

GARCÍA-PELAYO, MANUEL: *El Estado de partidos*. Alianza Editorial. Madrid, 1986, 217 págs.

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA

El fenómeno de los partidos políticos ha sido siempre objeto de un especial interés por parte de los cultivadores del Derecho Político y del Derecho Constitucional. Al tratarse de un tema multiforme, el enfoque que el mismo suscita es muy variado, ya que, efectivamente, los partidos políticos pueden ser analizados desde perspectivas diversas: en cuanto grupos sociales, desde el punto de vista de sus funciones en la vida pública, como cauces del derecho de asociación, en cuanto objeto de regulación estatal para las convocatorias electorales, etc.

El planteamiento que el profesor GARCÍA-PELAYO hace es muy claro: se trata de profundizar en lo que denomina «Estado de partidos», en cuanto «resultado de la articulación e interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal de nuestro tiempo». Por tanto, el libro no pretende aislar los partidos políticos y descubrir sus principales rasgos y características, tanto desde el aspecto político como sociológico, sino ensamblarlos con las actuales estructuras estatales y comprobar qué conclusiones se extraen y a qué formulaciones se llega.

Tras una breve introducción histórica, para centrar los antecedentes del Estado de partidos con referencia especial a Alemania, el autor afirma que es «en la época de la Constitución de Weimar cuando surge la expresión y el concepto» citado que «tiene como supuestos la democracia de partidos y como corolario la pretensión, por algunos autores, de su reconocimiento formal por el Derecho

Constitucional». Dos tendencias, por aquel entonces, se configuran en orden a aceptar o rechazar el Estado de partidos. Mientras que THOMA, KELSEN y RADBRUCH se manifiestan a favor del mismo, otro sector doctrinal, en el que se incluyen KOELLREUTER, CARL SCHMITT y TRIEPEL, mantiene una postura crítica y contraria al Estado de partidos.

Después de la segunda guerra mundial, en los países de Occidente «la nueva constitución o reconstrucción del Estado tuvo lugar a partir de los partidos políticos», cuyo reconocimiento a nivel constitucional se generaliza. Baste recordar, entre otras, las Constituciones de Alemania Federal, Francia, Italia, Portugal y, también, España; es decir, la constitucionalización se produce «prácticamente en la totalidad de las Constituciones democráticas de Europa occidental posteriores a la segunda guerra mundial». De esta manera, se repite una vez más el proceso, tan peculiar de muchas instituciones públicas o privadas, en virtud del cual algo que fácticamente existe tarde o temprano acaba siendo asumido por el Derecho. En este sentido, es conocida la observación de TRIEPEL, en virtud de la cual los partidos, primero, fueron combatidos; luego, ignorados; después, legalizados y reconocidos, y, por último, aceptados por la Constitución.

Insistiendo en esta dirección argumental, GARCÍA-PELAYO añade que, políticamente hablando, la constitucionalización de los partidos supone la condena, tanto del modelo de Estado que niega a aquéllos (Estado autoritario) como del modelo en el que se instaura el monopolio ideológico y partidista (Estado totalitario). Y, jurídicamente hablando, los preceptos constitucionales relativos a los partidos presentan a éstos en una doble faceta: como cauce del importante derecho de asociación; y como elemento básico de la estructura democrática.

De otra parte, conviene no olvidar que la constitucionalización no acepta ni mucho menos la regulación de los partidos, ya que aquélla se completa y perfecciona con norma de inferior rango que tocan aspectos muy diversos como el proceso electoral, organización y funcionamiento, financiación, participación en los medios de comunicación social, etc. En este sentido, cabe establecer la siguiente clasificación: países que se conforman con un simple reconoci-

miento constitucional sin legislación especial que le acompañe, como sucede en Italia y Francia; países con reconocimiento constitucional y una generosa Ley de partidos, como es el caso de España; y países con amplio reconocimiento constitucional y la correspondiente Ley estatutaria de partidos, como se advierte en Alemania Federal y, en menor medida, en Austria.

La exposición anterior se completa con el tratamiento doctrinal del *status* de los partidos en su doble vertiente de organización interna y de proyección externa; del derecho de aquéllos a determinadas prestaciones a cargo del Estado (financiación, uso de radio y televisión, etc.); y de algunas citas jurisdiccionales del Tribunal Constitucional alemán y, en menor medida, del español para fijar la posición constitucional de los partidos.

Una parcela nueva, que el autor aborda seguidamente, afecta a la influencia de los partidos sobre la democracia en cuanto que se advierte una «masificación del ejercicio de los derechos democráticos» y vivimos en medio de una sociedad organizada, en la que predominan los grupos y las organizaciones. De ahí, pues, la trascendencia actual de los partidos que «se nos muestran como organizaciones sin cuya mediación no es posible actualizar los principios democráticos en las condiciones de la sociedad de nuestro tiempo». Al respecto, es de gran importancia la fijación de las funciones que los partidos están llamados a cumplir y que GARCÍA-PELAYO desglosa y explica con extraordinaria lucidez para concluir que hoy sería posible formular «la siguiente secuencia de las formas democráticas»: primera, la democracia directa, en la que se identifican gobernantes y gobernados, sin que exista mediación alguna entre poder y pueblo; segunda, democracia representativa, en la que hay dualidad de representante y representado, de modo que tiene lugar una mediación de éste por aquél; y tercera, democracia de partidos, en la que éstos son factor de mediación entre representantes y representados y, también, entre el pueblo y los diputados.

Sobre la noción del Estado de partidos, que es el núcleo central del libro, un principio resulta esencial como es el de neutralidad, ya que aquél «no está vinculado existencialmente a un determinado partido, ni, por tanto, a una orientación o ideología política dadas, sino tan sólo a los preceptos y valores constitucionales».

Este modelo estatal es, en realidad, la resultante de la interacción que se da entre el sistema estatal propiamente dicho y el sistema de partidos, por lo que el funcionamiento y organización de éstos es capital para concebir la verdadera naturaleza del Estado de partidos. Si examinamos la organología estatal, se demuestra fácilmente que la Asamblea constituyente, el Parlamento, el Gobierno y el Jefe de Gobierno, quedan profundamente influenciados por el sistema imperante de partidos y que todo el engranaje político está supeditado al juego de las mayorías y las minorías. Y si seguimos adentrándonos en las interioridades del Estado, la misma división de poderes y de los órganos en que éstos se encarnan se relativiza en cuanto que la división horizontal de poderes y también la división vertical de éstos cambian con arreglo al protagonismo de los partidos; de tal manera que, por ejemplo, el bicameralismo clásico a base de dos Cámaras, Alta y Baja, cada una con su finalidad y composición específicas, sufre una honda transformación desde el momento mismo en que lo importante pasa a ser la distribución de los partidos en cada una de ellas con el consiguiente reparto de mayorías y minorías, que es, en definitiva, el factor determinante y decisivo.

Finalmente, para completar la visión del Estado de partidos, hay que aludir a las limitaciones que se dan en el mismo, unas de carácter jurídico y otras de índole funcional. Sobre los límites jurídicos, el Derecho es un medio y un producto de la política, pero, asimismo, es «una racionalidad objetivada, un ordenamiento o sistema normativo que sirve de *marco* y de *medida de legitimidad* para la acción de los actores políticos». Y en lo que concierne a los límites funcionales-institucionales, el autor se refiere, primero, a la Administración, que debe ser neutral y no puede identificarse con ningún partido, por lo que debe gozar de una «autonomía operacional» para el cumplimiento de sus fines; y luego a la jurisdicción por cuanto que la actividad de jueces y tribunales tiene que ser «neutral, tanto frente a los partidos que ocupan el poder como frente a los partidos de la oposición» y ha de quedar «marginada de la ocupación personal o programática por los partidos o por asociaciones políticas con otra configuración».

El excelente libro comentado se cierra con dos Anexos, que con-

tienen documentación de interés. El primero contiene un trabajo titulado «El Estado de partido único», que queda reflejado en tres supuestos históricos determinados, como son el nacido de la revolución bolchevique de 1917, el fascismo italiano y el nacionalismo. Según el autor, se trata de exponer «las particularidades de las tres grandes y originarias expresiones del Estado de Partido único, dejando de lado las caricaturas o las reproducciones serviles que hayan podido acaecer aquí o allá». Y en el Anexo II reproduce varias leyes de partidos, como la alemana federal de 15 de febrero de 1984, la federal austríaca de 2 de julio de 1975 y las portuguesas de 7 de noviembre de 1974, que es un Decreto-Ley, y la de 5 de agosto de 1977, conteniendo el estatuto de la oposición.

