

# *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*

María Salvador Martínez (coord.)

Derecho de Partidos

A decorative graphic in the bottom right corner consisting of a semi-circular arrangement of small dots in various colors (blue, green, yellow, orange, red, purple, pink) on a dark blue background.

Marcial  
Pons

Colección

**Derecho de Partidos**

Óscar Alzaga Villaamil  
María Salvador Martínez  
Jorge Alguacil González-Aurioles  
(dirs.)

ESTUDIOS SOBRE LA FUNCIÓN  
Y EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

## **AUTORES**

Jorge ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES

Mónica ARENAS RAMIRO

José Ángel CAMISÓN YAGÜE

Irene DELGADO SOTILLOS

Juan DE DIEGO ARIAS

Carlos FERNÁNDEZ ESQUER

Yolanda FERNÁNDEZ VIVAS

José Antonio GÓMEZ YÁÑEZ

Lourdes LÓPEZ NIETO

Emilio PAJARES MONTOLÍO

María SALVADOR MARTÍNEZ

MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ  
(Coord.)

**ESTUDIOS SOBRE LA FUNCIÓN  
Y EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Centro de Estudios de Partidos UNED

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2022

Financiado por: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades - Agencia Estatal de Investigación/Proyecto: DER2017-84733-R, «Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional».

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© María Salvador Martínez (coord.)  
© Centro de Estudios de Partidos UNED  
© MARCIAL PONS  
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.  
San Sotero, 6 - 28037 MADRID  
☎ (91) 304 33 03  
[www.marcialpons.es](http://www.marcialpons.es)  
ISBN: 978-84-1381-634-0  
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico  
MADRID, 2022

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	13
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	
<b>LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS, UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CIENCIA POLÍTICA</b> .....	21
<i>Lourdes López Nieto</i>	
1. LA CIENCIA POLÍTICA Y EL ESTUDIO DE LOS PARTIDOS.....	21
2. EL ESTUDIO DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POR LA CIENCIA POLÍTICA.....	24
3. LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES EN LA DEMOCRACIA LIBERAL Y SU DESEMPEÑO EN LOS PRINCIPALES TIPOS DE PARTIDOS.....	26
3.1. Introducción.....	26
3.2. Las funciones institucionales en los partidos de cuadros .....	28
3.3. Las funciones institucionales del partido de masas .....	30
3.4. Las funciones institucionales de los partidos cártel.....	34
4. NOTAS FINALES SOBRE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS Y LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL INICIO DEL SIGLO XXI .....	39
<b>LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONTEXTO ACTUAL: ¿DESAFÍO O EVOLUCIÓN?</b>	43
<i>Irene Delgado Sotillos</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	43
2. ¿CRISIS EN LA FUNCIÓN REPRESENTATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, O TRANSFORMACIÓN EN LOS MODELOS DE REPRESENTACIÓN? .....	45
2.1. Los vínculos partidistas y la agregación de preferencias.....	46

	Pág.
2.2. Modos de ejercer la representación política.....	51
3. LA «PARTIDIZACIÓN» DE LOS PROCESOS ELECTORALES.....	58
4. LA DESAFECCIÓN HACIA LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL CON- TEXTO PARA LA EMERGENCIA DE NUEVAS FORMACIONES POLÍTICAS.....	66
5. REFLEXIONES FINALES .....	71
<b>FUNCIÓN Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍ- TICOS .....</b>	<b>73</b>
<i>María Salvador Martínez</i>	
1. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ..	73
1.1. Del origen de los partidos a su constitucionalización .....	73
1.2. La fase histórica de constitucionalización de los partidos.....	79
1.3. La incorporación formal a la constitución.....	81
1.4. Significado de la constitucionalización de los partidos .....	84
2. LA FUNCIÓN COMO ELEMENTO DETERMINANTE DEL RÉGI- MEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS .....	87
2.1. La función de los partidos en el Estado democrático.....	87
2.2. Consecuencias jurídicas de constitucionalizar la función de los partidos .....	92
2.3. El debate sobre la naturaleza jurídica de los partidos.....	94
2.4. El estatuto jurídico-constitucional de los partidos .....	96
2.4.1. La libertad.....	98
2.4.2. La igualdad .....	100
2.4.3. La democracia interna .....	104
2.4.4. La transparencia y rendición de cuentas .....	107

## SEGUNDA PARTE EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS

### I. LIBERTAD

<b>EL REGISTRO DE PARTIDOS Y SU PROBLEMÁTICA .....</b>	<b>113</b>
<i>José Ángel Camisón Yagüe</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	113
2. PRESUPUESTOS PREVIOS.....	114
2.1. El registro de partidos y el modelo de democracia constitucional en el que se inserta.....	114
2.2. El registro de partidos y la naturaleza jurídica de los partidos políticos .....	115
2.3. Sobre el origen histórico del registro de partidos en España ..	116
3. EL REGISTRO COMO REQUISITO.....	117
4. EL REGISTRO COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO.....	119
4.1. Composición .....	122
4.2. Funciones .....	122
5. EL REGISTRO COMO PROCEDIMIENTO .....	122

	Pág.
5.1. Primera fase del procedimiento: solicitud del registro.....	123
5.1.1. Sujetos capaces de instar el registro: promotores/ promotoras.....	123
5.1.2. Actuaciones que deben llevarse a cabo y documenta- ción a presentar .....	130
5.2. Segunda fase del procedimiento: examen de los requisitos de inscripción.....	133
5.2.1. Defectos formales .....	134
5.2.2. Indicios de ilicitud penal.....	137
5.2.3. Solicitud de inscripción de un partido que pretenda continuar o suceder la actividad de otro declarado ilegal y disuelto .....	138
5.3. Tercera fase del procedimiento: inscripción y sus efectos .....	139
6. LA FACULTAD DE INSTAR LA EXTINCIÓN DE PARTIDOS INS- CRITOS .....	140
7. EL REGISTRO COMO DOCUMENTO–BASE DE DATOS.....	143
8. A MODO DE CONCLUSIÓN.....	144

## II. DEMOCRACIA INTERNA

<b>DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS: SENTI- DO, RAZÓN DE SER, Y PROYECCIÓN EN EL DERECHO ELEC- TORAL Y EN EL DERECHO PARLAMENTARIO .....</b>	<b>145</b>
<i>Jorge Alguacil González–Aurioles</i>	
1. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA IN- TERNA: LÍMITES Y POSIBILIDADES.....	145
1.1. Límites.....	146
1.2. Posibilidades .....	149
2. LA DEMOCRACIA INTERNA COMO PRINCIPIO POLÍTICO.....	150
3. SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA INTERNA .....	152
3.1. Significado jurídico–objetivo .....	152
3.2. Significado jurídico–subjetivo.....	154
4. DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO ELECTORAL .....	156
4.1. Selección de candidatos electorales.....	156
4.1.1. Prohibición de presentar candidaturas que de hecho sean sucesoras o continuadoras de la actividad de un partido ilegalizado. ....	156
4.1.2. Listas electorales de composición equilibrada .....	157
4.1.3. Elecciones primarias para la selección del (los) candidato(s) electoral(es).....	158
4.2. Listas electorales.....	163
4.2.1. Sobre el sistema actual de listas electorales. Sistema de listas cerradas y bloqueadas.....	163
4.2.2. Posibilidades de introducción de sistemas de listas abiertas y desbloqueadas .....	164

	Pág.
4.2.3. Modelos de aplicación.....	164
4.2.4. Consecuencias de la inserción de listas cerradas y desbloqueadas.....	165
5. DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHO PARLAMENTARIO.....	166
6. A MODO DE CONCLUSIONES.....	168
6.1. Dimensión jurídico-objetiva de la democracia interna.....	168
6.2. Dimensión jurídico-subjetiva de la democracia interna.....	170
6.3. Control jurídico externo.....	173
6.3.1. De los jueces y tribunales ordinarios.....	173
6.3.2. Del Tribunal Constitucional.....	173
<b>LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU MEDICIÓN.....</b>	<b>175</b>
<i>Carlos Fernández Esquer</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	175
2. LA DEMOCRACIA INTERNA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EN LA LEGISLACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	178
3. LOS INTENTOS DE MEDIR LA DEMOCRACIA INTRAPARTIDISTA EN LA CIENCIA POLÍTICA.....	183
4. REFLEXIONES FINALES.....	192
<b>TENDENCIAS ACTUALES EN LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS: 10 IDEAS SOBRE LOS PARTIDOS <i>POST-CATCH ALL</i>, LOS PARTIDOS DISFUNCIONALES.....</b>	<b>197</b>
<i>José Antonio Gómez Yáñez</i>	
<b>III. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>	
<b>IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS PARTIDOS Y CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL.....</b>	<b>213</b>
<i>Yolanda Fernández Vivas</i>	
1. SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	213
2. EL TIPO DE SISTEMA ELECTORAL.....	220
3. LA PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS.....	224
4. LA DELIMITACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.....	226
5. EL ESTABLECIMIENTO DE BARRERAS ELECTORALES.....	232
6. LA FÓRMULA ELECTORAL.....	234
7. CONCLUSIONES.....	238
<b>PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS.....</b>	<b>239</b>
<i>Yolanda Fernández Vivas</i>	
1. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	239
2. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	244

	Pág.
3. FUENTES DE FINANCIACIÓN PÚBLICA.....	252
3.1. Reembolso de los gastos electorales.....	252
3.2. Subvenciones públicas para los gastos ordinarios de los partidos políticos.....	255
3.3. Subvenciones a los grupos parlamentarios.....	258
3.4. Financiación pública indirecta.....	260
4. FUENTES DE FINANCIACIÓN PRIVADA.....	262
4.1. Cuotas de afiliación y aportaciones de sus miembros.....	262
4.2. Productos y rendimientos de las actividades de los partidos y de su patrimonio.....	263
4.3. Donaciones.....	264
4.4. Créditos.....	267
5. CONCLUSIONES.....	269
 <b>ACTUALIZACIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LOS PARTIDOS EN EL ÁMBITO DE LA COMUNICACIÓN.....</b>	 273
<i>Yolanda Fernández Vivas</i>	
1. INTRODUCCIÓN: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN.....	273
2. SOBRE LA CAMPAÑA ELECTORAL.....	277
3. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL.....	281
4. LA PUBLICIDAD ELECTORAL.....	283
5. LA PROPAGANDA ELECTORAL.....	286
6. LA INFORMACIÓN EN PERIODO ELECTORAL.....	294
6.1. Los programas informativos.....	295
6.2. Entrevistas a candidatos electorales.....	299
6.3. Programas de entretenimiento.....	301
7. LOS DEBATES ELECTORALES.....	301
8. ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN.....	309
9. CONCLUSIONES.....	313
 <b>IV. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>  	
<b>FINANCIACIÓN DE PARTIDOS Y TRANSPARENCIA.....</b>	<b>315</b>
<i>Emilio Pajares Montolío</i>	
1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SU PROYECCIÓN SO- BRE PARTIDOS POLÍTICOS (Y SU FINANCIACIÓN) EN UN ES- TADO DEMOCRÁTICO.....	315
2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGAL.....	317
3. FISCALIZACIÓN POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y TRANSPA- RENCIA.....	324
3.1. Alcance.....	325
3.2. Información.....	327
3.3. Objeto.....	328
3.4. Sanciones.....	330
3.5. Efectos.....	332

	Pág.
4. LA REGULACIÓN GENERAL SOBRE LA TRANSPARENCIA Y LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	339
5. ORMAS ESPECÍFICAS SOBRE LA FINANCIACIÓN PARTIDISTA CON PROYECCIÓN SOBRE SU TRANSPARENCIA.....	341
5.1. Publicidad de las subvenciones públicas.....	342
5.2. Publicidad de los datos económicos de las formaciones políticas .....	343
5.3. Responsable de la gestión económico-financiera.....	346
6. A MODO DE CIERRE.....	347
<b>LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA .....</b>	<b>351</b>
<i>Juan de Diego Arias</i>	
1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO.....	351
2. DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO .....	353
3. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA LEY .....	353
4. INFORME DE LA PONENCIA DE 25 DE JULIO DE 2013 .....	357
5. TRAMITACIÓN EN EL SENADO.....	358
6. TEXTO DEFINITIVO DE LA LEY .....	359
7. CONCLUSIÓN.....	360
<b>TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS: LAS INSUFICIENCIAS DE LA LEY 19/2013 .....</b>	<b>361</b>
<i>Mónica Arenas Ramiro</i>	
1. INTRODUCCIÓN .....	361
2. LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....	364
2.1. Leyes de transparencia .....	365
2.1.1. La legislación estatal .....	365
2.1.2. La legislación autonómica .....	369
2.2. La Ley Orgánica de Partidos Políticos.....	370
2.3. La Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos.....	372
3. LAS INSUFICIENCIAS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y SU REPERCUSIÓN EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	372
3.1. Ámbito subjetivo .....	372
3.2. Ámbito objetivo.....	374
3.2.1. La información a publicar .....	374
3.2.2. La forma de publicar la información .....	381
3.2.3. La no exigencia de una publicidad pasiva .....	382
3.3. El régimen sancionador .....	383
3.3.1. El órgano de control.....	383
3.3.2. La respuesta ante los incumplimientos.....	384
4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESARIA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	387

## PRESENTACIÓN

Este volumen recoge un conjunto de estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos, realizados con el objetivo de contribuir a la construcción de un derecho de partidos constitucionalmente adecuado y, sobre todo, útil al fin último al que debe servir ese derecho: garantizar la democracia pluralista de partidos.

**I.** Desde hace aproximadamente una década los Estados democráticos, el nuestro incluido, están atravesando una fase de «crisis», tanto en el sentido de cambios relevantes respecto a lo que venía siendo su normal funcionamiento, como en el sentido de un cierto cuestionamiento del propio sistema. Esa «crisis», como no podía ser de otra manera, afecta, y responde en parte también, a quienes son sus actores fundamentales e imprescindibles, los partidos políticos. Así pues, los partidos se han colocado en el foco de la escena jurídico-política, y esto ha permitido valorar la relevancia constitucional que tienen y la magnitud de los problemas que plantean, algunos de ellos nuevos, y otros casi endémicos.

Desde el punto de vista de la crisis entendida como cambio, es innegable que los partidos políticos se han transformado en los últimos tiempos. Por regla general, estas organizaciones ya no responden a las características que definían al tradicional partido político de masas, sino que han sufrido cambios importantes en su organización y funcionamiento, acelerados y agravados en esta última década: el número de afiliados ha disminuido, se han fortalecido el apartado del partido y el grupo dirigente, los liderazgos son muy fuertes, los partidos se han «profesionalizado», y han focalizado sus objetivos y centrado sus esfuerzos, sobre todo, en la actividad electoral, descuidando otras de las actividades y tareas que realizaban tradicionalmente. De otro lado, las condiciones de la competición política también han variado, porque en la mayoría de los sistemas de partidos se han producido cambios determinantes. En nuestro caso hemos asistido al surgimiento de movimientos sociales críticos con el diseño democrático clásico y con los partidos establecidos, a

la aparición de nuevos partidos políticos y a su rápido crecimiento hasta alcanzar una posición relevante en un sistema cuya desestabilización parecía casi imposible; en pocos años el sistema de partidos español ha pasado de ser un sistema estable bipartidista a ser un sistema multipartidista, fragmentado e inestable. Esto significa que la lucha política tiene lugar ahora en un contexto de gran volatilidad e imprevisibilidad, que la competencia entre partidos es mucho más intensa y, por tanto, que la representación política que se produce como resultado de dicha concurrencia también es distinta, al menos en la medida en que inevitablemente refleja las condiciones antes citadas (inestabilidad, polarización...).

Desde el punto de vista de la crisis entendida como cuestionamiento, en los últimos años, en todos los Estados democráticos los ciudadanos han expresado su malestar en forma de desconfianza en los políticos, en el sistema tradicional de partidos y, por ende, en el concreto sistema democrático que conocemos; hemos asistido al «descubrimiento» de la realidad de la corrupción, las prácticas clientelares y el uso partidista de las instituciones, y a una peligrosa deriva de la democracia hacia la demagogia, o el populismo; en consonancia con ello, se han producido críticas relevantes, tanto en el ámbito social como en el académico, al modelo de partido, a su régimen jurídico, al modo en que estas organizaciones estaban desempeñando su función representativa y, también, a una determinada forma de hacer política y actuar en las instituciones.

Las crisis siempre traen consigo cambios, y de cómo respondamos a los retos que se plantean en materia de partidos dependerá que los cambios a los que estamos asistiendo vayan en la dirección de fortalecer los sistemas democráticos o en la dirección contraria. Sin embargo, la salida que tenga finalmente esta crisis dependerá de diversos y diferentes factores (económicos, políticos, jurídicos...), porque son todas esas distintas variables las que influyen en que un concreto sistema de partidos desempeñe del mejor modo posible la función representativa que tiene atribuida y, por consiguiente, las que determinan que ese Estado funcione de la forma democráticamente más correcta. El derecho, sin duda, es uno de esos factores, porque condiciona el origen y desarrollo del sistema de partidos, su actividad electoral y su actuación en los órganos del Estado, así como el propio modelo de partido, su organización y funcionamiento. Por ello, del derecho depende también, aunque no resulta sencillo precisar en cuánto grado, que el orden democrático sea capaz de superar esta crisis, renovado, si es necesario, y fortalecido, si es posible.

**II.** En el contexto que acaba de esbozarse se planteó el diseño de un proyecto de investigación centrado en la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos, que recibió el apoyo del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades en la convocatoria 2017: el Proyecto: DER2017-84733-R, «Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional». Los trabajos que se integran en este volumen recogen parte de los resultados finales del citado proyecto de investigación.

Para la existencia y mantenimiento de los Estados democráticos los partidos políticos son imprescindibles, porque realizan una función absolutamente central: concurren a la formación y manifestación de la voluntad política del Estado y deben hacerlo de tal modo que ésta se pueda entender como expresión de la voluntad de los ciudadanos. Los Estados democráticos, por tanto, necesitan a los partidos políticos, pero, en el contexto de la citada crisis, se hacía preciso revisar su régimen jurídico-constitucional para evitar que el descontento social con el modelo de partido existente pudiera afectar a la confianza en el propio sistema democrático, e incluso a su mantenimiento.

La investigación que se planteó partía de la premisa de que la crisis que atraviesan los partidos políticos está determinada por su limitación para cumplir adecuadamente la función que les corresponde como instrumento de participación y actores decisivos en los Estados democráticos. Por eso, para afrontar los problemas que hoy plantean los partidos parecía preciso tomar como punto de partida la función que cumplen y las características con las que actúan como mediadores entre la sociedad y el Estado, porque solo desde ese punto de partida es posible desarrollar una dogmática constitucional suficientemente sólida que permita definir con claridad y concreción la función y posición constitucional que corresponde a los partidos, y que sirva como parámetro con el que revisar su régimen jurídico.

Para ello, el proyecto se propuso analizar con perspectiva histórica la función que los partidos políticos han desarrollado a lo largo de la historia del constitucionalismo; analizar, con el apoyo de la ciencia política, la actividad que los partidos desarrollan hoy en día en los procesos de formación de la voluntad popular y de la voluntad política del Estado; y, finalmente, contribuir al desarrollo de una teoría constitucional en la que, a partir de dicha función, se determinen los presupuestos constitucionales del régimen al que deben someterse los partidos para ser capaces de cumplir satisfactoriamente su tarea y se concreten esos presupuestos en principios constitucionales que permitan enjuiciar su actual régimen jurídico, tanto en sentido estricto (requisitos y procedimiento de creación, normas de funcionamiento y organización interna, financiación, controles, disolución y/o suspensión) como en sentido amplio, abarcando todos aquellos ámbitos que determinan de un modo u otro su actuación en el Estado (sistema electoral, modelo parlamentario...).

De este enfoque multidisciplinar del proyecto cabe destacar la importancia de integrar los resultados de los estudios de sociología y ciencia política en el razonamiento jurídico-constitucional. Los partidos no son una creación de las constituciones, ni de los constitucionalistas, sino una realidad sociopolítica compleja con una naturaleza y unas reglas propias, de cuyo estudio se ha ocupado desde un principio la ciencia política. Solo con su ayuda se puede explicar cómo los partidos contribuyen a formar y manifestar la voluntad popular en la sociedad, distinguiendo las diferentes tareas que estos realizan, y cuáles son las leyes

naturales y las dinámicas de los partidos políticos que condicionan el correcto desempeño de estas, y que el derecho no puede ignorar.

En cuanto a la investigación constitucional, se trataba de contribuir a la construcción de una teoría constitucional de los partidos políticos que partiese de la función que estos cumplen, no como un dato meramente descriptivo, sino prescriptivo, y en la que dicha función se coloque como elemento determinante del régimen jurídico de estas organizaciones, tanto a nivel constitucional como legal. Así, a partir de la función constitucional de los partidos se podrá determinar cuál es la posición o el lugar que estos ocupan, una «posición de especial trascendencia constitucional», como ha afirmado nuestro Alto Tribunal, que estaría integrada por ciertos derechos y privilegios, pero también por ciertas obligaciones, límites y controles. Es decir, de la función derivaría el reconocimiento de un «estatuto constitucional» de los partidos, que podría definirse como la suma de las condiciones jurídicas necesarias para el cumplimiento de esa función y que, de acuerdo con la dogmática alemana, vendría determinado por cuatro principios: libertad, igualdad de oportunidades, democracia interna, y transparencia y rendición de cuentas.

**III.** Los estudios que integran este libro responden al planteamiento que se acaba de exponer y, por eso, se han ordenado conforme al mismo.

La primera parte del libro se dedica a la función de los partidos políticos y agrupa tres trabajos. Los dos primeros ofrecen un análisis politológico de la función que cumplen estas organizaciones: el primero, obra de la profesora Lourdes López Nieto, contiene el estudio de cómo la ciencia política ha entendido y explicado las funciones de los partidos en los sistemas políticos; el segundo, realizado por la profesora Irene Delgado Sotillos, se ocupa de las transformaciones que han sufrido dichas funciones en las democracias actuales, centrándose especialmente en la función representativa. El tercer estudio de este primer bloque de trabajos contiene el análisis constitucional de la función de los partidos políticos y de cómo esta se ha convertido en el elemento determinante de su estatuto jurídico.

La segunda parte del libro, conforme al plan trazado, se dedica al análisis del estatuto constitucional de los partidos y, en concreto, de los aspectos más controvertidos del mismo. Estos trabajos, a su vez, se han ordenado en atención al principio constitucional de dicho estatuto al que se refieren. Así, desde el punto de vista de la libertad de los partidos, el profesor José Ángel Camisón Yagüe se ocupa del estudio del registro de partidos y de la problemática que plantea. Desde la perspectiva del principio de democracia interna se han recogido tres estudios: el primero, sobre la democracia interna en los partidos políticos, su sentido, razón de ser y, de forma específica, su proyección en el derecho electoral y en el derecho parlamentario, del profesor Jorge Alguacil González-Auriolles; el segundo, obra de Carlos Fernández Esquer, se ocupa del problema de cómo medir la democracia interna; y el tercero, desde el punto de vista

de la sociología política, realizado por José Antonio Gómez Yáñez, expone las tendencias actuales en la vida interna de los partidos, que cualquier estudio jurídico no puede desconocer. En relación con la igualdad de oportunidades de los partidos políticos se incluyen tres trabajos, obra de la profesora Yolanda Fernández Vivas, que analizan la proyección de dicho principio en los tres ámbitos en los que tradicionalmente ha tenido desarrollo: el electoral, la financiación y el de la comunicación. Por último, desde la perspectiva de la transparencia y rendición de cuentas se ofrecen tres estudios: el primero, obra del profesor Emilio Pajares Montolío, se ocupa de la proyección de este principio en materia de financiación de los partidos; el segundo, realizado por el profesor Juan de Diego Arias, analiza la posición de los partidos en el origen, tramitación y contenido de la actual Ley de Transparencia; y, el tercero y último, obra de Mónica Arenas Ramiro, profundiza sobre las exigencias de transparencia que la citada ley establece para los partidos, destacando las insuficiencias de la misma.

No están todos los que son, pero sí son todos los que están. Existen, desde luego, otros aspectos problemáticos del estatuto constitucional de los partidos que también merecen ser objeto de estudio, y nuevas problemáticas que surgirán a medida que evolucionen estas organizaciones y se vayan adaptando a los cambios que se produzcan en su entorno. En todo caso, esperamos que los estudios aquí incluidos sirvan a la actualización y fortalecimiento de una teoría constitucional de los partidos que, como se apuntaba al principio de esta presentación, sirva al fin último de asegurar el mantenimiento y correcto funcionamiento del Estado democrático.

**IV.** Este libro es el resultado de un trabajo colectivo y, por eso, es obligado dejar aquí constancia de mi agradecimiento, como coordinadora del mismo, a todos los autores que han participado en él. La labor investigadora, para ser realmente fructífera, exige, ahora más que nunca, el trabajo en equipo y la colaboración entre investigadores expertos o interesados en los mismos temas. Por eso, los resultados que se recogen en este libro no habrían sido posibles sin la disponibilidad, dedicación y cooperación que han mostrado sus autores. Muchas gracias a todos ellos.

María SALVADOR MARTÍNEZ  
Departamento de Derecho Político  
Facultad de Derecho — UNED



PRIMERA PARTE

**LA FUNCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**



# LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS, UNA APROXIMACIÓN DESDE LA CIENCIA POLÍTICA<sup>1</sup>

Lourdes LÓPEZ NIETO<sup>2</sup>

*«Sabemos exactamente lo que debemos hacer; lo que no sabemos es como salir reelegidos si lo hacemos»<sup>3</sup>*

## 1. LA CIENCIA POLÍTICA Y EL ESTUDIO DE LOS PARTIDOS

La ciencia política nace a amparo de la UNESCO que impulsa la *International Political Science Association* (IPSA) como una de las instituciones internacionales creadas para institucionalizar las ciencias sociales<sup>4</sup> y que estas trataran de investigar y explicar los factores que motivaron y produjeron los grandes desastres ocurridos durante la primera mitad del siglo xx. Se pretendía que la IPSA tratara de reducir las tensiones internacionales, que mejorara el funcionamiento de las instituciones políticas y que contribuyera al florecimiento de comportamientos cívicos. El objetivo era analizar las ideas y prácticas políticas en un contexto de creciente expansión de la actividad gubernamental y de emociones vinculadas a la política. Pero el problema fue establecer un diálogo entre los especialistas de diversa formación (juristas, historiadores, economistas, filósofos...) y enfoques muy diversos. Se crearon cuatro campos de estu-

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación DER2017-84733-R, Partidos políticos: origen, función y revisión de su estatuto constitucional, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad/FEDER.

<sup>2</sup> Catedrática de Ciencia Política y de la Administración de la UNED.

<sup>3</sup> J. C. JUNCKER, *The Economist*, 2-5-2012.

<sup>4</sup> Ciencia Política, Sociología y Ciencias Económicas.

dio: *teoría política* (a instancia de los filósofos), *gobierno* (por iniciativa de los juristas), *relaciones internacionales y partidos, grupos y opinión política* (esto último propuesto por Asociación Americana de Ciencia Política). Se llegó a un mínimo acuerdo para dialogar e investigar, si bien envuelto en tensiones y debates que fueron intensos y que en mayor o menor medida han llegado hasta nuestros días.

La ciencia política ha prestado mucha atención a los partidos políticos, actor político por excelencia en los sistemas políticos democráticos y en sistemas totalitarios y autoritarios<sup>5</sup>, por la importancia que tienen para el desarrollo de la vida pública. Ello explicaría que, solo en Europa Occidental durante la segunda mitad del siglo xx, se hayan escrito casi 12.000 textos<sup>6</sup> sobre estos actores políticos como objetos de estudio, al amparo de enfoques ricos y plurales. Esta atracción por el estudio de estos actores ha sido denominada la *edad de oro* de los partidos, de los partidos de masas, una de cuyas características era su estabilidad o *congelación* durante buena parte del siglo xx. Esta imagen idílica de dichos partidos, de sus ingentes funciones ha permanecido en el imaginario de la sociedad como el paradigma y referencia<sup>7</sup>. Al inicio de los noventa el profesor Janda establece una primera sistematización de las publicaciones comparadas para dar cuenta *del estado de los estudios sobre estos actores*, a partir del profundo conocimiento que tiene de los diversos bancos de datos<sup>8</sup>.

La bibliografía de los partidos europeos, Estados Unidos y Canadá de carácter cuantitativo<sup>9</sup> ofrece la cifra de casi 9.500 referencias desde 1945. Los principales hallazgos de este estudio sobre la época dorada de los partidos destacan que más de la mitad de las publicaciones se centran en los temas no ideológicos como cuestiones analíticas y teóricas y en menor medida las centradas en partidos y elecciones, en la organización y en los apoyos sociales de estos. Cada uno de estos tres temas representa aproximadamente un 15 por 100. Para conmemorar el vigésimo aniversario de la revista *Party Politics*, el citado profesor sistematizó los temas de los casi 3.000 artículos publicados, cuyas principales palabras clave fueron organización (19 por 100), países (15 por 100), elec-

<sup>5</sup> Con los respectivos partidos únicos.

<sup>6</sup> Artículos, libros o monografías, dato recogido en R. GUNTHER, J. R. MONTERO y J. J. LINZ, *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007.

<sup>7</sup> P. IGNAZI, *Partido y democracia: el desigual camino a la legitimación de los partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2022, capítulos 2 y 3.

<sup>8</sup> K. JANDA, «Comparative Political Parties: research and theory», en A. W. FINIFTER (ed.), *Political Science: The state of the discipline II*, Washington D.C., American Political Science Association, 1993, pp. 319–332.

<sup>9</sup> D. CARAMANI y S. HUG, «The literature on European parties and party systems since 1945: a quantitative analysis», en *European Journal of Political Research*, núm. 38, 1998, pp. 497–524.

ciones (11 por 100) y diversas cuestiones (sistema de partidos, gobierno, parlamento...) <sup>10</sup>.

Las principales organizaciones internacionales de ciencia política tienen comités o grupos de investigación sobre partidos, como los históricos de la IPSA (*Elections, Citizens and Parties*) y en el European Consortium of Political Research (ECPR) (*Political Parties*). Al tiempo, estas asociaciones amparan grupos de estudio que abordan otros aspectos vinculados directamente a los *partidos*, (militantes, candidatos, élites, organización...), la *democracia* representativa (instituciones, elecciones, políticas...) y la *sociedad* (opinión pública, comunicación, participación...). Todas estas investigaciones analizan funciones de los partidos, pero estas se identifican y subsumen como parte del proceso representativo de las democracias liberal democráticas, como analizaremos después. La relación entre estos tres grandes pilares de estudio sociedad, democracia y partidos es alta, habida cuenta que los partidos políticos siguen siendo actores indispensables de la democracia. Sin embargo, simultáneamente la historia de los partidos ha generado y ha sido objeto de críticas, dilemas y paradojas surgidas de filósofos y políticos (antaño por los fundadores de EEUU, autócratas, hoy por formaciones populistas, *no nos representan*) <sup>11</sup>, como de ciudadanos (grupos extremistas, como de individuos de acuerdo con los datos de las encuestas o de la opinión pública y publicada).

En efecto, el nacimiento de los partidos está asociado a la compleja institucionalización del Estado liberal frente a sus opositores, tanto de los más conservadores defensores de las monarquías absolutas, como de todo tipo de grupos revolucionarios. Hay que recordar además que la palabra *partido* etimológicamente significa división, parte y la presencia y más aún, la existencia de los partidos suponía y generaba riesgos para la institucionalización y consolidación de los nuevos Estados y regímenes políticos. Entre otros muchos casos, en Estados Unidos y la Francia revolucionaria <sup>12</sup>. Además, la presencia de los partidos y su aceptación en el ámbito del pensamiento y de la práctica política suponía un dilema entre el principio liberal de defensa de los derechos individuales frente al principio de la soberanía nacional o popular y los defensores de la democracia directa.

También los sistemas políticos totalitarios, autoritarios e iliberales han contado al menos con un partido como eje central de su vertebración y para tratar de alcanzar su legitimación, lo que explica que se analice y compare el quehacer en dichos sistemas políticos. Todo ello explicaría que los partidos políticos hayan ocupado un papel central en las investigaciones de la ciencia política.

---

<sup>10</sup> K. JANDA, «Party Politics at age 20: What did it cover?», en *Party Politics*, SAGE, vol. 21(1), 2015, pp. 4–9.

<sup>11</sup> P. IGNAZI, *op. cit.*

<sup>12</sup> P. IGNAZI, *op. cit.*

## 2. EL ESTUDIO DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POR LA CIENCIA POLÍTICA

El repaso de las investigaciones politológicas muestra que los partidos políticos han sido objeto de gran atención sobre sus diversas facetas. Muchas de ellas están vinculadas tanto al funcionamiento del sistema político, marco institucional en el que actúan (proceso electoral, parlamento y gobierno), como a la sociedad a la que representan. Pero los títulos de las investigaciones y publicaciones no se refieren expresamente a las funciones de los partidos, tal como se ha indicado. Solo son objeto de atención específica como epígrafe en los manuales introductorios de la disciplina y en los textos de las asignaturas que incluyen este objeto de estudio habitualmente compartido con los grupos de interés, elecciones o comportamiento político. Los manuales, monografías y textos docentes de ambas asignaturas suelen contener un capítulo dedicado a las funciones de los partidos que se han clasificado, casi siempre, al amparo de dos grandes grupos, sociales e institucionales. Por ejemplo, el profesor Cotarelo atribuye a los actores imprescindibles en todo el proceso representativo democrático el desempeño de funciones sociales e institucionales para realizar la representación y mediación entre los ciudadanos y el Estado. De forma sintética, identifica como *funciones sociales* las que desempeñaron de forma más clara los partidos en los albores de los sistemas políticos liberal democráticos. La más antigua, *la socialización política* encaminada a la participación política y vinculada a esta, la creación e impulso de la *movilización de la opinión pública*. Los partidos generan opiniones de carácter ideológico sobre los diversos ámbitos de la vida de los ciudadanos y se las trasladan. En buena medida vinculada a la anterior, los partidos *representan intereses*, ya que canalizan las peticiones de los ciudadanos a las instituciones políticas. De esta forma y ya desde el inicio de la vida de los partidos logran la *legitimación del sistema político*. Esta última función permite enlazar con las denominadas *funciones institucionales*, que los partidos han ido desempeñando de forma creciente con el paso del tiempo. Inicialmente, *el reclutamiento y selección de las élites*, casi de forma simultánea *la organización de las elecciones* y después se amplía el protagonismo de los partidos a medida que el Estado crece, en *la organización y composición del Parlamento* y en las últimas décadas cuasi monopolizando *la organización y composición del gobierno* <sup>13</sup>.

Entonces ¿por qué la ciencia política no ha consignado de forma explícita en las publicaciones los diversos quehaceres de los partidos en los procesos e instituciones políticas y en los ciudadanos? La respuesta más sencilla es que, con independencia de los enfoques o métodos de análisis que utilice esta disciplina, implícitamente se presume que estas

---

<sup>13</sup> R. COTARELO, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, cap. III, pp. 87-131.

asociaciones privadas han sido actores necesarios desde los albores de la democracia liberal desempeñando funciones crecientemente relevantes entre la sociedad y el Estado. En efecto, von Beyme responde a esta cuestión señalando que los partidos, que persiguen conseguir votos y ocupar puestos de poder, solo pueden comprenderse dentro de un sistema político en el que cumplen funciones que han de figurar en la base de cualquier estudio que no se centre solo en un aspecto concreto<sup>14</sup>. Las funciones que destaca son, *búsqueda de objetivos* (ideología y programa), *articulación y agregación de intereses sociales*, *movilización y socialización de los ciudadanos*, especialmente durante los procesos electorales, así como *reclutamiento de élites y formación de los gobiernos*<sup>15</sup>.

Además, los partidos comenzaron a intervenir y a desempeñar diversos quehaceres en las elecciones y en los parlamentos sin amparo jurídico, hecho que como es sabido se mantiene hoy en algunos sistemas políticos, que tampoco tienen constitucionalizadas ni las funciones ni estos actores. La mayoría de las investigaciones politológicas realizadas a partir de la década de 1960 han estudiado cómo los partidos políticos han ido desempeñando de forma creciente su función esencial, la representación e intermediación entre la sociedad y el Estado que se ha manifestado en los ámbitos públicos en diversos quehaceres y efectos en ambas instancias. Por ello, es frecuente que las funciones de los partidos se estudien subsumidas en los análisis y publicaciones de las elecciones, de los parlamentos y de los gobiernos, ámbitos institucionales esenciales de los sistemas políticos democráticos, incluso en los que no lo son. En efecto, la mayoría de los estudios de los sistemas políticos liberales democráticos, desde los originarios, hasta los impulsados e institucionalizados durante el siglo xx, han analizado el relevante quehacer de los partidos, como también ha ocurrido con las etapas y sistemas políticos totalitarios y autoritarios. Las investigaciones sobre los sistemas políticos no democráticos no suelen analizar específicamente las funciones del partido único, sino que se encuentran subsumidas en otros aspectos de estos regímenes, por lo que excluimos su referencia en este capítulo.

Lógicamente las funciones de los partidos se han modificado sustancialmente desde su nacimiento en el siglo xviii, puesto que ha sido un actor que se ha ido adaptando a los cambios habidos en ambos ámbitos de actuación la sociedad y el Estado. Además, en este largo proceso, los partidos han sido unos actores crecientemente esenciales en los sistemas políticos liberales democráticos, lo que explica que con frecuencia sus funciones *institucionales* se estudien y publiquen insertas en las instituciones en las que su quehacer ha sido y sigue siendo esencial. El creciente papel del Estado, de sus principales instituciones, de sus funciones, así como del proceso representativo en este periodo, requiere explicar el

---

<sup>14</sup> K. VON BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1986.

<sup>15</sup> *Ibid.*

imprescindible concurso de los partidos en los parlamentos, gobiernos y en el proceso electoral. Por ello, al abordar el estudio de las *funciones institucionales* de los partidos requeriría conocer cómo han actuado en sus respectivos contextos históricos, así como las cambiantes características de la sociedad, de las nuevas y crecientes competencias del estado y de la evolución del pensamiento filosófico y político, incluso de la legitimidad alcanzada. Sin embargo, como no es posible abordar todo ello en este capítulo, analizaré brevemente los rasgos más destacados de las funciones *institucionales* desempeñados por tres modelos principales de partidos en los tres correspondientes periodos históricos.

### 3. LAS FUNCIONES INSTITUCIONALES EN LA DEMOCRACIA LIBERAL Y SU DESEMPEÑO EN LOS PRINCIPALES TIPOS DE PARTIDOS

#### 3.1. Introducción

Este epígrafe central tiene por objeto dar visibilidad a las funciones institucionales de los partidos y así describir cómo estos actores las han desempeñado a lo largo del tiempo, ya que no siempre se han identificado de forma expresa. Para lograr este propósito, expondremos cómo han ejercido dichas funciones tres principales modelos de partidos definidos por la ciencia política, *cuadros, masas y cartel*<sup>16</sup>. Los profesores R. Katz y P. Mair, que elaboraron la tipología citada para comparar los respectivos rasgos organizativos de los partidos, determinaron la existencia de *tres caras*, cuyo protagonismo e influencia habría sido diversa en cada modelo. Estas caras son la organización central, los militantes y los cargos públicos<sup>17</sup>.

Dichos profesores también representaron la evolución de las relaciones de los partidos con la sociedad civil y con el Estado en estas figuras, que ilustran adecuadamente como los primeros partidos integrados por los sectores de la sociedad con derecho al voto censitario, comenzaron a representar la soberanía nacional en los débiles parlamentos que trataban de erigirse como poder legislativo independiente de los monarcas, con quienes algunos aún lo compartían en el incipiente Estado liberal.

Consideramos que la función de *reclutamiento y selección de élites* es la inicial y se podría considerar la más relevante, ya que habría vehiculado a lo largo del tiempo el desarrollo y expansión de las otras tres, tal como trataremos de exponer. Se recluta a las personas que formarán y dirigirán los partidos, que concurrirán a las elecciones para tratar de

<sup>16</sup> R. KATZ y P. MAIR, «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of cartel party», en *Party Politics*, vol. 1, 1995, pp. 5–28.

<sup>17</sup> R. KATZ y P. MAIR, «The evolution of party organization in Europe: The three faces of party organization», en *The American Review of Politics*, núm. 14, 1993, pp. 593–617.

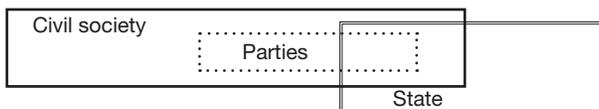


Figure 1. Parties of the cadre or caucus type.



Figure 2. Mass parties act as links between the state and civil society.



Figure 3. Parties act as brokers between the state and civil society.

formar parte del parlamento y en su caso del gobierno, es decir alcanzar el poder; que ha sido siempre el objetivo prioritario de los partidos. Este largo proceso de instauración, institucionalización y evolución de los sistemas políticos liberales democráticos ha presentado bastantes diferencias en los estados europeos pese a lo cual es posible tratar de explicar la evolución de las funciones institucionales desempeñadas por dichos modelos de partidos en los periodos temporales correspondientes. En efecto, la ubicación temporal no ha sido igual en todos los países y además hay que tener en cuenta la coexistencia de estos procesos con los de transición democráticos como los que se produjeron en las últimas décadas del siglo xx.

Durante el proceso de extensión del derecho a voto en pleno desarrollo de la revolución industrial surgen los grandes partidos de masas, identificados con las ideologías relevantes del momento que ha sido considerada la edad *dorada de los partidos*<sup>18</sup>. Se amplían los cargos en las organizaciones políticas y los puestos de elección y se extiende la politización de la sociedad en todo el proceso representativo, periodo en el que los grandes partidos desarrollan las funciones sociales y amplían su quehacer en las institucionales. Como se advierte (figura 2) en este periodo los partidos se sitúan como mediadores entre de la sociedad y el estado en el desempeño de las funciones institucionales: se institucionaliza el reclutamiento de los líderes en los partidos y se extiende las

<sup>18</sup> P. IGNAZI, *op. cit.*

garantías en las diversas fases del proceso electoral con la intervención de los partidos. Durante este periodo el parlamento se va consolidando como poder legislativo autónomo, comenzando la etapa de racionalización, por lo que algunos la consideran la edad de oro del parlamento clásico<sup>19</sup>, en la que se va institucionalizando el protagonismo de los grupos parlamentarios.

La tercera etapa se corresponde con la de los llamados partidos cárテル, que se iniciaría a mitad de los años sesenta y coincide con el creciente bienestar desarrollado por los Estados europeos tras la Segunda Guerra Mundial. Se manifiestan también cambios culturales de los ciudadanos y el desarrollo de importantes grupos de presión, como los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión. El Estado va ampliando sus funciones especialmente las del ejecutivo en detrimento del parlamento, mientras que los partidos (figura 3) se van alejando de la sociedad y progresivamente se van integrando en el Estado, del que pasan a depender financieramente al tiempo que se integran en las nuevas funciones del poder legislativo y ejecutivo y en menor medida del judicial.

### 3.2. Las funciones institucionales en los partidos de cuadros

El denominado *partido de cuadros*, *caucus* o *élites* se desarrolla al inicio del Estado liberal, basado en la mínima organización de los parlamentarios elegidos por sufragio censitario primero en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII y que se va extendiendo a otros países europeos durante el siglo XIX con desigual implantación. La legitimidad de estas mínimas organizaciones se ve cuestionada por diversos dilemas como la que se manifiesta entre los defensores de los derechos individuales y la necesidad de asentar un estado fuerte (padres fundadores de la nación americana por las fracturas religiosas), o la Francia revolucionaria que rechaza los partidos (como la Sociedad Jacobina) por contraponerse a la voluntad general<sup>20</sup>. Además, el establecimiento de la representación política liberal también suscita un gran debate filosófico político sobre si debe prevalecer el criterio del representante en su toma de decisiones o el de sus representados. Esta cuestión siempre ha estado presente en la teoría de la democracia desde sus orígenes, que se fundamenta conjuntamente sobre definiciones de carácter prescriptivo, (lo que debería ser) y descriptivas (lo que es en la práctica), las cuales al compararse tienden a transvasarse. Cuando se encuentran suficientes semejanzas entre prescripción y hechos, entre el ideal y la realidad, podemos afirmar que estamos ante una democracia<sup>21</sup>. Estos debates permanecen vigentes hasta hoy, como también los relativos a las características que de los representantes.

---

<sup>19</sup> I. ASTARLOA, *El parlamento moderno*, Madrid, Fundación A. Martín Escudero y Iustel, 2017.

<sup>20</sup> P. IGNAZI, *op. cit.*, cap. 2.

<sup>21</sup> G. SARTORI, *¿Qué es la Democracia?*, Madrid, Taurus, 2003.

En este modelo de partido, que entonces ya se identifican como tales publicando programas y manifiestos<sup>22</sup>, la *cara* que predomina es la de los cargos públicos, que acceden al parlamento por sus medios, sin concurso de la organización central, que de hecho era prácticamente inexistente. Tampoco cuentan con la cara de los militantes del partido, sino de *amigos políticos* o clientelas de cada candidato en los distritos. Simultáneamente, se extienden las demandas de los incipientes sectores de la sociedad industrial que se ven excluidas de la representación política. Se trata de un lento proceso hasta la implantación del sufragio universal masculino con avances y retrocesos que se manifiesta en la tensión entre los sectores excluidos del derecho a voto y los diputados y partidos pequeños quienes ostentan la representación censitaria. Los primeros canalizan sus demandas a través de actividades reivindicativas como panfletos o manifestaciones y los *partidos de cuadros* responden progresivamente ampliando el censo electoral y al tiempo introducen incentivos para mantener su estatus. Por ejemplo, en Inglaterra, se aprueba el doble voto para quienes tienen un voto por sus cualidades sociales (educación, títulos nobiliarios), económicas (propiedades) o por pertenecen a ciertas instituciones (universidades). Otro instrumento consistía en mantener escaños en lugares donde apenas quedaban ciudadanos porque habían emigrado a las ciudades, los llamados *burgos podridos* y de esta forma contrarrestar la progresiva extensión del derecho a voto. En otros países, se recurría al intercambio de votos para favorecer la reelección de cada diputado a cambio de la protección del Estado como un primer instrumento de patronazgo de los incipientes partidos. El patronazgo es una de las funciones históricas que se perpetúa hasta hoy desempeñadas por los partidos para construir su organización y proveer de incentivos de todo tipo a los militantes que se inicia de distinta forma en los *partidos de cuadros*. En Italia esta práctica se denominó transformismo y en España caciquismo. En todo caso este formato de partido no difiere mucho del que existe en otras partes de Europa, como en Estado Unidos en aquel periodo. Allí el caucus, un grupo local de políticos, ejercía el papel de los notables europeos, mientras que la corrupción o el modelo originario de patronazgo lo proporcionaban las grandes fortunas privadas.

En esta primera época, los débiles partidos de élites o cuadros no desempeñaban la *función de reclutamiento* formalmente, sino que estaba condicionada por las normas constitucionales o electorales de los Estados que regulaban el sufragio pasivo de carácter censitario de los candidatos. Por ejemplo, la Constitución española de 1876 exigía la nacionalidad, el estado seglar, mayoría de edad y gozar de todos los derechos civiles (art. 29). Además, la ley electoral de 1907 establecía dos tipos de requisitos para ser candidato (para diputado o concejal): haber desempeñado dicho cargo o ser avalado por miembros de dichas instituciones.

---

<sup>22</sup> Para el caso español consultar M. ARTOLA, *Partidos y programas políticos*, Madrid, Aguilar, 2 tomos, 1975.

En este sentido, de hecho, los miembros de los partidos podían reclutar indirectamente a *amigos políticos* que desempeñaban de hecho funciones similares a las que después ejercen los partidos<sup>23</sup>. También establecía que cuando no se proclamasen más candidatos que el número de los llamados a ser elegidos, quedaban exentos de la elección y eran proclamados elegidos (art. 29). En las elecciones celebradas al amparo de esta ley, el porcentaje de escaños en los que no hubo elección fue de un 23 por 100<sup>24</sup>. Este artículo quedó suspendido por un decreto al inicio de la Segunda República, pero después de facto sigue vigente en algunas normas que regulan el reclutamiento de las elecciones primarias de los partidos.

En cuanto a la función de *organización de las elecciones*, las normas electorales podían reconocer la presencia de representantes de los candidatos en diversas fases del procedimiento electoral. En el caso español en la citada ley 1907 se reconoce las figuras de apoderados e interventores para actuar en representación de los candidatos que celebraban incipientes actos de campaña electoral esencialmente personalizadas en cada distrito por el que concurrían. De hecho, era frecuente la ausencia de competencia y pluralismo en buena parte de los distritos especialmente en los rurales, aunque las demandas de los incipientes partidos que no lograban representación lograron ampliar el censo y establecer circunscripciones con más de un escaño, aunque con voto limitado.

Las funciones de *organización del parlamento* y del *gobierno* estaban condicionadas en muchos países por las limitaciones constitucionales, ya que estas instituciones compartían la soberanía con el rey. Se trataba de un parlamentarismo oligárquico, cuyos periodos de sesiones eran limitados como también su capacidad legislativa. En el caso del gobierno, los ministros en este modelo de soberanía compartida eran nombrados por el rey que además tenía reconocidos ingentes poderes constitucionales<sup>25</sup>. Esto motivó, por ejemplo, que en España entre 1891 y 1923 los partidos parlamentarios dinásticos, conservadores y liberales, cuyos diputados sumaban más del 80 por 100 de los escaños del Congreso de los Diputados en las dieciséis elecciones celebradas, optaran por el turno pacífico de los gobiernos consagrado en el Pacto del Pardo<sup>26</sup>.

### 3.3. Las funciones institucionales del partido de masas

El nacimiento y desarrollo del partido de masas abarca las siete primeras décadas del siglo XX se inserta en el proceso de institucionalización

<sup>23</sup> J. VARELA ORTEGA, *Los amigos políticos. Elecciones y partidos en la Restauración, 1876-1900*, Madrid, Marcial Pons Ediciones de Historia, 2001.

<sup>24</sup> M. MARTINEZ CUADRADO, *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid, Alianza Editorial, 1973, p. 402.

<sup>25</sup> Como ejemplo en el caso español, especialmente los recogidos en el art. 54.9 de la Constitución de 1876

<sup>26</sup> M. MARTINEZ CUADRADO, *op. cit.*, p. 413.

del sistema político democrático que tiene lugar en los diversos estados occidentales. Los acontecimientos ocurridos en este convulso periodo histórico explican el desigual devenir de la democracia en los diferentes Estados europeos con los avances y retrocesos.

Ello no obsta para que este periodo sea considerado la etapa dorada del partido de masas<sup>27</sup>, cuyo protagonismo habría contribuido de hecho a la institucionalización y consolidación de las relevantes funciones institucionales de los estados democráticos. Estos actores realizan estas tareas, sin respaldo jurídico explícito al principio, para alcanzar después dicho reconocimiento después de la Segunda Guerra Mundial, especialmente en los Estados que sufrieron quiebras democráticas. Los cambios que se producen cuando comienza a extenderse el derecho de sufragio afectaron a la organización del partido cuyo objetivo era conseguir votos para ocupar las instituciones políticas. Por una parte, se necesitaba movilizar a los nuevos electores y conseguir una numerosa militancia, que a cambio de obtener incentivos (materiales, teleológicos...<sup>28</sup>) votaran y financiaran las elecciones y la organización del partido. Por su parte, la oficina central ofrecía el sustento ideológico y la organización formal para los militantes gracias a profesionales de la política dedicados a estas actividades con dedicación exclusiva. Por eso se produce una relación simbiótica de ambas caras, la oficina central se ocupaba de coordinar las organizaciones territoriales y los militantes desempeñaban las funciones institucionales y sostenían financieramente la sede central. Por su parte los cargos públicos, diputados y electos locales, eran responsables ante el distrito y el partido, al actuar con dos tipos de legitimidad, como agente del partido y como mandatario público, lo que en ocasiones generaba conflictos. Este modelo de organización de partido presenta varias diferencias significativas entre países, en unos casos debido a la influencia del poder central como en España o a la presencia de los fuertes líderes sindicales en dicha organización central en el caso británico. Estos partidos nacieron vinculados a los principales bloques ideológicos, a los diversos conflictos existentes en las sociedades y a los correspondientes grupos de presión defensores del socialismo (sindicatos) y del cristianismo (iglesias) entre otros. Se conformaron los tres grandes partidos de masas: liberales, socialistas (laboristas luego socialdemócratas) y conservadores y democristianos. Junto a ellos, no es posible olvidar la existencia durante el periodo de entreguerras de la presencia de partidos totalitarios de masas, que desempeñaron funciones relevantes en varios países europeos. Dada la precariedad de las condiciones de vida de las sociedades en las que actúan los partidos desempeñaron extensamente las funciones sociales. Entre ellas, destaca la socialización y movilización de la opinión de los ciudadanos que fueron muy importantes, ya que sus sedes sirvieron como lugares de información y proveían a quie-

---

<sup>27</sup> P. IGNAZI, *op. cit.*

<sup>28</sup> A. WARE, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Itsmo, 1996.

nes allí acudían a recibir asesoría a través del periódico del partido y de debates. Pero también eran lugares de esparcimiento.

Los grandes partidos de masas comienzan a intervenir e impulsar instrumentos para la edificación de la democracia a través de las funciones institucionales, si bien se trata de un proceso que se va construyendo de manera desigual en los diferentes países europeos. La *función de reclutamiento*, que es la primera y fundamental ha sido objeto de numerosas investigaciones y ha llegado a constituir una de las especialidades de la ciencia política, como indicamos antes. *El reclutamiento* de los partidos se ha sustentado al amparo esencialmente de normas de origen diverso. Normalmente, las primeras son las internas elaboradas y aprobadas por las facciones, inherentes a los partidos grandes o por los grupos de presión internos (por ejemplo, los sindicatos e iglesias) para canalizar el peso de sus militantes. Los partidos de masas, pese a contar con una sólida cohesión ideológica, debían lograr representación de sus principales grupos integrantes en las diversas caras del partido. Las normas de reclutamiento de los partidos se modifican ya que se han de adaptar a otras fuentes legislativas como el tipo de voto del sistema electoral de cada país. Recordemos que inicialmente el sistema electoral era mayoritario basado en distritos uninominales, pero las demandas de los sectores excluidos de la representación parlamentaria lograron introducir las circunscripciones urbanas con voto limitado, el voto único transferible y otras modalidades de voto, que facilitaron la representación de diputados de la oposición. Después se fue extendiendo la representación proporcional que llevaba asociada el voto de lista que también hizo adaptar y modificar las normas internas de los partidos, para dar cabida a otros miembros antes penalizados. Finalmente, las normas internas de selección y reclutamiento de los partidos se han ido adaptando a las impulsadas por algunos partidos y aprobadas después por los Estados algunas de rango constitucional. En este periodo cabe destacar las relativas al sufragio pasivo vinculadas al sexo y a la edad, especialmente para los candidatos al Senado, modificaciones que lógicamente obligan a cambiar las normas internas de los partidos para dar entrada como candidatos a mujeres y ciudadanos más jóvenes.

La *organización de las elecciones* sufrió en esta época cambios sustantivos, habida cuenta la importancia de las mismas en la institucionalización de la democracia, que de hecho se consolida en parte de los países europeos. Pero se trató de un largo y desigual proceso en el que se fueron insertando garantías que permitieran salvaguardar los principios democráticos del sufragio en las leyes electorales como en la práctica electoral (cabinas). Los grandes partidos de masas tuvieron gran protagonismo en la aprobación y sobre todo en la puesta en práctica de diversas garantías electorales, que aseguraran la neutralidad de las administraciones, de los gobiernos y de los propios partidos en el proceso electoral, desde la elaboración del censo hasta la resolución de los recursos tras las votaciones. Los partidos también habrían ido aumentando su papel en los comicios,

en las campañas y especialmente en el procedimiento electoral, aunque el respaldo jurídico con frecuencia ha llegado a posteriori. Además, el protagonismo de los partidos ha sido más relevante en los países europeos, que en el modelo norteamericano cuyos partidos son más frágiles.

El papel de los grandes partidos de masas en el desempeño de la *organización del parlamento* es fruto de decisiones políticas que permitieron lograr jurídicamente la exclusión de la soberanía compartida del parlamento con el rey en los Estados. Este proceso de instauración de un poder legislativo liberal democrático, se desarrolla de forma desigual en los diversos estados a lo largo de un largo proceso. En el caso español, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847 (con siete modificaciones y seis acuerdos hasta 1918), institucionaliza de forma extensa la organización y funcionamiento de la actividad parlamentaria de la Cámara Baja<sup>29</sup>, aunque la soberanía sigue compartida con el rey y el gobierno que este nombra. El proceso de transformación del Senado de acuerdo con los principios liberal democráticos es más lento y en algunos casos llega hasta el final del siglo xx. Por tanto, los grandes partidos de masas comienzan a ejercer sus funciones a medida que el parlamento, como poder legislativo amplía y consolida su autonomía respecto a la monarquía. En el caso del Congreso de los Diputados español, al inicio de la Segunda República, tras la salida del rey, el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes reconoce por primera vez la existencia de las facciones o grupos parlamentarios a los que se pueden adscribir los diputados electos (art. 12). También establece la financiación de los diputados individuales (art. 27)<sup>30</sup>, cambios que se encaminan a la progresiva adecuación de las normas a la existencia de los partidos. Después la Constitución republicana consagra la soberanía nacional en el Congreso y la iniciativa legislativa compartida del gobierno y el Congreso de los Diputados. En este caso el presidente de la república asume los poderes que antes tenía el monarca para la organización del gobierno y las funciones de los partidos es menor en el desempeño de esta función. En España, la composición de los gobiernos en las primeras etapas del siglo xx representan e integran a los diversos y frágiles partidos; sin embargo, es necesario analizar los diferentes escenarios que se producen en otros países europeos durante la convulsa primera mitad del citado siglo.

El ejercicio de las funciones de los mencionados partidos en la *organización del gobierno* sigue un proceso similar al desarrollado por el poder legislativo cuyas características varían de acuerdo con el tipo de modelo de democracia (mayoritario, consensual) que se establezca en cada Estado. Los partidos con amparo normativo, o sin el mismo, fueron impulsando y vertebrando desde dentro del Estado, el funcionamiento

---

<sup>29</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados de 1847. Archivo del Congreso de los Diputados

<sup>30</sup> Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de la Segunda República. Archivo del Congreso de los Diputados.

y ampliación del poder legislativo y ejecutivo, que son esenciales en los sistemas políticos democráticos. El reconocimiento constitucional o jurídico de los partidos, como también el relativo al funcionamiento de las instituciones en los diversos modelos de Estados democráticos, se ha modificado a lo largo del siglo pasado especialmente tras la Segunda Guerra Mundial. En este momento las democracias y elecciones, instituciones y partidos adquieren gran legitimación política, económica y social, como también ocurre con el inicio de un bienestar que van alcanzando los ciudadanos de buena parte de los estados democráticos europeos.

Veinte años después de la Segunda Guerra Mundial, se va consolidando el bienestar en todos los aspectos, como la expansión de mejoras económicas y sociales (puestos de trabajo, viviendas, políticas sociales) y el desarrollo de nuevos medios de comunicación, como la televisión. Dichos cambios influyen en la identificación de un nuevo tipo de partido, *atrapalotodo* como modelo de transición, junto al fortalecimiento de grupos de presión (verdes, feministas, etc.). En este modelo, y a diferencia de lo que ocurre en los partidos de masas y de cuadros, las relaciones entre las tres caras de los partidos son más conflictivas y afectan a las tres caras. El tránsito hacia este nuevo tipo de partido que se produce en los partidos de masas, especialmente en sus líderes y sus organizaciones centrales comienza a encontrar dificultades para encapsular a las nuevas clases medias y para satisfacer las nuevas demandas ciudadanas. Los militantes disminuyen, ya que se reducen los incentivos que recibían de los partidos, los ciudadanos gozan de mayor bienestar y las funciones sociales que desempeñaban los partidos son satisfechas, en buena medida por sus recursos individuales que les permiten acceder al ocio e información. En síntesis, se produjeron diferentes modificaciones en el comportamiento electoral, como la disminución de la participación electoral, la identificación partidista, la merma del número de afiliados o el aumento de la volatilidad electoral. Al tiempo comienzan a manifestarse cambios en los comportamientos sociales, entre otros, la defensa de intereses y de las creencias se hace fuera de las asociaciones (sindicatos, iglesias); el amor se practica fuera del matrimonio, el ejercicio físico se realiza fuera de los clubs deportivos. En suma, el individualismo se presenta como alternativa a las identidades colectivas, lo que conduce a identificar esta etapa de modernidad líquida, sociedad relativista con predominio de la relación clientelar. En este escenario los grandes partidos pasan a ser agentes del estado, denominándolo partido cártel.

### **3.4. Las funciones institucionales de los partidos cártel**

El partido cártel, o moderno partido de cuadros y también llamado partido electoral-profesional, tiene como principal indicador las nuevas relaciones de poder en su seno y la distribución y uso de la creciente financiación pública, impulsada y aprobada por la cara del partido en las

instituciones, los diputados. Al principio estaba solo reducida al grupo parlamentario y a medida que estos recursos aumentan llegan también a la oficina central y en menor medida a las organizaciones territoriales. Después, se manifiestan y extienden otros rasgos del partido cartel, que en muchos países se traducen en el reconocimiento normativo de los mismos. La política adquiere un carácter predominantemente profesional y en menor medida como vocación, motivado en buena medida por los criterios de los decisores de los partidos cuando reclutan, pero también por las presiones que hoy tiene el ejercicio de la política en la opinión pública. La financiación y subvenciones estatales adquieren gran relevancia. Los partidos cartel logran un acceso privilegiado a los canales institucionales de comunicación públicos, que se multiplican y pasan a depender en buena medida de los recursos estatales. Finalmente se extiende la distribución de recursos políticos relevantes de carácter difuso y se amplía la capacidad de patronazgo a través de la extensión de las administraciones y de los nombramientos en las nuevas instancias públicas cuyos responsables serán designados por los parlamentos y los gobiernos<sup>31</sup>. En suma, los partidos desde los últimos años del siglo XX están vinculados al Estado, lo han conseguido legítimamente y han acompañado al crecimiento del mismo en las viejas y nuevas democracias, constitucionalizando los partidos en las nuevas democracias y aprobando normas sobre funcionamiento interno. Además, han regulado y extendido la financiación pública para salvaguardar la integridad de los actores públicos y han desarrollado su capacidad para distribuir numerosos recursos políticos y ejerciendo una amplia capacidad de patronazgo.

Estas características se extienden a las tres funciones institucionales esenciales (*organización de las elecciones, de los parlamentos y de los gobiernos*) y se extienden a partir de la década de los años ochenta en las democracias consolidadas en los diversos ámbitos territoriales. Además, este tipo de partido se asume por los partidos que surgen en las sucesivas oleadas democratizadoras en el sur y este de Europa desde ese momento. El incremento de recursos materiales procedentes de la financiación pública favorece también el aumento de los medios humanos. Ello permite tanto la contratación de asesores en las instituciones públicas, pero también en las oficinas centrales, algunos de ellos externos. Este sería el caso de los profesionales de la publicidad, que sustituirían a los burócratas del partido. Estas prácticas en parte despolitizarían parcialmente tanto la organización central como el partido de los militantes, otorgando al líder mayor autonomía para ganar nuevos electores. Estas políticas suponen al menos dos tipos de retos vinculados, a medir el impacto electoral dirigido a incrementar el techo electoral, pero al tiempo

---

<sup>31</sup> L. LÓPEZ NIETO, «Notas sobre la hipotética *cartelización* de los partidos en el Estado autonómico», en M. ARENILLA (Coord.), *La Administración pública entre dos siglos. (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*, Madrid, INAP, 2010, pp. 135–157.

a mantener movilizados a los electores propios. Una de las evidencias de este doble reto es que las campañas electorales vehiculadas a través de los medios de comunicación mantienen tanto las prácticas tradicionales basadas en mítines a los que asiste la cara de los militantes, entre otras cosas porque estos se difunden a través de los medios de comunicación, como los debates y entrevistas de los líderes. En todo caso, los partidos cártel están más profesionalizados y orientados hacia afuera, al partido en los cargos públicos y a la organización central que responden a las demandas de los líderes del partido en el parlamento y en el gobierno. Pero sin duda el mejor criterio para identificar este modelo de partido cártel es el reconocimiento de su papel en los parlamentos cuyas funciones se han ido ampliando al asumir la aprobación de normas sobre nuevas materias y políticas públicas nacionales o la convalidación de acuerdos y normas e internacionales. Pero también por la multiplicación de procedimientos, competencias y órganos que el propio parlamento ha creado que se conforman como nuevas fuentes, así como por la participación en la elección, designación o supervisión de numerosos altos cargos<sup>32</sup>. Estas nuevas funciones que han pasado a desempeñar los parlamentos se amplían y multiplican en el caso de los gobiernos, en ambos casos impulsadas por los grandes partidos cártel, que componen íntegramente los ejecutivos, salvo contadas excepciones (Draghi). Además, la mayoría de las leyes aprobadas provienen de los gobiernos. Finalmente, el protagonismo de los partidos en el desempeño de la función de *organización del gobierno* se manifiesta en el desempeño del patronazgo, que ha adquirido en las últimas décadas gran relevancia en los sistemas democráticos. El patronazgo ejercido por los partidos ha recibido críticas en la historia de los partidos<sup>33</sup>. Al principio, 1870–1930 (Mosca, Pareto, Weber), realizaron críticas institucionales: ¿podría la hipotética imparcialidad e independencia de las burocracias del Estado y las agencias estar salvaguardadas? Después, 1940–70, se manifestaron críticas reactivas a la *partitocracia*. Se cuestionaba la tendencia de los partidos a abusar de su función y extender su control y patronazgo sobre las instituciones políticas clave: agencias burocráticas y administrativas, administración local, sectores económicos públicos. Finalmente, desde 1980, junto a los clásicos síntomas críticos, se añadieron las ideológicas, la conversión de sectores de las administraciones en agencias estatales, centradas en dirigir las principales instituciones políticas y numerosos ámbitos de la administración del estado más importantes por parte de los gobiernos al designar los responsables y dotarles de sus recursos, lo que se traduce en otra manifestación de la cartelización. Se trata de un proceso de captación del estado por los partidos.

---

<sup>32</sup> I. ASTARLOA, *op. cit.*

<sup>33</sup> L. BARDI, S. BARTOLINI y A. TRECHSEL, «Responsive and responsible? The role of parties in the Twenty-first Century», *West European Politics*, vol.37, núm.2, 2014, pp.235–252.

¿Cuál es el nivel de patronazgo de partido en cada sistema político? ¿Qué motiva que los partidos se embarquen en realizar designaciones de patronazgo? ¿Qué papel juegan los partidos al hacer designaciones de patronazgo? ¿En qué medida las designaciones de patronazgo las comparten los principales (*mainstream*) partidos? El patronazgo es una de las funciones históricas desempeñadas por los partidos para construir su organización y proveer incentivos materiales a militantes (*partido de masas*). Cuando los partidos dejan de proveer funciones sociales por el alejamiento de la sociedad, los partidos van ocupando el Estado y lo hacen crecer (*partido atrapado*). Después, en el estado del bienestar el partido de gobierno provee de nuevos incentivos materiales a sectores de la sociedad que se acercan al partido en la base para ocupar puestos, pero también a quienes indirectamente realiza demandas al partido como agente estatal. El partido antes estaba dominado por la *cara* en la oficina central, que distribuía puestos (*oficinas públicas*) y controlaba la organización (*militantes*). Los partidos antaño lo utilizaban especialmente como incentivo para construir y mantener la infraestructura del partido, incluyendo la movilización de militantes y la burocracia de la oficina central. Hoy incorpora también a no afiliados que se reclutarían por su experiencia profesional sobre todo para puestos en las oficinas públicas. De esta forma el partido serviría de instrumento de coordinación para los ejecutores de políticas en los gobiernos, integrando y comunicando el quehacer del gobierno. Las sucesivas críticas al patronazgo obedecen a que este instrumento a lo largo de la historia ha sido utilizado con frecuencia como clientelismo o corrupción. El patronazgo sería un recurso estatal para aplicar en instituciones del estado, el objetivo de los partidos para utilizarlo sería el control de instituciones, recompensar la lealtad y tendría cualquier destinatario que respondiera afirmativamente si trabajara para el proponente, rasgos que lo diferencian de las prácticas perversas<sup>34</sup>.

El papel de los partidos cártel en la *organización de las elecciones* ha crecido de forma exponencial, ya que estos actores son los únicos que consiguen ocupar los escaños y porque tienen recursos materiales y organizativos para poder salvaguardar las garantías democráticas a lo largo de todo el proceso electoral. La expansión de los sistemas electorales mixtos que utilizan tipos de voto muy diversos requiere también la intervención de los partidos en el reclutamiento, diseño y gestión de las campañas para los posibles acuerdos de gobierno. Además, las normas electorales se siguen actualizando habida cuenta los nuevos retos que enfrentan las campañas en un contexto deficitario de respeto a la mediación y a la autoridad. Como ejemplo, la Comisión de Venecia viene aprobando recomendaciones sobre el tratamiento que los partidos dan a los

---

<sup>34</sup> P. KOPECKÝ, P. MAIR, M. SPIROVA (eds.), *Party patronage and party government in European Democracies*, Oxford, OUP, 2012, p. 8.

datos de los ciudadanos cuando diseñan las campañas<sup>35</sup>, como también sobre los problemas derivados de la desinformación.

La *función de reclutamiento* sigue siendo prioritaria en estas últimas décadas por diversos motivos. La militancia ha ido disminuyendo desde los años ochenta, debido a múltiples factores entre otros la sensación de pérdida de protagonismo. Al tiempo muchos partidos se habrían democratizado, abriendo a los militantes la toma de decisiones, la selección de candidatos, en contraste con etapas anteriores y también ocupando cargos de asesoría. Otros partidos combinan políticas para aprovechar a los militantes, el reconocimiento de los simpatizantes y de los asesores profesionales. Esta solución mixta obedece a la dificultad de realizar reformas profundas respecto al legado histórico, porque además la democratización interna legitima al líder y demás cargos públicos y porque no está demostrado que se pueda prescindir totalmente de la militancia. Esto último se pone de manifiesto al comprobar cómo los requisitos para afiliarse se han simplificado (por ejemplo, a través de internet). De esta forma la hipotética pérdida de peso de los militantes se compensaría con su mayor protagonismo y otros incentivos, como la creciente autonomía de las organizaciones locales en la selección de candidatos y en la definición de ciertas políticas territoriales. Esta solución está vinculada al proceso de descentralización política introducida en la mayoría de las democracias y por tanto a la creación de instituciones representativas y de gobierno sub-nacionales. Ello incentiva a los militantes y organizaciones territoriales de los partidos para acceder a los citados gobiernos sub-nacionales, que gozan de mayor descentralización para acceder a la información y para tomar decisiones, lo que, por otra parte, dificulta la cohesión interna de los partidos. En efecto, el escenario político es más competitivo y la toma de decisiones más multilateral, compleja y flexible. También es más difícil contar con la lealtad e identificación entre representantes y representados de épocas anteriores. Pero la capacidad de adaptación de los partidos a la nueva realidad ha permitido que superen las críticas sobre todo porque no hay alternativas sólidas.

No obstante, el quehacer de los políticos está muy expuesto a las encuestas, a la opinión pública y publicada que influye en quienes seleccionan, como también entre quienes se presentan dadas las exigencias de dedicación exclusiva de la política. Además, sectores críticos con el modelo político vigente, pretende que el proceso de selección sea plenamente igualitario y democrático y simultáneamente promueven la introducción de cuotas y mecanismos de discriminación positiva. Sin embargo, estas premisas no garantizan ni significan que los reclutados sean capaces y estén dispuestos a hacer uso responsable del poder y no reflejan necesariamente los intereses de aquellos que hay que tener en

---

<sup>35</sup> VENEZIA COMISSON, *Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes*, 11–12 de diciembre de 2020.

consideración en la formulación de políticas<sup>36</sup>, ya que la clase política no se improvisa.

#### **4. NOTAS FINALES SOBRE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS Y LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL INICIO DEL SIGLO XXI**

La tesis de la adaptación de los partidos a los cambios externos plantea como interrogante si estos no habrían sido meros agentes pasivos de la transformación citada, sino impulsores de la misma. Sostienen, por ejemplo, que han sido los gobiernos quienes han aprobado la financiación pública, el acceso a los medios de comunicación y en la práctica la menor identificación partidista habría sido propiciada por los partidos, para de este modo evitar la presión de sus militantes y votantes. Dicho de otra forma, al reforzar la cara del partido en los cargos públicos y el consiguiente desarrollo del partido cártel, habría conseguido mayor autonomía este modelo de organización política, respecto a los anteriores. Esta tesis, sin embargo, requiere verificar si la mayor autonomía de los partidos respecto de las otras caras, no se habría visto sustituida por la de los electores. Cuando los partidos no siguen los dictados de la sociedad son desalojados del poder, como respuesta al clásico dilema democrático: gobernar siempre a favor de la opinión pública o tratar de ejercer responsabilidad y pedagogía política trazando nuevas perspectivas que la modifiquen o que al menos ofrezcan suficientes referencias cuando los cambios del contexto social y político así lo exigen.

Los partidos políticos constituyen uno de los objetos que han recibido más atención en las investigaciones y docencia de la ciencia política en gran medida porque los partidos siguen siendo actores indispensables de la democracia y simultáneamente objeto de críticas de todo tipo a lo largo de la historia. En el último cuarto del pasado siglo xx, las transformaciones sociales, económicas y culturales habidas en las democracias occidentales (migraciones, mayor educación, información y bienestar ciudadanos, etc.) han repercutido en muchos aspectos de las relaciones entre la sociedad y los ciudadanos, entre ellas la disminución de la afiliación y de la identificación partidistas, cuando los partidos pierden el control sobre la opinión pública por la revolución tecnológica. Otros factores que así mismo han contribuido al cambio en las relaciones entre la sociedad y los partidos se debe al impacto de los procesos de descentralización introducidos en muchos sistemas políticos desde los años setenta, que incrementa la competitividad entre los diferentes niveles de gobierno y en consecuencia de los partidos en los cargos públicos.

---

<sup>36</sup> J.J. LINZ, en colaboración con T. JEFFREY MILEY, «Algunas reflexiones precautorias y no ortodoxas sobre la democracia hoy», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 166, 2014, pp. 19-43.