos necesitan importantes sumas de dinero. Dinero para afrontar los retos electorales a los que periódicamente concurren. Dinero para desarrollar en períodos interelectorales el contacto con sus electores. Y costoso resulta también mantener unos servicios profesionalizados que permitan la mejor actuación posible en las tareas legislativas o de gobierno. En parte para aliviar esas demandas económicas, aunque no solamente por esa razón, la mayoría de los países democráticos han establecido sistemas de subvenciones públicas para los partidos que con distinta amplitud cubren parte de su presupuesto. Pero las consecuencias de esa alternativa que

tan ventajosa se consideró inicialmente ha generado nuevos problemas, algunos de ellos sólo en los últimos años están siendo objeto de reflexión.

Destacan esencialmente dos problemas. El primero reviste en realidad un carácter técnico, aunque de consecuencias políticas importantes, y hace referencia al principio de neutralidad del dinero público. Como hemos visto, con escasas excepciones, hay un "déficit de neutralidad" en la mayoría de los sistemas de subvención pública de los partidos que se aplican en Europa. El Estado, a través de la financiación que otorga a los partidos, beneficia a unos en detrimento de otros por lo que incide (aunque no se pueda considerar obviamente determinante en la medida en que no lo es la capacidad económica de los partidos) en el éxito electoral y por consiguiente en la configuración del sistema de partidos. Este primer problema tiene correctores relativamente sencillos. Se trata simplemente de establecer un sistema que permita una distribución de las subvenciones proporcional a la fuerza electoral demostrada por los partidos.

El segundo problema es de mayor alcance ya que puede afectar a aspectos centrales del sistema democrático-liberal. Si aceptamos que en este tipo de sistema político los partidos son, en su definición esencial, asociaciones libremente constituidas que sirven para expresar, representar, defender y articular los intereses y la voluntad política de los ciudadanos hay que admitir que estos deben ser su principal fuente de apoyo económico. Esta naturaleza fundamental de los partidos no queda alterada como consecuencia del reconocimiento constitucional que han recibido y que legitima que obtengan una cierta asistencia económica del Estado pero si peligra cuando este último se convierte en su principal sostén financiero. En ese supuesto la relación partidos-ciudadanos tiende a debilitarse constituyendo a la postre un elemento de debilidad de los partidos. Esa situación se agudiza si, además, se imponen limitaciones para que los partidos puedan recibir contribuciones privadas de individuos y grupos afines, si se limita, en suma, el desarrollo de

ANEXO

Petra Bendel
Legislación Electoral sobre partidos políticos

Cuadro 1: Nivel formal: Reglamentos sobre partidos políticos

país	Mención en la Constitución?	Ley de Partidos Políticos separada de ley electoral?	densidad de la reglamentación
Argentina	no 1957	sí 1982	alta
Bolivia	no 1967 // 1994	no; Ley electoral de 1993	alta
Brasil	sí 1988	sí 1989/90	baja
Chile	sí 1980	sí 1987	alta
Colombia	sí 1991	sí 1994	baja
Costa Rica	sí 1949	no; Código Electoral de 1988 y reformas	alta
Cuba	sí (sólo un partido) 1976	no	ausente
Ecuador	sí 1993	sí (1978??)	alta
El Salvador	sí 1983	no; Código Electoral 1992 y reformas	baja
Guatemala	sí 1985 (e negativo)	no; Ley Electoral 1985	alta
Honduras	sí 1985	no; Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas 1993	alta
Mexico	sí 1990	no; Código 1994	baja
Nicaragua	sí 1986	no; Ley Electoral 1988 y reformas	baja

Panamá	sí 1983	no; Código Electoral 1984 y leyes adicionales	alta
Paraguay	sí 1992	no; Código Electoral 1990 y reformas	alta
Peru	sí 1993	no	baja
República Dominicana	sí 1966	no; Ley de Lemas	alta
Uruguay	sí 1966	sí	baja
Venezuela	sí 1983	sí 1965 y reformas	alta

Cuadro 2: Estatus legal de los partidos políticos

país	Estatus legal
Argentina	personería jurídica-política
Bolivia	personería jurídica
Brasil	personería jurídica según la ley civil
Chile	personería jurídica
Colombia	personería jurídica
Costa Rica	-
Cuba	fuerza dirigente suprerior de la sociedad y del Estado
Ecuador	personas jurídicas del derecho privado
El Salvador	instituciones constitucionales
Guatemala	organizaciones políticas
Honduras	instituciones de derecho público
México	-
Nicaragua	personería jurídica
Panamá	organismos funcionales de la Nación
Paraguay	personería jurídica
Perú	sujetos de derecho privado, personería jurídica
República Dominicana	personería jurídica
Uruguay	-
Venezuela	personería jurídica

Cuadro 3: Funciones atribuidas a los partidos políticos

	representación	participación	reclutamiento	competencia por cargos públicos	formulación de políticas	formación y socializac.	otros/notas
Argentina							
Bolivia	X				X	X	desarrollo y vigilancia del proceso electoral, defensa del régimen democrático y sistema representativo
Brasil	X			X			
Chile				X		X	contribuir al régimen democrático, bien común, servir al interés nacional; defensa de soberanía, independencia, preservar seguridad nacional, valores esenciales, paz social; sólo actividades conducentes a obtener cargos públicos.
Colombia		X		X	X	X	reflejar pluralismo político; oposición: plantear alternativas
C. Rica					X		
Cuba							Partido Comunista de Cuba: vanguardia, fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado; organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia el socialismo
Ecuador		X	X	X		X	
El Salvador	X						libre expresión y difusión del pensamiento y libertad de asociación
Guatemala					X	X	
Honduras		X		X		X	bienestar nacional, fortalecimiento de la democracia representativa
Mexico	X	X		X			integración nacional
Nicaragua		X		X			

Panama		X				X	*expresan el pluralismo; fortalecimiento de la forma republicana, representativa y democrática, defensa de la soberanía nacional*
Paraguay	X	X			X	X	*expresión del pluralismo; defensa de los DD.HH., asegurar sistema representativo y democrático*
Rep. Dominicana	X			X	X		
Uruguay				X			
Venezuela		X			X		

Cuadro 4: ¿Hay otras organizaciones con funciones parecidas a los partidos políticos?

país	tipo de organización aparte de partidos políticos	funciones	reglamentos jurídicos
Argentina	no hay		
Bolivia	frentes, coaliciones formadas por partidos, frentes	representación popular	no difieren de los partidos políticos
Brasil	agrupaciones cívicas	representación de las fuerzas vivas del país	no difieren de los partidos políticos
Chile	no hay		
Colombia	movimientos políticos	asociaciones de ciudadanos constituidas para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones	no difieren de los partidos políticos
Costa Rica	no hay		
Cuba	no hay		
Ecuador	no hay		
El Salvador	no hay		
Guatemala	Comités cívicos electorales y asociaciones con fines políticos	Comités cívicos: carácter temporal para elecciones municipales, presentar las corrientes de opinión pública. Asociaciones con fines políticos: con fines de cultura y formación política, organizaciones de duración indefinida, que sin ser partido político o comité cívico electoral, tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional.	carácter temporal sólo a nivel municipal sin fines electorales
Honduras	no hay		
México	no hay		
Nicaragua	organizaciones políticas, con función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines	participación en los asuntos económicos, políticos y sociales del país	
Panamá	no hay		

Paraguay	movimientos políticos	asegurar en el interés del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y la defensa de los derechos humanos	Pueden formarse también a nivel regional, transitoriamente (contrario a los partidos políticos) para la presentación de candidaturas a la Cámara de Diputados, Gobernadores, Juntas Departamentales, Intendentes y Juntas Municipales.
Perú	?		
República Dominicana	agrupaciones independientes		no difiere de los partidos políticos
Uruguay	Partidos Permanentes y Partidos Accidentales, agrupaciones políticas		
Venezuela	no hay		

Cuadro 5: Condiciones para el reconocimiento/la extinción de un partido político (sin necesidad de presentar programas/plataformas etc., prohibición de usar símbolos nacionales etc.)

país	exclusión de partidos de cierta orientación ideológica?/conformidad exigida	afiliados/organización necesarios (nivel local, regional, nacional)	organización interna	extinción en caso de...(aparte de autodesolución y violación de exigencias para el reconocimiento)	otras regulaciones/especificidades	clasificación: tipo de relación partidos-Estado: 1)grado de intervención estatal 2) control cualitativo o cuantitativo (conformidad sustantiva o limitación a requisitos numéricos 3) democracia "entre" partidos o democracia "de partidos" (reglamentación de su régimen interno)
Argentina	-	nacionales: 5 o más distritos		- no realización de elecciones internas - no-presentación en distrito alguno a 3 elecciones consecutivas - no alcanzar en 2 elecciones seguidas el 2% del padrón electoral en ningún distrito - delitos de acción pública cometidos por autoridades - impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente		1) minimalista 2) cuantitativo, sobre todo 3) no-reglamentado
Bolivia	Se prohibe discriminación económica, sexual, religiosa); se exige sometimiento a la constitución	militancia igual o mayor al 0,5% del total de votos emitidos en las últimas elecciones		- menos votos en elecciones generales que el mínimo de militantes necesario para inscribirse (0,5% de los votos emitidos en las últimas elecciones) - no participación en cualquier evento electoral en 2 períodos consecutivos, o sólo en Frentes, Alianzas o Coaliciones - financiamiento de personas jurídicas que contraten con el Estado, por empresas industriales, comerciales y/o financieras de orígen extranjero o recursos de orígen ilícito		1) mediano 2) cualitativo y cuantitativo 3) no-reglamentado
Brasil	tienen que resguardas la soberanía, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales; prohibición de recibir recursos financieros extranjeros; rendir cuentas a Justicia Electoral; prohibición explícita de partidos paramilitares	carácter nacional	organización interna es libre y no puede ser regulada por el Estado; sólo prohibición explícita de organización paramilitar			1) minimalista 2) sólo cuantitativo 3) explícitamente no regulado

Colombia		no menos de 50.000 firmas o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso	En ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones En las regiones, los partidos o movimientos políticos gozarán también de libertad y autonomía para su organización y podrán pertenecer al partido o movimiento que a bien tengan nacionalmente - Se pueden hacer consultas internas apoyados por la organización electoral, para escoger candidatos - Las designaciones a candidatos a Presidente y Vicepresidente (según los estatutos del propio partido) deben ser ratificadas por la Asamblea Nacional del respectivo partido	- por no haber obtenido el número de votos mencionado o alcanzado representación como miembros del Congreso en la elección anterior - cuando en las elecciones que se realicen en adelante no se obtengan por lo menos 50.000 votos o no se alcance la representación el en Congreso	-relación partido-representante del partido: los partidos políticos tienen que crear Consejos de Control Ético con el propósito de examinar la conducta y actividad de sus servidores públicos que desempeñan funciones en la administración pública, en las corporaciones de elección o dentro de la organización política respectiva. Los partidos y movimientos son garantes de las calidades morales de sus candidatos elegidos a cargos de elección popular desde la inscripción hasta que termine su período	1) minimalista 2) cuantitativo (Moral) 3) explícitamente no reglamentado

Chile	reconocimiento formulado e negativo: - no deben ser contrarias a la moral, al orden público, a la seguridad del Estado - son inconstitucionales los partidos (movimientos) que no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional - contabilidad pública - prohibición de recibir fuentes de financiamiento de orígen extranjero	organización en 8 o más regiones o en mínimo 3 de ellas, siempre que sean geográficamente contiguas - afiliación de al menos 0,5% del electorado de la última elección de diputados en cada una de las regiones donde se esté organizando	estatutos deben contemplar la efectiva democracia interna - organización interna está muy reglamentada; con los órganos y sus funciones necesarias	- por no alcanzar el 5% de los votos válidos en una elección periódica en cada una de a lo menos 8 regiones o en cada una de a lo menos 3 regiones continuas - por haber disminuido el total de sus afiliados a una cifra inferior al 50% del número exigido para su constitución en al menos 8 regiones o 3 regiones contiguas. CONTROL: El número de afiliados deberá actualizarse después de cada elección periódica de diputados - en caso de inconstitucionalidad	- no pueden intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana - no pueden intervenir en el funcionamiento de las organizaciones gremiales u otros grupos intermedios ni en la generación de sus dirigentes - Relación partido-representante del partido: no hay mandato imperativo	1) maximalista 2) cuantitativo y cualitativo 3) muy reglamentado

Costa Rica	- compromiso de respetar el orden constitucional - se exige la expresa manifestación de no subordinar su acción a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros	partido a nivel nacional (para la elección de Pres., Vicepres. y diputados): 3.000 firmas; a nivel provincial (para elección de diputados únicamente) y cantonal (para la elección de regidores y síndicos municipales únicamente): el 1% de los electores inscritos en la provincia o cantón CONTROL: cada 4 años se tiene que renovar el número de adhesiones; si no tiene anotada la reorganización, es cancelado el partido (excepto en el caso de que un partido ha obtenido en la elección anterior al vencimiento de su inscripción un número de votos superior al número de adhesiones exigidas -en caso de coalición, tiene que demostrarse un número de votos superior al total de adhesiones para que cada partido fuera inscrito separadamente	La organización interna está muy densamente regulada; -			1) maximalista 2) cuantitativo y cualitativo 3) muy reglamentado
Cuba	-					-
Ecuador	- prohibición de subordinarse a las disposiciones de organizaciones o estados extranjeros; está permitido integrar organizaciones internacionales siempre que no atenten contra la soberanía del Estado o promuevan el derrocamiento de gobiernos legítimamente constituídos - prohibición de hacer discrimen por motivo de raza, sexo, credo, cultura, condición social o económica	-organización de carácter nacional = al menos en 10 provincias, de los cuales 2 deben corresponder a las 3 de mayor población - afiliados: 1,5% de los inscritos en el último padrón electoral	libertad para adoptar o midificar su reglamento interno - dirigente máximo permanece 2 años en sus funciones; puede ser reelecto una vez. - en caso de escición, el TSE decide sobre la corriente legítima	- por no participar en un evento electoral pluripersonal, al menos en 10 provincias - por constituir organizaciones paramilitares o no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las FF.AA. y Policía Nacional en servicio activo		1) minimalista 2) cualitativo y cuantitativo 3) explícitamente no reglamentado
El Salvador		afiliados: al menos 3.000	está regulado que los estatutos deben contener organismos, tiempo de elección, forma de convocar a las reuniones, quórum, etc., pero no precisa cuáles tienen que ser	- no obtener el 1% en la elección - no participación en 2 elecc. seguidas - utilizar para su propaganda medios estatales - fraude		1) minimalista 2) cuantitativo 3) no reglamentado
Guatemala		- organización: municipal (> 15 afiliados), departamental (> municipios), nacional (al menos 50 municipios y al menos 12 departamentos) - afiliados: al menos 1 por cada 2.000 habitantes, de los cuales al menos la mitad deben saber leer y escribir	la estructura está muy detalladamente regulada, con los órganos y sus atribuciones	- fraude - no obtener al menos el 4% de los votos válidos, salvo cuando haya alcanzado representación - participar en reelección del Presidente o vulnerar el principio de alternabilidad o aumentar el período presidencial		1) mediano 2) cuantitativo 3) muy reglamentado

Honduras	- obligación de lograr sus objetivos por medios democráticos y representativos, evitar la violencia y acatar la voluntad libremente expresada de las mayorías - declaración explícita de no subordinar su actuación a directrices extranjeras o que menoscaben o atenten contra la soberanía e independencia económica política y cultural del Estado, su forma democrática y representativa - prohibición de discriminación de clase, raza, sexo o credo	- organización en más de la mitad de los municipios y departamentos - afiliados: al menos 20.000	Está muy densamente regulado - deben garantizar a sus afiliados, mediante disposiciones estatutarias adecuadas, la participación directa y representativa en la elección de sus autoridades, de sus candidatos y en la fiscalización de su patrimonio - En caso de haber diferentes corrientes o tendencias internas, deberá respetarse el principio de representación proporcional - El obligatoria la elección interna por voto directo y secreto de los afiliados para la integración de autoridades locales, departamentales y convencionales o delegados, candidatos de elección popular	- fraude o violencia - no obtener en elecciones de autoridades supremas al menos 10.000 votos		1) mediano 2)cuantitativo y cualitativo 3) muy reglamentado
Mexico		para obtener el registro de sus listar regionales, debería acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales				1) - 2) cuantitativo 3) -
Nicaragua	- sin restricciones ideológicas, excepto aquellas organizaciones que pretendan el retorno al pasado o propugnen por establecer un sistema político similar - tienen que responder por la libertad y la independencia de Nicaragua y defender la soberanía y el derecho de autodeterminación del pubieo nicaragüense - impulsar y promover la vigencia de los DD.HH. en los político, social y económico	organización nacional, regional, departamental (cada uno), municipal (cada uno)		- cancelación por violación a los principios establecidos - suspensión por un lapso determinado posible		1) minimalista 2) cualitativo 3) no-regulado

Panamá	- prohibición de discriminaicón por sexo, raza, religión, cultura y condición social y destrucción de la forma democrática de gobierno	- afiliados: 1. al menos 1.000 de esos al menos 50 deben residir en cada provincia, al menos 20 en cada Comarca 2. al menos 15 adherentes en al menos el 40% de los distritos 3. al menos 20 adherentes en cada provincia y al menos 10 en cada Comarca 4. número de adherentes al menos el 5% del total de votos válidos emitidos en la última elección para Presidente y Vicepresidente (Nota: procedimiento de inscripción y reconocimiento muy detalladamente regulados)	Los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano y dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales y en los demás términos que establece el Código - regula quée deben contener los estatutos (cómo y cuándo se reúnen los órganos, etc.), sin dar detalles sobre cuáles órganos tienen que ser	- no participar en más de una elección (Pres./Legisl./Representantes de Corregimientos) - no obtener en ninguna elección al menos el 5% de los votos válidos - no participar 2 veces en ninguna elección	- falta de elecciones internas para la nominación de autoridades ejecutivas durante 2 períodos consecutivos - no ocurrencia a 2 elecciones generales y pluripersonales -no obtención de al menos el 1% del total de votos válidos en cada una de las 2 elecciones generales y pluripersonales -organización paramilitar, no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las FF.AA. y de la policía en servicio	1) mediano 2) cuantitativo y cualitativo 3) explícitamente no- regulado
Paraguay	- prohibición de partidos o movimientos que auspicie el empleo de la violencia para modificar el orden jurídico de la nación o apoderarse del poder; prohibición de partidos o movimientos que subordinan su acción política a directivos, instrucciones o alianzas con organizaciones extranjeras, que impidan o limiten la capacidad de autoregulación o autonomía de los mismos - Está prohibida la afiliación de sacerdotes de religión, de miembros de las FF.AA. y de la Policía	a nivel nacional, únicamente. No está permitida la formación de partidos o movimientos regionales. Podrán formarse transitoriamente movimientos políticos regionales para la presentación de candidaturas a las Cámaras de Diputados, Gobernadores, Juntas Departamentales, Intendentes y Juntas Municipales, organización en, al menos, 4 ciudades capitales departamentales del país; afiliados: 0,5% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones de autoridades nacionales	régimen interno muy detalladamente regulado: órganos, elección de autoridades, adhesión a principios democráticos etc. - aportes económicos de afiliados no pueden exceder el 5% del ingreso mensual -prohibición de formar organisaciones paramilitares	- falta de elecciones internas para la nominación de autoridades ejecutivas durante 2 períodos consecutivos - no concurrencia a 2 elecciones generales y pluripersonales . no obtención de al menos el 1% del total de votos válidos en cada uno de las 2 últimas elecciones generales y pluripersonales - orgaizaciones paramilitares, no respetar el carácter no deliberante de los miembros de las FF.AA y de la policía en servicio activo, - recibir auxilio económico o directivas de extranjeros, subordinación o dependencia a organizaciones o gobiernos extranjeros		1) maximalista 2) cuantitativo y cualitativo 3) muy reglamentado

Venezuela	exige el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular y respetar el carácter institucional y apolítico de las FF.AA. - no discriminación - prohibición de aceptar donaciones de entidades pübublicas, compañías extranjeras, organizaciones políticas extranjeras	pueden ser nacionales o regionales nacionales: organización en al menos 12 entidades regionales, regionales: afiliados: al menos el 0,5% de la población inscrita en el registro electoral de la respectiva entidad - los grupos de ciudadanos que hubieren presentado planchas en las últimas elecciones regionales o nacionales, según el caso, y hubieren obtenido el 3% de los votos emitidos, podrán estructurarse en partido y obtener su registro sin cumplir con los requisitos - CONTROL: renovación de inscritos dde al menos el 0,5% en el curso de cada año en que comience cada período constitucional. Los partidos que obtienen en elecciones nacionales el 1% mínimo de los votos emitidos sólo [illegible]	prohibición de mantener milicias o formaciones con organización militar o paramilitar	- no participar en 2 elecciones - fraude de inscripción		1) mediano 2) cualitativo y cuantitativo 3) poco regulado

Cuadro 6: Alianzas electorales

	posibilidad de formar alianzas electorales?	nivel (Local, regional, nacional)	condiciones
Argentina	sí	nacional o de distrito	temporales (2 meses antes de las elecciones)
Bolivia	sí; también pueden formarse frentes o coaliciones entre agrupaciones cívicas y partidos etc.		para fines electorales y/o para ejecutar programas específicos de acción política conjunta; hay que organizar un directorio conjunto
Brasil	sí		
Chile	sí	en todas las regiones en que uno o más de los partidos integrantes se encuentren legalmente constituidos	
Costa Rica	sí		pacto de coalición: programa común, forma de distribución del porcentaje adquirido
Cuba	-	-	-
Ecuador	sí		son deseables
El Salvador	sí	municipal, departamental y/o nacional (puede ser separado)	pacto de coalición: -objetivo -distribución de votos obtenidos -designación de la terna al CCE
Guatemala	sí	en todos los niveles	en el caso de elecciones presidenciales, el total de votos obtenidos se divide entre el número de partidos coaligados
Honduras	sí		
México			
Nicaragua	sí		
Panamá	sí		
Paraguay	sí	nacionales y municipales	
Perú	sí		
República Dominicana	sí	a nivel presidencial, legislativo y municipal; es separable	las agrupaciones políticas accidentales independientes no pueden establecer alianza o coalición con otros partidos políticos, y en el caso de que lo hagan con otra agrupación similar, se consideran fusionadas en una sola
Uruguay	Lemas		
Venezuela	sí	para elección de diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas; pueden sumar los votos	