

PRESENTACIÓN

El presente volumen se incardina en un proyecto de investigación sobre el Estado de partidos¹. Como investigadora principal, María Salvador me asignó la tarea de revisar cómo podría categorizarse, en términos teóricos, la inserción de los partidos políticos en el Estado constitucional de nuestro tiempo. Ahora bien: tal inserción presupone la existencia de un cierto marco de teoría constitucional; y, sin embargo, los manejados hasta ahora parecen ya desbordados. Por tanto, resultaba imprescindible plantear, de forma preliminar, sus posibilidades de reconfiguración.

I. La Constitución española pretende consagrar un Estado social y democrático de Derecho. El Estado de Derecho presupone la distinción, funcional al menos, entre una sociedad fundada en los principios formales de libertad e igualdad y un Estado que procura seguridad; el postulado democrático establece una línea de conexión entre ambos basada en el derecho de todos a participar en condiciones de igualdad en los procesos de libre autodeterminación colectiva; el postulado social genera una segunda conexión, al atribuir al Estado la procura de las condiciones materiales básicas que hacen posible para todos el ejercicio efectivo de la libertad. Y son bien conocidos tanto el desarrollo histórico de tales principios como las líneas básicas de su articulación estructural².

1 Proyecto de Investigación “El Estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo” (PID2021-124531NB-I00, 2022/2026); IP son María Salvador Martínez y Remedios Morán Martín. Enlaza asimismo con el Proyecto “El transfuguismo político: respuestas jurídicas y su encaje constitucional”, con el que Carlos Fernández Esquer ha obtenido una de las Ayudas para investigadores tempranos UNED-Santander 2023.

2 Por todos, M. GARCÍA-PELAYO, “El Estado social y democrático de Derecho en la Constitución española”, en su libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1985, pp. 92 ss.

También son conocidas las formas que, a lo largo del tiempo, y en conexión con tal desarrollo, han ido adoptando los partidos políticos: desde los partidos de cuadros del parlamentarismo liberal, pasando por los partidos de masas propios del momento democrático, hasta llegar a los partidos cártel incrustados en el potente aparato del Estado social³. Las funciones que desempeñan los partidos para hacer efectivo ese modelo de Estado ya están suficientemente analizadas, del mismo modo que ha sido descrita la posición constitucional que se impone reconocerles en atención a dichas funciones⁴. Se conocen igualmente las distorsiones que la presencia de los partidos puede provocar en el funcionamiento de los tres postulados mencionados y se han propuesto, ensayado y valorado numerosos correctivos⁵.

En todos esos análisis es preciso incorporar variantes, matizaciones, desviaciones, asimetrías...; porque los tipos ideales resultan útiles para construir teorías, pero pocas veces permiten comprender las realidades concretas, determinadas por estructuras sociales particulares, por concepciones específicas del poder público, por reglas y tradiciones constitucionales bien arraigadas y por otros muchos factores⁶. Las diferentes pautas de socialización de las distintas comunidades nacionales se concretan diversamente en la formación de partidos políticos; las ideas dominantes sobre la democracia y sobre el Estado determinan su actividad; las normas de derecho electoral y parlamentario condicionan su estructura, sin que siempre pueda atribuirse a los partidos mismos, ni siquiera a los mayoritarios, verdadero

3 Cfr. el resumen que presenta L. LÓPEZ NIETO, “Las funciones de los partidos en los sistemas políticos. Una aproximación desde la ciencia política”, en M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudios sobre la función y el estatuto constitucional de los partidos políticos*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2022, pp. 21 ss.

4 K. HESSE, “La posición jurídico-constitucional de los partidos políticos en el Estado moderno”, en K. HESSE, M. STOLLEIS, *Los partidos políticos en la Constitución alemana: norma y realidad*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2022, pp. 37 ss.

5 Por todos, M. STOLLEIS, “Estado de partidos – síntoma de crisis del Estado constitucional democrático?”, en K. HESSE, M. STOLLEIS, *Los partidos políticos en la Constitución alemana: norma y realidad*, op. cit. en nº 4, pp. 83 ss., y A.-B. KAISER, “La organización de la formación de la voluntad política: los partidos”, *Teoría y Realidad Constitucional* nº 52 (2023), pp. 97 ss.

6 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, “Los partidos políticos en los congresos de la academia alemana”, en K. HESSE, M. STOLLEIS, *Los partidos políticos en la Constitución alemana: norma y realidad*, op. cit. en nº 4, pp. 9 ss., con referencias a Austria y a Suiza.

dominio sobre ellas. Entre los propios partidos de un mismo sistema hay a menudo diferencias profundas, que pueden guardar relación con su peso relativo, pero también con su génesis y sus tradiciones, con su diferente implantación, con concepciones particulares acerca de la comunidad política y el orden estatal.

II. En cualquier caso, los partidos políticos resultan casi ubicuos en el modelo clásico del Estado social y democrático de derecho: se pueden encontrar tanto en la sociedad como en el Estado, y también en cuantas mediaciones vinculan ambos polos⁷. Por eso, cuando ahora se constata una degradación del modelo, independientemente del lugar en el que eso suceda, el análisis se tropieza con los partidos políticos. Finalmente, si en todos los males se encuentran implicados los partidos políticos, resulta muy tentador convertirlos en universal chivo expiatorio.

Tal imputación se refuerza a través de un malentendido vinculado al reconocimiento constitucional de los partidos políticos. Es habitual afirmar que la Constitución les atribuye determinadas funciones; la consecuencia lógica es exigirles la responsabilidad de su correcto desempeño. Sin embargo, la clásica lógica jurídico-pública que vincula función y responsabilidad no es aplicable por igual a cualquier acepción del término “función”⁸. Para el caso de los derechos fundamentales, por ejemplo, su interpretación institucional permite justificar la consideración privilegiada de los ejercicios del derecho que resulten “funcionales” al sistema social de referencia; y, en ese sentido, los partidos políticos pueden ser contemplados como un ejercicio cualificado del derecho de asociación que sirve al ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y al funcionamiento efectivo del modelo constitucionalizado de la democracia representativa en el marco del Estado social de Derecho. Pero las funciones adquieren entonces un valor fundamentalmente descriptivo, no prescriptivo: no se trata de que los partidos deban cumplirlas, sino de que

7 Cfr. D. GRIMM, “Los partidos políticos”, en E. BENDA, W. MAIHOFER, H. J. VOGEL, K. HESSE, W. HEYDE, *Manual de Derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, pp. 389 ss.

8 D. GRIMM, “Los partidos políticos”, cit. en n° 7, p. 395; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, “Democracia de partidos *versus* Estado de partidos”, en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, pp. 17 ss.

solo las asociaciones que las cumplen, de uno u otro modo, pueden beneficiarse del particular estatus de los partidos.

Las funciones de los partidos, en último extremo, no son definidas por la Constitución, tampoco atribuidas por ella; el derecho constitucional, en todo caso, las delimita. Porque no estamos ante la determinación jurídica de funciones clásicas del Estado (legislación, ejecución, jurisdicción), sino ante la diferenciación analítica de expectativas específicas dentro de un abigarrado conjunto de procesos de configuración social. Y son estos los que ahora se han transformado en profundidad.

III. En efecto, aunque hace ya algunas décadas que se proclamó pretenciosamente el fin de la historia, el argumento solo podría aplicarse a ciertas líneas temporales que entonces se consideraban conocidas y dominadas; y, en consecuencia, nos adentramos desde entonces en terrenos ignotos, que ponen en cuestión los presupuestos fundamentales de la teoría constitucional. En un primer momento pudo parecer que los problemas podían abordarse desde la adaptación de los postulados clásicos a los retos de la multiculturalidad⁹ y de la globalización¹⁰. Pero ¿dónde y cómo colocar ahora a los partidos, cuando todas las referencias han sido cuestionadas? En efecto,

- cuando las insuficiencias del Derecho y las transfiguraciones del poder público desbordan las pretensiones de la Constitución normativa se hace preciso volver a considerar radicalmente la tensión creadora entre el poder que positiva el Derecho y el Derecho que configura el poder¹¹;
- la nueva era de la (des)información y de las identidades ha quebrado las continuidades entre los procesos de formación de opinión, inte-

9 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, “Introducción. Derecho constitucional para la sociedad multicultural”, en E. DENNINGER, D. GRIMM, *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 9 ss.

10 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, “De la Constitución del Estado al Derecho constitucional para la Comunidad internacional”, en A. PETERS, M. J. AZNAR, I. GUTIÉRREZ (eds.), *La constitucionalización de la Comunidad internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 15 ss.

11 La referencia básica para este planteamiento procede de H. HELLER, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

gración social y decisión pública que sustentaban la democracia como presupuesto y contenido de la Constitución¹²;

- la trascendencia de los cambios producidos en el mundo del trabajo, en las estructuras del capital y en las instituciones públicas han quebrado el equilibrio entre poder político y economía capitalista que postulaba el Estado social de Derecho¹³;
- las superposiciones de espacios en las relaciones internacionales y en la integración supranacional han escapado a las pretensiones de dominio, control y responsabilidad que todavía latían en el postulado constitucional de la estatalidad abierta¹⁴;
- más trascendentes aún son las transformaciones de los presupuestos antropológicos y ecológicos de la vida colectiva, que desdibujan las fronteras entre técnica y naturaleza y cuestionan la autonomía del espacio de la realidad en el que supuestamente se inserta el Derecho, el de los valores culturales¹⁵;
- con todo ello se altera también la percepción de la Constitución como memoria acumulada y como proyecto racional, como orden estable para el procesamiento del cambio¹⁶.

El Estado social y democrático de Derecho, el espacio y el tiempo de la Constitución, la idea del hombre, de la naturaleza y de la cultura, en fin, ya no se

12 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (coord.), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, Granada, Comares, 2014.

13 G. MAESTRO BUELGA, M. Á. GARCÍA HERRERA, A. LASA LÓPEZ (dirs.), *Crisis de la Constitución - Globalización neoliberal e integración europea*, Granada, Comares, 2021.

14 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, “Paradojas del Estado constitucional: democracia e imperio del Derecho más allá del Estado”, en C. VILLACAMPA ESTIARTE (dir), E. ORTIZ HERNÁNDEZ / M. SALAT PAISAL (coords.), *Sociedad Global y Derecho Público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 57 ss.

15 J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, “El Derecho constitucional ante la era de Ultrón: la informática y la inteligencia artificial como objeto constitucional”, *Estudios de Deusto* 64, nº 2 (2016), pp. 225 ss.

16 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, “Epílogo. Sobre una teoría de la Constitución española”, en U. VOLKMANN, *Elementos de una teoría de la Constitución alemana*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2019, pp. 367 ss.

presentan como magnitudes más o menos dadas. Aparecen también como respuestas contingentes a una constelación de factores cuya configuración está cambiando ostensiblemente. Todos estos desarrollos exigen reconsiderar el papel que corresponde a la Constitución, al Derecho constitucional y a los correspondientes estudios en la materia en la provisión tanto de argumentos prácticos ante específicos problemas jurídicos como de contenidos valorativos y simbólicos para afrontar los conflictos sociales y políticos.

IV. Este volumen recoge, convenientemente reelaboradas, las ponencias presentadas en el Seminario que, con la misma rúbrica, se celebró en la Facultad de Derecho de la UNED los días 22 y 23 de junio de 2023. Siguió la secuencia de temas antes expuesta, tomada aquí de las cartas de invitación que cursamos a los ponentes con más de un año de antelación. En el programa de las sesiones, las ponencias quedaron formuladas como binomios deliberadamente abiertos a la creatividad de los intervinientes: *Poder y derecho* (Patricia García Majado), *Integración y decisión* (Víctor Vázquez Alonso), *Política y economía* (Ainhoa Lasa López), *Dominio y responsabilidad* (Gabriel Moreno González), *Técnica y naturaleza* (Leire Escajedo San Epifanio), *Tiempo y razón* (Josu de Miguel Bárcena). Porque no se trataba de constreñirles a exponer cuestiones específicas; sino de ofrecerles un marco para que compartieran su percepción de unos cambios que los constitucionalistas de mi generación apenas estamos en condiciones de catalogar. Ellos, algo o mucho más jóvenes, están ya obligados a generar una nueva teoría de la Constitución sobre las bases de la que empieza a quedar exhausta.

Asumieron el reto con generosidad y sin reservas, y sus intervenciones desbordaron las expectativas de los organizadores; por ello merecen nuestra gratitud. La profundidad y la riqueza del resultado atestiguan los beneficios que reporta a la vida académica la pluralidad de presupuestos, perspectivas y posiciones. Precisamente por ello no tendría mayor sentido proponer aquí unas supuestas conclusiones más o menos sistematizadas, susceptibles de ser proyectadas con claridad sobre el tema concreto que dio origen a estas sesiones, la teoría del Estado de partidos; que, a fin de cuentas, se presenta como una variable dependiente de opciones teóricas y metodológicas como las que aquí quedan abiertas.

El seminario mencionado supuso la séptima convocatoria de una serie iniciada en 2011 con las Jornadas sobre *La inclusión de los otros: símbolos y*

*espacios de la multiculturalidad*¹⁷; luego siguieron *Constitución y globalización* (2012)¹⁸, *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política* (2013)¹⁹, *Decidir por mayoría* (2015)²⁰, *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos* (2017)²¹ y *División de poderes en el Estado de partidos* (2020)²². Fue organizado por el Departamento de Derecho Político de la UNED con el apoyo del Programa de Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales y del Proyecto de Investigación mencionado en el primer párrafo de esta presentación. Aunque también entonces figuré como coordinador, siendo secretario Carlos Fernández Esquer, la planificación y organización de las Jornadas fue una tarea de equipo en la que colaboramos con María Salvador Martínez, Fernando Reviriego Picón, Jorge Alguacil González-Aurioles y Juan Luis de Diego Arias. A este grupo de trabajos y afectos pertenecen plenamente nuestras compañeras de la Universidad de Alcalá Mónica Arenas Ramiro y Yolanda Fernández Vivas, que esta vez asumieron, con su acostumbrada generosidad, la moderación de las dos sesiones. Todos ellos, junto con las instituciones mencionadas, merecen un reconocimiento expreso.

Ignacio Gutiérrez Gutiérrez

Catedrático de Derecho Constitucional,

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

-
- 17 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, M. A. PRESNO LINERA (eds.), *La inclusión de los otros: símbolos y espacios de la multiculturalidad*, Granada, Comares, 2012.
- 18 M. SALVADOR MARTÍNEZ (coord.), *Estudios de Deusto - Segunda época. Vol 60/2. Monográfico. Constitución y globalización: la constitucionalización de espacios supranacionales*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2012; M. STOLLEIS, A. PAULUS, I. GUTIÉRREZ, *El Derecho constitucional de la globalización*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013; F. REVIRIEGO PICÓN (coord.), *Constitución y Globalización - Transformaciones del Estado constitucional*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2013.
- 19 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (coord.), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, op. cit. en nº 10.
- 20 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (ed.), *Decidir por mayoría*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2016.
- 21 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (coord.), *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2017.
- 22 I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, M. SALVADOR MARTÍNEZ (eds.), *División de poderes en el Estado de partidos*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2021.

