

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO
DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS ESPAÑOLES

BERNARDINO ESPARZA MARTÍNEZ

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—1. El proceso de formación.—2. Los límites a la creación y desarrollo.—3. Motivos de la disolución.—4. El problema de la democracia interna—II. II. FACTORES, EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LAS CRISIS EN EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—1. Factores.—A. Corrupción y Democracia.—B. Corrupción electoral.—2. Efectos.—3. Consecuencias.—CONCLUSIONES.—OBRAS CONSULTADAS.

INTRODUCCIÓN

Las causas que me motivaron para realizar el estudio acerca de la construcción jurídica de la estructura y funcionamiento democrático de los partidos políticos en España fueron varias; sin embargo, la principal de ellas descansa en comprender específicamente porqué los partidos políticos son necesarios para la democracia, de modo que sin ellos, no hay o no puede haberla. Aunque muchas de la veces dependan del uso de métodos irregulares para obtener el poder o bien, para sostenerse en él, de tal manera provocan actos de corrupción. Me refiero de forma peculiar al financiamiento de los partidos políticos que por su escasa regulación jurídica permite a ellos mismos incurrir en actos fraudulentos.

Cuales serán los motivos principales de estos hechos? Es un enigma, no obstante, creo que algunos de ellos se manifiestan principalmente por el déficit de una adecuada regulación jurídica, y por ende, de la aplicación estricta del derecho.

Así pues, bajo estos supuestos desarrollaré a la largo de este estudio, los valores y principios jurídico-político esenciales del sistema partidista español desde la Constitución de 1978.

Enunciar diversos criterios jurídico-políticos del surgimiento de los partidos políticos y sus diferentes componentes implica determinar, de que forma se clasifican los partidos?, por lo tanto es necesario señalar que, clasificar es una teoría científica como se comprueba en las Ciencias Naturales y en las Ciencias Sociales, concretamente en el asunto que me ocupa. Toda

clasificación exige un criterio lógico, es decir, cierta ordenación del material clasificado. Además, en este caso, la clasificación, se basa en el análisis de la política y del derecho.

Afrontar el ámbito jurídico-político también implica por lo menos conocer el origen de la expresión y concepto del Estado de Partidos en Alemania (Parteienstaat) expuesto por diferentes autores alemanes que proliferó durante la época de Weimar, bajo el supuesto de la democracia de partidos y el reconocimiento formal por el derecho constitucional a través de tres tendencias. La primera mantiene una actitud afirmativa respecto a este tipo de Estado, en la que postula el reconocimiento de los partidos políticos por las normas jurídico-constitucionales. Las figuras de esta tendencia son, R. Thoma, Hans Kelsen y Radbruch. La segunda esta constituida por los que reconocen la realidad del Estado de partidos, pero mantienen una actitud crítica hacia él o niegan la posibilidad de su reconocimiento jurídico, sus autores son, Koellreuter, Carl Schmitt y Triepel. La tercera es de Leibholz, la teoría de la representación proporcional, realidad que entra en tensión con el derecho constitucional y con el parlamentarismo.

Así, pues, para una mejor lectura del Estado de partidos políticos españoles es preciso situarse en el marco jurídico del ámbito de su estructura y funcionamiento democráticos, con el propósito de comprender el desarrollo de sus actividades políticas, y observar los diversos percances que pueden suscitarse a consecuencia de un déficit democrático, mediante diversos ámbitos como son: el marco jurídico que encierra su formación; el surgimiento de límites a su creación y desarrollo; y los motivos y causas de su disolución. Pues, estos aspectos permitirían denotar cuál es el enigma de su democracia interna.

El argumento a seguir básicamente brota de los trabajos parlamentarios que dieron origen al artículo sexto de la Constitución Española de 1978 y de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, por medio de diversos ámbitos: el control registral a efectos de mera publicidad, el respeto del orden constitucional, la concepción institucional y funcional del derecho a crear partidos, la naturaleza institucional y axiológica de los mismos, el ejercicio de funciones públicas por asociaciones privadas por el Estado y el reconocimiento constitucional de los partidos.

Por consiguiente, surge la necesidad de proseguir con el esquema político, al mencionar los rasgos esenciales de la crisis democrática del Estado

de partidos que nos permite conocer de cerca la corrupción política y corrupción electoral, que se desprende de la financiación pública y privada de los partidos políticos. Además de otros mecanismos irregulares ubicados en los procesos y jornadas electorales, me refiero al clientelismo, caciquismo, tráfico de influencias y el nepotismo (enchufismo, amiguismo, y favoritismo), que asisten los intereses de los partidos mayoritarios, con las secuelas que engendran en sus efectos y consecuencias jurídico-político. En este sentido, alteran el Estado de bienestar convirtiéndolo en un Estado de malestar. Aunque es verosímil que en algún sistema partidista tales problemas no surjan, sin embargo, por la similitud y semejanzas que presentan en su estructura y funcionamiento democráticos interno y externo los distintos partidos políticos, se plantea la posibilidad del origen de esa corrupción generada.

Me parece que la exigencia intrapartidaria y la exigencia de relaciones interpartidarias democráticas, son el implemento de mecanismos jurídicos y democráticos que atajan o al menos controlan la ilicitud de esos hechos. Por ello, es intrínseco estudiar la democracia de partidos, el propósito es fundamentar tales principios.

Ante un Estado democrático es necesaria la presencia de un Estado de partidos, sin embargo, aunque, los partidos políticos sean imprescindibles para encauzar el desarrollo de la democracia, también es cierto, que su ambición por el poder en todo su entorno político tiene como consecuencia la corrupción, valiéndose de mecanismos ilegales, ya sea para llegar, permanecer o continuar ante él.

La presencia de los partidos políticos es necesaria, ya que dependiendo del régimen político, influye para instituir los principios, elementos o avances democráticos importantes, a pesar de todas las contradicciones que pueden presentarse en el momento de construirla

I. CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Entre los efectos de la Segunda Guerra Mundial figura el hundimiento de los sistemas políticos antidemocráticos de los países derrotados. Como es sabido, en algunos de estos países operaron movimientos y grupos antitotalitarios dependientes, o influidos, por partidos clandestinos (fascistas,

socialistas, democristianos), que al reconstruir a los Estados y a elaborar la Constitución influyeron en cierta medida (1).

Por lo tanto, los partidos han asumido el protagonismo en todo el proceso de reconstrucción democrática en los distintos países europeos, debido al producto de la propia crisis, y al derrumbamiento de los sistemas políticos pluralistas, producida con el ascenso del fascismo manifestado en los demás países. De esta forma, se cubre ese espacio político existente en la posguerra de los partidos políticos genéricamente antifascistas quienes con sus diversos procesos constituyentes fueron los actores de la actual Europa, constitucional y democrática (2).

Ahora bien, este protagonismo lo encontramos en la estructura institucional de los Estados contemporáneos con la propia configuración jurídico-política, ya que los Estados modernos, a través de los años, se transforman conforme se consolidan las revoluciones burguesas que triunfaron en los siglos XVII y XVIII (3). Desde el segundo conflicto bélico mundial se ha generalizado, en la doctrina y en la práctica, la tendencia a regular los partidos políticos por la vía primeramente constitucional y en segundo término ordinaria (4).

Las primeras normas legales que mencionan a los partidos políticos desde una perspectiva jurídico-política, al margen de las que los consideran como asociaciones privadas, son las del derecho electoral y parlamentario. Toda aquella regulación que se ocupaba del proceso electoral y del funcionamiento de los grupos parlamentarios se refería indirectamente a los partidos. A pesar de que los partidos políticos aparecían como organizaciones sociales inspiradas en una ideología atentos a la conquista del poder se les había marginado de toda consideración jurídica.

(1) GARCÍA PELAYO, MANUEL: *Derecho Constitucional Comparado*, Ed., Alianza, Madrid, 1987, págs. 47 y 48.

(2) BLANCO VALDÉS, ROBERTO: *Los Partidos Políticos*, Ed., Tecnos, Madrid, 1990, pág. 74.

(3) HERRERO LERA, MIGUEL: «La Constitucionalización de los Partidos Políticos en el Derecho Comparado (Algunos Textos Constitucionales y Leyes Ordinarias Representativas)», recopilación a cargo de MORODO, RAÚL: *Los Partidos Políticos en España*, Ed., Labor, Madrid, 1979, pág. 261.

(4) GARCÍA COTARELO, RAMÓN: *Los Partidos Políticos*, Ed., Sistema, Madrid, 1985, pág. 143. Véase, GARCÍA GUERRERO, JOSÉ LUIS: «La Constitucionalización de los Partidos Políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, (nueva época), octubre-diciembre, Madrid, 1990.

En este sentido, es necesario enunciar tres aspectos fundamentales referentes a la fenomenología constitucional de los partidos; a) como partido propiamente dicho; b) como grupo electoral y; c) como grupo parlamentario. Así, las referencias a los partidos en estas últimas calidades son las primeras que aparecen en la legislación de tipo político. Por lo cual no cabe duda afirmar que los partidos en su condición de grupos sociales, de alguna u otra forma, detentaban la figura de asociaciones sometidas al derecho común de asociación. Pues bien, esto es evidente, ya que al mismo tiempo se reconocen de forma legal actividades políticas de los partidos desde dos ámbitos, el electoral y el parlamentario, ignorando aquella identidad política como grupo social.

Por su parte, Pietro Virga distingue tres aspectos en los partidos políticos; a) el partido como asociación; b) el partido como institución; y c) el partido como instrumento de gobierno (5).

No obstante, la mayoría de los tratadistas citan la brillante exposición realizada por Heinrich Triepel (6) sobre la progresiva constitucionalización de los partidos políticos, manifestando que son fuerzas sociales organizadas con el fin de alcanzar democráticamente el Estado (7). Las etapas de referencia son: de oposición; de indiferencia; de legalización; y de incorporación (8). Esta consideración jurídica a la que hace referencia Triepel, podría

(5) DE VEGA, PEDRO: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed., Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, pág. 22. Cita también a, VIRGA, PIETRO: *IL Partito Politico Nell'Ordinamento Giuridico*, Milan, 1948, págs. 35 y sigs., 89 y sigs.; ROSSANO, CLAUDIO: *Partiti e Parlamento Nello Stato Contemporaneo*, Nápoles, 1972, págs. 257 y sigs.

(6) TRIEPEL, HEINRICH: *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1928, págs. 12 y sigs. Este autor no se plantea, en ningún momento, el concepto normativo o jurídico del partido político limitándose a su aspecto Sociológico. Cfr. TRIEPEL, HEINRICH: *Derecho Público y Política*, Ed., Civitas, Madrid, 1986, pág. 18. Cfr. PORTERO MOLINA, JOSÉ A.: «La Constitucionalización de los Partidos Políticos en la Historia Constitucional Española», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, número 1, Madrid, 1978, págs. 251 y sigs. Cfr. XIFRA HERAS, JORGE: *Formas y Fuerzas Políticas*, Ed., Bosch, Barcelona, 1958, págs. 65 y sigs.

(7) Cfr. HERRERO LERA, MIGUEL, «La Constitucionalización de los Partidos Políticos en el...», *Op. cit.*, pág. 261.

(8) Cfr. PORTERO MOLINA, JOSÉ A.: «La Constitucionalización de los...», *Op. cit.*, págs. 251 y sigs. Véase también a TRIEPEL, HEINRICH, «Derecho Constitucional y Realidad Constitucional», recopilación a cargo de LENK, Kurt y Franz NEUMANN en, *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Ed., Anagrama, Barcelona, 1980, págs. 187 y sigs. Este proceso, en la práctica, se considera que arranca desde la histórica Ley Chapelier (1791), la cual prohibía toda clase de corporaciones y asociaciones de ciudadanos. ROMÁN

traducirse como una relación formal que establece el Estado, a través del fenómeno partidista, en la que se han producido ciertas variaciones a medida que se operaba la mutación del universo político (9).

Ahora bien, sostengo que la naturaleza jurídica de los partidos políticos está fundada en la concepción de la asociación jurídica. No obstante, esta conducta corresponde a elementos constitutivos del sistema de gobierno; afirmando que contribuyen con sus funciones y sus programas políticos a la formación de políticas sociales, económicas, culturales, etc. Sin embargo, no considero a los partidos como órganos estatales, ya que su función corresponde a entes auxiliares del Estado sin que ellos formen parte de la Administración Pública (10). Por lo tanto, existe una clara diferencia entre el reconocimiento y la incorporación constitucional (11) de los partidos. Esta última, se encuentra argumentada en el derecho de asociación asumiendo las consecuencias más importantes del fenómeno político-partidista, además de hallarse como fundamento para poder establecer esa base jurídica (12). El profesor Lucas Verdú explica que:

«la aparición y proliferación de los partidos políticos, en la democracia liberal, depende no sólo de factores socioeconómicos sino, además de

MARUGÁN, Paloma: «Los Partidos Políticos», en Pastor Manuel, Ciencia Política, Ed., Mc Graw Hill, España, 1989, pág. 202.

(9) Cfr. ROMÁN MARUGAN, Paloma: «Los Partidos...», *Op cit.*, pág. 202 Después de 1945, ya se ha dicho, son constitucionalizadas. LUCAS VERDÚ, menciona el reconocimiento legal del Estado de partidos, sin prescindir de su realidad constitucional, citando a Pietro Virga. Véase, LUCAS VERDÚ, Pablo, Curso de Derecho Político IV, Constitución de 1978 y transformación político-social española, Ed., Tecnos, Madrid, 1984, pág. 569. Cfr VIRGA, Pietro, *Il Partito Nell Ordinamento...*, *Op. cit.* págs. 35 y sigs. y 89 y sigs. El profesor Lucas Verdú ha señalado el paralelismo entre la constitucionalización de los partidos y la progresiva constitucionalización del derecho de huelga (artículo 28.2 Constitución Española) y de los sindicatos (artículo 7 C.E.). Las conexiones entre estas realidades son evidentes e indican la intención de adecuar la normatividad constitucional a la realidad social subyacente.

(10) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, Ed., Tecnos, Madrid, 1987, pág. 771.

(11) OEHLING RUIZ, afirma que la incorporación de los partidos contribuye al establecimiento de los lineamientos democráticos constitucionales. Cfr. OEHLING RUIZ, Hermann, «Constitucionalización y Legalización de los Partidos Políticos», en *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed., Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, pág. 409.

(12) J. BASTIDA FREIJEDO, Francisco: «La Relevancia Constitucional de los Partidos Políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la Naturaleza Jurídica de los Partidos». Recopilación sobre temas de partidos políticos a cargo de GONZÁLEZ ENCINAR, Juan José, en *Derecho de Partidos*, Ed., Espasa-Universidad, Madrid, 1992, pág. 73.

principios jurídico-políticos, por ejemplo, la soberanía nacional. Según Maurice Hauriou, la soberanía nacional, implica un régimen electoral y la descentralización, los partidos políticos se expanden por todo el país; la lucha política se intensifica y aparecen exageraciones y riesgos de la partidocracia» (13).

Así, pues, la evolución política del fenómeno partidista, el cambio del objeto jurídico en la regulación de los partidos y el programa político (ya que la función electoral lo exige) son aspectos que históricamente han sido olvidados. Esto es en razón al análisis puramente jurídico que conduce a un planteamiento inexacto de la relación del Estado de derecho con el Estado de partidos.

La mayoría de las Constituciones Europeas, aprobadas con posterioridad a la segunda Guerra mundial en sus preceptos contendrán, por tanto, a los partidos, reconociendo la centralidad de su papel en el funcionamiento del régimen democrático. Así tenemos a la Constitución de Italia de 1947, en su artículo 49; a la Ley Fundamental de Bonn de 1949 en su artículo 21; a la Constitución de Francia de 1958 en su artículo 4.º; a la Constitución de Portugal de 1976 (reformada en 1982) en sus artículos, 10, 40, 117, 117.1. Entre otras Constituciones de reciente apertura democrática están la Constitución de Grecia de 1975 en su artículo 29.1 y la Constitución de España de 1978 en su artículo sexto (14). Con esta constitucionalización señala Pablo Lucas Verdú:

«se acaba con el poder e hipocresía constitucionales ante los partidos y por lo tanto significa:

- a) el reconocimiento de la libertad de creación de partidos políticos: multipartidismo, régimen de concurrencia;
- b) reconocimiento, también, de que cooperan en la formación política del pueblo.

(13) LUCAS VERDÚ, Pablo, *Principios de Ciencia Política Estado Contemporáneo y Fuerzas Políticas*, tomo III, Ed., Tecnos, Madrid, 1974, pág. 21. Véase S. Kariel considera que el pluralismo es la figura esencial en la creación de las instituciones ante la vida pública y el pensamiento político, cuya finalidad es distribuir y compartir el poder gubernamental. Cfr. S. KARIEL, «Pluralismo», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, T. 8, Ed., Aguilar, Madrid, 1974, pág. 228.

(14) ROBERTO BLANCO, exhibe el contenido de los artículos de cada una de estas Constituciones. Véase, BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los Partidos Políticos*, Ed., Tecnos, Madrid, 1990, pág. 75.

c) exigencia de que se ajusten al método democrático en su organización interna (art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn) y en la concurrencia política;

d) prohibición de que atenten contra el orden democrático liberal (art. 21, 2 de la Ley fundamental de Bonn; prohibición del partido fascista (disposición XII de la Constitución Italiana)» (15).

De tal modo, se desprende la garantía de la libertad a través de la Constitución y/o la ley, considerándose como un requisito funcional para la efectividad del sistema democrático, y como lo dice K. Hesse, tal garantía tiene como objetivo asegurar en sus fuentes la libertad del proceso político (16).

Es menester asentir que a diferencia de las demás Leyes fundamentales (Italia, Francia y Portugal) la Ley Fundamental de Alemania y la Constitución de España señalan que la estructura interna debe de ser democrática, así como su funcionamiento, ya que de esta forma se respetará la verdadera esencia democrática, para valorar y garantizar la libertad e igualdad de todo militante y ciudadano.

Por lo tanto, el déficit de ordenamientos secundarios que regularan la constitucionalización de los partidos políticos suscito problemas de carácter jurídico-político, esta ausencia permitió entonces, exigir un verdadero control jurídico. La exigencia de este hecho produce consecuencias de índole jurídica al partido por parte del Estado. O sea, se plantea la distinción entre partidos legales e ilegales. El reconocer el Estado la existencia de los partidos implica, el reconocer sus funciones y regular su actividad, por lo cual el Estado afirma su ajuste a la norma.

La ilegalidad de la actividad y funciones de un partido político obedece a distintos comportamientos como son: desarrollar una actividad peligrosa para la seguridad pública del Estado; a que su estructura y funcionamiento interno, y sus actividades y métodos externos no concurren a los principios democráticos de la voluntad popular. La participación eficaz del Estado

(15) Respecto a la denominación hipocresía constitucional el autor LUCAS VERDÚ, Pablo, sostiene que es a causa de la lenta recepción doctrinal sobre los partidos políticos en el constitucionalismo demoliberal. Véase, «La Relativización Constitucional a los Partidos Políticos», en DE VEGA, Pedro, *Teoría y Práctica de...*, *Op. cit.*, págs. 374 y sigs.

(16) Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel: *Derecho...*, *Op. cit.*, pág. 53. Cita mencionada por el autor.

ante los partidos permite una fiscalización adecuada de sus actividades y funciones (17). De tal forma la garantía de la existencia de la Constitución y la ley son un requisito esencial para la efectividad del funcionamiento democrático interno (18).

De acuerdo a las observaciones anteriores, nos queda por decir, que la constitucionalización de los partidos políticos supone algún avance. Sin embargo, al producirse este hecho jurídico-político, después de 1945 por la desconfianza que existía a los partidos y al descuido, doctrinal, legislativo y judicial, se olvidaron en su momento de dictar leyes ordinarias que regularan y controlaran su funcionamiento democrático interno y externo, y solamente se concretaron a enmarcarlos en los textos fundamentales. Por tal circunstancia surgieron problemas de: libertad, igualdad, publicidad y representatividad de los partidos.

En este sentido conviene decir, que su importancia en el ordenamiento constitucional debe ser acatada y perpetuada en sus lineamientos, reafirmada en las normativas secundarias para su real aplicación y funcionamiento en una sociedad democrática. Sin embargo, como señala Pablo Lucas, «una cosa es lo que dice el texto constitucional y otra lo que dice la realidad, porque esa realidad del «ser» es mucho más potente que el «debe ser» de la norma constitucional» (19).

Finalmente la práctica unanimidad en el reconocimiento constitucional de los partidos se produce en el constitucionalismo de la Europa occidental contemporánea, siendo esta la mejor prueba de la superación de aquella ofuscación ante la realidad reconocida en el ámbito del derecho y sobre todo en el constitucional, de la vigencia efectiva de un modelo de Estado, es decir, el Estado de partidos (20).

(17) Cfr. ROMÁN MARUGÁN, Paloma, «Los Partidos...», *Op. cit.*, págs. 203 y 204.

(18) Véase, GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de Partidos*, Ed., Alianza, Madrid, 1986, págs. 61 y sigs.

(19) LUCAS VERDÚ, califica a este fenómeno de «averroísmo constitucional» por la poca realidad que existe de su aplicación constitucional. Propone estudiar el fenómeno de los partidos constitucionalizados desde una triple perspectiva; un estudio formal, un enfoque politológico y un análisis de ingeniería constitucional. Cfr. GARCÍA ROCA, Javier F. y Pablo, LUCAS MURRILLO DE LA CUEVA, «Democracia Interna y Control de los Partidos Políticos», en crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983, *Revista de Estudios Políticos*, número 42, noviembre-diciembre, Madrid, 1984, pág. 240.

(20) Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto, *Los Partidos...*, *Op. cit.*, pág. 76. Véase, GARCÍA PELAYO, Manuel, *El Estado de Partidos*, Ed., Alianza, Madrid, 1986, págs. 29 y sigs.

Lo cierto es que todo Estado democrático requiere de la existencia de los partidos, para su funcionamiento y organización democrática (21), ya que así lo establece unánimemente la doctrina, su constitucionalización y las leyes que los regulan.

Otro de los aspectos a considerar en este estudio, por el grado de importancia en el funcionamiento democrático de los partidos, es la financiación de la actividad política, aspecto importante, ya que por su complejidad es necesario mencionarlo, en el sentido de que la adquisición y la conservación del poder político exige recursos materiales y energías humanas, cuyo instrumento importante para conseguir el control, es el dinero, característica fundamental del desarrollo de la sociedad, siendo así absoluto en todos los sistemas democráticos. Por lo tanto, la financiación de la actividad política, es el proceso mediante el cual se utiliza el dinero a fin de canalizar los recursos y las energías humanas con fines políticos.

La observación del análisis de la financiación de la actividad política se ha centrado en la procedencia de los fondos públicos comprendidos principalmente en las actividades de los candidatos de los partidos políticos y en las actividades electorales, asimismo en los grupos de intereses organizados y en otras organizaciones paralelas. Aspecto que me conduce a distintos análisis, por ejemplo, el de las motivaciones, el estudio del movimiento de los fondos, la participación política, y el carácter de la influencia y estructura y funcionamiento de los sistemas políticos. Al parecer todo intento excesivo de regular la financiación política llevan a plantearse cuestiones relativas a la actividad constitucional, al condicionamiento social de las leyes y a la comprensión y actividades por parte del público (22).

En efecto, esta serie de aspectos siempre están unidos a la financiación de la actividad política y a la financiación de los partidos políticos. Aspectos jurídicos que ejercen un control legal en las subvenciones otorgadas del Estado a los partidos para el funcionamiento de sus actividades partidistas. Toda fuente de financiación intenta que su procedencia sea clara y este apegada a la ley (23).

(21) Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto: *Los Partidos...*, *Op. cit.*, págs. 76 y sigs.

(22) HEARD, Alexander: «Financiación de la Actividad Política», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, T. 4, Ed., Aguilar, Madrid, 1974, págs. 778 y 789.

(23) Cfr. ROMÁN MARUGÁN, Paloma: «Los Partidos...», *Op. cit.*, págs. 200 y 201. Cfr. GARCÍA COTARELO, Ramón, *Los Partidos...*, *Op. cit.*, págs. 193 y sigs. Klaus Von Beyme, menciona distintas formas de clasificación de la financiación. Véase, VON BEYME, *Los Partidos*

En el desarrollo de las subvenciones privadas y públicas de los partidos son esenciales tales características sirviendo de base para una participación política en su preludio más democrática. También la financiación privada da pie a la corrupción en los partidos, y más tarde se observa reflejada en la fuente de su financiación pública, aunque esta no se escapa, también genera corrupción por la obligatoriedad (a veces moral) en la que se encuentran los funcionarios públicos que han sido impulsados por su partido para ocupar esos cargos. En tal sentido, éstos se ven obligados a ejercer muchas veces cierto favoritismo a su partido, engendrando corrupción en organizaciones institucionales de partido y de gobierno.

No cabe duda que surgen diferentes planteamientos a estudiar respecto a la financiación de los partidos, sin embargo, el que más nos interesa es el de la corrupción. Es un factor determinante que obstaculiza el desarrollo democrático de los países y que por su arraigo y por sus diferentes tipos de intereses será difícil de controlar, como así se ha manifestado durante muchos años. Pablo Lucas Murillo de la Cueva señala que:

«las cuestiones relacionadas con la financiación de los partidos políticos son cualquier cosa menos sencillas» (24);

y sobre todo si nos referimos a cosas específicas tales como la corrupción que brota a causa de la financiación de los partidos. Bajo el principio de igualdad de oportunidades para los partidos, se admitió la financiación estatal de los partidos, pero también se asignaron fondos para que realizarán sus actividades partidistas constituyendo una injerencia estatal legítima (25).

Políticos en las Democracias Occidentales, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, págs. 252 y sigs. DEL CASTILLO, Pilar, *La Financiación de los Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Centro de Estudios Sociológicos, Ed., Siglo XXI, Madrid, 1985, pág. 88.

(24) LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: «La Financiación de los Partidos Políticos y de las Elecciones. La Legislación Interminable», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, 1993, pág. 21.

(25) Cfr. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: «La Financiación...», *Op. cit.*, pág. 47. Por ejemplo con la aprobación del Congreso norteamericano en 1971 de la «Federal Election Campaign Act» (FECA) se consideró la primera legislación a nivel universal en materia de financiación electoral aprobada desde la *Corrupt Practices Act* de 1925. La norma de 1971 se modificó posteriormente en 1974 por el escándalo Watergate. Véase, BLANCO VALDÉS, Roberto: «Consideraciones Sobre la Necesaria Reforma del Sistema Español de Financiación de los Partidos Políticos», en *La Financiación de los Partidos Políticos*, Cuadernos y Debates, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 39.

En el caso español la transición al régimen democrático de 1977 permitió construir el régimen jurídico de la financiación pública de los partidos políticos. Sus lineamientos jurídicos regulaban distintos ámbitos de la financiación directa e indirecta partidista, tales como: los gastos ocasionados en las elecciones generales y municipales (26); la financiación permanente de los partidos, de acuerdo a su representación parlamentaria y de su peso electoral, prosperando la financiación de los grupos parlamentarios (27).

Como siempre la creación de leyes dificulta la certera eficacia de su aplicación, sobre todo cuando corresponde al financiamiento de la actividad partidista. Y aún más cuando no a recibido ninguna reforma o modificación para mejorar su eficacia.

Por lo tanto, comprender diversos aspectos del financiamiento de los partidos políticos de España, bajo la creación de sus normas jurídicas, y que encierran distintos sentidos de su agudeza tales como: los gastos de tipo electoral, las limitaciones y prohibición de la contribuciones a los partidos, así como las diferentes fuentes de financiación privada y pública directa o indirecta, impide abarcar lineamientos que están por el momento fuera de mi alcance.

Por el contrario nuestro interés surge, como ya hemos mencionado, por la insuficiencia de reformas y modificaciones en las leyes secundarias a fin de regular la actividad financiera partidista, principalmente en la Ley Orgánica 3/1987, sobre la Financiación de los Partidos Políticos (28). A nuestro entender es una ley escasa de fundamentos jurídicos e incompleta en el sentido de su funcionamiento, regularidad y transparencia financiera —autónoma de las demás normas que le sirvieron para su creación—. Su regulación es homogénea, al señalar que se otorgaran «subvenciones anuales no condicionadas», al denotar que solamente serán distribuidas «en fun-

(26) Cfr. Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, la Ley 39/1978 de 17 de julio, para las elecciones locales.

(27) Cfr. Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos y Reglamento del Congreso de los Diputados y el Senado, de 10 de febrero de 1982.

(28) La ley Orgánica de 3/1987 establece las obligaciones de los partidos políticos españoles para dar a conocer su situación financiera y su cumplimiento de los registros. Su financiación esta clasificada en privada y pública, teniendo como fuentes de financiamiento: la subvención estatal anual; las operaciones de crédito; y las aportaciones privadas. Véase, artículo 3.1 y 3.2 de la Ley 3/1987. Cfr. LUCAS MURRILLO DE LA CUEVA: «La Financiación...», *Op. cit.*, pág. 28.

ción del número de escaños y de votos obtenidos por cada partido político en las últimas elecciones a la indicada cámara» (29).

La falta de una ordenación jurídica completa que garantice la transparencia de la actividad económica partidista (30), y la deficiencia de procedimientos e instrumentos jurídicos apropiados a fin de conocer quién sostiene económicamente a cada partido, contribuyen y aumentan el grado de corrupción política. Por ejemplo, el artículo 5 de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, permite las aportaciones de personas extranjeras a los partidos sin ningún procedimiento de regulación jurídica (31).

Cabe destacar la necesaria aplicación de un marco legal para el funcionamiento de la financiación de los partidos, con el objetivo de combatir esa corrupción surgida por el propio uso indebido de su financiamiento privado y público. De este modo se podrían originar una serie de mecanismos y medidas legales para la solución del problema financiero (32).

No obstante, la cuestión que nos ocupa es de interés general en todo sistema de partidos pues, la fiscalización y las sanciones como medio de control en la financiación son de limitada operatividad. Es imprescindible que los órganos dependientes del ejecutivo —comisiones—, de la administración electoral y de naturaleza parlamentaria, apliquen el saneamiento del mal financiamiento privado y público de los partidos políticos, bajo un marco de legalidad apto para la financiación partidista, garantizando así una parte

(29) Véase ALVAREZ CONDE, Enrique: «Algunas propuestas sobre la Financiación de los Partidos Políticos», en *La Financiación de los Partidos Políticos*, Cuadernos y Debates núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 13 y sigs.

(30) Sobre las reformas jurídicas de la transparencia de la actividad económica y las fuentes de financiación. Véase, DEL CASTILLO, Pilar: «Objetivos para una reforma de la Legislación sobre la Financiación de los Partidos Políticos», en *La Financiación de los Partidos Políticos*, Cuadernos y Debates, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 53 y sigs.

(31) Para el mejor desempeño de la actividad financiera de los partidos el Profesor López Garrido señala algunas propuestas. Véase, LÓPEZ GARRIDO, Diego: «La Financiación de los Partidos Políticos. Diez Propuestas de Reforma», en *La Financiación de los Partidos Políticos*, Cuadernos y Debates, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 71 y 72. sigs.

(32) En los Estados Unidos se laboró una tipología de las motivaciones de la participación política, y se propusieron criterios para medir la implicación financiera de diversos grupos y asociaciones en su petición, donación, transmisión y utilización de fondos políticos. Cfr. HERAD, Alexander, «Financiación de la...», en *Enciclopedia Internacional de...*, *Op. cit.*, pág. 790.

fundamental del Estado de partidos como baluartes del desarrollo democrático.

Tras la Constitución de 1978 (33) se incorporan por primera vez en la historia constitucional española los partidos políticos al texto de ésta. En efecto, a partir de ese momento, en la doctrina suele ser común afirmar, que, el sistema constitucional español está a la altura de los que surgieron en la Europa de la posguerra concediendo por fin a los partidos políticos la relevancia constitucional que hace tiempo ostentaron en la práctica (34), por lo cual el tratamiento constitucional, y hasta legislativo de los partidos políticos en España no difiere en gran medida de los que han conocido otros países europeos (35).

Es menester entonces apuntar la importancia de la regulación jurídica de la democracia interna de los partidos políticos, destacando la relevante posición que la Constitución les concede en sus artículos sexto y veintidós.

El artículo veintidós reconoce el derecho de asociación, por lo tanto un partido político es una forma particular de asociación reconocida por el Tribunal Constitucional (STC. 3/81, de 11 de febrero) (36). Como así lo demuestran las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional que han sido útiles como sostén de la democracia, y determinan el lugar que ocupan los partidos en el sistema político español, por ejemplo: el control registral a efectos de mera publicidad; su naturaleza jurídica-privada; el respeto al orden constitucional; la concepción institucional y funcional del derecho a

(33) Respecto a la composición y estructura de la Constitución española de 1978, véase, GONZALO GONZÁLEZ, Manuel: «Posición de las Cortes Generales en la Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución Española*, vol. II, UNED, Madrid, 1979, pág. 647.

(34) RODRÍGUEZ DÍAZ, Angel: *Transición Política y Consolidación Constitucional de los Partidos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1978, pág. 252.

(35) PORTERO, J. A., «La Constitucionalización de los Partidos en la Historia Constitucional Española», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, 1978, pág. 252. ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis: *Los Partidos Políticos en la España Actual*, ED., Planeta, España, 1982, pág. 187.

(36) Véase, PINELLI, Cesare: *Discipline e Controlli Sulla Democrazia Interna dei Partiti*, Volume 6, Cedam, Padova, 1984, págs. 148 y sigs. Dentro del concepto amplio de asociación, los partidos políticos están reconocidos en: Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948. «Art. 20.1, 2. Art. 21.1., 2., 3. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (BOE núm. 243, de 10-X-79). Art. 11.1., 2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977). Art. 22.1. 2.

crear partidos políticos; la base institucional y axiológica de los partidos; el ejercicio de funciones públicas por asociaciones privadas por el Estado; y por último, la sentencia que algunos tratadistas han considerado mejor desarrollada en el sentido del reconocimiento constitucional de los partidos es la (32/1985, F.J. 2.º).

Ahora bien, la sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional sobre el derecho a crear partidos, deriva del derecho general de asociación, reconocido por el artículo 22 de la Constitución Española y participa de sus características y garantías como el: control registral a efectos de mera publicidad. De tal manera la sentencia 85/1986 contiene algunos casos de incoherencia en el momento de esbozar las opciones que se le presentan a la administración a fin de realizar el control (37). Opciones, acogidas en compromiso para ejercer un control por parte de la administración, cuyo objeto primordial es el de fomentar la democracia.

Por otro lado, el derecho a crear partidos es de igual naturaleza al genérico derecho de asociación, por lo cual el Tribunal Constitucional en las sentencias (STC 10/1983, F.J. 3.º) y (STC 5/1983) dictamina que los partidos políticos gozan de un aspecto jurídico-privado.

Así, el Tribunal Constitucional interpreta una de las condiciones específicas establecidas en el artículo 6.º de la Constitución española para los partidos como una obligación de respeto al orden constitucional.

Pues, la concepción institucional y funcional del derecho a crear partidos políticos la establece el Tribunal Constitucional, situando en un mismo plano el principio democrático de la Constitución y el principio de racionalizar la democracia (38).

De tal forma, el interés que manifiesta el Estado en relación con los partidos es el de la solidaridad que deben de presentar para el funcionamiento de la democracia tanto interna como externa entre ellos, (STC 51/1985, F.J. 10.º).

(37) BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: «La Relevancia Constitucional de los Partidos Políticos y sus Diferentes Significados. La Falsa Cuestión de la Naturaleza Jurídica de los Partidos», en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *Derecho de...*, *Op. cit.*, pág. 82.

(38) Cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: «La Relevancia Constitucional...», *Op. cit.*, pág. 87.

O bien, el ejercicio de funciones públicas por parte de asociaciones privadas designadas por el Estado puede limitar el número de asociaciones a las que atribuye tal ejercicio, (STC 67/1985, F.J. 4.º, D).

Por consiguiente, las sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional son portadoras de interpretaciones institucionalistas del derecho a crear partidos y su articulación como derecho público subjetivo, porque es el sentido constitucional del artículo 6.º de la Ley Fundamental. Por esto los partidos ejercen funciones públicas y surge una serie de problemas cuando se afirma que los partidos no pueden realizar este tipo de funciones, ya que los partidos no son poderes públicos (39). Por lo tanto, para la democracia es malo convertir a los partidos en órganos del Estado, perdiendo su autenticidad para lo que fueron creados, aunque una vez ya establecidos en el poder, es difícil que no ejerciten el poder público que sus mismos líderes le otorgan.

Cabe entonces señalar que la jurisprudencia pronunciada en relación con la democracia interna de los partidos es escasa, ya que se manifiesta con mayor interés en la creación de los partidos y en su democracia externa, como se demuestra en las sentencias del Tribunal Constitucional. No obstante, la participación de la ciudadanía es indispensable en los asuntos públicos del país como así lo manifiesta el artículo 23 de la Constitución española (40).

Ahora bien, el punto esencial al que prestaré mayor atención es referente a la parte final del artículo sexto según el cual dice que:

«su estructura interna y funcionamiento serán democráticos».

La historia constitucional ha señalado y enmarcado este artículo en los trabajos parlamentarios que dieron origen a la actual ley fundamental de

(39) *Ibid.*, pág. 91 y 92.

(40) Cfr. ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis: *Los Partidos Políticos...*, *Op. cit.* pág. 194. Véase SÁNCHEZ GOYANES, E.: *Constitución Comentada*, Ed., Paraninfo, España, 1991, pág. 55. LINDE PANIAGUA, Enrique: *El Régimen Jurídico de los Partidos en España (1936-1978)*, en MORODO, Raúl, Ed., Labor, España, 1979, págs. 116 y ss. Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «La Intervención Estatal del Pluralismo», (Notas a una Sentencia del Tribunal Constitucional) en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. I, núm. 1, enero-abril, Madrid, 1981, pág. 161. RAMÍREZ, M.: «Los Partidos Políticos en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, Madrid, 1980, pág. 56. Cfr. LINDE PANIAGUA, Enrique, *El Régimen Jurídico...*, *Op. cit.*, págs. 116 y sigs.

1978. El problema suscitó polémica a lo largo de los debates constituyentes en el Congreso de los Diputados.

Por primera vez se menciona el problema de la democrática interna de los partidos, introducido por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, debido a la propuesta del grupo parlamentario mixto, concretamente de los miembros que, encuadrados en éste, pertenecían al Partido Socialista Popular (41). El texto de la enmienda número 457 manifestaba:

«1. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático y concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular. Se forman y ejercen su actividad libremente, dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

2. Los partidos, en cuanto medios de participación política de los ciudadanos, serán financiados con cargo del presupuesto del Estado.

3. Corresponde al Tribunal Constitucional el control sobre lo dispuesto en este artículo» (42).

Una vez retirada esta enmienda por los parlamentarios que la propusieron, en la misma sesión el 22 de agosto de 1978 siendo el mismo día del debate referente al artículo 6.º de la Constitución española, se produjo solamente el cambio de la expresión «pluralismo democrático» por la de «pluralismo político», con aprobación de la Comisión del Senado, luego por el pleno de la misma Cámara, en la sesión de 26 de septiembre de 1978, quedando con la redacción vigente que señala el artículo 6.º de la Constitución Española.

Así tenemos, que ninguno de los debates y enmiendas durante la elaboración del artículo sexto, demostró y mucho menos profundizó, en el conte-

(41) Cfr. RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel: *Transición Política y...*, *Op. cit.*, pág. 190.

(42) Véase RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel: *Transición Política y...*, *Op. cit.*, pág. 193. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 67, Madrid, 1978. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, celebrada el día martes 16 de mayo de 1978. Sesión número 6. SÁIZ MORENO, Fernando: *Constitución Española*, «Trabajos Parlamentarios», cuatro tomos, Publicaciones de las Cortes Generales, Tomo I y III, Madrid, 1980, págs. 910, 912, 2943, 2944, 3098 y 3099.

nido de la parte última del tan citado artículo (su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos), sino más bien se encaminó a demarcar lo que se pretendía con el pluralismo democrático y el pluralismo político, así como la competencia del tribunal, es decir, la constitucionalidad de los partidos. Por ende, abandonaron aspectos tan importantes en el desarrollo de la vida democrática del sistema de partidos de España.

1. *El proceso de formación*

El proceso de elaboración de la Ley de partidos políticos coincide prácticamente con el período de la elaboración de la Constitución. A esto se debe que se tuvieran en cuenta los resultados de los trabajos llevados a cabo en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, como se deduce del acuerdo adoptado por la mesa del Congreso de los Diputados (43), comunicando a la Comisión de Justicia, a quien se le atribuyo el estudio del proyecto de la Ley que el Gobierno tituló, «Ley de Asociaciones Políticas» (44), denominación que fue modificada por la Comisión de Justicia en su dictamen emitido y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 15 de junio de 1978 quedando aprobado el proyecto de la Ley de Partidos Políticos por el Congreso (45).

(43) Véase Diario de Sesiones del Congreso de Diputados Comisión de Justicia, Sesión núm. 5, celebrada el viernes 14 de abril, Madrid, 1978, núm. 43, pág. 1535.

(44) Cfr. El Proyecto de Ley de Asociaciones Políticas fue publicado el día 4 de enero de 1978 en el Boletín Oficial de las Cortes núm. 43, en la que hacía constar que el citado proyecto se refería a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

(45) Cfr. LINDE PANIAGUA, Enrique: *El Régimen Jurídico...*, Op. cit., pág. 138. La bibliografía en relación al Régimen Jurídico Español de los Partidos Políticos no es muy amplia y por el momento no ha existido alguna obra de conjunto, que profundice en el tema. Entre las obras que más citan al régimen jurídico de los partidos son, SAINZ MORENO, Fernando (Ed.): *Constitución española Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, 4 vols.; Madrid, 1980; LUCAS VERDÚ, Pablo: «Los Partidos Políticos en el Ordenamiento Constitucional Español», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, Madrid, 1980; RAMÍREZ, Manuel: «Los Partidos Políticos en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, Madrid, 1980; SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J.: «Sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos en el Derecho Constitucional y en el Ordenamiento Español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, mayo-junio, Madrid, 1985; Notas sobre «La Aportación de la Justicia Constitucional a la Integración del Régimen Jurídico de Partidos en España», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, tercer cuatrimestre, Madrid, 1987; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «El Registro de Partidos Políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, julio-septiembre, Madrid, 1987; BLANCO VALDÉS, Roberto: «Democracia de Partidos y Democracia en los Partidos», en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *Derecho de Partidos*,

Por consiguiente, antes de penetrar con el objeto y estudio del régimen jurídico de la democracia de los partidos, haré un paréntesis para conocer el proceso de formación de estas organizaciones. El método a seguir estriba en formular algunas interrogaciones para su análisis: cómo y quién forma el partido?; cómo se plantea esta formación?; cuáles son los problemas y leyes que influyen en su formación?; cuál es el control sobre la actuación de los partidos y los casos en que se pueden originar ilícitos para su constitución? Interrogantes que nos permiten conocer y estudiar a fondo la creación de la democracia interna de los partidos.

El sistema de partidos, como es bien sabido, aparece y se instituye por circunstancias históricas, (creación, evolución y arraigo) (46). Las características de su formación son varias, sin embargo, cabe destacar las más importantes, entre ellas podemos enunciar a:

«1) las opiniones del electorado; 2) las estrategias adoptadas por los élites y, 3) las instituciones establecidas durante la transición» (47).

Para la creación y existencia de un partido o de un sistema de partidos es imprescindible la presencia de un sistema liberal, que permita la máxima libertad en la creación de los partidos. La presencia de estas organizaciones

Ed., Espasa Calpe, Madrid, 1992; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: «El Control Estructural-Funcional de los Partidos Políticos en la Jurisprudencia Contencioso Administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, Madrid, 1980; JIMÉNEZ CAMPO, J., sobre el «Régimen Jurídico Constitucional de los Partidos Políticos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 26, Madrid, 1988; MARTÍN MERCHÁN, Diego: *Partidos Políticos, Regulación Legal, Derecho Comparado, Derecho Español y Jurisprudencia*, Ediciones de Presidencia de Gobierno, Colección Informe, núm. 35, Madrid, 1981; GARCÍA ROCA, F. Javier y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: «Democracia Interna y Control de los Partidos Políticos: Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, noviembre-diciembre, Madrid, 1984.

(46) Cfr. ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis: *Los Partidos Políticos...*, *Op. cit.*, pág. 49. Véase, VIRGA, Pietro: *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè Editore, Milan, 1948. EMILIO TRAVERSO, Carlo: *Partito Politico e Ordinamento Costituzionale*, Università Degli Studi di Milano, Facoltà Di Giurisprudenza, Pubblicazioni Dell'Istituto di Diritto Pubblico, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1983. J. LINZ, Juan: *El Sistema de Partidos en España*, Ed., Narcea, Madrid, 1967, págs. 181 y sigs. ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis: *De la Dictadura a la Democracia*, (*Diario Político de un Período Constituyente*), Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1979, págs. 465 y sigs.

(47) GUNTHER, Richard; SANI, Giacomo y SHABAD, Goldie: *El Sistema de Partidos en España, génesis y evolución*, Ed., Siglo Veintiuno y Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986, págs. 2 y sigs.

en la vida pública requiere de algunos condicionantes como base del ejercicio de libertad, para ello es esencial la prohibición de la proliferación de las asociaciones ilícitas o secretas y de las bandas armadas mediante el establecimiento de un control de legalidad penal para todas las asociaciones (48). Sin embargo, cuando se habla de partidos, se puede asentir que existe un control ideológico más no jurídico.

En este sentido, en el caso español, la libertad del sistema de partidos es reciente, razón por la cual encontré en ella un elemento muy trascendental de la vida política española, su fundamento estriba en las elecciones generales de 1977, ya que por sus resultados se derivó un cuadro de opciones políticas fundamentales distinto a el régimen del General Franco, y sobre todo un nuevo sistema de partidos (49), donde alcanzó el reconocimiento e incorporación a la Constitución con el texto de 1978.

Entonces es posible discurrir que a partir de este hecho el origen y el reconocimiento del pluripartidismo en España se produce especialmente por dos normas, la Ley 54/78 de Partidos Políticos del 4 de diciembre (50), y por el artículo 6.º de la Constitución española como garantía institucional para el nuevo Estado de Partidos, además del Real Decreto 2281/1976 de 16 de septiembre por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas y la Ley Orgánica de 3/87 de 3 de julio sobre la Financiación de los Partidos (51) así como por diversas leyes secundarias (52).

(48) En este sentido el control de legalidad penal se manifiesta con el «conjunto de normas penales que protegen los fundamentos de la estructura constitucional del Estado». Cfr. RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel: *Transición Política y...*, *Op. cit.*, pág. 123.

(49) RAMÍREZ, Manuel: *Sistema de Partidos en España (1931-1990)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 80 y sigs. Cfr. RODRÍGUEZ DÍAZ, Ángel: *Transición Política y...* *Op. cit.*, págs. 35 y sigs.

(50) Esta normativa es anterior a la Constitución de 1978 que no títubea con la constitucionalidad de las normas. Cfr. Sentencia del Tribunal Supremo, pág. 90, en GARRIDO FALLA, Fernando: *Comentarios a la Constitución*, Ed., Cívitas. Cita de la CÁMARA PUIG, Matilde: «Representación y Partidos en la Constitución Española de 1978», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 78, Madrid, 1991, pág. 65. Sentencias del Tribunal Constitucional: 21/1983, de 21 de febrero, [...], 3/1981, de 2 de febrero y la 85/1986.

(51) Cfr. GOYANES SÁNCHEZ, E.: *Constitución Española Comentada*, Ed., Paraninfo, España, 1991, pág. 71. Véase, la exposición previa de la Ley 21/76, de 14 de junio sobre el Derecho de Asociación Política (BOE Núm. 144, de 16-VI-76).

(52) Entre otras leyes encontramos, al Código Penal Español, a la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General (BOE núm. 147, de 20 de junio) modificada por la ley Orgánica 1/1987 de 2 de abril (BOE núm. 80 de 3 de abril) y por la Ley Or-

Por otra parte, antes del pronunciamiento de las leyes citadas, la Ley 21/76 del 14 de junio sobre el Derecho de Asociación (en la actualidad ha quedado derogada en la mayoría de sus artículos), consagró el imperativo jurídico, y para atenderlo se garantizó debidamente su libre y efectivo ejercicio, regulando el derecho de asociación política con criterios amplios y flexibles, pero también precisos, pretendiendo una adecuada coordinación entre los principios de organización, libertad y eficacia. En virtud de él, pudieron constituirse las primeras asociaciones y partidos obreros, que se convertirían en el gran instrumento de los trabajadores para la defensa de los intereses. A su amparo se desarrollarían también los partidos políticos de todas tendencias.

Los aspectos más notables en esta ley fueron el reconocimiento del proceso de constitución de asociaciones políticas que junto a la simplificación y agilización máxima de los trámites administrativos, resalto a su vez distintos aspectos, tales como: la absoluta libertad en cuanto a su composición de la base asociativa, la determinación de un sistema de previa comunicación e inscripción registral, la garantía de que una denegación de reconocimiento solo pueda fundamentarse en criterios objetivos, y la consagración de un régimen de abierta autonomía, además de lo relativo a programas políticos y normativa estatutaria de las asociaciones.

Principalmente destaco que la transparencia referente al régimen económico patrimonial de las asociaciones políticas era la protección de los objetivos políticos, para evitar de que se convirtieran en meros instrumentos de grupos económicos o bien sirvieran a intereses ideológico político.

Por ende, es necesario memorar la características fundamentales que permiten distinguir dos clases de regímenes, los democráticos y los no democráticos. El primero se refleja en la ciudadanía mediante la libertad de crear partidos políticos más idóneos para la defensa de sus intereses e ideologías. En cambio en un régimen no democrático, por el mismo poder de control que ejerce, se prohíbe la creación de otros partidos, o en su caso,

gánica 8/1991 de 13 de marzo (BOE núm. 63 de 14 de marzo), Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum, Ley Orgánica 2/1988 de 3 de mayo reguladora de la Publicidad Electoral en emisoras de televisión privada, Ley Orgánica 10/1991 de 8 de abril de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora, Ley Orgánica 3/1984 reguladora de la iniciativa popular, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 28) y Reglamento del Senado (art. 34).

niega el funcionamiento de los ya existentes salvo el suyo. No obstante, la Constitución española tiene como principio la libertad de creación de partidos conforme les parezca más pertinente a los ciudadanos (53).

Sin embargo, para el funcionamiento de esta libertad los partidos políticos tienen que contemplarse por una regulación jurídica, cuya finalidad consiste en evitar que alcancen la condición de partidos-asociaciones con diferentes fines, es decir que pudieran llegar a ser delictivos.

Entonces cabe destacar que la Constitución española y otros ordenamientos jurídicos secundarios enuncian el principio de libertad de creación de los partidos políticos. Así tenemos el artículo 6.º de la Constitución y el artículo 1.º de Ley 54/78 de Partidos Políticos que a la letra dice:

«los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación».

Por lo tanto, la libertad de creación de los partidos no es un derecho ilimitado sino circunscrito fundamentalmente respecto a la Constitución. Bajo este sentir, es oportuno señalar que la Ley 54/78 de Partidos Políticos no debe de entrar a delimitar el derecho a la libre creación de los partidos, ya que queda circunscrito al marco de la Constitución. Empero, la ley puede regularlo de acuerdo con el principio básico del sistema democrático español de la transparencia política, en el cual los partidos exteriorizan su existencia (54).

Así, pues, acorde a estos lineamientos es necesario identificar dos ámbitos. El primero es interpretar la forma por la cual se establecen los requisitos para la constitución de un partido. El segundo son las áreas que intervienen en estos requerimientos tales como, el Registro de los Partidos del Ministerio del Interior, cuyo fundamento es el artículo 2.º de la Ley 21/1976 sobre el Derecho de Asociación Política, y por el artículo 2.º de la ley 54/78 de Partidos Políticos (55).

(53) Cfr. ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis: *Los Partidos Políticos...*, *Op. cit.*, pág. 50.

(54) Cfr. LINDE PANIAGUA, Enrique: *El Régimen Jurídico...*, *Op. cit.*, pág. 142. Véase, MARTINES, Temistocle: *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Editore, Milán, 1957.

(55) Véase, el Real Decreto 2281/1976, de 16-IX. Regula el Registro de Asociaciones Políticas (BOE núm. 236, de 1-X-76). Cfr. El artículo 13 de la Constitución española señala

Ahora bien, la función esencial para la inscripción de los partidos en el registro, estriba en la publicidad. Su principal característica es dar a conocer al pueblo la fundación de nuevas formaciones políticas o bien, de las ya existentes, para que cualquier ciudadano o autoridad obtenga información de la estructura (programa, estatutos), y principios ideológicos de los partidos (56).

Cabe destacar que el Registro de Partidos Políticos, no controla, el cumplimiento del mandato constitucional respecto a la democracia interna, sólo de un modo puramente formal. Cuando ante el Registro aparece una comisión promotora del partido que presenta los estatutos del partido, lo único que podrá comprobar la autoridad registral es si éstos contienen los extremos que exige, el art. 4 de la Ley 54178, y no si el partido, que aún no existe, está organizado efectivamente con arreglo a lo que el artículo 6 de la Constitución exige, concerniente a la democracia interna. Y como consecuencia es el control, que a su vez está condicionado por el hecho de que el Registro se concibe como puerta de acceso a la vida partidista, no como reflejo de ésta (57). De esta guisa, nos referimos, cuando hablamos de la democracia interna de los partidos.

Si bien es cierto que la formación jurídica del partido inicia con los lineamientos formales que señala la misma ley 54178, respecto a la presentación de la solicitud de inscripción al registro de partidos ante el Ministerio del Interior (art. 2.º.1 y 4.º), además de la denominación, siglas y símbolos señalados por la Ley Orgánica 5185, del 19 de junio, del Régimen Electoral General en su artículo 46. Entonces parece ser que hemos finalizado. El propósito que nos incumbe es recordar en cada momento aquellos elementos jurídicos que dictamina la ley para la inscripción de los organizaciones políticas, así como también recordar los faltantes y lagunas del mismo sistema jurídico ante el sistema de partidos. Creemos, también necesario, que

cuales son las libertades públicas de los extranjeros, como el derecho de asociación. Cfr. Artículo 8.º de la Ley Orgánica 7/85, de 1-VII, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (BOE Núm. 158 de 3-VII-85). No pueden, en cambio, ni promover ni formar parte de Partidos Políticos. Cfr. artículo 6.º de la Constitución Española.

(56) Cfr. ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis: *Los Partidos Políticos...*, *Op. cit.*, pág. 50.

(57) DE OTTO PARDO, Ignacio: *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs. 89 y 90. Cfr. LOMBARDI, Giorgio: «Corrientes y Democracia Interna de los Partidos Políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, mayo-junio, Madrid, 1982.

las organizaciones políticas que pretenden obtener su registro —además de los requisitos establecidos por la ley—, se les exigiera a través de un convenio con las demás fuerzas políticas, el respeto de relaciones intrademocráticas e interdemocráticas.

2. *Los límites a la creación y desarrollo*

Sea dicho de paso, frente a la libertad de creación de los partidos políticos, es necesario ciertos límites. En el caso español están los límites de carácter político-ideológico y los límites constitucionales. Los primeros permiten citar a modo de ejemplo; la disposición transitoria XII de la vigente Constitución Italiana, al determinar que:

«queda prohibida la reorganización, bajo cualquier forma, del disuelto partido fascista».

Con este ejemplo, aunque un poco distante al caso español, pero importante por el contenido ideológico de su significado, estimo algunas de las dificultades que plantea el sistema liberal democrático, respecto a la ideología política de la formación de los partidos y a ciertas actividades políticas que contribuyen a su organización. Pues, entendamos, por político-ideológico a «la determinación de si ciertos programas o propuestas se ajustan o son contrarias a la Constitución en vigor», como es el caso de la prohibición de fundar partidos políticos con ideología fascista (58), o bien cualquier otra organización política cuyo fin político no obedezca a los intereses generales de las demás agrupaciones políticas. Por consiguiente, en el actual sistema de partidos políticos español este tipo de límite lo ejercen los partidos mayoritarios a través de sus principios ideológicos, tácticas y estrategias (59).

Ahora bien, los límites para la formación de los partidos están expresados en el ordenamiento jurídico español, dicha actividad estará regulada a través del Registro de Partidos. Sin omitir que la única atribución que le

(58) Cfr. GARCÍA COTARELO, Ramón: *Los Partidos...*, *Op. cit.*, pág. 154.

(59) Por ejemplo el Partido Socialista Obrero Español que a través de muchos años logró sostenerse y consagrar periódicamente su poder, acorde a la política socialista democrática, coincidente en su ideología, tácticas y estrategias, ejerciendo así el control político de sus huestes.

compete a este Registro es el de «comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a la materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios». Así lo señala el Tribunal Constitucional en Sentencia 3/1981 (Fto. Jco. Núm. 5).

Aunque en ocasiones se crea o se interprete de forma distinta la función del Registro de Partidos, la misma sentencia mencionada determina su cometido, también es cierto que los intereses de grupos políticos interfieren en la formación de los partidos políticos, excluyen los requerimientos formulados por el Registro. Pues, por el momento no es oportuno expresarnos en tal sentido, la pretensión confiere a la reflexión.

Lo que sí nos interesa es enunciar otra clase de límites que podemos hallar en la misma Constitución española, mediante el principio de *libertad a la creación de las organizaciones políticas*, para ello siempre y cuando sea apegada a los ordenamientos jurídicos, como así lo manifiesta su artículo Sexto que a la letra dice «su creación y ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley», además de lo expresado por «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

Por su parte el artículo 22.2 de la misma Constitución considera dos principios, el de ilegalidad y el de ilicitud penal. Principios que debemos también de considerar como límites a la formación de partidos políticos. Una organización que pretende formarse como partido político es imposible su creación en razón de incurrir en actos o actitudes no legales o lícitas, como así lo señala el artículo 22.2 constitucional que «las asociaciones que persiguen fines o introducen medios tipificados como delito son ilegales». Sin embargo, la doctrina conceptúa que la Constitución declara ilegales las asociaciones que la ley penal declara ilícitas. Lo cierto es que perseguir fines o medios tipificados como delito no es necesariamente incurrir en un supuesto de ilicitud penal, y así lo demuestra el análisis del derecho penal vigente.

En tal sentido, el Código Penal no tipifica como asociaciones ilícitas las que la Constitución declare ilegales, es decir, las que utilizan medios tipificados como delito, sino tan sólo las que, aún teniendo por objeto un fin lícito art. 173.2, («emplearan medios violentos para su consecución»). Por lo tanto, una asociación puede ser:

«ilegal por emplear medios tipificados como delito sin ser al mismo tiempo penalmente ilícita porque esos hechos delictivos no son violentos» (60).

Finalmente es menester evocar otros límites constitucionales establecidos en los artículos 127 y 159 (61), que por ahora no abordaremos, ya que nuestro interés se encamina a facilitar su localización de ellos, debido a que su estudio obedece a un apartado distinto del actual.

No obstante, cabe destacar que entre los textos jurídicos españoles que disponen de una marcada influencia en la participación democrática de los partidos políticos figura, la Ley Orgánica 3/87, de 2 de julio sobre la Financiación de los Partidos Políticos, en el cual destaca un sistema de control interno y externo hacía los mismos a cargo del Tribunal de Cuentas cuyo objetivo es el de garantizar la regularidad, transparencia y publicidad de la actividad económica de los partidos políticos (62). Entonces, así tenemos algunos de los principales límites ideológicos y jurídicos que expresan la creación de los partidos políticos, sin olvidar que estos son baluartes de la democracia, por ello, su creación debe de estar regulada principalmente por sus ordenamientos jurídicos, mas no por intereses ideológicos de grupos políticos, beneficiando la participación del Partido Político al que pertenecen, y en consecuencia afectan los ideales democráticos.

3. *Motivos de la disolución*

Una vez establecidos los principales límites jurídico-ideológicos de la formación de los partidos políticos, pasaré a examinar aquellos planteamientos o circunstancias jurídicas por las cuales se pudieran llegar a la disolu-

(60) Cfr. DE OTTO PARDO, Ignacio: *Defensa de la Constitución y...*, *Op. cit.*, págs. 66 y 67.

(61) Por otro lado quizá sea imprescindible mencionar aunque no sea dentro del contexto constitucional a la Ley 85/78, de 28-XII, de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, (BOE núm. 11, de 12-1-79; corrección de errores en BOE núm. 34, de 8-11-79), porque guarda referencia con la no participación de sus miembros en las actividades políticas o sindicales exceptuando a aquellos militares no profesionales. O bien, el artículo 173 del código penal también establece limitaciones a la creación de los partidos. Véase la Ley 54/78 de Partidos Políticos en su artículo 3.º. En cualquier situación la libertad de creación se encuentra protegida por el recurso de amparo establecido en Sentencia del Tribunal Constitucional 98/80 (Sala Primera, BOE, 24-11-1981, suplemento al núm. 1).

(62) Véase, la exposición previa de la Ley Orgánica sobre la Financiación de los Partidos Políticos, del 2 de julio de 1987 (BOE Número 158 del 3 de julio), véase también el

ción de los mismos. Principalmente, son los establecidos por la Ley Fundamental y por la Ley 54/78 que han mencionado algunos supuestos para producir la disolución de un partido político (63). Cabe entonces mencionar que la disipación de partidos penalmente ilícitos es uno de los factores jurídicos más importantes que pueden presentar graves problemas políticos.

Pues, no termina la disolución del partido con acosar y aprehender a sus miembros por la comisión de delitos, sino también por calificar como ilícito al mismo partido y hacerlo desaparecer de la escena política. Por consiguiente, me parece que la dificultad no se presenta por la cuestión penal, más bien nace por la distorsión del panorama político que puede suponer la supresión de uno de sus actores, cuya consecuencia es la reconducción del voto hacia otros partidos (64). Por ende, la disolución provisional de un partido será exclusivamente competencia de la autoridad judicial hasta que se dicte sentencia, artículo 117. 3 de la Ley Fundamental.

4. *El Problema de la democracia interna*

El sistema de partidos políticos español actual dispone de un principio fundamental —contenido en toda sociedad democrática—, este es el de su democracia interna. Bajo este argumento encontramos el sustento legal en dos artículos, de distintos ordenamientos jurídicos españoles, estos son: el artículo 6.º de la Constitución española, y el artículo 4.º, párrafo primero de la Ley 54/78 de Partidos Políticos que indica:

«1) La organización y funcionamiento de los partidos deberá ajustarse a principios democráticos».

La democracia de los partidos además se extiende a los estatutos de los partidos políticos, como así lo manifiesta la parte última del citado artículo, en donde se origina un control externo para el funcionamiento democrático de los mismos. Cabe destacar entonces que la regulación de la democracia

contenido de esta Ley en sus artículos, 3.1 (financiación pública), 4.1 (financiación privada), 9.1 (obligaciones contables), 10 y 11.1 (fiscalización y control).

(63) Los principios de la disolución de un partido político están en la Constitución y en la ley 54/78 y en los artículos 173 y 174 del Código Penal Español. Artículo 6.º de la Constitución Española y el artículo 4.1 y 5.2b.

(64) Cfr. DE OTTO PARDO, Ignacio: *Defensa de la Constitución y...*, *Op. cit.*, págs. 81 y 82.

interna de los partidos políticos es poca, y quizá se llegue a manifestar con mayor actividad en la vida democrática externa de ellos.

Sin embargo, nos parece que uno de los problemas que se presentan con mayor frecuencia en la vida interna, de los partidos es el de su funcionamiento democrático interno. Por ello, cabe mencionar que el funcionamiento democrático es:

«el respeto a ciertas normas y prácticas garantes de la igualdad que básicamente se centran en el carácter electivo y periódicamente renovable de los órganos deliberantes y ejecutivos del partido y en el respeto a los derechos fundamentales del afiliado, es titular de ellos por ser ciudadano» (65).

No obstante, los partidos suelen tratar de evadir toda forma de regulación, especialmente la referente al funcionamiento democrático interno, que casi siempre obedece a razones de intereses políticos, por lo cual, es entendible que el tipo de regulación jurídica que afecte a los partidos dependerá de las características del tipo de sistema que se trate, es decir, de las relaciones históricas entre partidos y sistema político (66).

Por consiguiente, uno de los problemas más importantes en el interior de los partidos, radica en la libertad de expresión de los ciudadanos, cuando forman parte del partido como afiliados, miembros, militantes o dirigentes. La libertad de expresión es la parte esencial para ejercer y expresar sus ideas como integrantes de partido, si no se otorga, entonces, no existe democracia interna y al no existir surge incertidumbre política ante ellos y otros partidos políticos.

A mi parecer, este tipo de problema surge en razón a la atribución del poder para la toma de decisiones colectivas, a un número alto de miembros de la comunidad; a la falta de respeto a las decisiones tomadas por la mayoría; al incumplimiento de las decisiones por aquellos a quienes corresponde tomarlas, y por último; a la falta de garantías de los derechos orientados a los que deciden (o que eligen a los que tomaron las decisiones). Factores que atentan contra los derechos de la libertad de expresión, asociación y reunión.

(65) Cfr. GARCÍA COTARELO, Ramón: *Los Partidos...*, *Op. cit.*, pág. 158.

(66) PETTA, Paolo: *La Ideología Constitucional de la Izquierda Italiana*, Blume, Barcelona, 1978, pág. 209, cita en GARCÍA COTARELO, Ramón: *Los Partidos...*, *Op. cit.*, pág. 157.

La falta de estos provoca que sus miembros sean, en el funcionamiento democrático interno de los partidos, coaccionados, reprimiendo así el libre ejercicio de sus derechos, cuyas consecuencias son: las tendencias a la oligarquía y a la burocracia de los partidos. Con ello, aminoran los principios democráticos planteados en un sistema de partidos, aunque el ejercicio de estas tendencias y la presencia de los partidos sean un mal necesario en la sociedad.

También es cierto, que el aumento de problemas de carácter político y el continuo crecimiento del poder burocrático son otro tipo de dificultades que alteran la vida interna de un partido, y que exigen soluciones técnicas. A este tipo de enigmas se añaden otros externos, tales como; la sobrecarga del Estado por la falta de respuesta pronta en las peticiones del electorado, siendo que ha depositado su confianza en el partido mayoritario para ejercer supuestamente el buen gobierno. O sea, el problema atañe en su origen interno y se convierte en externo, por el incumplimiento de los compromisos adquiridos de los candidatos durante las campañas políticas cuando ejercen como funcionarios públicos.

Todo esto trae aparejado el predominio de los intereses particulares del grupo sobre los generales. Asimismo la amenaza del monopolio y la manipulación de los electores, donde los partidos obstaculizan sus tres funciones principales, la canalización, comunicación y expresión.

La primera es una propiedad que presupone la existencia de los partidos. La segunda es un categoría que lo incluye todo lo más abstracta y general; hay comunicación en las comunidades políticas que tienen partidos y en las que no gozan de partidos se procura ejercer una comunicación para su existencia, y por último, la expresión no solamente consiste en transmitir mensajes a la población, sino también respaldarlos con una presión.

En efecto, si la democracia de partidos está en crisis, o más bien siempre lo ha estado, pues a mi entender, su situación es por los cambios constantes de la historia política mundial, cosa no menos inquietante. El camino acelerado de los países del este de Europa, hacia lo que parece una democracia de partidos, confirma esta tesis (67).

(67) PASCUAL HUERTA, Pablo: «Crisis de la Democracia de Partidos», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 77, Madrid, 1991, págs. 288 y sigs.

Sin embargo, los problemas revelados en el funcionamiento democrático interno y externo de los partidos, son cuestiones que deterioran desde su origen, el funcionamiento y la organización de los Sistemas Políticos, con libertades democráticas, por lo cual, son sistemas que están sujetos a crisis políticas y de partido constantes.

II. FACTORES, EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. Factores

La modernidad acogida en las democracias occidentales con proceso de desarrollo económico, social y cultural, trae consigo distintos cambios políticos, reflejados muchas veces con una crisis del Estado de Partidos, por ende, reprimen el funcionamiento democrático de estos, y el desarrollo de sus funciones principalmente, la socialización de los actores políticos y la articulación y representación de los intereses que cada organización política representa.

Por lo tanto, las consecuencias son, el debilitamiento de las instituciones y la falta de credibilidad de la sociedad en estas, además de las crisis en los procesos electorales incitadas por fuertes presiones en contra del aparato gubernamental.

También es cierto que la presencia de los movimientos sociales desplazan y minorizan la actividad de los partidos (como resultados asumidos por la sociedad), donde estos movimientos controlan la participación de la ciudadanía, deponiendo así la fuente de socialización, y de educación; cívica, cultural y política, ya que solo actúan como maquinarias electorales para controlar el poder político.

Del tal forma, la existencia de un partido político depende del cumplimiento de sus promesas y de los resultados obtenidos en la realidad. Pero a la vez la conformación del cumplimiento de sus objetivos y sus resultados pueden ser frívolos o profundos que afecten a la esencia misma del partido político, entre ellos mencionamos la baja de credibilidad, la crisis de militancia, el aumento del abstencionismo en sus bases electorales, y las escisiones, poniendo así en peligro el funcionamiento democrático del partido (68).

(68) CLAUDIN, Fernando: *Crisis de los Partidos Políticos. Decepción Histórica*, Ed., Dédalo, Madrid, 1980, pág. 7.

No obstante, es menester decir que el desarrollo del funcionamiento democrático de los partidos políticos en ocasiones presenta inestabilidad, y uno de sus principales problemas es la corrupción política. La corrupción política como es bien conocido por todos, se profesa a diferentes niveles gubernamentales y a instituciones políticas. En estas últimas, sin duda, indica los factores, efectos y consecuencias manifestadas en el interior y exterior de los mismos partidos, tales como, la aplicación de mecanismos improcedentes e irregulares en los procesos y jornadas electorales, llevados a cabo por las mismas autoridades electorales y gubernamentales en complicidad con funcionarios partidistas.

Pues bien, este uso indebido de funciones es posible denominarlo corrupción electoral, en razón de la misma práctica que la corrupción política como derive de esta. Las consecuencias inmediatas son las distintas crisis reflejadas, a través de ámbitos como el institucional-gubernamental, o institucional-electoral (jornadas y procesos electorales). Así también con el origen de nuevos movimientos de fuerzas políticas y de grupos de presión, y con el déficit de representatividad de los partidos en el Parlamento. Tal situación disminuye la participación ciudadana y decae la conciencia política de la sociedad y de los militantes partidistas, por lo cual, se crea una atmósfera de inestabilidad política en los sistemas parlamentarios, presidencialistas o semi-presidencialistas (Francia).

Por su parte, aunque un poco distante de nuestro concepto de crisis, Robinson James ha estimado, a través del significado del término crisis, la definición abstracto-analítica como el valor principal de identificar los elementos que concurren en cualquier crisis. Entre los principales se encuentran:

«1) la crisis es, a menudo, el punto crucial en el desarrollo de una secuencia de acontecimientos y acciones; 2) la crisis pone en peligro los fines y los objetivos de quienes están envueltos en ella; 3) la crisis crea incertidumbre, tanto al valorar la situación crítica como al formular soluciones alternativas para hacerla frente; 4) la crisis se caracteriza por los cambios que sobrevienen en las relaciones que existían entre los participantes; 5) la crisis agrava la tensión entre los participantes, especialmente en las crisis políticas entre naciones» (69).

(69) Cfr. ROBINSON, James A.: «Crisis», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, T. 3, Ed., Aguilar, Madrid, 1977, págs. 275 y 276.

En efecto, estas dimensiones abstracto-analíticas son clasificadas acorde a las diferentes características genéricas de situaciones consideradas en el orden de: una crisis internacional o crisis política. No obstante, es de estimarse que este panorama sirve de influencia para provocar la crisis de los partidos políticos. Con ello, se derivan crisis internas y por ende, el detrimento de su funcionamiento democrático interno y externo.

Por lo tanto, según Robinson James, dice que existen reglas de forma generalizada para atajar las crisis emergidas en distintos sectores de los sistemas políticos, y que además para la solución de estas crisis se exigen decisiones certeras. Es así que las reglas y las decisiones se construyen mediante elementos como:

«1) la identificación del origen del acontecimiento sea externo o interno a los agentes de decisión; 2) el tiempo de que se dispone para decidir una respuesta, sea corto, o medio largo; 3) la importancia relativa que los valores en juego tiene para los participantes sea mucha o poca la importancia relativa de los valores en juego se consideró importante porque, en las crisis, los agentes de la decisión arrastraban consecuencias contingentes de incalculable importancia» (70).

Entonces, sea dicho de paso, que ante la crisis de los partidos políticos los funcionarios partidistas que toman decisiones manifiestan dos vertientes. La primera es subsanar la crisis política interna o externa que afecta a los principios democráticos de las mismas organizaciones. Y la segunda obedece a que en ocasiones por su misma posición, son ellos mismos los causantes de la crisis. Es decir, su negligencia administrativa y política provoca conflictos en la organización, estructura y funcionamiento de las instituciones políticas-partidistas, por lo cual, de este hecho se desprenden corruptelas de índole política-electoral, que sin duda provienen de la actitud de dichos funcionarios.

No obstante, es preciso señalar algunos de los actos más comunes que engendran corrupción, así tenemos por ejemplo; para el logro de sus intereses, los favoritismos de funcionarios públicos del Estado y de elección popular a distintos funcionarios partidistas.

(70) Cfr. ROBINSON, James A.: «Crisis...», *Op. cit.*, págs. 276 y 277.

El compromiso de ambos surge porque el funcionario público, ya sea del Estado o de elección popular, ha obtenido el cargo que desempeña por el partido que lo impulsó para conseguirlo. Con ello, las dos clases de funcionarios públicos enunciadas con anterioridad, se encuentran obligados al cumplimiento de los compromisos adquiridos antes de su encargo.

Entonces, los favoritismos muchas veces desembocan en corrupción política y otras ocasiones en corrupción electoral, de aquí según creemos muchas de las veces se desprende el fraude electoral ante los organismos encargados de llevar a cabo las funciones electorales (realización de las jornadas o procesos electorales).

Sin embargo, es también preciso conocer que a lo largo de la historia, el surgimiento de la corrupción, sea quizá, al establecimiento de los sistemas autoritarios que han prevalecido en los distintos países, ya que según creemos, es uno de los aspectos de mayor trascendencia en la crisis de los partidos, debido a que acota sus libertades, con la finalidad para desestabilizar el Estado, por supuesto, en beneficio de unos y en perjuicio de otros. También no hay que perder de vista la realidad económica y social nacional e internacional como factores que de algún modo, inciden sobre la crisis de partidos.

En este sentido, la represión acontece a través de la ideología y de las instituciones políticas. Sin omitir, la represiva actitud del Estado acompañada de una formulación reformada de su legitimación, por lo cual, el Estado responde a su propia crisis reorganizándose. Pues, en un contexto general, a la represión ejercida por el Estado, se le conoce de forma simbólica y abierta caracterizada en: las restricciones de libertades, fichaje electrónico, degeneración de los derechos de las personas, refundición del aparato judicial y del aparato policíaco u orgánicamente implicados, además de un control minucioso y sistemático (71) y de un control del aparato electoral.

A. Corrupción y democracia

Corrupción y democracia, son aspectos con peculiaridades ligados al quebrantamiento de diversos factores jurídicos y políticos en los sistemas

(71) Cfr. POULANTZAS, Nicos: «Crisis de los partidos políticos», en CLAUDIN, Fernando: *Crisis de los...*, *Op. cit.*, págs. 199 y sigs.

democráticos. La corrupción, por su parte, siempre se ha manifestado con rasgos distintos ante la historia-política, y es donde ha obtenido discrepantes variaciones de uso correspondiente a sus situaciones políticas. Estimar la idea de corrupción y democracia brota por las distintas funciones que desarrollan los partidos políticos ante el Estado, es decir, para la existencia de un Estado democrático es necesario la presencia y participación de los partidos políticos, esto es sin prescindir de los principios elementales que giran entorno al establecimiento de Estado democrático, tales como, la Ley Fundamental y los elementos de la Soberanía y del Estado de Derecho.

Por consiguiente, para el desarrollo de las actividades de los partidos políticos también es indispensable el financiamiento público y privado, que no siempre son de procedencia lícita, en consecuencia esto se puede deducir como corrupción política-electoral.

En efecto, la ilicitud del financiamiento público y privado de los partidos políticos engendra durante el ejercicio de las campañas electorales irregularidades que luego desembocan con actos de corrupción política, de este hecho se desprende la corrupción electoral (hechos fraudulentos en el marco de los comicios). En este sentido, he considerado dos aspectos propios de la corrupción: el primero es el aspecto jurídico y el segundo es el aspecto político, en este último, centraré mi atención, ya que es parte del contenido esencial de este rubro. Es así que mencionaré las principales características del segundo, dejando por el momento el aspecto jurídico, aunque ambos siempre se aproximan a fijar el concepto de lo que significa la corrupción en los sistemas democráticos. Montesquieu, señala que:

«el principio de la democracia se corrompe no sólo cuando se pierde el sentido de la igualdad, sino cuando se adquiere la igualdad extremada, cuando uno quiere ser igual que aquellos a quienes escogió para gobernar. A partir del momento que esto ocurre, el pueblo ya no podrá soportar el poder que él mismo confía a otras, y quedará hacer todo por sí mismo, deliberar y ejecutar en lugar del senado de los magistrados y despojar de sus funciones a todos los jueces» (72).

Con ello, se conciben actos de corrupción al estimar la igualdad de circunstancias en aspectos políticos entre aquellos donde los gobernados han

(72) MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, traducción de BLÁZQUEZ, Mercedes y DE VEGA, Pedro. Ed., Tecnos, Madrid, 1993, pág. 79.

depositado su confianza para gobernar. La causa es por la misma competitividad a fin de obtener, llegar y sostenerse en el poder, sin asumir las consecuencias producidas por el ejercicio abusivo del poder, desfavoreciendo a la sociedad. El resultado está en el fastidio de la ciudadanía, manifestado a través de movimientos sociales. Además del mal funcionamiento administrativo-económico de la Administración Pública, que es otro factor determinante que promueve en ocasiones la corrupción.

De este modo el pueblo trata de hacer justicia por su propia mano, sin la intervención de la ley, cuyos principios democráticos son omitidos por actitudes despóticas de los gobernantes. Por eso:

«cuando los principios del gobierno se corrompen las mejores leyes se transforman en malas y se vuelven contra el Estado; cuando los principios son sanos, las leyes malas surten efecto de las buenas, porque la fuerza del principio lo hace todo. Cuando una República está corrompida, no se puede remediar ninguno de los males que nacen más que arrancando la corrupción y recurriendo a los principios; cualquier otra corrección es inútil o supone un nuevo mal» (73).

Erradicar la corrupción es un planteamiento intrincado, la razón estriba por la misma ideología implantada durante años en los gobiernos instaurados, inclusive por la misma tradición histórica que apoya a gobiernos autoritarios.

«La corrupción aumentará en los corruptores, pero también en los que están corrompidos. En una República extensa hay grandes fortunas y, por consiguiente, poca moderación en los espíritus. Hay riquezas demasiado grandes entre las manos de un ciudadano; los intereses se particularizan; si un hombre empieza a pensar que puede ser feliz, grande, glorioso, sin su patria, pronto puede ser único grande sobre la ruina de su patria» (74).

En efecto, toda ambición, política y económica, degenera en acciones de corrupción imperdonables por el pueblo y en alguna ocasión por las normas jurídicas aplicables para el caso. La igualdad del ser humano se pierde, ya que la sociedad la quebranta, y en algunas ocasiones es manifestada por

(73) Cfr. MONTESQUIEU, *Del Espíritu...*, *Op. cit.*, págs. 84 y 85.

(74) *Ibid.*, págs. 80 y 87.

la leyes (75), y a veces estas consideran mayor privilegio a los que gobiernan que a los mismos ciudadanos, sobre todo por la condición en las que se encuentran los gobernantes. Por lo cual, la democracia desaparece debido a los privilegios otorgados por ella misma, o sea, la desigualdad entre gobierno y gobernados.

Las vías más comunes de corrupción en los sistemas políticos son: el clientelismo, el caciquismo (76), nepotismo (enchufismo, amiguismo, favoritismo), asimismo el tráfico de influencias.

La corrupción atañe a los diferentes niveles gubernamentales, o sea, en los órganos de la Administración Pública desde altos cargos directivos, hasta aquellos que no desempeñan un alto grado de responsabilidad (como es la burocracia), donde sus actos —además de los ya señalados—, están manifestados bajo conductas ilícitas tales como son, el soborno, la extorsión, el fraude, la malversación de fondos públicos, el enriquecimiento ilegítimo, y el fraude electoral ante la jornada y procesos electorales. Presiones ilícitas y ocultas para la obtención de resultados que los procedimientos regulares no garantizan. Pero la licitud de quienes incurren en estos actos proviene de las sanciones expresadas en los ordenamientos jurídicos.

Por ejemplo, la Ley penal española sanciona el tráfico de influencias en sus artículos 404 bis incisos a, b y c, bajo el Título VII referente a:

«los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos».

La interpretación en este sentido es: a) cuando un funcionario público o autoridad aprovechándose de la situación personal que le une a otro funcionario obtuviere un resultado del beneficio económico ofrecido; b) la influencia de un particular a un funcionario público para la obtención de un resultado económico o; c) los beneficios obtenidos de un tercero a raíz de uso de la influencia con funcionarios o autoridades públicas.

(75) *Ibíd.*, pág. 81.

(76) El caciquismo es un de los problemas sociales que ha degenerado en estragos sociales, como la corrupción electoral. Cfr. GALLEGO CASTAÑERA, Carmen: *Los Partidos Políticos en el Ordenamiento Constitucional Español, (Constitución de 1978)*, Ed., Universidad Complutense, Madrid, 1988, pág. 71. Quién cita a, DE LARA TUÑÓN: «Cacique y su Poder», en *La España del Siglo XX*, Ed., Lara, Barcelona, 1974, pág. 266.

En fin, sólo al memorar algunos hechos de actos ilícitos, percibo que se podría enumerar una serie de situaciones corruptas denotadas por los mismos ordenamientos jurídicos. Lo evidente, se manifiesta en actos de corrupción política, tales como los administrativos-políticos, que durante su desarrollo la sociedad los considera como actos de corrupción, no contemplados en el código penal.

Este tipo de actos serán valorados por la organización social, debido al hecho de estimar la violación de las normas establecidas por la actuación de los gobernantes. Así, la corrupción política choca con un valor de ética social. La corrupción siempre ha existido, pero no hay valor cívico para denunciar los actos de esta índole. Aunque sean denunciadas por la minoría no es sancionada por su falta de peso, omitiendo el castigo social o el castigo jurídico (77). No obstante:

«la sociedad democrática, entendida como aquella que garantiza ciertas libertades formales y somete al poder público a comportamientos objetivos, se basa en el respeto al individuo, y con manifestación sustancial de éste, en su derecho a detentar bienes materiales. Partiendo de aquí, las concepciones liberales que necesariamente presentan los regímenes democráticos mantienen siempre una mira vigente sobre las facultades de actuación que los individuos asignan al administrador común» (78).

Sin embargo, los funcionarios públicos y partidistas, por la misma condición de administrar o de sustentar y ejercer el poder estarán tentados a realizar actos de corrupción, desviando así, la objetividad de sus cometidos por los cuales fueron designados.

En este sentido, los partidos políticos, que ostentan el ejercicio del poder, desempeñan un papel importante ante la sociedad, disponen de cargos en la administración pública, designando para ello a sus mismos miembros, estos se ven obligados a conceder diversos favoritismos a su partido, de tal forma incurrir en actos de corrupción. Así, pues, los partidos políticos inducen a la corrupción. Con ello, dan pie a formular la siguiente pregunta: ¿de qué forma una vez ya instaurados los partidos en el poder realizan corrup-

(77) JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: *La Ilusión Política, ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Ed., Alianza, Madrid, 1993, pág. 212 y sigs.

telas evitando sanciones? La pregunta es interesante, la respuesta la dejamos a la reflexión del lector.

Bajo esta concepción de ideas nos disponemos a conocer las posturas de los tratadistas que enuncian el concepto de corrupción, según Jiménez de Parga, el concepto de corrupción es: (cuya fórmula definitoria es elaborada por J-G Padioleau);

«1. La violación de reglas y normas relativas a lo que es percibido como interés general en una sociedad política de una época determinada;

2. En el curso de un cambio clandestino entre los mercados políticos, social y económico;

3. Con la consecuencia (esperada) de dar a individuos o a grupos medios de acceso o de influencia en los procesos de decisión política y administrativa superiores a los que ellos dispondrán en un ejercicio abierto;

4. Y traduciéndose eventualmente por beneficios tangibles, materiales o de otra clase, para las partes (o alguna de ellas) intervinientes en la transición. De acuerdo al interés general como había señalado anteriormente los partidos representan para algunos en la sociedad este interés, se afirma que no es corrupción el ingreso de dinero sucio en las arcas del partido» (79).

La sociedad democrática garantiza las libertades formales sometiendo al poder público a comportamientos objetivos. Su planteamiento es el respeto al individuo en sus bienes. El administrador le corresponde de acuerdo a los principios democráticos, vigilar y cuidar de los intereses de los ciudadanos (80).

(78) SABÁN GODOY, Alfonso: «La Corrupción Política», en *Revista Claves*, núm. 19, enero-febrero, Madrid, 1992, pág. 26.

(79) Cfr. JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: *La Ilusión...*, *Op. cit.*, 214.

(80) Cfr. SABÁN GODOY, Alfonso: *La Corrupción...*, *Op. cit.*, pág. 26.

Por su parte Sabán Godoy, desde el ámbito privado y público, realiza una aproximación para delimitar el concepto de corrupción, al denotar que la corrupción es:

«la utilización de un poder otorgado por un tercero para el interés personal del cesionario, interés distinto del que persigue el titular del poder cedido. En el caso de la pública es, sencillamente, la utilización de potestades públicas para el interés privado cuando éste se difiere del general a que toda actuación pública se debe por mandato del precepto constitucional mencionado» (81).

Entonces, es difícil, bajo el síntoma general de los diferentes autores, formular el concepto de corrupción, esto es debido al grado de su contenido y entendimiento que encierra el análisis de los diversos principios mencionados por los tratadistas, además por los escasos análisis que aún no se han proclamado en el ámbito de la investigación. No obstante, aunado a los conceptos antes citados, la corrupción política se ha definido por algunos autores al decir que es:

«el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado. La corrupción es todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político o bien es simplemente el uso arbitrario del poder» (82).

Ahora bien, creo prudente decir, que ante los distintos regímenes políticos se presume que existen dos formas de corrupción política, estas son: por los actos de administración vinculados al interés económico, cuyos objetivos son; el desarrollo político y la amplitud y relación donde se ramifican los órganos públicos con la iniciativa privada, todo ello, bajo conductas de enriquecimiento ilegítimo y otorgamiento de favoritismos por intereses privados.

(81) SABÁN GODOY, Alfonso: *El Marco Jurídico de la Corrupción*, Ed., Civitas, Madrid, 1991, pág. 16.

(82) STEPHEN, Morris, cita a diferentes autores para completar el concepto de corrupción, TEVFIK F. NAS, Albert C. Price y Charles WEBER, T.: «A policy-oriented theory of corruption», en *American Political Science Review* 80, 1986. BENSON, George, *Political corruption in America*, Lexington Books, 1978. BRASZ, H. A.: «Some notes on the sociology of corruption», en *Sociológica Neerlandica* 1, 1963. Cfr. MORRIS, Stephen D., *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, Ed., Siglo XXI, Madrid, 1992, pág. 18.

La segunda forma, es el resultado de las acciones corruptas generadas desde los mismos organismos de la administración pública, conocidas como, nepotismo, caciquismo y padrinazgo, entre otras, cuyos protagonistas son los partidos políticos, ya sea, por quiénes poseen el poder o lo pretenden obtener.

Por su parte el profesor García-Trevijano comenta que la corrupción política no se aprecia de una forma tradicional, como casos individuales de abuso del políticos. El aspecto histórico de la corrupción lo sitúa a través de una síntesis original que, de forma irremediable transforma la corrupción de los partidos en corrupción de Estado. En esta síntesis radica el recato de la enorme estabilidad que proporciona el Estado a la corrupción de los partidos gobernantes. Así pues, bajo el marco institucional los tipos históricos ideales de la corrupción son: la corrupción parlamentaria en el Reino Unido (1688) con el surgimiento de; 1) una nueva forma de Estado Monárquica Constitucional: 2) una nueva forma de Gobierno, el Rey gobierna y la representación popular legislados por los partidos parlamentarios; y 3) una forma de integración política. El segundo tipo ideal consiste en la corrupción gubernamental inventado en Francia con la Revolución Francesa (1789), donde se produce una Monarquía Constitucional con separación del poder Ejecutivo retenido frente al poder Legislativo. La Revolución prohibió los partidos políticos para que nadie pudiese mediar entre la libre voluntad del individuo y del Estado (83).

Por lo tanto, de los hechos de corrupción deriva otro problema que nace en el funcionamiento de los partidos políticos, y es su financiamiento público y privado, como bien lo afirma Sabán Godoy, al considerar que la financiación de los partidos políticos, por medio de actos de corrupción, es grave y problemática, porque se produce la deslealtad de los partidos al pueblo, quien deposita su confianza en ellos, mediante del voto supuestamente para que los represente. Empero, los partidos utilizan y emplean la financiación para el beneficio y sostenimiento en el poder, desviando así los intereses de los ciudadanos.

El tratadista Godoy argumenta que los métodos legales de la obtención de la financiación de los partidos son insuficientes, por lo cual, las sancio-

(83) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO, Antonio: *Del Hecho Nacional a la Conciencia de España o el Discurso de la República*, Ediciones de Hoy, España, 1994, págs. 245 y sigs.

nes son mínimas, teniendo como resultado una crisis profunda en el tejido social fundamentada en la representación de intereses (84).

Manuel Jiménez de Parga, invoca algunos ejemplos al decir que:

«la corrupción se comete actualmente en las naciones Europeas (incluida España) por medio de ayudas económicas a los partidos, en el ámbito territorial más amplio, a los candidatos de las elecciones locales, sin contrapartida monetaria, con el fin de generar un clima favorable a las pretensiones del benefactor el día en que el corrupto esté en su reino, es decir asumiendo los poderes de decisión político-administrativa. La corrupción predomina también en las gestiones administrativas tendientes a mejorar las disponibilidades económicas de su propio partido político» (85).

En efecto, corruptelas generadas por financiaciones irregulares de instituciones privadas cuyos principios siempre estarán encaminados a un acto de convivencia, ya que una vez instaurados en el poder el partido político de su preferencia contribuirá con favoritismos a su fuente financiera.

En este sentido, nos parece necesario implementar mecanismos de control que de forma paulatina permitan erradicar los actos de corrupción de los funcionarios y de quienes contribuyen a ella. Así, pues, es preciso el control jurídico del uso del poder, ya que:

«los actos que traducen la utilización concreta de las facultades públicas están, como es propio de un sistema democrático, sometidas a un teórico control por parte del aparato institucional independientemente que la sociedad crea para estos fines y con tanta grandilocuencia como impropiedad adjetiva como administración de justicia. En el marco general del ordenamiento de técnicas penales han sido siempre los preferidos para perseguir conductas corruptas a través de los delitos específicamente previstos en la órbita de la conducta funcional. Sin embargo, se puede señalar que el uso corrupto del poder se traduce en conductas que difícilmente pueden de forma técnica, someterse al ordenamiento penal» (86).

(84) Cfr. SABÁN GODOY, Alfonso, *El Marco Jurídico de la...*, *Op. cit.*, págs. 95 y sigs.

(85) Cfr. JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, *La Ilusión...*, *Op. cit.*, pág. 217.

(86) Cfr. SABÁN GODOY, Alfonso: *La corrupción...*, *Op. cit.*, pág. 28.

B. Corrupción electoral

Antes de penetrar al término que prevalece en este rubro es necesario considerar en primer lugar el significado del sistema electoral, a fin de expresar consecuentemente lo que entiendo por corrupción electoral. Cuando se habla de sistema electoral puede confundirse con el derecho electoral puesto que éste último, abarca el conjunto de disposiciones que regulan los diversos aspectos del proceso electoral. Mientras el sistema electoral es el conjunto de elementos contenidos en la normativa electoral, que con eficacia directa, conducen o inciden en la conversión de las preferencias electorales (votos emitidos) en cuotas de poder institucionalizado (escaños o cargos electivos) (87). Para ello, es preciso la voluntad política como base de todo principio democrático con el designio de contribuir al establecimiento de la administración de justicia.

Los elementos esenciales del sistema electoral son: el sufragio, el proceso electoral, la división electoral por circunscripciones, el número de representantes a elegir —cuya fórmula electoral viene a ser el sistema de elección mayoritaria—, y el principio de elección o de representación proporcional. Por ejemplo, Francisco Vanaclocha Bellever indica que el:

«sistema mayoritario expresa, en un sentido integral la idea de que quien gana la mayoría de los votos -no hace falta que sea la mayoría absoluta-, gana la elección y todo lo que en ella está en juego. Así, mientras que los votos en favor de la ciudadanía ganadora alcanza plena eficacia, los demás son votos perdidos. En cambio, el principio de elección proporcional responde a la voluntad de que la representación política que produzca en cada caso la elección —y con ella, la consiguiente posibilidad de participar en funciones de gobierno— se distribuya de modo proporcional el número de votos de cada candidatura» (88).

En estas condiciones ante los sistemas electorales procede el desarrollo de los procesos electorales, y para ello tiene como principales protagonistas a los

(87) VANACLOCHA BELLVER, Francisco J.: «Procesos y Sistemas Electorales», en PASTOR, Manuel: *Ciencia...*, *Op. cit.*, pág. 274. Cfr., también, NOHLEN, Dieter: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. COTTERET, Jean Marie y Emeri CLAUDE, *Los Sistemas Electorales*, Oikos-Tau, Barcelona, 1973. ROSE, Richard: «En Torno a las Opciones en los Sistemas Electorales. Alternativas Políticas y Técnicas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, (nueva época), julio-agosto, Madrid, 1983.

(88) Cfr. VANACLOCHA BELLEVER, Francisco J.: *Procesos y Sistemas...*, *Op. cit.*, pág. 274.

partidos políticos, siendo que la eficacia de sus funciones depende de los fondos públicos y privados. Por consiguiente, los actos de corrupción se manifiestan con mayor abuso en los financiamientos privados de procedencia irregular.

Pues, la necesidad económica es uno de los motivos principales que engendra corruptelas en distintos ámbitos de la Administración Pública y de las organizaciones políticas, principalmente en la elaboración de las jornadas y procesos electorales. Antes de conocer a fondo el planteamiento enunciado, es menester, exponer que los conceptos jornada electoral y proceso electoral corresponden a distintos significados.

Así tenemos, que al emplear el término *jornada* me refiero a la preparación previa que se requiere para llevar a cabo los comicios mediante los órganos encargados de vigilar y realizar lo relativo a cuestiones electorales. Mientras que el proceso electoral es durante el desarrollo de los comicios, es decir, desde la instalación de las casillas hasta el momento del cierre de las mismas. Aunque dentro del proceso electoral, es de entenderse también la etapa de resultados y declaración de validez de la elección, pero la podríamos denominar *resultados del proceso electoral*.

Después de este divagar de conceptos e ideas continuamos con otro motivo que provoca corrupción, y es el anhelo manifestado de los partidos para la obtención de sus fines partidistas, primordialmente gravita en alcanzar el poder, o bien, sostenerse o permanecer en él.

Entonces, delimitar la corrupción en corrupción electoral, implica, según creó, las arbitrariedades e irregularidades (por ejemplo, en el caso de México, la introducción de papeletas en las urnas a favor del partido dominante o la eliminación de opositores del padrón electoral, entre otras), conducidas por funcionarios electorales en complicidad con funcionarios partidistas, a través de favoritismos reflejados en los procesos electorales, mediante los siguientes sucesos: el recuento de los votos; el dictamen de los comicios señalados por la autoridad electoral; la compra de votos (que en algunos casos las maquinarias de los partidos ofrecen viviendas, empleos y subsidios, etc.). O sea, se intercambian favores políticos por sufragios. Los daños más comunes son: la falta de credibilidad de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales y políticas, promoviendo y provocando el abstencionismo.

Ahora bien, ciertamente las irregularidades y arbitrariedades cometidas en el ámbito de la corrupción política son de difícil acomodamiento en el derecho penal, la razón coincide con el pensamiento de Sabán Godoy por:

«una vocación de garantía del individuo frente a la sociedad a fin de alcanzar en la mejor medida el poder primitivo de ésta. Por esto persigue conductas que sean perfectamente acomodables a las previamente definidas en las normas y en las que, además se pueda apreciar claramente un elemento internacional» (89).

Pues bien, las actividades y presiones que los partidos políticos ejercen para conseguir sus fines, conducen a actos irregulares que corrompen el Estado democrático. Pues, uno de los medios más usuales es la financiación a los partidos políticos. Con ello, se conoce la manipulación del poder de funcionarios públicos en vínculo con los funcionarios partidistas deducido en enriquecimiento ilícito. «La corrupción se convierte -dicen- en un sustituto eficaz cuando la institucionalización es insuficiente y la burocracia deficiente. Además se considera que la corrupción es un sustituto beneficioso para la mala burocratización» (90).

Por su parte, Stephen Morris estima que:

«la corrupción produce una ineficiencia y un desperdicio burocráticos generalizados, que pone en peligro la legitimidad de esas mismas organizaciones estatales. Los fondos destinados a programas sociales son desviados por y para aquellos a los que sirve el sistema. Al promover fines organizacionales contrarios a los definidos por la ideología legitimadora, la corrupción anula el impacto de los programas gubernamentales. La corrupción generalizada produce en el público una perniciosa «cultura de la corrupción», que incluye la desconfianza y el cinismo hacia los funcionarios públicos» (91).

Por otra parte, las subvenciones públicas han hecho a los partidos cada vez, más dependientes de los resultados electorales, y han fomentado campañas electorales cada vez más costosas. Por eso, sus problemas financieros se deterioran. Razón por la cual, los partidos tengan que acudir a métodos

(89) Cfr. SABÁN GODOY, Alfonso: *La Corrupción...*, *Op. cit.*; pág. 28.

(90) Cfr. JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: *La Ilusión...*, *Op. cit.*, pág. 221.

(91) Cfr. MORRIS D., Stephen, *Corrupción y Política en el...*, *Op. cit.*, pág. 36.

de financiación paralelos al de la financiación pública, o sea, la financiación privada, con el riesgo de incurrir en irregularidades. Tal es el caso de la obtención de recursos económicos privados mediante donaciones que obligan a quien las recibe (los partidos) de contribuir con favoritismos incurriendo en actos de corrupción por el mismo empleo y manejo anómalo de la canalización de los intereses en la financiación privada. Por lo tanto, es necesario que la actividad electoral de los partidos políticos sea a través de una financiación limitada y controlada exclusivamente pública (92).

La insuficiencia del funcionamiento democrático intrapartidista e interpartidista, no entraña tan sólo la corrupción de algunas personas o de sus partidos, sino de la misma política, que no es una corrupción más en la democracia, sino la corrupción de la democracia como tal. Por lo tanto, la corrupción abarca ámbitos que van desde lo privado a lo público mediante procesos y acciones irregulares tales como, el financiamiento público y privado de los partidos políticos, o bien, de actos fraudulentos en las jornadas y procesos electorales realizados por funcionarios públicos y partidistas, para la obtención o sostenimiento del poder. Pues bien, bajo esta concepción inferimos el término corrupción electoral, poco usual en los sistemas políticos, y por ende, en los sistemas electorales.

2. *Efectos*

Todo Estado democrático atraviesa diferentes situaciones de crisis, de índole política, cultural, económica o social. Desde el ámbito social se contemplan las reivindicaciones corporativistas, utilizadas como instrumentos de presión para descentralizar los actos de centralización del Estado. De tal forma provocan tensiones entre lo público y lo privado, y en consecuencia la crisis del Estado.

Además el Estado es desplazado por las presiones ejercidas del corporativismo, al manifestar su ineficacia en el control y la administración de los intereses públicos. Este desplazamiento de lo público a lo privado esta reflejado en la crisis del funcionamiento democrático de los partidos políti-

(92) Jean G., Padioleau, realiza un brillante análisis de las campañas electorales en los Estados Unidos citando diferentes vías para la obtención de su financiamiento. Cfr. PADIOLEAU, Jean G.: *El Estado en Concreto*, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1989, págs. 209 y 210.

cos. Por ejemplo, la ineficacia que demuestran los partidos políticos al gestionar y resolver las demandas planteadas por la ciudadanía (93).

Para el cumplimiento de la democracia es necesario una serie de requisitos. Bajo este principio también es necesaria la existencia de aquellas personas que comportan los ideales de la democracia. Estas establecerán las reglas del juego político, haciéndolas cumplir en el sentido de restar el derecho de las minorías, y el de actuar en los resultados electorales. El Estado deberá realizar las gestiones complejas de toda demanda ciudadana, sin embargo, en ocasiones su capacidad está reducida para desarrollar tales demandas.

La existencia de los partidos políticos es imprescindible para el funcionamiento democrático del Estado, realizan funciones conducidas hacia los proyectos gubernamentales, con la participación política del pueblo. Así, los partidos políticos se les conoce como representantes de la voluntad popular, que transmiten educación política, y funcionan como entes de coordinación de técnicas administrativas y electorales (94).

No obstante, cuando los partidos políticos son alcanzados por la crisis, la consecuencia radica con el debilitamiento de sus funciones, que afecta principalmente, su organización y funcionamiento democrático, lo que da origen a la creación de nuevas fuerzas políticas y movimientos sociales, donde la socialización del poder económico y político, y la ampliación de la participación ponen de manifiesto el proceso de democratización, cuyo resultado es la apertura del corporativismo con la reducción del poder estatal (95).

(93) RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: «Los Partidos Políticos en la Democratización del Estado», en *Revista América Latina Hoy*, segunda época, núm. 2, noviembre, Madrid, 1991, pág. 18.

(94) MARIAS, Julián: «La Justificación de los Partidos Políticos», en el *Periódico ABC*, Madrid, 28 de octubre de 1993. Cfr. XIFRA HERAS, Jorge: *Formas y Fuerzas...*, *Op. cit.*, pág. 47 y sigs. Algunas de las principales funciones de los partidos políticos son; comunicación, canalización y expresión. El comportamiento de estas formas en distintos sistemas de partidos puede verse en, PASCUAL HUERTA, Pablo: «Crisis de la Democracia de Partidos», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 77, curso 1990-1991, Madrid, 1991, pág. 289. Cfr. SARTORI, Giovanni: *Partidos y Sistemas de Partidos*, Ed., Alianza Universidad, Madrid, 1987, págs. 80 y sigs.

(95) Cfr. RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: «Los Partidos Políticos en la Democratización del...», en *Revista América...*, *Op. cit.*, pág. 18 y 19. Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de...*, *Op. cit.*, pág. 75 y sigs.

3. Consecuencias

Las consecuencias inmediatas de la crisis del Estado de partidos son varias, sin embargo, la principal confiere al incremento de asociaciones, o sea, de grupos y nuevos movimientos sociales siempre encaminados a satisfacer las demandas de sus seguidores. Así como la pérdida de capacidad de los partidos en sus principales funciones: la socialización de los actores políticos y la articulación y representación de intereses (96). A este elemento del Estado se añade el surgimiento de nuevos movimientos sociales conocidos como grupos de presión. Sin embargo, por la no cooperación de actividades y relaciones entre estos movimientos y los partidos políticos, han provocado varios períodos de crisis en los mismos, creando así la polarización del Estado y la sociedad.

Pues, la incapacidad de las asociaciones que apoyan al gobierno para la solución de los problemas producen complejidad en la estructura social y múltiples divisiones a razón de la persistencia de sus tradiciones ideológicas, cuyo resultado es la fragmentación y polarización del sistema de partidos. Ello es por las alianzas entre líderes o partidos con aquellas fuerzas que pueden interferir con los procesos políticos, conocidas como poderes indirectos: la Iglesia, la masonería, el mundo de las empresas y el poder extranjero (97).

Además no hay que perder de vista otro de los móviles que provocan períodos de inestabilidad en los partidos, que obedece a la administración de la ineficacia de los gobiernos de cada país, y por ende, es necesario la aplicación de soluciones y decisiones inmediatas.

No obstante, los distintos períodos de crisis, y sus consecuencias, han supuesto una vuelta a las antiguas concepciones de la devolución del poder a la sociedad, por consiguiente, de resonancias anarquistas. Por lo cual, se manifiesta una compleja relación entre los partidos políticos y los movimientos

(96) Juan Linz, señala que el grado de legitimidad del sistema político es a la obediencia pasiva de la ciudadanía. Véase LINZ, Juan J.: *La Quiebra de las Democracias*, Ed., Alianza Universidad, Madrid, 1993, pág. 93.

(97) Cfr. LINZ, Juan J.: *La Quiebra de las...*, *Op. cit.*, 122 y 123. Los grupos de interés tienen fines distintos a los de un partido. Para ello, véase a DOWSE, Robert E. y HUGHES, Jhon A.: *Sociología Política*, Ed., Alianza Universidad, Madrid, 1990, págs. 464 y sigs. El profesor Duverger planeó la relación entre las formas políticas y los partidos. Cfr. DUVERGER, Mau-

sociales. Esto es por la larga tradición de la actividad política-institucional de los partidos obligados a separarse del contexto social, creando formas distintas de organización política, siendo así absorbidos por los nuevos movimientos sociales. En este sentido, los partidos tendrán que recuperar su capacidad para ser de nuevo los protagonistas del encauce social, su medio sería la aceptación de un control de democracia interna, incluso por vía judicial. Con ello, se pretende que el funcionamiento interno de los partidos garantice los derechos fundamentales de los afiliados.

La dualidad partidos y movimientos sociales implicaría que los partidos aceptaran formas asamblearias y autogestionarias que suelen realizar estos movimientos, produciéndose una lucha entre la democracia directa y la democracia representativa, por lo cual, se resisten a aceptar tal dualidad entre la sociedad y el Estado, al no poder recoger las nuevas reivindicaciones, ya que estas no pueden expresarse con verosimilitud en el marco institucional y jerárquico de la organización partidaria (98).

Por otra parte, se estima también que la existencia de otras organizaciones conocidas como grupos de presión no pueden actuar sin el apoyo de los partidos contra el aparato estatal. Entonces, prevalece el respeto cuando actúan mediante las siguientes situaciones:

«por sus relaciones armónicas o contrapuestas; si el sistema de partidos es robusto o débil; si nos encontramos ante un pluralismo desgarrado y contrapuesto; y ante un sólido bipartidismo o tripartidismo con grupos de presión correspondientes» (99).

Así, las consecuencias de tales aspectos los lleva —a los grupos de presión y a los partidos políticos—, a diseñar estrategias políticas para llegar a competir y alcanzar sus objetivos políticos, o bien, para el sostenimiento del poder mediante negociaciones con el Estado.

(98) GARCÍA COTARELO, Ramón: *El Estado de Bienestar y el Estado de Malestar*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pág. 148 y sigs. Las asociaciones también deben de democratizarse. Su fortalecimiento interno es el sostenimiento del aparato de funcionarios al control inmediato de los miembros de la asociación. Cfr. OFFE, Claus: *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Ed., Sistema, Madrid, 1992, pág. 113.

(99) Cfr. LUCAS VERDÚ, Pablo: *Principios de Ciencia...*, *Op. cit.*, Tomo. III., págs. 148 y sigs.

Los partidos políticos en los sistemas democráticos, a diferencia de otras fórmulas políticas, son parte del poder organizado del Estado. O sea, que no solamente funcionan como instancias mediadoras de los intereses de la sociedad civil en sus relaciones con el Estado, sino más bien, son los agentes privilegiados de la hegemonía que se construye desde el Estado hacia la sociedad. De tal forma, que los partidos políticos están más del lado del Estado que de la misma sociedad. Pues, traducen en acciones y decisiones todas las orientaciones, expectativas y necesidades de los diversos grupos sociales, además gozan de la canalización de las demandas de la sociedad, y el de constituirse en órganos del Estado para la dirección y control de la vida social (100).

De modo, que los partidos políticos, entendidos como instrumentos para sustentar el proceso democrático atraviesan distintos períodos de crisis en su estructura y funcionamiento democrático interno y externo, que les conlleva a una crisis permanente con la fragmentación y polarización que produce la persistencia de las tradiciones ideológicas de los movimientos sociales o grupos de presión. En este sentido, García Pelayo resume que:

«sólo la interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal puede proporcionar a éste una legitimidad y funcionalidad democráticas» (101).

Por eso, nadie cree ya hoy, que en su forma actual, organizaciones tan ajenas al pulso de la sociedad, sean los principales baluartes de la democracia. Entonces, aunado a este principio es imprescindible la exigencia de democracia interpartidaria y la exigencia de relaciones democráticas interpartidistas.

Como he señalado los partidos políticos ante los sistemas políticos, han sido absorbidos por la inestabilidad de situaciones externas, o sea, de aspectos políticos, sociales y económicos que influyen en sus diferentes períodos de crisis, además de las causas internas que provienen de actos irregulares por la financiación pública y privada, y por la no aplicación de decisiones políticas inmediatas, todos ellos, como elementos trascendentales para el ajuste de la democracia.

(100) Cfr. RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: «Los Partidos Políticos en la Democratización del...», en *Revista América...*, *Op. cit.*, pág. 16.

(101) Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de...*, *Op. cit.*, pág. 86.

También es cierto que la competencia interpartidista fija como único interés la obtención de triunfos electorales, o sea, los partidos funcionan sólo como máquinas electorales, sin apreciar el destino de su Nación. Estos actos afectaran el desarrollo democrático que requiere todo pueblo, malogrando la democracia.

Así tenemos, que para Aristóteles el carácter especial de la democracia es la libertad (ejercer libremente los derechos políticos), además cuando se expone el problema de la democracia se plantea también el problema de la igualdad. No hay democracia cuando cierto número de hombres libres que están en minoría mandan sobre una multitud que no goza de libertad (102).

Ahora bien, conviene matizar lo anterior, que los conceptos de libertad e igualdad del mundo griego fueron diferentes de los actuales y, además la estructura social de la polis (sociedad esclavista) es distinta de la sociedad interclasista contemporánea.

Por consiguiente, la democracia es el conjunto de reglas para la constitución de un gobierno y para la transformación de las decisiones políticas (103). Sin embargo, no cabe duda, jamás se ha observado la entereza aplicación de las reglas democráticas en la historia de los regímenes políticos. Por eso, es válido comentar de la existencia de regímenes más o menos democráticos, esto es por las doctrinas liberales y socialistas respetadas como una parte integrante de su propio credo, sin afectar sus principios. Norberto Bobbio señala algunas de las reglas que deben de existir en los procedimientos universales:

- «1. Todos los electores deben tener igual voto.
2. Todos los electores deben de ser libres de votar según su propia opinión formada.
3. Son electores todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión y de ingresos.

(102) Cfr. CORRALES SÁNCHEZ, Enrique: «Democracia», en *Diccionario...*, *Op. cit.*, pág. 292.

(103) Norberto Bobbio examina el concepto de la democracia bajo tres puntos: el reclutamiento, extensión y fuentes de poder. Véase, BOBBIO, Norberto: «Concepto de Democracia», en *Diccionario de Política*, Ed., Porrúa, México, 1989, págs. 493 y sigs.

4. Ninguna decisión tomada por la mayoría debe de limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría» (104).

En este sentido, las reglas dictan, o más bien, establecen cómo se debe llegar a la decisión política y no qué se debe decidir. Pues, la solidez del valor aplicativo de la democracia es la libertad e igualdad (105). Por tanto, uno de los principales riesgos al no establecer los elementos de la democracia es el origen de los regímenes autoritarios.

Así, pues, es imprescindible la democraticidad interna y externa de los partidos como instrumento real de una sociedad. Es imposible que exista tal democracia en los Estados contemporáneos cuando no existe un sistema de partidos auténtico. Como así lo afirma Hans Kelsen al decir que:

«uno de los elementos más destacados de la democracia real son, los partidos políticos, que reúnen a los afines en ideas con objeto de garantizar una influencia eficaz en la marcha de la vida pública. La democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece en el fortalecimiento progresivo del principio democrático» (106).

Por su parte Manuel García Pelayo comenta que, los rasgos más característicos de la democracia de partidos están en dos factores históricos. El primero de ellos es la masificación del ejercicio de los derechos democráticos, teniendo como secuelas al; crecimiento demográfico de la sociedad y extensión del sufragio a la población adulta, sin importar al tipo de clase social a que pertenezca. Mientras el segundo, es la organización, es decir, al proceso democrático realizado por una serie de aspectos que requieren de una Sociedad Organizativa. O sea, que no solamente es una sociedad estructurada en pequeñas, medianas y grandes organizaciones nacionales y transnacionales, sino también consiste en una sociedad limitada para conseguir un bien o servicio.

(104) Cfr. BOBBIO, Norberto: «Concepto de Democracia» en *Diccionario de...*, *Op. cit.*, págs. 503 y 504.

(105) En la antigüedad este significado simplificaba la división de la sociedad en varias clases ejerciendo la soberanía bajo dos principios fundamentales la libertad e igualdad. Véase, CORRALES SÁNCHEZ, Enrique: «Democracia», en *Diccionario Hispano Americano*, T. IV., Ed. Nueva York, *s/f.*, pág. 252.

(106) HANS, Kelsen, «Formación de la Voluntad en la Democracia Moderna», en LENK, Kurt y NEUMANN, Franz: *Teoría y Sociología...*, *Op. cit.*, págs. 197 y 198.

Si no hay una voluntad organizativa por parte del pueblo es imposible que los partidos puedan actualizar los principios democráticos, y sobre todo que logren cumplir con sus funciones.

Finalmente García Pelayo, demuestra que la democracia de partidos esta basada por los principios: de participación e integración ciudadana en la vida pública, como legitimidad, cuyo objetivo es la reducción del abstencionismo; en el ejercicio del sufragio universal; en el potencial organizativo de los partidos para el resultado de sus acciones en las elecciones; y el cumplimiento de las necesidades políticas de los sectores de la sociedad en programación de política nacional (107).

No obstante, en relación a la participación e integración ciudadana en la vida pública, Biscaretti di Ruffia apunta con sus afirmaciones, que los partidos políticos asumieron con el transcurrir de los años la vida constitucional de los Estados Modernos. De tal forma, la incorporación de ciudadanos en proporciones desorbitantes, es fundamental, para permitir su participación en la vida pública o política de los Estados contemporáneos (108).

Los elementos de formación de estas organizaciones determinan la capacidad de cada uno de ellos y las relaciones que tienen entre sí, las cuales asentarán las condiciones para la estabilidad del régimen democrático, ya que se ubican en el centro mismo del proceso electoral, de la gestión del poder político, y de la elaboración y definición de las políticas públicas (109) (civil, estatal, económica, etc.). Estos elementos se deben armonizar con el estricto funcionamiento democrático interno de los partidos. Por lo tanto, es menester decir que:

«sólo por ofuscación o deseo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos. La democracia requiere, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos» (110).

(107) Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de...*, *Op. cit.*, págs. 73 y sigs. Respecto a la democratización del sufragio como parte de los principios democráticos de los partidos, véase LEIBHOLZ, Gerhard, «Representación e Identidad», en KURT, Lenk y NEUMANN, Franz: *Teoría y Sociología...*, *Op. cit.*, pág. 205.

(108) Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho...*, *Op. cit.*, págs. 772 y 773.

(109) MORLINO, Leonardo: *Partidos Políticos y Consolidación Democrática en el sur de Europa, en las Transformaciones de lo Político*, Ed., Alianza, Madrid, 1992, pág. 35. Recopilación a cargo de BENEDICTO, Jorge y REINARES, Fernando.

Por lo anterior, contribuye a manifestar la exigencia democrática intrapartidaria, pues estimo, que la democracia interna de los partidos políticos, es uno de los aspectos políticos más interesantes en el funcionamiento y complejo desarrollo de su organización (111). Como dice Eldersvel:

«en sí y por sí mismo el partido es, un sistema político en miniatura. Tiene una estructura de autoridad... Tiene un proceso representativo, un sistema electoral y subprocesos para reclutar dirigentes, definir objetivos y resolver conflictos internos del sistema» (112).

Sin embargo, es necesario señalar que los planteamientos de solución a los conflictos partidistas, muchas de las veces son letra muerta. Entre las principales causas de estos hechos, podemos conocer la incompetencia del desarrollo de las funciones de los partidos, que derivan del crecimiento burocrático por las tendencia a la oligarquía. Por ello, los mismos intereses creados de los diferentes grupos políticos intrapartidistas impiden el desarrollo político del partido.

Por otro lado, nos encontramos con las corrientes internas de partido, que conforman una actitud política distinta a los grupos políticos. O sea, las corrientes no perjudican el ideario, ni los estatutos del partido político, sino que estimulan el entendimiento interpartidario y contribuyen a facilitar acuerdos electorales y/o parlamentarios, coaliciones gubernamentales (113). Indistintamente el profesor Lucas Verdú, define a la corriente de partido como:

«la tendencia intrapartidista que intenta dominar los puestos claves del partido y establecer sus directrices programáticas y tácticas considerándose auténtica representación de todo él» (114).

(110) Cfr. KURT, Lenk y NEUMANN, Franz: *Teoría y Sociología Críticas de...*, *Op. cit.*, pág. 34.

(111) Cfr. M. BLAU, Peter: «Teorías», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, T. 9.... *Op. cit.*, pág. 469. Véase también, BARNARD, Chester I., (1938-1962): *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press. Krupp, Sherman 1961 *Pattern in Organization analysis: A Critical Examination*. Philadelphia: Chilton. SIMON, Herbert A. (1947-1957): *Administrative Behavior. A Study of decision-making Processes in Administrative Organization*. 2.^a Ed., New York: Macmillan, s/f.

(112) Cfr. SARTORI, Giovanni: *Partidos y Sistemas de...*, *Op. cit.*, pág. 97. Quien cita a EL-DERSVELD, Samuel J.: *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Rand McNally, 1964, pág. 1.

(113) LUCAS VERDÚ, Pablo: *Relaciones Democráticas y Centrismo Político*, conferencia pronunciada en la Universidad Complutense de Madrid, 27 de julio 1989, pág. 8.

(114) Cfr. LUCAS VERDÚ, Pablo: *Principios de Ciencia...*, *Op. cit.*, T. III, págs. 82.

Con estos planteamientos observamos que los partidos políticos tienen como finalidad la obtención del poder que degenera en ambición para obtener o sostenerse en él, llevándoles al escenario de la lucha política. De tal forma, produce en el mismo seno de los partidos, grupos políticos de intereses distintos, que con ello pierden sus bases estructurales, organizativas y funcionales de la democracia interna. La ausencia de un adecuado funcionamiento democrático interno en los partidos implica también una severa crisis en las relaciones interpartidistas democráticas, sí la misma democracia interna de los partidos no se puede controlar, difícilmente, se podrá controlar la externa. Sin embargo, desde la creación del partido político estos aspectos han sido un mal necesario para su funcionamiento.

Ahora bien, para que un partido sea democrático es necesario de: a) la descentralización de los órganos del partido; b) la afiliación abierta; c) la existencia de órganos de control democrático; d) la rotación y revocación de sus dirigentes; e) el nombramiento de sus directivos a través no sólo de los militantes sino de los electores; f) la existencia de instituciones dentro del partido de comportamientos democráticos; g) la incompatibilidad entre dos o más cargos, ya sean del partido o del Estado; h) la prohibición de expulsiones de los afiliados sin procedimiento previo y sin garantías procesales y constitucionales; i) la transparencia de los donativos y de la financiación (pública y privada) a través de un control judicial que intervenga los libros contables de los partidos, cuyo objetivo principal es conocer la procedencia de sus fondos económicos que conlleva también a conocer la licitud o ilicitud de dichos recursos (115).

Otra de las premisas elementales que condiciona a la democracia interna de los partidos, es la libertad de expresión, siendo al mismo tiempo, el presupuesto de la formación de la voluntad política del partido y el proceso democrático para la formación de la voluntad de la totalidad de la organización garantizado a través de sus estatutos (116).

(115) KARL-WEINZ, Seifert: *Die Politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Carl Heymanns Verlag, K.G., Köln, Berlín, Bonn, München, 1975, pág. 190. En castellano véase la siguiente obra, LUCAS VERDÚ, Pablo: *Curso de Derecho Político IV. Constitución de 1978 y transformación político-social española*, Ed., Tecnos, Madrid, 1984, pág. 507.

(116) Cfr. SCHIFRIN, Alexander: «Aparato de Partido y Democracia Interna. Una Crítica Socialista de Michels», en KURT, Lenk y NEUMANN, Franz: *Teoría y Sociología...*, Op. cit., págs. 275 y 276.

Estimo que estas son, por lo pronto, algunas de las exigencias más importantes de la democracia interna de los partidos que requieren de regulación y control interno fundamentándose en los estatutos, además es de suponerse que son obligatorias para su cabal estructura, organización y funcionamiento democráticos, siendo así la base fundamental en una sociedad democrática.

Por otra parte, la democracia interna de los partidos está rodeada por lineamientos firmemente establecidos en sus principios democráticos (textos constitucionales y patrimonio ideológico de cada programa de partido) y a pesar de estos lineamientos existen algunos problemas (como lo hemos comentado en párrafos anteriores), que residen en su estructura, tendencias que causan malestar en el desempeño de sus actividades. Es decir, la oligarquía de sus dirigentes y la del aparato de partido así como la burocratización.

Así, pues, como bien lo ha apuntado Robert Michels, que las consecuencias de las tendencias de la naturaleza humana, de la naturaleza de la organización, y de la naturaleza de la lucha política, proviene de las fuerzas económicas que actúan en las sociedades industriales, en contraposición de otras fuerzas con suficiente poder a fin de frenar el proceso de democratización en la sociedad industrial. Todo ello, obedece a que la democracia desembocaría en oligarquía.

Por último, nuestro autor, argumenta la posibilidad de encontrar tendencias oligarquías en el mismo seno de los partidos revolucionarios que afirmaban representar las tendencias opuestas. En tal virtud, las tendencias oligarquías manifiestan la existencia en todo tipo de organización humana, principalmente en los partidos políticos (117).

Por otro lado, la exigencia de democracia interna en los partidos políticos se refleja con la exigencia de relaciones democráticas interpartidistas (118). Todo sistema partidista democrático requiere no solamente de una democracia intrapartidista sino, también, que sean democráticas las re-

(117) Cfr. MICHELS, Robert: *Los Partidos Políticos*, Ed., Amorrortu, Argentina, 1991, págs. 55 y 56. Véase también HANDS, G.: «Robert Michels and the Study of Political Parties», *British Journal of Political Science*, 1, *sf*, (1971), págs. 115 a 172. Ubica tres usos distintos del término democracia en Michels.

(118) Por ejemplo, aunque no aparezca textualmente en la Constitución de España (art. 6) es una prolongación coherente de estas exigencias.

laciones sostenidas con los demás partidos, o sea, denominadas relaciones interpartidistas. Si bien, los partidos políticos son la base de la organización y funcionamiento de la democracia en los sistemas políticos, donde su finalidad es la paz y la estabilidad política del Estado, entonces es necesario fundamentar las relaciones interpartidistas, mediante el orden y respeto democrático previamente establecidos en los acuerdos y pactos. Sin embargo, son pocos los tratadistas que han escrito al respecto. Pablo Lucas Verdú, dice que:

«para comprender el objeto de este estudio es necesario decir algo sobre el Estado de partidos (Parteienstaat) ya que es el presupuesto obvio para plantearse las relaciones interpartidistas. El término Pluralismo Político presupone la legitimidad democrática de estas relaciones. Su consideración dentro de un Estado de partidos plantea otras cuestiones conexas. Ante todo, el concepto de sistema partidario que los análisis politológicos han precisado, aun en una democracia desgarrada por numerosas opciones políticas cristalizadas partidariamente. Estamos ante un sistema que en este caso será inestable, portador del buen funcionamiento democrático» (119).

Pues, es de estimarse entre las características esenciales del pluralismo político figuran: a) el reconocimiento del pluralismo político (es la estabilidad y funcionamiento del sistema partidista de la democracia, es decir la convivencia política en un Estado de partidos, a través de la legitimidad democrática en las relaciones interpartidistas; b) la igualdad de oportunidades que deben de existir entre los partidos; c) el respeto de las reglas de juego democrático; y d) el respeto por la libertad de creación de otros partidos (120).

Por su parte, Roberto Blanco Valdés dice que el Estado de partidos podría ser definido de acuerdo a los tres siguientes elementos constitutivos: a) la pluralidad, este elemento viene incorporado en el concepto mismo de partido, cuya existencia presupone la de una pluralidad de organizaciones destinadas a la representación de intereses individuales o de grupo; b) la procesualidad de la mediación, consiste en que la articulación de los intereses sociales se efectuará siempre de forma dinámica; y c) la concurrencia en

(119) Cfr. LUCAS VERDÚ, Pablo: *Relaciones Democráticas y...*, *Op. cit.*, pág. 6 y sigs.

(120) Vid. LUCAS VERDÚ, Pablo: *Los Partidos Políticos en el Ordenamiento Constitucional Español...* *Op. cit.*, págs. 48 y sigs.

la formación de la voluntad estatal. Uno de los rasgos más importantes que se dan en el sistema de partidos es la competencia que existe entre ellos por alcanzar el poder (121).

En efecto, la competencia partidista por el poder refleja una crisis de las relaciones interpartidistas. O sea, la lucha constante por la obtención del poder permite de cierta forma, utilizar toda clase de mecanismos para conquistarlo. Los medios más comunes son: los actos desleales, el quebrantamiento de pactos, la ruptura de relaciones, divisiones, transfugismo y submarinismo (122). Estos actos generan en corrupción y debilitamiento de la democracia interpartidista e intrapartidista.

En consecuencia, ponderar el establecimiento de un régimen democrático con partidos únicos, o sin partidos implica el establecimiento de un Régimen autoritario o totalitario. Solamente en los regímenes totalitarios se ha prohibido la competición de los partidos. Los regímenes revolucionarios han defendido los sistemas unipartidistas, pero únicamente durante fases de transición, y en cierto momento por razones tácticas han permitido la competencia frente al partido del gobierno. Esto es la competitividad controlada por el partido hegemónico. En los sistemas de partido dominante han permitido las relaciones de los partidos pero con el control del partido dominante.

Así lo demostraron las diferentes naciones de Europa, agrupándose bajo la limitante de la competencia electoral a los partidos comunistas oficiales. Por un lado, reconoce a un sólo partido como legítimo. Por el otro lado, aunque exista el pluralismo partidista, sólo gobierna el de mayor fuerza política. O bien, se presentan las coaliciones para gobernar, como así se pudo comprobar en Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos (123) o en España.

(121) Cfr. BLANCO VALDÉS, Roberto: *Los Partidos...*, *Op. cit.*, pág. 79.

(122) Respecto a los términos transfugismo y submarinismo utilizados en el ambiente político español, el profesor Lucas Verdú dice que, «el transfugismo es el paso de representantes de un grupo parlamentario central y/o autonómico, o de concejales y de diputados provinciales a partidos distintos. El submarinismo se trata de políticos infiltrados en el seno de otro partido que suministran información valiosa sobre sus propósitos y situación interna». Cfr. LUCAS VERDÚ, Pablo: *Relaciones Democráticas y...*, *Op. cit.*, págs. 14.

(123) Cfr. PEMPEL, T. J.: *Democracias Diferentes, Los Regímenes con un Partido Dominante*, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pág. 7. No hay que perder de vista que, los sistemas políticos se clasifican de acuerdo al nivel de desarrollo y participación histórica de los partidos teniendo en cuenta: El dualismo en los sistemas de partidos y la dimensión derecha-izquierda; En la tipología de los sistemas de partidos dividida en: Sistemas bipartidistas; Pluralismo moderado; Pluralismo polarizado; Sistemas con un partido domi-

Por lo tanto, las relaciones democráticas tanto interpartidarias como intrapartidaria suponen su encuadramiento en el Estado de partidos, aunque algunos textos constitucionales del mundo no la señalan, como el artículo 6.º de la Constitución española, y el 41 de la Constitución mexicana. De modo, que no es suficiente la garantía de estabilidad de relaciones democráticas partidistas. Estos supuestos obedecen que su organización y funcionamiento democráticos no observan siempre una conducta pareja en sus relaciones, sea porque adoptan posturas hegemónicas aprovechándose de su mayoría absoluta, sea debido a posiciones absorbentes y altaneras. Cuando no existe una concordancia de relaciones intrapartidistas e interpartidistas puede suceder que el Estado de partidos se convierta en un Estado fascista, como lo fue el de Italia o Alemania.

Cabe señalar, entonces que la exigencia de la democracia intrapartidista y la exigencia de relaciones democráticas interpartidistas son imprescindibles e interconexiónadas para el funcionamiento de la democracia en los sistemas partidistas, de tal suerte, que a veces lo pueden malograr aquellos partidos dominantes que duran largo tiempo en el gobierno, sin permitir, que exista una real democracia partidista. Así, violan lo establecido por los textos constitucionales y los estatutos de los partidos, convirtiéndose en regímenes cuasi-totalitarios.

Para la real existencia y aplicación de estas relaciones es necesario que las fuerzas políticas respeten los pactos, acuerdos o convenios implantados entre ellos, asimismo, el respeto de los derechos fundamentales y la constitucionalización de los partidos políticos, que determina la ley fundamental de cada país, y que evite a su vez, las operaciones violentas, obstaculización y tergiversación de los mecanismos institucionales.

En este sentido, se pueden presentar algunas medidas para la convivencia democrática, tales como: el de considerar y aceptar las propuestas de la oposición, sobre todo en casos de mejoras técnicas; y las ético-sociales, ser correctos en las relaciones con políticas establecidas entre el gobierno, el partido mayoritario y la oposición (124).

nante; Sistemas partidistas y modelos de resolución de conflictos en los diferentes niveles de toma de decisiones. Cfr. VON BEYME, Klaus: *Los Partidos Políticos en...*, *Op. cit.*, págs. 322 y sigs.

(124) Cfr. LUCAS VERDÚ, Pablo: *Relaciones Democráticas y...*, *Op. cit.*, págs. 12 y sigs.

Pues bien, mediante la exigencia de democracia intrapartidarias y de relaciones democráticas interpartidistas, se instauran una serie de prácticas democráticas, cuyo fin es la necesaria participación de los partidos políticos, respetando el marco constitucional-legal que dictamina el juego político.

Su ejercicio resguarda los derechos fundamentales de la sociedad, incitándola a la participación en la vida democrática, procurando la estabilidad política. Si estos principios no son respetados por el gobierno, por los partidos y por los ciudadanos, se tiende a que la crisis del Estado de partidos aumente en la medida de la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en sus instituciones gubernamentales y políticas, de tal modo, debilita todo principio democrático.

CONCLUSIONES

Los Partidos Políticos, desde su nacimiento, han manifestado diversas transformaciones, la imagen de facción fue una de las principales causas con la que, por mucho tiempo, se les confundía y se les seguía identificando como una institución política única. La liberación de esta imagen contribuye a la constitución de una figura política conocida como partido político. Se constituye con personas asociadas para favorecer en común el bien de la Nación, mediante la conquista del poder o la influencia sobre el mismo, a través de la aplicación de determinados principios, sobre los cuales se hallan todos de acuerdo.

Los partidos políticos durante su formación atraviesan diversos estados de crisis en su estructura y funcionamiento democráticos, las causas principales son por diferentes circunstancias, entre ellas, se estiman: las constantes modificaciones políticas, la ausencia inmediata de la regulación jurídica, y por su reconocimiento constitucional posterior. Estos lineamientos han suministrado diversos planteamientos que sirven de base para comprender y analizar el comportamiento de los partidos políticos antes y después de su regulación jurídica e incorporación constitucional.

A saber: los partidos políticos son necesarios para la democracia de modo que sin ellos no hay, o no puede haber, democracia. También es cierto que aún siendo indispensables generan inestabilidad e incertidumbre política, a fin de obtener y sostenerse en el poder, empleando artimañas que po-

nen en peligro a la democracia. Esto produce corrupción en la política, y por ende, corrupción electoral.

Es menester cavilar si realmente en la actualidad existe una organización partidista que cumpla con estos principios para su cabal funcionamiento democrático interno y externo. A pesar del fenómeno del exceso burocrático, que padecen los partidos, a lo largo de su historia, esto repercute en el Estado de partidos.

Los casos de corrupción se dan en diferentes niveles gubernamentales, es decir, en los órganos de la Administración Pública desde altos cargos directivos hasta aquellos puestos con menor grado de responsabilidad, donde sus actos se manifiestan como conductas ilícitas, como pueden ser, el soborno, la extorsión, la malversación de fondos públicos y el fraude electoral ante los procesos electorales.

No cabe duda que la financiación de los partidos produce corrupción por su mala administración, y por los mismos intereses creados para obtener el poder. Sí, en principio, se concibió para el desarrollo democrático, ahora obstaculiza su desarrollo al corromperse.

Decir corrupción electoral implica, las arbitrariedades e irregularidades cometidas por funcionarios electorales en complicidad con funcionarios partidistas, a través de favoritismos reflejados en los procesos electorales, mediante los siguientes sucesos: el uso indebido de los recursos públicos adquiridos del gobierno federal y estatal y la poca claridad de las fuentes de su financiación pública y privada para favorecer la actividad política del partido mayoritario: el recuento de los votos; la introducción indebida de papeletas en las urnas; la entrega selectiva de credenciales de elector; la eliminación de los opositores del padrón electoral y la compra de votos por medio de las maquinarias de los partidos que ofrecen viviendas, empleos y subsidios etcétera. O sea, se intercambian favores políticos por sufragios.

Las consecuencias se reflejan en la crisis institucional, en la crisis de los procesos electorales, con el origen de nuevos movimientos de fuerzas políticas y de grupos de presión, así como con la crisis de representatividad de los partidos en el Parlamento, y finalmente, en la falta de participación ciudadana y socialización, es decir, de educación cívica, cultural y política. Simplemente, funcionan como máquinas electorales para controlar el poder político.

Creo conveniente decir, que hay dos formas de corrupción política en el Estado de partidos, producto de la crisis en su estructura y funcionamiento democráticos. Estas se relacionan con los actos de administración de interés económicos para el desarrollo político, dada su amplitud, y por las vinculaciones de los órganos públicos con la iniciativa privada, en casos de enriquecimiento ilegítimo y concesión de favoritismos a intereses privados. La otra figura, es el resultado de las acciones corruptas generadas desde los mismos organismos de la administración pública, conocida como corrupción política en complicidad con los partidos políticos.

La descomposición de la estructura y el mal funcionamiento democrático de los partidos, no entrañan tan sólo la corrupción de algunas personas o de sus partidos, sino de la misma política. Por lo tanto, la corrupción abarca ámbitos que van desde lo privado a lo público, mediante procesos de acciones irregulares, tales como: la financiación pública y privada de los partidos, y los actos fraudulentos en las jornadas y procesos electorales, a fin de obtener el poder o bien, para sostenerse en el.

De tal manera parece ser que dentro de la misma corrupción política se desprende un tercer factor que es la corrupción jurídica. Es decir, la actitud política de los partidos está frenada por la creación y reforma de las normas jurídicas.

Los partidos políticos a través de la creación de leyes electorales y de reformas constitucionales, se han establecido como formas de unión ciudadana conforme a ciertas libertades ante la ley y reconocidas por ésta. Su constitución se propone participar en los procesos electorales, inspirándose en el conjunto de ideas o principios, que caracterizan al Estado, a la sociedad, y a la Nación.

El cambio es necesario, a través de los partidos políticos. Sin estos no puede existir la democracia. Sin embargo, es necesario eliminar el empleo de acciones irregulares para la obtención del poder, erradicando los actos de corrupción política-electoral.

La creación de los partidos políticos origina crisis partidistas internas y crisis externas en su estructura y funcionamiento, por ello, es necesario establecer la exigencia democrática en estas instituciones.

La solución no sólo está en las reformas legislativas sino, además, en la voluntad política de hacer plural la participación de los partidos de forma igualitaria, y en someter, de modo más estricto, al control judicial las irregularidades cometidas por los partidos desde todos sus ámbitos que degeneran en corrupción.

En este sentido, ha de entenderse la creación y consolidación de un fiscal electoral para vigilar los procesos electorales e impedir actos fraudulentos. Así, como también, la intervención de los libros contables de los partidos a fin de percatarse de donde proceden, y cuál es el destino que emplean en su financiación privada y pública.

Además de este control jurídico, está el control político que viene a ser el respeto a los acuerdos, convenios o pactos establecidos entre las fuerzas políticas y el Gobierno para equilibrar un Estado de partidos democrático.

Creo que el implemento de otras figuras políticas pueden ser empleadas jurídicamente a través de la política constitucional, esta a su vez determina el control político de los acuerdos y el control político de la financiación. El primer aspecto, es el respeto de los acuerdos, convenios o pactos establecidos entre las fuerzas políticas y el gobierno a fin de equilibrar un Estado de partidos democrático. El segundo aspecto, es el control político de la financiación partidista, ya que su irregularidad contribuye a la corrupción.

Así, pues, la ingeniería constitucional, consiste en la educación cívica, o sea, en convencer a los ciudadanos, que la base para la organización y funcionamiento cabales de las instituciones, estriba en una conducta ética, como puede ser: el respeto de las condiciones políticas contrarias; renuncia del empleo de la violencia para poner las propias ideas. En definitiva, fomentar desde la juventud en adelante, el sentimiento constitucional, es decir la adhesión de los ciudadanos a las instituciones.

Sintetizando: Como responder a estas preguntas: Estructura y funcionamiento democráticos? Entiendo que el juego de la mayoría y la minoría lo explica. En efecto, como en los asuntos políticos es prácticamente imposible conseguir la unanimidad, no existe otro remedio que recurrir a la decisión de la mayoría.

Ahora bien, esto no significa que la minoría tenga que ser sometida impidiéndole participar en ese juego político. Por ello, es menester que se

practique la regla de la alternancia, o sea, los que hoy son minoría puedan convertirse más adelante en mayoría y viceversa.

Estas prácticas deben de producirse en el seno de los partidos, es decir, en la elección de todos los escalones decisorios. A mi juicio los organigramas del sistema de partidos deberían funcionar y ajustarse a esas pautas.

El método democrático debe de aplicarse así también, en las relaciones entre los partidos, por ejemplo: combatiendo el transfuguismo, prohibiendo, según sus estatutos, la admisión de ciudadanos integrados en otros partidos hasta que no hubiese pasado cierto tiempo. Claro para tener éxito en tal medida es imprescindible que esa cautela se inscribiera en los estatutos de todos los partidos y sobre todo se llevara a cabo. Además, en estos casos hay que fomentar prácticas y comportamientos de corrección interpartidaria, como son, las normas de elemental cortesía en la competición entre partidos.

Pues bien, los partidos políticos, entendidos como instrumentos para sustentar la democracia están en crisis. Nadie puede creer ya hoy, que en su forma actual, organizaciones tan ajenas al pulso de la sociedad sean los principales baluartes de la democracia. En este sentido, es necesario mencionar que la democracia es la justa participación de todos. Por eso, es urgente la regeneración de los partidos políticos.

OBRAS CONSULTADAS

ÁLVAREZ CONDE, Enrique: «Algunas Propuestas sobre la Financiación de los Partidos Políticos», en *La Financiación de los Partidos Políticos*, Cuadernos y Debates, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

BARNARD CHESTER, I: (1938-1962). *The Functions of the Executive*, Cambridge Mass; Harvard Univ. Press., s/f.

BASTIDA FREJEDO, Francisco J: «La Relevancia Constitucional de los Partidos Políticos y sus Diferentes Significados. La Falsa Cuestión de la Naturaleza Jurídica de los Partidos», en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *Derecho de Partidos*, Ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1992.

B. GUNLICKS, Arthur: *Campaing and Party Finance in North America and Western Europe*, Ed., Westriew Press, Oxford, United States of America, 1993.

- BERLIN VALENZUELA, Francisco: «Financiamiento de las Elecciones», en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), México, 1989.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*, Ed., Tecnos, Madrid, 1987.
- BLANCO VALDÉS, Roberto: *Los Partidos Políticos*, Ed., Tecnos, Madrid, 1990.
- «Democracia de Partidos y Democracia en los Partidos», en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *Derecho de Partidos*, Ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1992.
- «Consideraciones Sobre la Necesaria Reforma del Sistema Español de Financiación de los Partidos Políticos», en *Financiación de los Partidos Políticos, Cuadernos y Debates*, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- BOBBIO, Norberto: «Concepto de Democracia» Porrúa, México, 1989.
- CÁMARA PUIG, Matilde: «Representación y Partidos en la Constitución Española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 78, Madrid, 1991.
- CLAUDIN, Fernando: *Crisis de los Partidos Políticos Decepción Histórica*, Ed., Dédalo, Madrid, 1980.
- CORRALES SÁNCHEZ, Enrique: «Partido», en *Diccionario Hispano Americano*, New York, Tomo XX, s/f.
- «Democracia», en *Diccionario Hispano Americano*, New York, s/f.
- COTTERET, Jean Marie, y CLAUDE, Emeri: *Los Sistemas Electorales*, Oikos-Tau, Barcelona, 1973.
- DE LA GUARDIA, Carmen: *Proceso Político y Elecciones en los Estados Unidos*, Ed., Eudema, Madrid, 1992.
- DE LARA, TUÑÓN: «Cacique y su Poder», en *La España del Siglo XX*, Ed., Lara, Barcelona, 1974.
- DE LOJENDIO, Ignacio María: «Algunos problemas que plantea la Constitucionalización de los partidos políticos», en DE VEGA, Pedro: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed., Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- DEL CASTILLO, Pilar: *La Financiación de los Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Centro de Estudios Sociológicos, Ed., Siglo XXI, Madrid, 1985.

- «Objetivos para una Reforma de la Legislación sobre la Financiación de los Partidos Políticos», en *La Financiación de los Partidos Políticos*, Cuadernos y Debates, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- DE OTTO PARDO, Ignacio: *Defensa de la Constitución y Partidos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- DE VEGA, Pedro: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed., Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- DOWSE ROBERT, E. y HUGES JOHN, A.: *Sociología Política*, Ed., Alianza Universidad, Madrid, 1990.
- DUVERGER, Maurice: *Los Partidos Políticos*, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- ELDERSVELD, Samuel J: *Political Parties: A Behavioral Analysis*, Rand McNally, 1964.
- EMILIO TRAVERSO, Carlo: *Partito Politico e Ordinamento Costituzionale*, Università Degli Studi Di Milano, Facoltà Di Giurisprudenza, Pubblicazioni Dell'Istituto di Diritto Pubblico, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1983.
- ESTEBAN, Jorge de y LÓPEZ GUERRA, Luis: *De la Dictadura a la Democracia, (Diario Político de un Período Constituyente)*, Universidad Complutense de Madrid, 1979.
- *Los Partidos Políticos en la España Actual*, Ed., Planeta, España, 1982.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: «El Registro de Partidos Políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, julio-septiembre de 1987.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: «El Control Estructural Funcional de los Partidos Políticos en la Jurisprudencia Contencioso Administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, Madrid, 1980.
- GALLEGO CASTAÑERA, Carmen: «El fenómeno del caciquismo ha constituido una facra social, y decir caciquismo, es decir corrupción electoral», en *Los Partidos Políticos en el Ordenamiento Constitucional Español, (constitución de 1978)*, Ed., Universidad Complutense, Madrid, 1988.
- GARCÍA COTARELO, Ramón: *Los Partidos Políticos*, Ed., Sistema, Madrid, 1985.
- *El Estado de Bienestar y el Estado de Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

- *Sistemas Políticos en la Unión Europea con inclusión de Estados Unidos y Japón*, Ed., Universitas, Madrid, 1993.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis: «La Constitucionalización de los Partidos Políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, (nueva época), octubre-diciembre, Madrid, 1990.
- GARCÍA PELAYO, Manuel: *El Estado de Partidos*, Ed., Alianza, Madrid, 1986.
- *Derecho Constitucional Comparado*, Ed., Alianza, Madrid, 1987.
- GARCÍA ROCA, Javier F. y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: «Democracia Interna y Control de los Partidos Políticos», en *Crónica del Encuentro Italo Español* de octubre de 1983, *Revista de Estudios Políticos*, número 42, noviembre-diciembre, Madrid, 1984.
- GARCÍA-TREVIJANO, Antonio: *Del Hecho Nacional a la Conciencia de España o El Discurso de la República*, Ediciones Temas de Hoy, España, 1994.
- GONZALO GONZÁLEZ, Manuel: «Posición de las Cortes Generales en la Constitución», en *Lecturas sobre la Constitución Española*, vol. II, UNED, Madrid, 1 979.
- *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, 1990.
- GOYANES SÁNCHEZ, E: *Constitución Española Comentada*, Ed., Paraninfo, España, 1991.
- GUNTHER, Richard; SANI, Giacomo y SHABAD, Goldie: *El Sistema de Partidos en España, génesis y evolución*, Ed., Siglo Veintiuno y Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.
- HANDS, G: «Robert Michels and the Study of Political Parties», *British Journal of Political Science*, I, s/I, 1971.
- HANS, Kelsen: «Formación de la Voluntad en la Democracia Moderna», en LENK, Kurt y NEUMANN, Franz: *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Ed., Anagrama, Barcelona, 1980.
- HERAD, Alexander: «Financiación de la Actividad Política», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, T. 4, Ed., Aguilar, Madrid, 1974.
- HERRERO LERA, Miguel: «La Constitucionalización de los Partidos Políticos en el Derecho Comparado, (Algunos Textos Constitucionales y Leyes Ordinarias Representativas)», en MORODO, Raúl: *Los Partidos Políticos en España*, Ed., Labor, Madrid, 1979.
- J. BASTIDA FREIJEDO, Francisco: «La Relevancia Constitucional de los Partidos Políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la Naturaleza Jurídica de los Partidos»,

- Recopilación realizada a cargo de GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan: *Derecho de Partidos*, Ed., Espasa-Universidad, Madrid, 1992.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier: «Régimen Jurídico Constitucional de los Partidos Políticos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 26, Madrid, 1988.
- «La Intervención Estatal del Pluralismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. I, enero-abril, Madrid, 1981.
- JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: *La Ilusión Política, ¿Hay que reventar la democracia en España?*, Ed., Alianza, Madrid, 1993.
- J. LINZ, Juan: *El Sistema de Partidos en España*, Ed., Narcea, Madrid, 1967.
- KARL-WEINZ, Seifert: *Die Politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Carl Heymanns Verlag, K.G., Köln, Berlín, Bonn, München, 1975.
- LEIBHOLZ, Gerhard: «Representación e Identidad», en LENK Kurt y NEUMANN, Franz: *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Ed., Anagrama, Barcelona, 1980.
- LENK, Kurt y NEUMANN, Franz: *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Ed., Anagrama, Barcelona, 1980.
- LEONI, Francesco: «Los Partidos Políticos en el Estado Moderno», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, mayo-junio, Madrid, 1985.
- LINDE PANIAGUA, Enrique: *El Régimen Jurídico de los Partidos en España (1936-1978)*, en MORODO, Raúl, *Los Partidos Políticos en España*, Ed., Labor, España, 1979.
- LINZ, Juan J: *La Quiebra de las Democracias*, Ed., Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- LOMBARDI, Giorgio: «Corrientes y Democracia Interna de los Partidos Políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, mayo-junio, Madrid, 1982.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego: «La Financiación de los Partidos Políticos. Diez Propuestas de Reforma», en *La Financiación de Los Partidos Políticos, Cuadernos y Debates*, núm. 47, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: «La Financiación de los Partidos Políticos y de las Elecciones. Legislación Interminable», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, Madrid, 1993.
- LUCAS VERDÚ, Pablo: *Principios de Ciencia Política, Estado Contemporáneo y fuerzas políticas*, Tomo, III, Ed., Tecnos, Madrid, 1974.

- «La Relativización Constitucional a los Partidos Políticos», en DE VEGA Pedro, *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed., Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
 - «Los Partidos Políticos en el Ordenamiento Constitucional Español», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, Madrid, 1980.
 - *Curso de Derecho Político IV, Constitución de 1978 y transformación político-social española*, Ed., Tecnos, Madrid, 1984.
 - «Relaciones Democráticas y Centrismo Político», conferencia pronunciada en la Universidad Complutense de Madrid, 27 de julio 1989.
- M. BLAU, Peter: «Teorías» en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, T. 9., Ed. Aguilar, Madrid, 1972.
- MARIAS, Julián: «La Justificación de los Partidos Políticos», en el *Periódico ABC*, Madrid, 28 de octubre de 1993.
- MARTINES, Temístocle: *Contributo ad una teoria giuridica del le forze politiche*, Giuffré, Editore, Milán, 1957.
- MARTÍN MERCHAN, Diego: *Partidos Políticos, Regulación Legal, Derecho Comparado, Derecho Español y Jurisprudencia*, Ediciones de Presidencia de Gobierno, Colección Informe, núm. 35, Madrid, 1981.
- MARTÍNEZ VAL, José María: «Democracia o partidocracia: la constitucionalización de los partidos políticos», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo 78, núm. 4, Madrid, 1979.
- MELLA MÁRQUEZ, Manuel: «Los Sistemas Políticos Actuales», en PASTOR, Manuel, *Ciencia Política*, Ed., Mc. Graw Hill, España, 1989.
- MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio: *Los Partidos Políticos*, Ed., Porrúa, México, 1947.
- MEYER, Jean-Marie: «Partido», en *Enciclopedia Hispánica*, T.III, Ed., Encyclopedía Británica Publish Inc, Madrid, 1990.
- MICHELS, Robert: *Los Partidos Políticos*, Ed., Amorrortu, Argentina, 1991.
- MIJANGOS BORJA, María: «El Régimen de Partidos y las Condiciones de la Competencia Electoral. Reflexiones sobre el Financiamiento Público», en *Memoria del Foro para la Reforma Electoral*, Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- MISSIROLI, Antonio: «The SPD After German Unification. A Portrait», en VVAA, *Socialist Parties in Europe II: Of Class, Populars, Catch-All?*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques Socials, 1992.

- MOLINES LÓPEZ-RODO, Joaquín M: «El Proceso de Nominación de los Candidatos en las Elecciones Presidenciales Norteamericanas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65, julio-septiembre, Madrid, 1989.
- MONTESQUIEU: *Del Espíritu de las Leyes*, Traducción de, BLÁZQUEZ, Mercedes y DE VEGA, Pedro. Ed., Tecnos, Madrid, 1993.
- MORLINO, Leonardo: «Partidos Políticos y Consolidación Democrática en el sur de Europa», en *Las Transformaciones de lo Políticos*, Ed., Alianza, Madrid, 1992.
- MORRIS, Stephen D: *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*, Ed., Siglo XXI, Madrid, 1992.
- NOHLEN, Dieter: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- OEHLING RUIZ, Hermann: «Constitucionalización y Legalización de los Partidos Políticos», en DE VEGA, Pedro: *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*, Ed., Cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1977.
- OFFE, Claus: *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Ed., Sistema, Madrid, 1992.
- PADIOLEAU, Jean G.: *El Estado en Concreto*, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- PASCUAL HUERTA, Pablo: «Crisis de la Democracia de Partidos», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 77, Madrid, 1991 .
- PASQUINO, Gianfranco: «Partidocracia», *Enciclopedia Universal Ilustrada*, Europea-Americana, Ed., Espasa, Barcelona, s/f.
- PASSIGLI, Stefano: «Italy» , *Journal of Politics*, Milán, 1963.
- «Gli Enti Lorali», *Anuario Político Italiano*, 1963, Milán, Communtá, 1964.
- PEMPEL, T.J., *Democracias Diferentes, Los Regímenes con un Partido Dominante*, Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- PETTA, Paolo: *La Ideología Constitucional de la Izquierda Italiana*, Blume, Barcelona, 1978.
- PINELLI, Cesare: *Discipline e Vontroli Sulla, Democrazia Interna dei Partiti*, Volumen 6, Cedam, Padova, 1984.
- PORTERO MOLINA, José A: «La Constitucionalización de los Partidos Políticos en la Historia Constitucional Española», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, número 1, Madrid, 1978.

- POULANTZAS, Nicos: «Crisis de los partidos políticos», en De Lara Tuñón, *Cacique y su Poder, en la España del Siglo XX*, Ed., Lara, Barcelona, 1974.
- RAMÍREZ, Manuel: «Los Partidos Políticos en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, Madrid, 1980.
- *Sistema de Partidos en España (1931-1990)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: «Los Partidos Políticos en la Democratización del Estado», en *Revista América Latina Hoy*, núm. 2, segunda época, noviembre, Madrid, 1991.
- RAMOS ESPINOSA, Ignacio y HERRERA PEÑA, José: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1991.
- ROBINSON, James A: «Crisis», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, T. 3, Ed. Aguilar, Madrid, 1977.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, Angel: *Transición Política y Consolidación Constitucional de los Partidos Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1978.
- ROMÁN MARUGÁN, Paloma: «Los Partidos Políticos», en PASTOR, Manuel: *Ciencia Política*, Ed., Mc Graw Hill, España, 1989.
- ROSE, Richard: «En Torno a las Opciones en los Sistemas Electorales. Alternativas Políticas y Técnicas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, (nueva época), julio-agosto, Madrid, 1983.
- ROSSANO, Claudio: *Partiti e Parlamento Nello Stato Contemporaneo*, Nápoles, 1972.
- KARIEL, S.: «Pluralismo», en enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, T. 8. Ed., Aguilar, Madrid, 1974, pág. 228.
- SABÁN GODOY, Alfonso: *El Marco Jurídico de la Corrupción*, Ed., Civitas, Madrid, 1991.
- «La Corrupción Política», en *Revista Claves*, núm. 19, enero-febrero, Madrid, 1992.
- SÁIZ MORENO, Fernando: *Constitución Española*, «Trabajos Parlamentarios», cuatro tomos, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980.
- SANDERSON, Steve E: *Presidential Succession and Political Rationality in Mexico*, World Politics, abril, 1983.
- SÁNCHEZ GOYANES, E: *Constitución Comentada*, Ed., Paraninfo, España, 1991.
- SARTORI, Giovanni: *Partidos y Sistemas de Partidos, I*, Ed., Alianza Universidad, Madrid, 1987.

- SHERMAN, Krupp: 1961 *Pattern in Organization analysis: A critical Examination*. Philadelphia: Chilyon. s/f.
- SCHIFRIN, Alexander: «Aparato de Partido y Democracia Interna. Una Critica Socialista de Michels», en LENK, Kurt y NEUMANN, Franz: *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Ed., Anagrama, Barcelona, 1980.
- SIMON, Herbert A. (1947-1957) *Administrative Behavior. A Study of decision making Processes in Administrative Organization*, 2.ª Ed., New York, Macmillan, s/f.
- SOLOZABAL ECHEVERRÍA, J. J: «Los Partidos Políticos y su Constitucionalización», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 45, Madrid, 1985.
- «La Aportación de la Justicia Constitucional a la Integración del Régimen Jurídico de Partidos en España», en *Revista de las Cortes Generales*, núm: 12, tercer cuatrimestre, Madrid, 1987.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: «Crisis del Mandato Representativo en el Estado de Partidos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, Madrid, 1982.
- TRIEPEL, Heinrich: *Derecho Público y Política*, Ed., Civitas, Madrid, 1986.
- Die Staatsuersfassung und die politischen partien, Berlín, 1928.
- «Derecho Constitucional y Realidad Constitucional» en LENK, Kurt y NEUMAN, Franz: *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Ed., Anagrama, Barcelona, 1980.
- VANACLOCHA BELLVER, Francisco J: «Procesos y Sistemas Electorales», en PASTOR, Manuel: *Ciencia Política*, Ed., Mc. Graw Hill, España, 1989.
- VIRGA, Pietro: *Il Partito nell'Ordinamento Giuridico*, Giuffre Editore, Milán, 1948.
- VON BEYME, Klaus: *Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.
- XIFRA HERAS, Jorge: *Formas y Fuerzas Políticas*, Ed., Bosch, Barcelona, 1958.

DOCUMENTOS

- Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950.*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977).

LEGISLACIÓN

Constituzione della Reppublica Italiana, 1985.

Código Penal Español.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 67, Madrid, 1978. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, celebrada el día martes 16 de mayo de 1978. Sesión número 6. *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados Comisión de Justicia*, Sesión N.º 5,

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Justicia, Sesión N.º 5, celebrada el viernes 14 de abril, Madrid, 1978, N.º 43.

Diario Oficial de la Federación, de 6 de abril, México, 1990.

Legge 2 maggio 1974, n. 195, «Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici». Publicada en la *Gazzeta Ufficiale*, 25 de mayo de 1974, núm. 135, Italia.

Legge 8 agosto 1980, n. 422, «Concorso dello Stato nelle spese elettorali dei partiti politici per le elezioni per il Parlamento europeo e per i consigli regionali». Publicada en la *Gazzeta Ufficiale*, 12 de agosto de 1980, núm. 220, Italia.

Legge 18 novembre 1981, n. 659, «Modifiche ed integrazioni alla Legge 2 maggio 1974, n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici». Publicada en la *Gazzeta Ufficiale*, 24 de noviembre de 1981, núm. 323, Italia.

Legge 8 agosto 1985, n. 413, «Aumento del contributo dello Stato a Titolo di concorso nelle spese elettorali sostenute dai partiti politici». Publicada en la *Gazzeta Ufficiale*, 19 de agosto de 1985, núm. 194, Italia.

Ley 3/1987 sobre la financiación de los Partidos Políticos, Madrid.

Ley 21/76, de 14 de junio sobre el Derecho de Asociación Política (BOE Núm. 144, de 16-VI-76), Madrid.

Ley 39/1978 de 17 de julio, para elecciones locales. España.

Ley 85/78, de 28-XII, de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, (BOE núm. 11, de 12-1-79; corrección de errores en BOE núm. 34 de 8-11-79).

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (BOE Núm. 147, de 20 de junio), Madrid.

Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril (BOE núm, 80, de 3 de abril), Madrid.

Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo (BOE núm 63, de 14 de marzo), Madrid.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum, Madrid.

Ley Orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la Publicidad Electoral en emisoras de televisión privada, Madrid.

Ley Orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad municipales de radiodifusión sonora Madrid.

Ley Orgánica 3/1984 reguladora de la iniciativa popular, Madrid.

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Madrid.

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Madrid.

Ley Orgánica 7/85, de 1-VII, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (BOE Núm. 158 de 3-VII-85).

Ley Orgánica sobre la Financiación de los Partidos Políticos, del 2 de julio de 1987 (BOE Número 158 del 3 de julio), Madrid.

Normativa 54/78 de Partidos Políticos del 4 de diciembre, Madrid, 1978.

Proyecto de Ley de Asociaciones Políticas del 4 de enero, Madrid, 1978, en *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 43.

Real Decreto 2281/1976, de 16-IX, por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas (BOE núm. 236, de 1-X-76).

Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

Reglamento del Senado, aprobado en la Sesión del 26 de mayo de 1982, Publicaciones del Senado, Madrid, 1990.

Reglamento del Congreso de los Diputados, Madrid, España.

Sentencia del Tribunal Constitucional que regula la Constitución para la exigencia de la estructura interna y funcionamiento democrático de los partidos políticos, núm. 3/1981, del 2 de febrero, Madrid.

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 21/1983, del 21 de febrero, Madrid .

Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 85/1986, Madrid.

Sentencia del Tribunal Constitucional 98/80 (Sala Primera, BOE, 24-11-1981. suplemento al núm. 1). Madrid.