

La acción de la Constitución sobre los partidos políticos*

La Constitución, aunque contiene elementos para la protección del ciudadano, es sobre todo un instructivo acerca del poder: ¿quién hace qué? Y sabemos bien que la respuesta a esa cuestión depende de la situación en la Quinta República. Hace 10 años, para su cuadragésimo aniversario, tratamos de demostrar la existencia de una Constitución política, definida por el sistema de partidos al lado de la Constitución jurídica, es decir, reconocer el papel de los actores al lado de las reglas jurídicas. En este artículo queremos mostrar que la Constitución influye también en estos actores, los partidos, en el marco de la interacción permanente entre instituciones y partidos que determinan un sistema político.

Resulta pertinente empezar con una falsa paradoja histórica: definir a la Cuarta República como el régimen de los partidos implicaría reconocer en su texto fundador la existencia de ellos, mientras que la Quinta República, creada en principio para ir más allá del juego de estos mismos partidos, consagró su presencia en el artículo 4 de la Constitución con la idea tal vez de enmarcar su actividad (ahí se resuelve la paradoja aparente), aunque la generalidad del texto no ha permitido concretizar este objetivo. Sin embargo, ya existía la idea de que la

* Publicado en el *Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, B. Mathieu ed., Dalloz, 2008, pp. 573-581.

Constitución podía influir explícitamente en el funcionamiento de los partidos. En paralelo, el juego político derivado de las nuevas instituciones, completada con la elección del presidente de la República por medio del sufragio universal directo, generó nuevas influencias reales, pero implícitas. Es decir, existe una acción explícita de la Constitución, así como una acción implícita que deben rastrearse aquí.

I. La acción explícita

Al inicio, esta acción es muy reducida, ya que consiste solo en reconocer la situación existente evidente desde la aparición de los partidos políticos en el juego institucional entre finales del siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, se ha reforzado el papel de los partidos estos últimos años, ya que la Constitución les confirió o les ha conferido nuevas misiones. Esto es, la Constitución protege los partidos y la Constitución les da misiones.

A. La Constitución protege

Para empezar, es necesario recordar que el artículo constitucional 4 en su versión original mencionaba que: “Los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”. Explicaremos más tarde en qué consiste su misión, ahora conviene señalar que si bien existe reconocimiento, este es muy tímido, ya que los partidos solo concurren, sin exclusividad, es decir, son solamente un elemento en varios otros a identificar que permiten al pueblo elegir por medio de su voto a sus representantes y sus dirigentes. Desde luego, el Constituyente, en 1958, no quería reconocer el papel preponderante de los partidos en esta elección. Otro signo de desconfianza es la distinción entre partidos y agrupaciones políticas, ya que el segundo término sirvió para denominar a los partidos que rehusaban la apelación *partido*, como es el caso de los movimientos gaullistas. Aunque el Consejo Constitucional en una de sus primeras decisiones añadió los grupos parlamentarios a esta lista, dudamos que ello fuera la intención de los constituyentes.

Dicho esto, los partidos se forman libremente, característica menor en una asociación —categoría a la cual pertenecen— y, de igual manera, actúan libremente. Pese al carácter aparentemente común de esta fórmula, tienen una cierta importancia, ya que el legislador entendió que le prohibía regular de cualquier manera su actividad, so pena de inaplicación por el Consejo Constitucional. Es cierto que este no descartó totalmente esta interpretación al escribir en su decisión del 10 y 11 de octubre de 1984 en *Libertad de prensa* que las disposiciones cuestionadas “no tienen por objeto o efecto el conferir a los partidos políticos, en materia de libertad de prensa, derechos superiores [...] a todos los ciudadanos” antes de añadir “si ello no obstaculiza su actividad específica”, pues si la fórmula no es muy clara, parece claro que los partidos deben respetar las leyes de la República y la protección del artículo 4 no les exime conformarse a ella.

En cuanto a la tercera oración del artículo 4, puede considerarse como un intento para darles un estatus al establecer unas obligaciones, aunque imprecisas: respetar la soberanía nacional no es prohibir llamar a la soberanía popular. Se trataba más de obligar al Partido Comunista a rehusar cualquier obediencia extranjera. En torno al principio de democracia, puede entenderse de tantas maneras, que solo puede afectar a un partido que defiende claramente la dictadura, no obstante, ningún juicio sancionador está previsto como en Alemania o España.

El texto no fue más detallado, porque se abandonó la idea avanzada del voto de una ley orgánica. Asimismo, se perdió la oportunidad de puntualizarlo en 1988 al momento de la primera ley acerca del financiamiento de las actividades políticas, ya que el artículo 7 de la ley del 11 de marzo de 1988 solo repite el artículo 4 que añade la lista de derechos, ya reconocidos por la jurisprudencia. Esto no tendría importancia si pudiéramos saber lo que es, en derecho francés, un partido político, toda vez que ello tiene una importancia práctica, desde el voto de la ley del 19 de enero de 1995 que especifica que un partido político es la única persona moral otorgada a financiar una campaña electoral. De ahí, la necesidad de que el juez electoral determine si una asociación es o no un partido político. La regla la determina el acuerdo del Consejo de Estado del 30 de octubre de 1996, elecciones municipales de Fos-sur-Mer: un partido político es la entidad sujeta a

las disposiciones contenidas en los artículos 8 a 11-4 de la ley del 11 de marzo de 1988, o sea, un partido es una asociación sujeta a la ley acerca del financiamiento de los partidos políticos. Aunque esta definición es tautológica, es suficiente para que el juez cumpla su función. Sin embargo, no es conveniente, ya que lleva a considerar como partidos a 260 asociaciones, lo que deplora la Comisión Nacional de las Cuentas de Campañas y Financiamientos Políticos en sus informes. En conclusión, el artículo 4, si bien protege, no debería prohibir reflexionar acerca de un estatus que la diversidad de las misiones exige.

B. La Constitución da misiones

La primera misión, definida en la primera oración del artículo 4, se complementó después.

“Los partidos y agrupaciones políticas concurren en la expresión del sufragio”, esta fórmula refleja bien que su papel en la mente del Constituyente se limitaba solo a las operaciones electorales y se acababa con ellas. Existe entonces una distinción entre el campo electoral, con menos valor, en el que actúan los partidos, de manera no exclusiva, y un campo institucional, más noble, prohibidos para ellos. Vemos eso en 1979, cuando el presidente Valéry Giscard d’Estaing se ofendió respecto del hecho que la solicitud de sesión extraordinaria fuera formulada por el RPR, como partido y no como grupo parlamentario, sin embargo, la aceptó.

Esta restricción es bastante contraria a las facultades más amplias que le atribuyeron otros países años antes. Por ejemplo, la Constitución italiana le asignó el papel de “contribuir a determinar la política nacional” (artículo 49) y la ley fundamental alemana de 1949, “cooperar a la formación de la voluntad política del pueblo”, entonces un papel más amplio, además el artículo 21 está complementado por la famosa Parteiengesetz del 24 de julio de 1967, el texto de derecho positivo más elaborado en la materia.

Esta nueva misión ya pasa del ámbito estrictamente electoral al de representación, por lo que no tiene un comienzo de ampliación.

Con el esfuerzo realizado para reforzar la democracia representativa que tiene que ver con el papel de los partidos, surgen paulatinamente nuevas misiones. En primer lugar, la reforma constitucional del 8 de

julio de 1999 añade un nuevo apartado al artículo 3: “la ley favorece un igual acceso, para las mujeres y los hombres, a los mandatos electorales y las funciones electivas”, al ir más allá de la jurisprudencia del Consejo Constitucional, que rechazaba las cuotas de género en las listas de candidatos.¹ Asimismo, se añade un apartado al artículo 4, que hace a los partidos responsables de concretizar este objetivo: “contribuyen en la implementación del principio enunciado en el último apartado del artículo 3, conforme a las disposiciones que determina la ley”. Se trata de esta manera de impedir cualquier censura del Consejo acerca del tema, ya que, aunque no había problema para las elecciones plurinominales con la alternancia hombre-mujer en las listas, la solución contemplada para la elección legislativa uninominal habría podido ser juzgada contraria a la libertad de los partidos. En efecto, la ley del 6 de junio de 2000 prevé la modulación (no la penalización) del financiamiento público de los partidos que no cumplen con la casi paridad en las candidaturas. Así, con esta nueva misión, pasamos para los partidos del ámbito estrictamente electoral al ámbito de la representación, pues es el inicio de una ampliación de sus funciones.

Aún más, con la nueva adición al artículo 4 que aparece en el proyecto de reforma constitucional:

la ley determina las condiciones en las cuales se garantizan los derechos de los partidos y de las agrupaciones políticas respectivamente, que declararon pertenecer a la mayoría que apoya al gobierno, así como de los demás que no lo hicieron.

De nuevo, se trata de superar una decisión del Consejo Constitucional, la del 22 de junio de 2006 del reglamento de la Asamblea Nacional, que censuraba esta distinción iniciada por Jean-Louis Debré. Con esta garantía de los derechos de la oposición, nos alejamos del ámbito electoral, ya que las garantías que quieren establecerse tienen vocación a ser permanentes.

Así es la acción explícita de la Constitución acerca de los partidos, tímida pero en evolución. Ahora veamos la otra parte más difusa, relativa a la acción implícita.

¹ Décis. núm. 82-146 DC, 18 de noviembre de 1982, *Quotas par sexe*.

II. La acción implícita

La Constitución, ya lo dijimos, determina las reglas del juego político: los actores, o sea, los partidos políticos y las personalidades que pretenden participar en él, deben conformarse con estas reglas y respetar la lógica generada por la elección presidencial, el elemento principal. Si bien es una evidencia afirmar la importancia de esta elección en la estructuración del sistema de partidos, se destaca mucho menos la instrumentalización de los partidos políticos en razón de esta elección y del papel predominante del presidente de la República.

A. La estructura de la Constitución

Cuando De Gaulle propuso añadir en 1962, en la Constitución, la elección del presidente por medio del sufragio universal directo, argumentó que esto permitiría liberar esta designación del juego de los partidos. Desde luego, ocurrió exactamente lo contrario, tanto en la designación de los candidatos como en la campaña electoral.

Respecto de la designación, se destaca el aumento del número requerido de apoyos de servidores públicos electos: desde la ley orgánica del 18 de junio de 1976 que requería 500 firmas de electos de 30 departamentos o colectividades asimiladas diferentes, lo que supone, para esta colecta, una red de voluntarios en todo el territorio, o sea, en casi todos los casos, un partido, ya que son raros los candidatos testimoniales que obtienen solo resultados muy modestos.

Además de eso, el apoyo de un gran partido es necesario para posicionarse en la elección presidencial, como lo muestra el ejemplo de los señores Barre y Balladur, arriba en las encuestas previas, pero que no calificaron para la segunda ronda, esto en 1988 o en 1995. Sin embargo, no fue suficiente, como lo refleja la derrota de Lionel Jospin en 2002,² pues la construcción de la oferta política es determinante, de ahí la voluntad de los candidatos para obtener el apoyo de varios partidos a fin de encarnar la unión.

² Calificación para la segunda ronda de la elección presidencial de J. Chirac y del líder de extrema derecha J. M. Le Pen.

Ello significa que el triunfo en la elección presidencial, en la primera y segunda vuelta y reservada a dos candidatos, descansa en la construcción de un sistema de alianzas que funcionará también para las elecciones legislativas (que siguen la elección presidencial) y las elecciones locales. Este sistema de alianzas, que define lo que llamamos la Constitución Política de la Quinta República, se caracteriza por el desarrollo paulatino a lo largo de las diferentes elecciones presidenciales de una bipolarización por medio de la constitución de un bloque de izquierda desde la candidatura de François Mitterrand en 1965, así como de un bloque de derecha, en 1974, con la unión de la derecha con el centro de oposición. A partir de ese momento, se constituye “la cuadrilla bipolar”, según la fórmula de Maurice Duverger, casi perfecta en 1981, derivada del sistema electoral mayoritario de dos vueltas: 4 grandes candidatos, 2 por bloques que se disputan la supremacía de su facción en la primera vuelta, durante la cual reciben 87% de la votación antes de asociarse para la segunda vuelta, pues el método de sufragio impacta directamente al sistema de partidos.

Esta mecánica electoral se quiebra un poco después por causa de otros factores, sin embargo, la elección presidencial sigue produciendo sus efectos. Así, si en 2002 la elección augura una atomización del sistema, la elección de 2007 da lugar a un voto útil de los electores en la primera vuelta a favor de los dos candidatos favoritos. Voto para los candidatos desde luego, pero también para sus partidos, como lo confirman las elecciones legislativas caracterizadas por una concentración del voto a favor de los institutos que apoyaron a los dos finalistas de la elección presidencial, o sea, 70% de la votación y 95% de los escaños para la UMP, el PS y sus respectivos aliados. Si se confirma esta evolución, como lo enseñan las elecciones locales de 2008, esto significaría que la elección presidencial, después de haber creado la bipolarización, está a punto de crear el bipartidismo. Entonces, salvo unas excepciones, las condiciones de la elección presidencial estructuran el campo político, pero van más allá.

B. La Constitución instrumentaliza

El tema de la presidencialización de los partidos políticos, bien conocido, debe entenderse de dos maneras, por lo que hace a su organización interna y por lo que hace a su papel en el sistema político.

En cuanto a este primer aspecto, se observa una transposición de las instituciones políticas en los partidos. Sin duda, un régimen parlamentario genera partidos con un funcionamiento parlamentario: un Congreso, que es la instancia suprema, y un comité director, que toma las decisiones en el intervalo entre dos sesiones. Estas instancias colectivas son responsables de las grandes decisiones, como designar al líder, quien será candidato a las funciones de primer ministro. Así funciona en Alemania y Gran Bretaña, aunque desde hace 10 años son los afiliados quienes escogen entre dos postulantes seleccionados por el grupo parlamentario. En un sistema presidencial —o presidencialista como en Francia— la instancia que designa al líder es más amplia: los electores por medio de primarias como en Estados Unidos de América, o como lo hizo la derecha en los años de 1990 y la izquierda hoy, o sobre todo por medio de los miembros del instituto respectivo. No es, sin duda, por casualidad si se designa al dirigente o al candidato para la elección presidencial casi siempre a la misma persona en los grandes partidos políticos franceses por medio de un sufragio directo de sus miembros. De esta elección, el ganador obtiene una fuerte legitimidad para encabezar el partido, así como las instancias estatutarias concebidas para ser representativas, es decir, un sistema semipresidencial en el partido, y se ven las dificultades cuando se vuelve débil, como lo es el PS el día de hoy.

Sin embargo, lo más importante es que la autoridad del líder del partido sigue, aun cuando gana la elección presidencial, elemento indispensable para el ejercicio de la autoridad presidencial concebida en la Quinta República. En efecto, ser el patrón del partido, actor indispensable para el triunfo electoral, le permite ejercer totalmente la función presente en el artículo 8, apartado 1, de la Constitución, que consiste en nombrar libremente al primer ministro, así como la función que añadió la práctica, el despedirle, imponiendo así la voluntad de la mayoría parlamentaria que debe aceptarla a menos de generar una crisis mayúscula.

Por lo tanto, no es de asombrarse que el presidente elija personalmente al principal responsable de su partido, aunque haya después un proceso de ratificación. Así lo hicieron todos los presidentes, y cuando no lograban imponer a su candidato, como Mitterrand en 1988 o Chirac en 1997 y en 2004, se considera como un signo de debilidad

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

de la autoridad presidencial. Cuando Nicolas Sarkozy triunfa en la elección presidencial, no solo nombra la dirección de su partido UMP, sino que también acude a las reuniones del buró político y reúne en el palacio presidencial a sus instancias dirigentes, rompiendo de esta manera con la ficción de un presidente arriba del sistema de los partidos, ¡no importa el artículo 5 de la Constitución!, el partido constituye un instrumento esencial de su poder que le permite apropiarse de las facultades constitucionales del primer ministro y del gabinete.

En conclusión, la originalidad de la Quinta República y su carácter semipresidencial no tiene nada que ver con la elección del presidente por el sufragio universal, común en varios países europeos con los mismos efectos, sino con la relación entre el presidente y su partido, componente esencial de la mayoría parlamentaria: lo dirige y hace que apoye su acción, sin deliberación. Cuando no tiene la mayoría en el Parlamento, la cohabitación hace funcionar la Quinta República casi como los otros regímenes parlamentarios. Sería exactamente lo mismo si desapareciera este otro recurso político, que es la dirección del partido mayoritario, pura hipótesis hasta hoy. Esto, debido a que la acción de la Constitución en los partidos responde a la acción de los partidos en la práctica de la Constitución.