

8117
07006

Manuel García-Pelayo

El Estado de partidos

329 GARE

[E] estado de partidos /...
García-Pelayo, Manue



- 7810 -

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES
BIBLIOTECA
Rodó 1330 - Montevideo - R.O.U.

Alianza Editorial

INDICE

Cap. I. Introducción histórica 11

Cap. II. El surgimiento del concepto «Estado de partidos» 29

Cap. III. La constitucionalización de los partidos políticos 47

Cap. IV. La democracia de partidos 73

Cap. V. El Estado de partidos 85

Cap. VI. Los límites del Estado de partidos 117

ANEXOS

Anexo I. El Estado de partido único 137

Anexo II. Leyes de partidos 161

Compte Balle 26/8/93 URS 24

© Manuel García-Pelayo
© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1986
Calle Milán, 38, 28043 Madrid; telef. 200 00 45
ISBN: 84-206-9535-1
Depósito legal: M. 30.601-1986
Compuesto en Fernández Ciudad, S. L.
Impreso en Lavel. Los Llanos, nave 6, Humares (Madrid)
Printed in Spain

CAPÍTULO II

EL SURGIMIENTO DEL CONCEPTO «ESTADO DE PARTIDOS»

Tales palabras del *Kaiser* tuvieron relativa vigencia durante la guerra de 1914 a 1918, pero a su terminación los partidos no sólo vuelven a hacerse presentes con mayor extensión e intensidad que antes, sino que son las únicas fuerzas políticas en condiciones de restaurar al Estado después del *Zusammenbruch* militar y político. Es a partir de entonces, es decir, en la época de la Constitución de Weimar cuando surge la expresión y el concepto «Estado de partidos» que tiene como supuestos la democracia de partidos y como corolario la pretensión, por algunos autores, de su reconocimiento formal por el Derecho constitucional. Tales conceptos eran entonces

prácticamente nuevos y entraban en oposición con la doctrina del *Obrigkeitsstaat* o con la del constitucionalismo *sensu stricto*, con la rigurosa contraposición de Estado y sociedad, con las concepciones jurídico políticas hasta entonces dominantes y con la ideología abstracto-individualista de la democracia clásica. A continuación —y sin pretensiones exhaustivas— tratamos de mostrar las formulaciones de la idea del Estado de partidos en el período de Weimar en las que cabe distinguir dos tendencias vinculadas —si se hace la salvedad de Leibholz— a distintas posiciones políticas.

1. La tendencia que mantiene una actitud positiva hacia tal tipo de Estado y que postula el reconocimiento de los partidos políticos por las normas jurídico-constitucionales. Dentro de esta tendencia se cuentan Thoma, Kelsen y Radbruch.

A) Según R. Thoma¹ sólo el potencial organizativo de los partidos políticos puede evitar que la moderna democracia de masas deje de estar

¹ R. Thoma, «Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff. Prolegomena zu einer Analyse des demokratischen Staates der Gegenwart», en *Hauptprobleme der Soziologie. Erinnerungsgabe für Max Weber*, vol. 2, Munich, 1923, pp. 37-64; R. Thoma, «Staat», en *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4.^a ed., Jena, 1926, vol. 7, pp. 724-756; R. Thoma, «Das Reich als Demokratie», en *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Tübingen, 1930, pp. 186-200; H. D. Rath, *Positivismus und Demokratie. Richard Thoma, 1874-1957*, Berlin, 1981.

movida por vaivenes emocionales y sin sentido que la hagan caer en el desamparo, la desintegración y la demagogia. Por consiguiente, la democracia no puede vivir sin los partidos. Pero, además, la formación de la voluntad unitaria del Estado no se lleva a cabo eliminando el conflicto de voluntades y de intereses, sino partiendo del conflicto. La unidad de la voluntad estatal tiene como supuesto el reconocimiento de las fuerzas sociales y políticas que han tomado posesión del Parlamento en forma de partidos, los cuales poseen así una significación constitutiva para la democracia parlamentaria, son la representación de la voluntad del pueblo y órganos de creación de la voluntad política del Estado. Frente al gobierno autocrático del Estado-Autoridad (*Obrigkeitsstaat*) sólo el Estado de partidos puede proporcionar un gobierno responsable. No se trata de elegir entre autoridad y mayoría, se trata de que la autoridad no esté en manos de un grupo minoritario insustituible, sino en manos de los que tengan la confianza de la mayoría: «Los gobernantes son siempre una élite. La cuestión está en quién o qué se elige»². El Estado democrático de partidos (pues hay también Estado de partidos antidemocrático), es un Estado opuesto al Estado de privilegios o de clases, es un Estado abierto a toda la comunidad popular y que, al menos, tiene la posibilidad de defender la democracia de las degeneraciones plutocráticas o demagógicas.

² R. Thoma, *Das Reich*, cit. en la nota 1, p. 191.

B) Kelsen³ escribe, que, si partimos de la transformación del concepto ideal y rousseauiano del pueblo en pueblo real —cambio no menos profundo que la metamorfosis de la libertad natural en libertad política— sólo el autoengaño o la hipocresía pueden afirmar la posibilidad de una democracia sin partidos políticos, pues lo cierto es que la significación de éstos es tanto mayor cuanto más se fortalece el principio democrático, de donde se deduce que el Estado democrático es necesaria e inevitablemente un Estado de partidos. Frente a ello no vale la tesis de que el Estado está por encima de los intereses sociales particularizados, pues, tal tesis es una ilusión metafísica o metapolítica, una pura afirmación ideológica antidemocrática destinada a encubrir la dominación sobre la generalidad de un único grupo de intereses disfrazado como interés general, orgánico o global. En cambio, en el Estado democrático de partidos la voluntad general o voluntad del Estado al ser resultante de la contraposición de las voluntades de los partidos se mueve en una línea media o de compromiso entre intereses y posiciones divergentes. Dada la significación real de los partidos parece claro que deberían tener un reconocimiento constitucional que con-figurara jurídicamente lo que son fácticamente: «órganos para la formación de la voluntad estatal» u «órganos constitucionales del Estado» y que garantizara su democracia interna frente a

³ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, 1929, pp. 18 y 55.

las tendencias oligárquicas que se producen en el interior de la organización de los partidos.

C) Radbruch⁴ contraponen la democracia ideológica a la democracia sociológica o real. En esta última, el pueblo soberano no se compone de individuos libres e iguales, sino de grupos (partidos) de distinta magnitud; la soberanía popular no es soberanía de todos sobre todos, sino soberanía de los fuertes sobre los débiles, bien que aminorada por la retroacción de los partidos débiles sobre los fuertes; mayorías y minorías no son el resultado de votos libres e iguales, sino expresiones predeterminadas del mayor o menor influjo de cada partido; los electores no son libres, no son personalidades individuales, sino miembros o seguidores de un partido, ni tampoco son iguales, sino sociológicamente desiguales; el diputado no es una personalidad solamente vinculada a su conciencia y no sometida al mandato imperativo, sino que es un ejemplar del género partido; el gobierno por discusión únicamente se realiza en medida limitada ya que la formación de opinión mediante la discusión sólo tiene lugar en el seno de los partidos, pero las luchas entre ellos, tanto en la contienda electoral como en la parlamentaria, no son luchas de opiniones, sino luchas por el poder disfrazadas

⁴ G. Radbruch, «Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts», en *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Tübingen, 1930, vol. I, pp. 285-294.

de discusión. El Estado democrático es así, un Estado de partidos.

Sin embargo, el Derecho político de la democracia no se ha adaptado a la realidad sociológica del Estado de partidos, los cuales siguen siendo la *pariie honteuse* del Derecho político: reconocidos abierta o encubiertamente por las leyes electorales, los reglamentos parlamentarios, etc., siguen siendo jurídicamente extraños a la Constitución, no los encontramos —dice— en las grandes avenidas de ésta, sino en las calles adyacentes de la ley.

Pero la Constitución misma implica el Estado de partidos, pues, cuando dice que todo el poder político emana del pueblo aparecen los partidos como último órgano de creación de todos los demás órganos, ya que sin su mediación la masa amorfa no podría derivar de sí misma los órganos del poder del Estado. Cuando se refiere a la situación de los diputados como representantes de la totalidad del pueblo sólo obligados a su conciencia y no sometidos al mandato imperativo, ignora la existencia y coerciones de las fracciones o grupos parlamentarios. Cuando se ocupa del Gobierno, ignora que éste se forma en virtud de la coalición de las fracciones de cuya voluntad es ejecutor.

Esta ignorancia constitucional tiene sus raíces menos en la ideología individualista de la democracia que en la ideología tradicional del Estado autoritario (*Obrigkeitstaat*) cuya leyenda y men-

tira vital es la afirmación de la posibilidad de un criterio de recitud indemostrable e irrefutable, por encima de los partidos. Tesis no solamente contradictoria con la democracia, que ha de sustentarse en una concepción relativista, puesto que sólo en ella puede legitimarse el gobierno por parte de la mayoría, sino también en contradicción con la realidad, dado que no existe tal punto de vista por encima de los partidos, ya que lo cierto es que el Estado autoritario es un Estado críptico de partidos sólo diferenciado del verdadero Estado de partidos en que aquél opera en secreto y éste abiertamente. Radbruch llega a las siguientes tesis cuya significación rebasa la coyuntura en la que fueron desarrolladas:

i) El Estado de partidos es necesariamente la forma del Estado democrático de nuestro tiempo: sin la mediación organizativa de los partidos entre los individuos y la totalidad sería imposible la formación de una opinión y voluntad colectivas.

ii) Como consecuencia de la legislación electoral inspirada en el sistema de representación proporcional, los electores no seleccionan entre los candidatos individualmente considerados, sino entre los partidos que los presentan a la elección y, en este sentido, no puede dudarse que los partidos son órganos de creación en el sentido de Jellinek⁵.

⁵ Organos destinados a realizar actos mediante los cuales se eligen o designan a titulares o portadores de otros órganos. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1976, pp. 545 y ss.

iii) Puesto que el diputado ha sido elegido en virtud de su carácter de miembro de un partido se crea una *naturalis obligatio* de aquel hacia éste: sus criterios personales han de ceder ante los criterios del partido, so pena de tener que abandonarlo y destruir su carrera política.

iv) El diputado sólo es representante de la totalidad del pueblo si actúa en correspondencia con la posición de su partido, ya que ésta no es otra cosa que el convencimiento indemostrable, pero también irrefutable, de que representa el bien de la totalidad del pueblo.

v) Las fracciones o los grupos parlamentarios —que agrupan a los miembros de un mismo partido— han pasado a ser «articulaciones orgánicas del Parlamento», es decir, «órganos parlamentarios». La existencia y atribuciones de las fracciones entran en oposición con el principio de que el diputado sólo está sometido a su conciencia y hacen del mandato imperativo (de la fracción) una realidad sociológica, pero sin que de ella derive necesariamente la pretensión a su reconocimiento jurídico.

En conclusión, a través de su reconocimiento legal en el proceso electoral y en la estructura del Parlamento, los partidos han dejado de ser meros hechos sociológicos o fenómenos extraconstitucionales para pasar a formar parte del Derecho político y constitucional y han generado una mutación, aunque no una reforma en la Constitución. Respecto a su orden interno, cabe afirmar que a

una organización que tiene tanta importancia en la vida colectiva (*Gesamtleben*) no se la puede dejar una libertad ilimitada de asociación, y que parece contradictorio otorgar a los partidos derechos jurídico-políticos sin establecer jurídicamente sus obligaciones políticas. Los partidos necesitan de una regulación jurídica cuyo contenido concreto debe depender del sistema de partidos de cada país.

2. Una segunda posición está 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. Mencionaremos entre ellos a Koellreuter, Carl Schmitt y Triepel.

A) Koellreuter, partiendo de una consideración sociológica de las cosas, muestra que si bien los partidos no están reconocidos por la Constitución no por eso dejan de tener significación constitucional e incluso relativizan, cuando no hacen ilusorios, ciertos preceptos constitucionales y hasta el principio mismo de representación. Como quiera que sea, la posición de los partidos en el Estado ha dado origen al Estado de partidos, es decir, a ese Estado «cuya forma de organización jurídico-política es incapaz de funcionamiento sin la decisiva cooperación de los partidos políticos»⁶. Tal es, especialmente, añade, el caso de los Es-

⁶ O. Koellreuter, *Die politischen Parteien im modernen Staate* Breslau, 1926.

tados democráticos parlamentarios en los que la actividad de los más importantes órganos del Estado se muestra necesariamente vinculada a la cooperación de los partidos políticos; la representación popular se expresa oficialmente como una representación de partidos; la formación y efectividad del Gobierno depende del concurso de los partidos, e incluso los actos del Jefe del Estado, en cuanto que se realizan por mediación del Gobierno, están, a su vez, bajo el control de los partidos.

Y puesto que en los actuales partidos la dominación de la dirección sobre la base es prácticamente ilimitada, se sigue que su resultado será la dictadura sobre el Estado del jefe del partido. Tal resultado sólo podrá ser limitado desde el punto de vista jurídico constitucional por tres medios: *i)* el fortalecimiento de la Jefatura del Estado de modo que adquiriera una posición independiente frente al Parlamento para lo cual —en el caso de las Repúblicas— ha de ser elegido directamente por el pueblo, y si bien su actuación precisería del refrendo de sus actos por el Gobierno, es claro que la elección directa le dará mayor autoridad; *ii)* por el fortalecimiento de la burocracia de carrera; *iii)* por el establecimiento de una segunda Cámara que frente a la representación política asuma la representación profesional estamental, si bien es claro que tal representación puede complementar, aunque no sustituir al Estado de partidos. Pero desde el punto de vista político, Koellreuter termina su libro

con unas consideraciones pesimistas sobre el porvenir del Estado de partidos para el que puede haber llegado su hora final ante un partido de base comunitaria y no societaria, antiparlamentario, integrado por la lealtad a su *Führer* e identificando sus fines con los de la Nación, que no cree en el poder productivo, sino en la improductividad, de la discusión parlamentaria, ni en la voluntad general como expresión de la mayoría, sino en su concentración en un *Führer* que conduzca dictatorialmente al Estado.

B) Carl Schmitt trata el tema del Estado de partidos en varios trabajos publicados entre 1930 y 1939. No se pronuncia tanto contra el Estado de partidos (todo Estado democrático y, quizá, todo Estado es un Estado de partidos)⁷, cuanto sobre la modalidad específica de manifestarse tal tipo de Estado en la Alemania de aquel tiempo, pues, la distinción entre un Estado parlamentario de partidos cuando éstos no están sólidamente organizados y un Estado parlamentario de partidos sólidamente organizados es, quizá, mayor que la que existe entre monarquía y república⁸. La fuerte estructura de los partidos impide el funcionamiento de la *solidarité parlementaire* que regía cuando los parlamentarios de otro tiempo, especialmente si eran políticos profesionales, se

⁷ Carl Schmitt, «Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates», en *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlín, 1958, página 45.

⁸ Carl Schmitt, «Die Wendung zum totalen Staat», en *Positionen und Begriffe*, Hamburgo, 1940, p. 155.

mostraban capaces de trascender a sus intereses egoístas en aras a la utilidad que proporcionaba la unidad, pero con la solidez de los partidos hoy ello no es posible y, como imagen de la estructura pluralista del Estado, el Parlamento se convierte en un mercado de distribución de intereses entre ellos. Paralelamente a la entrada del Estado en un proceso de pluralización, la lealtad hacia el Estado y la Constitución ha sido sustituida por la lealtad hacia los partidos y organizaciones de intereses, dándose, así, lugar a una *plurality of loyalties* que pone crecientemente en riesgo a la unidad estatal⁹.

El sistema político alemán se define como «un Estado de coaliciones lábiles de partidos» o «de fracciones parlamentarias y partidos», unas coaliciones en busca de la obtención de la mayoría en las que cada participante se hace pagar cara su cooperación y cuyos compromisos no sólo lo son a costa de un tercero, sino de la totalidad del Estado, ya que bajo este sistema les es imposible a los Gobiernos llevar a cabo una política independiente. Lo que era posible cuando los partidos eran unas organizaciones laxas deja de serlo cuando se convierten en organizaciones excesivamente sólidas que ofrecen una tenaz resistencia al proceso de transformación de la pluralidad en unidad, lo que termina en la formación de Gobiernos demasiado débiles para gobernar, pero lo bastante fuertes para impedir que otros gobier-

⁹ C. Schmitt, «Die Wendung...», p. 156.

nen. La vida pública y el Estado mismo desembocan en un sistema de pactos y de compromisos análogos al del Estado estamental medieval y reducen la Constitución a la proposición *pacta sunt servanda* y a la protección de los derechos así adquiridos.

En febrero del mismo año (1933) en que Hitler asciende al poder C. Schmitt publica un breve y agudo artículo¹⁰ del que interesan para nuestro objeto las siguientes ideas. La sólida organización de los partidos, unida a la profundización del pluralismo, ha generado un fenómeno que hubiera sido imposible en la época de los «partidos de opinión» de viejo estilo liberal. Tal fenómeno es el de un pluralismo de partidos totalitarios (*eine Mebrzahl totaler Parteien*) que abarcan todos los aspectos vitales del hombre desde su nacimiento hasta su muerte y que proporcionan a sus seguidores la correcta concepción del mundo, la correcta configuración del Estado, el correcto sistema económico, etc., politizando con ello la totalidad de la vida del pueblo alemán, paralizándolo la unidad política de éste y produciendo una extensión cuantitativa (aunque no cualitativa) de la acción del Estado, de un Estado que «es total en un sentido puramente cuantitativo, en el sentido de mero volumen, pero no de la intensidad y de la energía política», de un Estado que interviene en todas las esferas de la existencia humana, de un Estado de «debilidad total» frente a los partidos y las

¹⁰ C. Schmitt, «Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland» (1933), en *Verfassungsrechtliche*, pp. 357 y ss.

organizaciones de intereses. La voluntad del pueblo y del Estado transcurre por tantos canales como partidos sin que pueda haber confluencia entre ellos, pues no hay modo de entenderse cuando cada uno es una totalidad en sí mismo.

Después de un breve análisis de la situación político constitucional, C. Schmitt termina diciendo: «En esta situación todas las instituciones constitucionales decaen y se desnaturalizan, todas las atribuciones legales e incluso todas las interpretaciones y argumentos se instrumentalizan y devienen medios tácticos de la lucha de un partido contra otros y de todos los partidos contra el Gobierno»¹¹.

C) Por supuesto, la idea del Estado de partidos, y, especialmente, la consideración de éstos como parte integrante del Derecho constitucional estaba —como hemos visto más arriba— en concordación con la teoría clásica del Estado para la cual los partidos políticos pertenecen a la esfera de la sociedad, pero no a la del Estado.

Esta tesis es mantenida por Triepel en un trabajo de 1928¹² en el que, en resumen, reconoce y bien expresivamente, la realidad política del Estado de partidos: dominación por éstos del electorado, sustitución de la voluntad del representante por la de la fracción, vaciamiento de contenido de las instituciones parlamentarias, dis-

¹¹ C. Schmitt, *Weiterentwicklung*, p. 365.

¹² Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1928.

posición sobre los Gobiernos, influjo sobre la Administración, etc., de modo que desde el punto de vista de la dinámica política es indudable la realidad del Estado de partidos, lo que, por otra parte, está en consonancia con las condiciones políticas de la democracia atomizada que necesita de organizaciones intermedias: «el sistema de partidos políticos es la autoorganización que se ha dado la democracia de masas».

Pero hay un abismo entre la realidad y el Derecho, pues, el Derecho político no reconoce al Estado de partidos, de modo que afirmar que el Estado se estructura sobre los partidos es una afirmación jurídicamente insostenible. En efecto, no son órganos del Estado, pues su voluntad no vale jurídicamente como voluntad del Estado; por otra parte, la estructura del Estado no puede sustentarse sobre organizaciones que surgen o desaparecen súbitamente o que cambian sus principios y cuya actividad predilecta es la lucha, lo que es incompatible con la estabilidad del Estado; además, el Estado de partidos es jurídicamente impensable mientras el parlamentarismo se mantenga sobre sus principios clásicos: representación inmediata de todo el pueblo por cada diputado, sólo responsable ante su conciencia y que, por tanto, excluye el mandato imperativo.

No obstante, Triepel hace la salvedad de que ello será así mientras el Derecho positivo no se aparte de estas líneas, de donde se deduce que todo depende del reconocimiento y de la medida del reconocimiento de los partidos por parte de

las normas jurídicas. Ello está, por otra parte, de acuerdo con la historicidad sobre la que llama la atención el mismo Triepel de la actitud del Estado frente a los partidos y que se expresa en cuatro estadios: *i*) lucha, *ii*) ignorancia, *iii*) reconocimiento y legalización y *iv*) la posible era de incorporación constitucional cuya existencia y características le parecen problemáticas.

3. Finalmente, hemos de hacer una mención a Leibholz, quien se ocupa del tema en 1929¹³ al hilo de la teoría de la representación política llegando a unas conclusiones que serán desarrolladas por el propio autor en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Entiende que el Estado de partidos es una realidad surgida del despliegue de la representación proporcional, realidad que entra en tensión con el Derecho constitucional escrito, con la teoría de la representación y con los supuestos espirituales del parlamentarismo, términos, por lo demás, íntimamente interrelacionados. La libertad de los diputados —ya no representantes *sensu stricto*— se ha transformado en dependencia de sus partidos, estando, por tanto, vinculados a los intereses de éstos; las decisiones parlamentarias carecen de creatividad, no son resultado de la dialéctica parlamentaria, y, por tanto, la discusión no tiene ningún sentido, ni surge de ella la presencia política del pueblo en su totalidad, sino la de los intereses de deter-

¹³ J.-G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, Leipzig, 1929, páginas 98 y ss.

minados grupos; por su parte, el Gobierno —salvo que su Presidente tenga una fuerte personalidad— tampoco es servidor de la totalidad sino una especie de comité sustentado en la confianza de su partido o fracción parlamentaria. Los votos de los electores pertenecen al partido sin que aquéllos tengan la posibilidad de influir en la selección de candidatos. Todo ello entra en contradicción con la teoría de la representación mantenida por el propio Leibholz, cuyos términos —dualidad y no identidad del representante y del representado, independencia y superior dignidad del primero con respecto al segundo, imputación al representado de la voluntad del representante, relación inmediata entre ambas, significación integradora de la representación que transforma la pluralidad popular en unidad política, etc.— no podemos desarrollar aquí, pero que, según Leibholz, están en contradicción con el Estado de partidos. Ello le lleva a la conclusión de que ha terminado la democracia parlamentaria en la que cada diputado representaba a la totalidad nacional, para dar origen a una especie de democracia directa o plebiscitaria en la que la voluntad del partido o partidos mayoritarios se identifica con la voluntad general: en el Estado actual de partidos no existe diferencia profunda entre que la ciudadanía activa tome por sí misma sus decisiones a través del plebiscito o de la iniciativa popular o que las tome a través de los partidos que han obtenido la mayoría popular, pues la voluntad de aquéllos se identifica con la voluntad

de la totalidad nacional y, consecuentemente, con la estatal. Tesis que, en última instancia, se fundan en las antinomias rousseauianas y en la elevación a dogma de la teoría de la representación surgida al hilo de la Revolución Francesa.

LA CONSTITUCIONALIZACION
DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1. *Introducción*

En los países en los que la Segunda Guerra Mundial destruyó el sistema político existente quedaron como fuerzas políticas activas los partidos políticos, fuera que se tratara del resurgimiento de viejos partidos mantenidos hasta entonces en el exilio o en la clandestinidad, fuera que se tratara de nuevas formaciones, pero, en todo caso, la nueva constitución o reconstrucción del Estado tuvo lugar a partir de los partidos políticos. Por lo demás, el reconocimiento constitucional de los partidos políticos no sólo se convierte en una realidad, sino en una realidad am-