

# LA IDEA DE PARTIDO POLÍTICO EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XX

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA

1. INTRODUCCIÓN.—2. A MODO DE PREÁMBULO: EL PLURIPARTIDISMO EMERGENTE DESDE MEDIADOS DEL XIX.—3. EL BIPARTIDISMO DE LA RESTAURACIÓN Y SUS CRÍTICOS.—4. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y EL PARTIDO ÚNICO.—5. EL RESURGIR DE UNA IDEA PLURAL DE PARTIDOS. LA II REPÚBLICA.—6. DE NUEVO EL PARTIDO ÚNICO. LA DICTADURA DE FRANCO.—7. LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque existen numerosos trabajos dedicados al origen de los partidos políticos en España, escasean los que tienen por objeto el concepto mismo de partido (1). Acostumbrados hoy al protagonismo indiscutible de estas asociaciones en los sistemas democráticos, quizás perdemos de vista que no siempre se consideraron necesarios para el régimen representativo, o que, aun cuando se viera su utilidad, se percibían como asociaciones destinadas a cumplir fines diversos a los que hoy les asigna nuestra Constitución en el artículo 6.

La actual idea de partido —no exenta tampoco de polémica— es el resultado de un lento devenir que arranca del siglo XVIII, con su negación sistemática, y culmina en el siglo XX, con su reconocimiento constitucional (2). Pero

---

(1) En otros países existen interesantes trabajos en este sentido: *Vid.* COMPAGNA (1986); SARTORI (1980); GUNN (1972); COTTA (1960); CATTANEO (1964). Entre los estudiosos españoles, destaca el análisis de la idea británica de los partidos de partido VARELA SUANZES (2002). Referido a España, he tenido ocasión de ocuparme de la idea de partido en los siglos XVIII y XIX en diversos artículos: FERNÁNDEZ SARASOLA (1998-1999: 79-100), (2000), (2001: 217-235).

(2) En este sentido, sigue siendo válida la certera sistematización de las fases de los partidos realizada por TRIEPEL (1928).

aún en el siglo pasado la idea de partido hubo de atravesar diversas vicisitudes: por una parte, su valoración como instrumento básicamente social (por ejemplo, la idea de partido educador de Ortega) o esencialmente estatal (el partido único de las dos dictaduras del siglo XX en España) o, en fin, de carácter intermedio, como hoy lo concebimos (medio de participación de la sociedad en el Estado). Desde otra perspectiva, fue la misma idea de estas asociaciones la que determinó el sistema de partidos vigente en cada momento: el reconocimiento de su valor democrático forzó el sistema pluralista (a partir de la revolución de 1868); el intento de generar orden y estabilidad los redujo al bipartidismo (durante la Restauración) y, en fin, la negación del parlamentarismo y la visión negativa de las contiendas partidistas los condenó al exilio y los singularizó en un único partido estatal (dictaduras de Primo de Rivera y Franco).

Este artículo se centra en la idea de partido que emana de la doctrina y las normas, y no en su origen fáctico. Obviamente, para ello es preciso analizar tanto el concepto de partido político como el más amplio de asociación, al que se vincula. El período escogido es desde luego muy extenso, ya que abarca todo el siglo XX español, haciendo previamente una incursión en el último tercio del siglo XIX, en especial en la Restauración, a caballo entre ambos siglos. Tanto el objeto de estudio como la extensión temporal a la que se refiere me obligan a realizar una mera tarea de síntesis; ello explica también que las citas mencionen casi solamente las fuentes directas y se reduzcan al máximo las referencias a la extensísima bibliografía crítica. En esta modesta síntesis espero poder aclarar qué se ha entendido por partido político en un siglo tan convulso como el que acabamos de dejar atrás.

## 2. A MODO DE PREÁMBULO: EL PLURIPARTIDISMO EMERGENTE DESDE MEDIADOS DEL XIX

Hasta el último tercio del siglo XIX el derecho de asociación fue objeto de un manifiesto recelo, derivado del esquema ideológico del liberalismo imperante. El pensamiento liberal rechazaba la creación de asociaciones voluntarias, puesto que violentaban sus principios más esenciales. Por una parte, contradecían el individualismo latente en la dogmática liberal; por otra, recordaban a elementos propios del organicismo del medioevo considerados contrarios a las libertades: así, los gremios (negadores de la libertad económica y de mercado) y los estamentos (antagónicos del principio de igualdad). Finalmente, para el liberalismo las asociaciones expresaban una voluntad parcial, egoísta e interesada que podía contradecir y entrar en conflicto con la voluntad nacional. En este sentido, ya en 1820, Gareli había afirmado que

permitir la existencia de Sociedades Patrióticas era tanto como consentir la existencia de Estados dentro del Estado (3).

En realidad, el liberalismo admitía sólo dos tipos de asociaciones: en primer lugar, la Asociación, con mayúsculas, que era la sociedad civil, nacida del pacto social. Se trataba de una asociación voluntaria —puesto que el pacto social surgía de un abandono consciente del estado de naturaleza— pero derivada de una necesidad de conservación —la búsqueda de la seguridad a través de la creación de la sociedad y del Estado—. La segunda asociación que admitía el liberalismo era aquella que se dirigía a cometidos filantrópicos, científicos e intelectuales. De ahí el mantenimiento de las Sociedades Económicas de Amigos del País. Bajo el prisma liberal estas asociaciones contribuían al progreso nacional mediante la libre discusión e intercambio de ideas, lo cual las convertía —excepcionalmente— en beneficiosas.

De resultas, no es extraño que los partidos políticos se viesen marginados, al considerarse asociaciones nocivas cuya presencia misma desvirtuaba la búsqueda de la razón que perseguía el Parlamento. Como se podía desprender de la etimología, pertenecer a un partido significaba «tomar parte» por una opción, por encima de cualquier consideración racional. Paulatinamente, esta mentalidad fue cambiado, de modo que en 1855 Andrés Borrego escribía el primer libro dedicado monográficamente a resaltar la importancia de los partidos políticos tanto para canalizar la opinión pública como para dirigir la política nacional a través de su acceso al Parlamento y al Gobierno (4).

Este reconocimiento del valor de los partidos discurrió paralelo a la progresiva admisión de las asociaciones a mediados del siglo XIX. Su impulso se debe ante todo al incipiente movimiento socialista y está ligado, por tanto, a las reivindicaciones de mejoras socio-económicas de los trabajadores. Ya en 1847 uno de los precursores del socialismo utópico, Francisco José Moya, veía en la asociación el único medio de evitar la opresión social (5), y en 1855 —justamente el año en que se publicaba el libro de Borrego— se trató de introducir una tenue regulación de las asociaciones a través del *Proyecto de Ley sobre ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera*. En 1866, Posada Herrera presentaba un *Proyecto de ley de sociedades públicas* en el que, a la par que subrayaba la relevancia de las asociaciones, calificaba al derecho de asociación de libertad natural (6).

---

(3) GARELI: *Diario de Sesiones (Legislatura de 1820)*, vol. I, núm. 62, 4 de septiembre de 1820, pág. 810.

(4) BORREGO (1855).

(5) El texto en la recopilación de escritos de ELORZA (1970: 149).

(6) El texto en la recopilación de CARACUEL (1975: 337).

Así las cosas, a partir de la Revolución de 1868 empezaron a proliferar los partidos políticos, nacidos como consecuencia de un mayor pluralismo ideológico: surgían, de esta manera, los partidos federalistas —al cuestionarse la organización territorial del Estado—, el partido socialista —como consecuencia de la nueva mentalidad social y antiliberal— y los partidos republicanos —al ponerse en tela de juicio la provisión monárquica del Estado español—. Del mismo modo, los intentos de formar una conciencia nacional en determinados territorios (País Vasco, Cataluña y Galicia, especialmente) formó el germen de los partidos nacionalistas, orientados a fomentar una identidad territorial propia. Los primeros pasos en esta idea de partido fueron titubeantes, puesto que, a fuerza de negar los partidos a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, no se tenía claro qué elementos servían para diferenciarlos. Dicho en otros términos, no se sabía con certeza qué elementos programáticos definían el ideario de un partido y permitían identificarlo como tal (7). Después de todo, muchos de los partidos no eran sino desmembramiento de un tronco común. Así, la negación de la Monarquía permitía hablar de un partido, el Republicano, pero, a medida que en él comenzaron a surgir las discrepancias irreducibles en torno a la organización territorial, esta diferencia sirvió de acicate para el nacimiento de un partido autónomo cual era el federalista. En todo caso, comienza a considerarse que los partidos se forman a partir de una agrupación en torno a elementos ideológicos estables, lo que suponía negar lo que el diputado Figueras denominó como «partidos de circunstancias» (8) (capaces de claudicar de sus principios programáticos), o incluso se llegó a afirmar que elementos no ideológicos (como la preferencia sobre quién debía ser titular de la Corona) no podían conformar un partido (9).

Partidos y derecho de asociación caminaron paralelos, y no es de extrañar que algunos de los nuevos partidos acogieran en sus programas este derecho que tanto había tardado en emerger, como sucedió en el caso de socialistas, demócratas y federalistas. Para los socialistas, el derecho de asociación tenía por objeto sustancial la defensa de los intereses de los traba-

---

(7) Así, por ejemplo, CASTELAR había afirmado que la admisión o rechazo del jurado era lo que diferenciaba al partido progresista del conservador (*Diario de Sesiones*, núm. 43, 7 de abril de 1869, pág. 898); MORET Y PRENDEGAST veía en el binomio Monarquía-República el elemento diferenciador de los partidos (*Diario de Sesiones*, núm. 44, 8 de abril de 1869, pág. 918), lo mismo que sostenía GARRIDO (*Diario de Sesiones*, núm. 72, 12 de mayo de 1869, págs. 1871-1873). El diputado MATA, por su parte, realizó una hábil descripción de los distintos criterios programáticos que caracterizaban a cada partido (*Diario de Sesiones*, núm. 43, 7 de abril de 1868, pág. 879).

(8) FIGUERAS: *Diario de sesiones*, núm. 42, 6 de abril de 1869, pág. 870.

(9) GIL SANZ: *Diario de sesiones*, núm. 42, 6 de abril de 1869, pág. 869.

jadores (10). De ahí que su concepción del asociacionismo —que perdurará durante todo el siglo xx— tenga como presupuesto la lucha de clases y, por tanto, convierta esta libertad en un «derecho-garantía», dirigido a proteger las condiciones de vida de los obreros.

El pensamiento democrático, sin embargo, mantuvo al menos los presupuestos individualistas propios de una concepción liberal. La ideología democrática adjetivó a las asociaciones como resultado de un derecho de doble naturaleza: derecho natural (y por tanto previo al Estado) (11) y de derecho político (y, por consiguiente, sustancial para participar en los asuntos públicos). En cuanto derecho natural antecedía al Estado mismo, y resultaba prácticamente ilimitado, de modo que las restricciones a las que se sometía debían ceñirse a los ilícitos penales, sujetos a la idea de «intervención mínima» del Derecho Penal (12). En cuanto derecho político, se concebía como una libertad participativa (13), reconocida constitucionalmente junto al sufragio o el derecho de petición. Estas dos notas permitían al pensamiento democrático considerar que las asociaciones eran susceptibles de tener cualquier objeto, superando, pues, la mera defensa de intereses obreros postulada por el socialismo.

El pensamiento federal también dio una relevancia de primer orden a las asociaciones, al insistir en el concepto de «asociaciones necesarias» para referirse a aquellos entes territoriales que, surgidos de forma natural y ajena a la voluntad humana, contaban con un ámbito de autonomía competencial (municipios, provincias y nación, respectivamente) (14). Todos estos entes territoriales eran consustanciales a la sociedad y, por tanto, nacían de forma espontánea. Siguiendo a Proudhon, los federalistas, con Pi i Margall a la cabeza, consideraron que el Estado federal debía ser el resultado de pactos entre estos entes, hasta el punto de que el verdadero pacto social no tenía por protagonistas a individuos —como había sostenido Rousseau— sino que se trataba de un pacto territorial (15). De este modo se incorporaría a la idea de asociación el problema de la organización territorial del Estado. Ahora bien, esta idea de

---

(10) Vid. *Programa del Partido Socialista Obrero Español* (Madrid, abril de 1880), en ARTOLA (1991: 262); *Manifiesto de los delegados del Primer Congreso del Partido Socialista Obrero Español* (Barcelona, 25 de agosto de 1888), en ARTOLA (1991: 266); *Programa del Partido Socialista Obrero* (Madrid, noviembre de 1918), en ARTOLA (1991: 277).

(11) La Constitución sólo recogía —que no creaba— este derecho (arts. 17 y 19 de la Constitución del 69 y Título Preliminar, núm. 4 del proyecto constitucional de 1873).

(12) CASTELAR: *Diario de Sesiones*, núm. 122, 19 de octubre de 1871, págs. 2059 y sigs.

(13) Véase la Ley de 20 de noviembre de 1868, reguladora del derecho de asociación.

(14) Vid. PI I MARGALL (1877: 115-127).

(15) Vid. PROUDHON (1977: 127).

«asociación necesaria», interpretada bajo una ideología opuesta, como era la falangista serviría unos años más tarde precisamente para negar los partidos políticos.

En definitiva, puede afirmarse que sólo el movimiento democrático permitía conciliar sin conflicto el derecho de asociación y los partidos políticos. El socialismo, por su parte, vinculaba las asociaciones a la tutela socio-económica y, por tanto, se orientaba hacia el sindicalismo, en tanto que el federalismo ponía el acento en el aspecto territorial de las denominadas «asociaciones naturales», que nada tenían que ver con el fenómeno partidista.

### 3. EL BIPARTIDISMO DE LA RESTAURACIÓN Y SUS CRÍTICOS

A finales del siglo XIX puede considerarse, por tanto, que los partidos se concebían como asociaciones que agrupaban a ciudadanos con unas afinidades políticas traducidas en un programa destinado a materializarse mediante el acceso al poder público. Los partidos eran, ante todo, de notables, dirigidos por elites intelectuales y distanciados de las masas, a pesar de que Andrés Borrego había insistido en la importancia de que estas asociaciones contaran con una base social sólida.

La proliferación de partidos políticos, muchos nacidos del desmembramiento de otros previos, generó un movimiento reactivo durante la Restauración. El que se dio en llamar Pacto del Pardo, de 1885 (y cuya existencia misma resulta dudosa) supuso el réquiem para el todavía incipiente pluralismo político y su sustitución por un sistema bipartidista artificial ya apuntado unos años antes por el Marqués de Miraflores (16). En efecto, Cánovas y Sagasta —y posteriormente Maura y Canalejas— tratarían de reconducir la pluralidad de partidos a un bipartidismo de imitación británica, en el que sólo se admitirían los partidos dinásticos, que se sucederían en el poder a través de un ordenado turno. Bajo este sistema, los partidos se concebían como instrumentos al servicio del régimen político o, según la construcción canovista, de la «Constitución interna» (17). Los partidos no eran, pues, asociaciones espontáneas, surgidas de la sociedad para participar en el Estado y llevar a él programas políticos. Antes bien, se trataba de asociaciones construidas con el objeto de sostener al régimen a partir de la admisión de una férrea legalidad común

---

(16) Cfr. MIRAFLORES (1964: 209, 216, 235 y 283).

(17) CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discurso de 8 de abril de 1876*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 244-245).

sobre la que no cabía transacción (18). Sin embargo, los dos próceres que diseñaron el sistema tenían un talante distinto. En tanto Sagasta, aunque partidario de reducir el pluralismo (19), trató de realizar una política más conciliadora, y buscó reunir los distintos partidos radicales bajo la enseña de un único partido progresista (20), Cánovas se mostró por lo general menos transigente, y abanderó una política de ilegalización de toda tendencia política contraria a lo que él consideraba el presupuesto sustancial de la Constitución interna española: la Monarquía (21).

El engarce de los partidos bajo este sistema de turno pacífico resultaba una caricatura del sistema bipartidista británico que le servía de modelo. No sólo se basaba en condensar las tendencias políticas en dos grandes partidos, sino también en una alternancia artificial en el poder, procurada a través del espurio empleo de dos instrumentos: la disolución parlamentaria en manos del Rey, que ejercía cuando el partido gobernante se hallaba en crisis interna y se hacía necesario llamar al otro partido para formar gobierno, y el falseamiento de las

---

(18) Cfr. CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discurso de 15 de marzo de 1876*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 220).

(19) *Diario de Sesiones* núm. 113, 6 de octubre de 1871, págs. 2892-2893; *Diario de Sesiones* núm. 23, 15 de marzo de 1876, pág. 429. *Diario de Sesiones* núm. 9, 27 de febrero de 1878, pág. 155; *Diario de Sesiones* núm. 9, 27 de febrero de 1878, pág. 155; *Diario de Sesiones* núm. 189, 14 de junio de 1880, págs. 4782-4783; *Diario de Sesiones* núm. 12, 19 de enero de 1881, pág. 222; *Diario de Sesiones* núm. 153, 11 de julio de 1883, pág. 3908; *Diario de Sesiones* núm. 2, 17 de octubre de 1883, pág. 15; *Diario de Sesiones* núm. 76, 22 de enero de 1890, pág. 2135; *Diario de Sesiones* núm. 113, 18 de enero de 1892, pág. 3288; *Diario de Sesiones* núm. 11, 13 de diciembre de 1888, pág. 1013; *Diario de Sesiones* núm. 113, 18 de enero de 1892, pág. 3289; *Diario de Sesiones* núm. 5, 16 de noviembre de 1894, pág. 88.

(20) *Diario de Sesiones* núm. 23, 15 de marzo de 1876, pág. 426. De hecho, criticó en ocasiones a Cánovas por obstaculizar la conciliación dentro del Partido Liberal. Vid. *Diario de Sesiones* núm. 154, 12 de julio de 1883, págs. 3944-3945; *Diario de Sesiones* núm. 42, 9 de julio de 1884, pág. 1075. Conciliación que debía también traducirse en la formación del Gobierno, que debía recoger las distintas fracciones políticas. Cfr. *Diario de Sesiones* núm. 110, 25 de julio de 1871, págs. 2858-2859; *Diario de Sesiones* núm. 31, 5 de junio de 1872, págs. 654-655. Sobre los obstáculos que puso Cánovas a la conciliación entre demócratas y liberales vid. también FRANCISCO SILVELA: «*Los partidos políticos*» («*Nuestro Tiempo*», mayo de 1902), en SILVELA (1922: 169).

(21) Vid. CÁNOVAS DEL CASTILLO: *Discurso de 8 de abril de 1869*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 82 y 85); *Discurso de 14 de julio de 1869*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 90-91); *Discurso de 11 de marzo de 1876*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 215); *Discurso de 15 de marzo de 1876*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 222) *Discurso de 8 de abril de 1876*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 240-241 y 248-249); *Discurso de 3 de mayo de 1876*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 266) y *Discurso de 12 de noviembre de 1878*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 323). El político malagueño consideraba ilegal todo partido que buscara cambiar la forma de gobierno. Vid. *Discurso de 8 de abril de 1876*, en CÁNOVAS DEL CASTILLO (1987: 252-253 y 262).

elecciones, dirigidas a través del Ministerio de Gobernación. Mediante este turno se oficializaba la diferencia entre «partido ministerial» y «partido de la oposición». Ambos admitían una legalidad común, y ambos debían cumplir su encargo constitucional con fidelidad, para que el sistema político gozase de estabilidad. Agotado el mandato de uno de los partidos, el otro era llamado a sucederle. Se producía así un nuevo impulso político, un cambio de sesgo que, sin embargo, no podía afectar a los principales logros políticos del partido antecesor, que debían respetarse a fin de evitar movimientos pendulares (22).

Este empleo desnaturalizado de los elementos propios del sistema parlamentario desencadenó un fuerte rechazo a finales del siglo XIX y comienzos del XX por un sector regeneracionista, entre los que se hallaban desde Joaquín Costa (*Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España*, 1902) hasta alguno de los representantes más cualificados del krausismo español, como Gumersindo de Azcárate (*El régimen parlamentario en la práctica*, 1885) y Adolfo Posada (*Estudios sobre el Régimen Parlamentario en España*, 1891). Para todos ellos existía una clara discordancia entre la indiscutible necesidad teórica de los partidos políticos (23), y la viciada aplicación práctica de esta premisa bajo el corrupto régimen de la Restauración. Estos publicistas consideraban que los partidos debían surgir de la sociedad — como expresión del derecho de asociación—, con el objeto de canalizar las demandas sociales hacia el Estado. Los partidos debían, entonces, pugnar en un proceso electoral limpio, del que resultaría vencedora una formación que trataría de realizar su política a través de los órganos estatales (24). La realidad de la Restauración, sin embargo, iba por unos derroteros muy distintos, que convertía a los partidos en la punta del iceberg de la crisis global que afectaba al parlamentarismo español. Unos partidos corruptos, apuntalados por el caciquismo, carentes de base social y no agrupados en torno a una ideología, sino a un líder todopoderoso (25). Unos partidos, en fin, que con su poder

---

(22) Vid. por todos, ARTOLA (1985: 14-15); MARTORELL LINARES (1998: 215 y sigs.).

(23) Cfr. AZCÁRATE (1978: 33 y 172).

(24) POSADA (1996: 74-75).

(25) Cfr. GUMERSINDO DE AZCÁRATE: *España después de la guerra* (1901), en AZCÁRATE (1969: 427); ID.: «*El presente y el porvenir de España*» (Madrid, 11 de octubre de 1902), en AZCÁRATE (1969: 459); ID.: *Carta al Comité Progresista-democrático de León* (entre el 17 y el 20 de febrero de 1872), en AZCÁRATE (1969: 332); ID.: *Carta al Comité Progresista-democrático de León* (21 de febrero de 1872), en AZCÁRATE (1969: 333); ID.: *La opinión pública y los partidos* (s.f.), en AZCÁRATE (1969: 475); ID.: *Los partidos políticos en España* (hacia 1896), en AZCÁRATE (1969: 489-490); ID.: *Documentos relativos a los sucesos del mes de julio de 1909*, en AZCÁRATE (1969: 550); AZCÁRATE (1978: 49)

contaminaban todo el sistema, como había descrito en Italia Minghetti, un autor muy influyente entre los críticos de la Restauración (26).

De ahí deriva la imagen tan negativa que los críticos de la Restauración tenían de los partidos. El Conde de Romanones, muy influido por Bluntschli (27) y Rohmer (28), llegó a concebirlos como un organismo vivo y, utilizando una «concepción biológica de los partidos», distinguió en ellos fases vitales de crecimiento, madurez y vejez. Ello explicaba el nacimiento agitado y activo de los partidos, su posterior relajación y su decrepitud final. Del mismo modo, también apreció patologías en los partidos muy semejantes a las enfermedades de cualquier organismo vivo y entre las que ocupaba un lugar destacado el interés económico del político «profesional» y, cómo no, el caciquismo (29).

#### 4. LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA Y EL PARTIDO ÚNICO

La crisis final de la Restauración, y la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera también afectó a la idea de partido político. La Dictadura adoptó respecto de los partidos una doble postura: en primer lugar, hizo suyas las críticas hacia el sistema artificial creado por la Restauración; en segundo término, adoptó una postura defensiva hacia el paulatino crecimiento de nuevas fuerzas políticas, y muy en especial las nacionalistas y socialistas. Ello condujo a que la Dictadura se enrocara en la idea de partido único —acercándose al patrón del fascismo italiano— que tomó forma a través de la denominada Unión Patriótica. El partido pasaba a considerarse, pues, como un instrumento de defensa del Estado que pretendía movilizar a un amplio número de afiliados y adeptos para presionar contra las amenazas nacionalistas, sindicales y socialistas.

El partido, por tanto, aparecía como un instrumento del régimen político dictatorial; como una suerte de «antipartido» o movimiento cívico, como decía el propio dictador (30), dirigido a eliminar tanto el pluralismo político (siste-

(26) MINGHETTI (1881). La difusión de Minghetti fue bastante importante a finales del siglo XIX; el Conde de Romanones confesaba que en su etapa más antiparlamentaria había seguido a este autor. Vid. ROMANONES: *Notas de una vida (1928)*, en ROMANONES (1950: 30-31). Azcárate también había comentado al autor italiano en AZCÁRATE (1892: 57-91).

(27) BLUNTSCHLI (1879).

(28) ROHMER (1844).

(29) Vid. ROMANONES: *Biología de los partidos políticos* (1892), en ROMANONES (1950: 217 y sigs.).

(30) Vid. entre los numerosos ejemplos: Exposición de 21 de agosto de 1924, en PEMÁN (1929a: 51-52); «Nota aclaratoria sobre la Unión Patriótica» (20 de febrero de 1925), en PEMÁN

ma de partido único) como la presencia de fuerzas políticas de izquierdas. La Unión Patriótica, nacía, por tanto, con un talante más de negación que de afirmación de una ideología específica. Sin embargo, José María Pemán, uno de los principales teorizadores del régimen, matizó las palabras de dictador, distinguiendo dos fases en esta organización.

En un primer momento, era cierto que la Unión Patriótica no podía definirse propiamente como partido, si por tal se entendía una asociación que aspirase a conquistar el poder para realizar su programa político. No podía serlo porque la primera fase comprendía la eliminación del sistema anterior (fase «quirúrgica», en términos de Joaquín Costa) (31) y el asentamiento de unas nuevas bases (fase constructiva) (32); cometidos, ambos, que iba a asumir el Directorio Militar, y para los que la Unión Patriótica actuaría sobre todo un sostén. En esa situación, la Unión Patriótica sería verdaderamente un *hecho*, un movimiento social de apoyo a la Dictadura (33). Este apoyo se realizaba por una doble vía: por una parte, la existencia misma de la Unión, sus manifiestos y actos públicos, servían para «democratizar» (*sic*) el régimen al expresar la presencia de un apoyo popular (34). Por otra, asumía una tarea pedagógica y social, reactivando lo que Posada y Azcárate habían denominado como «masa neutra», es decir la ciudadanía que se abstenía de participar en el proceso político. La Unión Patriótica reeducaría a esta gran masa de población, redimiéndolos para la vida política y haciéndolos aptos para la futura reactivación de un parlamentarismo totalmente remozado. Igualmente, con esta actividad la Unión Patriótica iría formando una nueva clase política, los dirigentes del futuro, dándolos a conocer y preparándoles una posición privilegiada para el momento en el que se reanudase la vida electoral.

La segunda fase de la Unión supondría su progresiva conversión en un partido político, con una ideología propia (35). Coincidiendo con esta muta-

---

(1929a: 55-57); artículo publicado en *La Nación* (6 de agosto de 1927), en PEMÁN (1929a: 62-63); «Carta a D. José Gavilán» (23 de junio de 1928), en PEMÁN (1929a: 72); «El lema de un ideario», en PEMÁN (1929a: 278-279); «Carta a los gobernadores civiles y jefes provinciales» (13 de septiembre de 1923), en PEMÁN (1929a: 288); «Artículo para la *United Press*» (febrero de 1929), en PEMÁN (1929a: 350).

(31) Manifiesto de 5 de septiembre de 1926, en PEMÁN (1929a: 32).

(32) PEMÁN (1929a): *La Nación* (13 de junio de 1928), en PEMÁN (1929a: 69-70).

(33) Cfr. PEMÁN (1929b: 11): «Exposición de Primo de Rivera» (21 de agosto de 1924), en PEMÁN (1929a: 52-53).

(34) Cfr. PEMÁN (1929b: 15-27, 37, 39).

(35) Cfr. PEMÁN (1929b: 103): «Carta de Primo de Rivera a D. José Gavilán» (23 de junio de 1923), en PEMÁN (1929a: 72-73); *La Nación* (21 de febrero de 1929), en PEMÁN (1929a: 298); «Nota oficiosa sobre las líneas programáticas del nuevo gobierno» (diciembre de 1925), en CASSASAS YMBERT (1983: 199).

ción, perdía parcialmente su oficialidad: es cierto que Primo de Rivera seguía siendo el Jefe Nacional, pero el propio Dictador reconoció desde finales de 1925 que la organización había alcanzado una mayoría de edad que le permitía desprenderse de la tutela del Estado (36), por lo que dio órdenes a los Gobernadores Civiles para que dejaran progresivamente una mayor libertad de actuación a las autoridades dirigentes del partido (37).

Aunque la Unión Patriótica se transformase en un verdadero partido, poco o nada tendría que ver con los partidos conocidos hasta ese momento. Estaría movido por intereses altruistas, dotado de un programa honesto y amplio, y alejado de las contiendas políticas y de la corrupción que habían caracterizado las pugnas electorales anteriores. En este sentido debían interpretarse las palabras de Primo de Rivera cuando aún designaba a la Unión Patriótica como una organización «apolítica» (38), por alejarse de las fratricidas contiendas políticas, del caciquismo propio de la Restauración, y de la férrea disciplina de partido que se había impuesto en el parlamentarismo.

Como puede comprobarse, la teoría en torno a la Unión Patriótica fue posterior al establecimiento del régimen dictatorial. A diferencia de lo sucedido con el fascismo italiano o el nacionalsocialismo alemán, la Unión Patriótica nació de la Dictadura, en vez de llevar al Dictador hasta el poder.

En la fase final de esta teoría, Primo de Rivera pretendía implantar un nuevo turno de partidos, que debía empezar a funcionar cuando el régimen político hubiese sido totalmente higienizado, y la Unión Patriótica estuviese ya formada como un partido. Se produciría entonces una constitucionalización del régimen, en torno al Proyecto de Constitución de 1929, cuyo artículo 29.3 recogía el derecho de asociación como una de las libertades del individuo «en su vida de relación», esto es, en su dimensión social, permitiendo que se formasen asociaciones con cualquier fin, pero, muy particularmente, las asociaciones profesionales «para la defensa y el mejoramiento de sus intereses». Restablecido el derecho de asociación, y formado un verdadero partido político nuevo —la Unión Patriótica— llegaría el momento, incluso, de restablecer un sistema de turno de partidos, aunque sin los vicios de la Restaura-

---

(36) *Discurso de Primo de Rivera en el Palacio de Hielo* (16 de octubre de 1925), en PEMÁN (1929a: 188).

(37) *Vid.* GÓMEZ NAVARRO (1991: 221). Sobre las tensas relaciones que se habían suscitado desde sus comienzos entre los dirigentes de la Unión Patriótica y los Gobernadores Civiles *vid.* la «Circular de Primo de Rivera a los Gobernadores Civiles y Jefes Provinciales de la Unión Patriótica», en PEMÁN (1929a: 284-288).

(38) *Cfr.* PEMÁN (1929b: 66-70). Sobre la calificación de «apolítica» de la Unión Patriótica que hacía Primo de Rivera, *vid.* *La Nación* (13 de junio de 1928), en PEMÁN (1929a: 69).

ción. Los intentos de acercamiento a la fuerza política emergente que era el Socialismo (39), para que se desprendiese de sus aspectos más radicales y pudiera actuar como contrapartida de la Unión Patriótica, resultaron, sin embargo, infructuosos, si bien es cierto que, en todo caso, estarían condenados al fracaso, ya que difícilmente podría sustentarse un bipartidismo turnista con dos grupos políticos de ideologías tan dispares.

##### 5. EL RESURGIR DE UNA IDEA PLURAL DE PARTIDOS. LA II REPÚBLICA

La Segunda República supuso una reacción contra la idea de partido único que había sostenido la dictadura de Primo de Rivera, y rescató el valor de los partidos políticos en un sistema pluralista. Frente al rechazo al parlamentarismo del que había hecho gala el dictador, la II República volvía a recuperar su fe en este régimen, aunque adoptando la nueva forma de «parlamentarismo racionalizado», extendido en la Europa de entreguerras y descrito con detalle por Mirkine-Guetzevich (40).

La instauración de un verdadero régimen democrático reactivó los partidos y, más en general, las asociaciones. En realidad, éstas habían proliferado hasta tal punto, que Fernando de los Ríos señalaba el asociacionismo como el elemento más característico de finales del siglo XIX y principios del XX (41), aun cuando Unamuno afirmase que el espíritu del español era individualista y poco proclive a agruparse (42). Es cierto que ya el proyecto constitucional de 1929 había otorgado a las asociaciones un papel privilegiado, pero lo hacía ante todo dentro de una concepción corporativa y de una participación orgánica en el Estado. La Constitución de 1931, por el contrario, seguiría la concepción democrática individualista de las asociaciones. No faltaron, sin embargo, algunas teorizaciones que se mantenían en una concepción más organicista. Tal fue el caso de la idea de «Estado corporativo» sustentada por Ruiz del Castillo (43), influido por el institucionalismo francés (Maurice

---

(39) Cfr. GARCÍA CANALES (1980: 411-414). Puede colegirse esta idea del artículo «El cuadro político de España», elaborado por Primo de Rivera para la *United Press* (febrero de 1929), en PEMÁN (1929a: 349-351).

(40) Cfr. MIRKINE-GUETZEVICH (1930 16-21); MIRKINE-GUETZEVICH (1934: 17 y sigs.).

(41) Cfr. FERNANDO DE LOS RÍOS: «La crisis actual de la democracia»(1917-1918), en DE LOS RÍOS (1977: 267).

(42) Cfr. MIGUEL DE UNAMUNO: «España y los españoles» (Discurso en los Juegos Florales de Cartagena, 8 de agosto de 1902), en UNAMUNO (1965: 220).

(43) RUIZ DEL CASTILLO (1934: 261-267).

Hauriou) e italiano (Santi Romano, Guarnielri y Ventimiglia), que pretendía otorgar naturaleza pública a determinadas asociaciones de interés general.

Por otra parte, la II República extendió y especializó el derecho de asociación hasta límites hasta entonces desconocidos. Buena prueba de ello fue la regulación de la libertad sindical como un derecho autónomo, distinto del de asociación (art. 39 de la Constitución de 1931), o la consideración de la Iglesia como una mera asociación religiosa, como había sostenido Fernando de los Ríos (44), y que suscitó la férrea oposición, entre otros, de la CEDA de Gil Robles, que pretendía que la Iglesia Católica mantuviese un estatus de corporación de Derecho Público, considerándola como una «sociedad perfecta» (45).

Este pluralismo de las asociaciones se volcó también en los partidos políticos. Sin embargo, la Constitución del 31 no privilegiaría a los partidos, a los que ni tan siquiera mencionaba en su articulado (salvo la breve mención a las «fracciones políticas» del art. 62, referida en realidad a los Grupos Parlamentarios), reconduciéndolos al derecho genérico de asociación, sin destacar su relevancia como cauce participativo, como sería propio de un proceso de «reconocimiento constitucional» de los partidos.

Durante la Segunda República la idea de partido tampoco fue unitaria. Por una parte, cobró fuerza la idea de partido regional, dirigido a la tutela de los intereses de un determinado ente territorial (en especial el País Vasco, Cataluña y Galicia) (46). En realidad, como evidenciaban los movimientos nacionalistas catalanes, estos partidos constituían una fase para la formación de una identidad nacional propia, tras haber avanzado en otros terrenos, como en la recuperación del acervo cultural. El partido se acaba dotando de una idea territorial que supera incluso al componente ideológico (republicanismo, socialismo o cualquier otro talante político). Así, por ejemplo, *Acció Republicana* se definía como un «partido catalán», e insistía en estar formado por catalanes. Además, proclamaba su independencia prohibiendo su incorporación a «un partido general español» (47). De este modo, el partido acababa emulando a un Estado: con su plena independencia (no sujeción a otros partidos), su población (los miembros del partido son catalanes) y su territorio (Cataluña

---

(44) FERNANDO DE LOS RÍOS: *Diario de Sesiones*, núm. 52, 8 de octubre de 1931, págs. 1520 y sigs.

(45) *Programa de la Confederación Española de Derechas Autónomas* (Madrid, febrero-marzo de 1933), en ARTOLA (1991: 388). Vid. también la intervención de Gil Robles en la sesión parlamentaria de 8 de enero de 1933, en GIL ROBLES (1971: 206).

(46) Para un estudio detallado de las distintas fuerzas nacionalistas, vid. por todos BERMENDEI y MÁIZ (1991).

(47) *Manifiesto de «Acció Republicana»* (Barcelona, 15 de marzo de 1930), en ARTOLA (1991: 336).

como ámbito de acción). En realidad, ya Pi i Margall había avanzado esta idea de partido-Estado al organizar el partido republicano federalista como si de un Estado federal se tratase (48).

Entre las fuerzas políticas que aspiraban, por el contrario, a representar a toda la nación española, existieron también diversas maneras de concebir los partidos políticos. Durante la Segunda República puede afirmarse que eclosiona la idea moderna de partido político, concebido como partido de masas, aunque este término no se utilizase. Quizás sea Manuel Azaña quien mejor simbolice esta nueva visión de los partidos, que gira en torno a varios puntos. Para el estadista los partidos debían tener un ámbito nacional, preocupándose de una defensa integral de los asuntos de España, y no circunscribiéndose a la tutela de intereses locales o profesionales. Desde esta perspectiva, Azaña pretendía superar la tradicional visión de partidos «de clase», que generaba la dialéctica burguesía-clase obrera. Pero, además, estos partidos de implantación nacional habían de sustentarse sobre el apoyo de un amplio grupo de afiliados y militantes ya que sólo así sería posible el acceso al poder asentadas unas elecciones libres (49). La idea de partido de masas, por tanto, presuponía una depuración electoral y el desarraigo de los espurios comicios de la Restauración, en los que la victoria venía decidida previamente por el Ejecutivo o el Monarca.

Una segunda nota propia de una moderna idea de partido, en la que insistía Azaña, era la legitimidad del partido vencedor en las elecciones para implantar su política. Esta afirmación suponía admitir que, frente a lo que había sostenido el liberalismo, la «política de partido» no era, en sí misma, un mal (50). Debe recordarse que para el liberalismo español, la política partidista era sinónimo de imposición de intereses particulares. Con la visión de Azaña sucedía lo contrario: un partido de masas, apoyado por un amplio

---

(48) Cfr. «Manifiesto final de la Asamblea general de los pactos federales, celebrada en julio de 1869». El texto se halla reproducido en el apéndice documental de PÉREZ ROLDÁN (2001: 382-383). «Manifiesto del Consejo Provisional de la Federación Española» (Madrid, noviembre de 1872), en ARTOLA (1991: 80).

(49) AZAÑA: «Discurso en el banquete ofrecido por el partido a sus candidatos a diputados» (17 de julio de 1931), en AZAÑA (2004: 104); «Alocución pronunciada en la sesión de clausura de la Asamblea del partido de Acción Republicana» (28 de marzo de 1932), en AZAÑA (2004: 175); «Discurso en Santander» (30 de septiembre de 1932), en AZAÑA (2004: 236); «Discurso en el Coliseo Pardiñas, de Madrid» (11 de febrero de 1934), en AZAÑA (2004: 355).

(50) AZAÑA: «Alocución pronunciada en la sesión de clausura de la Asamblea del partido de Acción Republicana» (28 de marzo de 1932), en AZAÑA (2004: 171 y 174); «Discurso en Santander» (30 de septiembre de 1932), en AZAÑA (2004: 235). *Diario de Sesiones*, núm. 173, 27 de mayo de 1932, pág. 5866.

respaldo electoral, estaba legitimado para realizar su política, porque el pueblo soberano le había investido con la confianza para hacerlo. Esta idea resultaba tan clara en Azaña que incluso llegaba a considerar la ley como la obra de un partido; como el instrumento de gobierno del partido triunfante. A diferencia de lo que había sostenido el movimiento legicentrista basado en el monismo parlamentario, la ley no era una voluntad común superior a las parcialidades de los partidos, sino expresión, precisamente, de la voluntad de un partido.

Un tercer punto de relieve en la nueva idea de partido que defendía Azaña viene determinado por la diferencia clara entre partido político y grupo parlamentario (51). En los orígenes del constitucionalismo español no existía dicho dualismo y se hablaba por igual de «facciones» para referirse a los grupos dentro y fuera del Parlamento. Azaña, sin embargo, recogía una diferencia que empieza a verse clara hacia 1869, entre la actividad de partido político —resultante del derecho de asociación— y la que realiza el Grupo Parlamentario en el que se integra en el momento en que, favorecido por las elecciones, consigue acceder a las Cortes. De ahí la diferencia entre las estrategias electorales (por ejemplo, concurrir en coalición a las elecciones para garantizar la victoria), y las tácticas parlamentarias (verbigracia, pactos entre grupos parlamentarios distintos para lograr imponer una política).

Precisamente al servicio de estas estrategias políticas y parlamentarias, Azaña defendió con tesón dos notas modernas de los partidos. La primera de ellas fue la democracia interna en la organización y funcionamiento del partido (52). De este modo, a la hora de decidir el programa de partido, era preciso oír a los afiliados y garantizar que pudieran convertirse en sus líderes. Algo, por otra parte, que suponía un rechazo palmario a la antigua idea de «partidos de notables». Pero, en segundo lugar, una vez que el partido accedía al Parlamento y se integraba en un Grupo Parlamentario, era preciso que se garantizase una disciplina de voto (53). Esta idea —por cierto, ya apuntada por Alcalá Galiano a comienzos del siglo XIX (54)— permitía conocer de mano cuál iba a ser la postura del Grupo Parlamentario, protegiendo la realización exacta de la política de Grupo que se hubiese decidido.

---

(51) AZAÑA: «Discurso en Valladolid (14 de noviembre de 1932), en AZAÑA (2004: 253).

(52) AZAÑA: «Discurso en el banquete ofrecido por el partido a sus candidatos a diputados» (17 de julio de 1931), en AZAÑA (2004: 103).

(53) AZAÑA: «Alocución en el banquete republicano» (11 de febrero de 1930), en AZAÑA (2004: 65).

(54) *Vid.* ANTONIO ALCALÁ GALIANO: *Memorias*, en ALCALÁ GALIANO (1955: 150). La falta de disciplina como mal endémico entre las tendencias parlamentarias también la mencionó este autor en ALCALÁ GALIANO (1955: 156).

Dentro de las Cortes Constituyentes de 1931 se defendió también la idea de partido como instrumento de equilibrio; una idea de «partido moderador», destinado a actuar entre las ideologías más radicales. Esta fue la idea —sostenida sobre todo en el plano teórico— de algunos políticos tan alejados entre sí como Alcalá Zamora y Gil Robles. El primero, en un artículo publicado en *El Sol*, definía a la Derecha Liberal Republicana a la que pertenecía, como una fuerza destinada a equilibrar o templar las posturas más progresivas y regresivas del Parlamento (55). En un sentido parecido, Gil Robles defendía la existencia de partidos «de centro» o «intermedios», a partir de un rechazo férreo a los partidos más extremos y a las coaliciones heterogéneas. Para el líder del CEDA, era preciso que la legislación electoral garantizase cuando menos una mínima representación de esas fuerzas de centro —lo que le llevó a defender el sistema electoral proporcional— a fin de que pudiera cumplir su objetivo básico para el sistema, de equilibrio entre las fuerzas extremas (56). Esta idea de partido intermedio le llevó a considerar (de forma políticamente interesada) que, incluso si dicho partido obtenía la victoria electoral —y con ella la legitimidad para realizar su propia política—, ello no significaba que debiera automáticamente asumir la dirección política del país. Antes bien, si el anterior gobierno había pertenecido a un grupo de una ideología radical, el partido de centro no debía relevarlo automáticamente sino que, a fin de evitar cambios bruscos, debía mantenerse transitoriamente en la oposición, imponiendo su política a través del control parlamentario (57).

Poco antes del estallido de la Guerra Civil, el pluralismo político que había caracterizado a la II República empezó a entrar en crisis. El progresivo incremento de las fuerzas de la derecha trató de compensarse entre los grupos de izquierda a través de nuevas coaliciones electorales, muchas veces heterogéneas, en las que primaba un interés superior: conservar los logros políticos y sociales de la Constitución del 31. Estas coaliciones dispares no hicieron sino incentivar aún más las críticas al pluralismo político, que permitía la existencia de fuerzas con ideología muy diversa capaces de agruparse para lograr sus objetivos electorales aun a costa de supeditar parte de sus enseñanzas políticas.

Entre las críticas al pluralismo que había caracterizado a la Asamblea Constituyente, cabe señalar dos muy distantes entre sí: la constructiva, que preconizó, entre otros, Ortega y Gasset, y la destructiva, dirigida por la Falange española (que veremos en el siguiente epígrafe). Ortega y Gasset, defraudado por el sesgo que había tomado la II República, imponiendo lo que él

---

(55) *El Sol* (4 de agosto de 1931), en ALCALÁ ZAMORA (1979).

(56) *Discurso en las Cortes* (20 de julio de 1933), en GIL ROBLES (1971: 258-261).

(57) *Discurso en las Cortes* (19 de diciembre de 1933), en GIL ROBLES (1971: 280-281).

percibía como una política no conciliadora, sostuvo una idea renovadora de partido. Había que buscar la formación de un gran partido de «amplitud nacional», basándose en la idea de unidad de destino de la nación española<sup>58</sup>. La nación estaba integrada por intereses parciales muy variados —de grupo, de profesión, de territorio...—, pero por encima de todos estos intereses debía primar la nación en sí misma, como suma de todos ellos; y era esa nación suprapartidista la que debía representar el gran partido que preconizaba Ortega y Gasset. En definitiva, el filósofo postulaba una desaparición de todos los «ismos», y su superación por una nueva idea de partido que soslayara los meros intereses de territorios, profesiones y clases. Así, por ejemplo, no sería tan preciso contar con un partido socialista puesto que, para Ortega, ningún partido del siglo XX podía quedar al margen del socialismo; esta ideología no era patrimonio de un partido, sino común denominador de los partidos modernos. Algo, por cierto, que ya había sostenido años antes Silvela (59).

Pero, además de criticar el pluralismo excesivo, Ortega rechazaba la función tradicional de los partidos o, por mejor decir, la exclusividad de dicha función: la contienda electoral. Los partidos se habían convertido en maquinarias dirigidas a recaudar votos, a pugnar por unos resultados electorales favorables. En su idealismo, Ortega consideraba que los partidos debían cumplir otras funciones adicionales, entre las que destacaba la de educar a la nación. En realidad, éste había sido uno de los objetivos programáticos de la *Liga de Educación Política española*, organizado por el propio filósofo y a la que subyacía una idea de «nueva política», en la que ésta no se ciñera a la contienda electoral, sino también a instruir al pueblo, regenerando los valores políticos. Pero no puede escaparse la concepción elitista de esta idea de partido sustentada por Ortega, carente de base social y dirigida por las minorías intelectuales (60).

## 6. DE NUEVO EL PARTIDO ÚNICO. LA DICTADURA DE FRANCO

La mayor crítica a los partidos provino, sin embargo, del pensamiento falangista, que realizó una revisión meramente destructiva de dichas asocia-

---

(58) ORTEGA Y GASSET: «Rectificación de la República» (Conferencia en el Cinema de la Ópera, Madrid, 6-12-1931), en ORTEGA Y GASSET (1994: vol. 11, 412-413).

(59) SILVELA: «Discurso en un certamen obrero en Málaga» (22-08-1902), en SILVELA (1922, 211).

(60) ORTEGA Y GASSET: «Prospecto de la “Liga de Educación Política Española”» (1914), en ORTEGA Y GASSET (1994: vol. 1, 300 y sigs.).

ciones. Este rechazo derivaba de los postulados de la ideología de José Antonio Primo de Rivera, opuestos a cuanto significaban los partidos democráticos que habían florecido durante la II República. Para el fundador de la Falange, los partidos eran el resultado de una democracia inorgánica, que él rechazaba por diversas razones: por una parte, porque este tipo de democracia reducía la participación al proceso electoral o, lo que es lo mismo, se identificaba con el régimen representativo liberal, descartando otras formas de intervención en el poder; en segundo lugar, porque la democracia «inorgánica» suponía el dominio incondicional de los partidos mayoritarios frente a los minoritarios; se trataba, por tanto, de un régimen basado en el pensamiento rousseauiano, que Primo de Rivera denostaba. Además, esa preponderancia absoluta de la mayoría obligaba a los partidos a desgastarse, a mentir a los electores, y a enconar la lucha electoral, a fin de procurarse los votos que le garantizasen el control del Parlamento (61). En tercer lugar, para Primo de Rivera una democracia así concebida no expresaba la voluntad nacional, sino simplemente el interés del partido más fuerte. Aquello que Azaña veía como un acto legítimo —la realización del programa del partido más votado— era concebido por el creador de la Falange como un elemento distorsionador (62).

A estos defectos de la democracia inorgánica oponía José Antonio Primo de Rivera un modelo de democracia orgánica, en la que el punto de llegada fuese la unidad nacional de destino, situada por encima de toda lucha de clases y de partidos. El procedimiento para garantizar esta unidad era un sistema participativo basado no ya en la presencia de asociaciones voluntarias —como eran los partidos políticos— sino en las «asociaciones naturales», que eran la familia, el municipio y el sindicato.

A partir de aquí, el falangismo negó la existencia de los partidos políticos, que desestructuraban la unidad española. Así lo insinuaba el Manifiesto del Bloque Nacional en diciembre de 1934, y, sobre todo, los Manifiestos de la Falange Española y de las JONS. De hecho, José Antonio Primo de Rivera era reacio a denominar a la Falange como un partido político, considerándolo en realidad como un movimiento activo, de defensa frente al marxismo y a los separatismos (63). En los Veintisiete Puntos de la Falange (octubre de 1934)

---

(61) JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA: «Crisis del Liberalismo» (Carta publicada en *ABC* el 22 de marzo de 1933), en PRIMO DE RIVERA (1976, 162); «Puntos iniciales de Falange Española» (7 de diciembre de 1933), en PRIMO DE RIVERA (1976: 221).

(62) JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA: «Orientaciones hacia un nuevo Estado» (El Fascio, núm. 1, 16 de marzo de 1933), en PRIMO DE RIVERA (1976: 158).

(63) JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA: «Discurso de proclamación de Falange Española de las JONS» (Discurso pronunciado en el Teatro Calderón de Valladolid el 4 de marzo de 1934), en PRIMO DE RIVERA (1976: 333).

este rechazo incondicional de los partidos quedó patente al mencionar expresamente en el apartado 6.º que «*Nadie participará a través de los partidos políticos. Se abolirá implacablemente el sistema de los partidos políticos con todas sus consecuencias: sufragio inorgánico, representación por bandos en lucha, y parlamento de tipo conocido*».

Tras el triunfo de las fuerzas franquistas en la Guerra Civil, la Dictadura implantó de forma estricta estos principios de la Falange. Los partidos políticos quedaban suprimidos, aprobándose la Ley de Responsabilidades Políticas (9 de febrero de 1939, reformada en febrero de 1942) que ilegalizaba y sujetaba a sanción a los partidos democráticos; en la misma medida, se aprobaría la Ley sobre Represión de la Masonería y el Comunismo (1 de marzo de 1940). Todo ello dentro de la sistemática negación de los partidos políticos y del parlamentarismo en el que actuaban (64).

El régimen franquista traía consigo la implantación de un sistema de partido único —propio de los regímenes totalitarios—, en el que la FET-JONS se convertía en la única fuerza política de la Dictadura. A diferencia de lo defendido por Primo de Rivera, durante el franquismo las leyes reguladoras de la FET-JONS se refieren a ésta como «Partido» (65), término, además, siempre empleado en mayúsculas, de forma harto significativa. Los presupuestos en los que giraba este régimen eran los propios del falangismo: asentamiento de una democracia orgánica, encaminada a la unidad de destino común de España. La FET-JONS quedaba caracterizada como un Partido que, más que un programa, contenía un «movimiento nacional» (Discurso de Unificación, de 18 de abril de 1937), por cuanto era el encargado de mantener, difundir y renovar los principios del movimiento. Aunque en 1942 se creasen unas Cortes orgánicas, éstas no suponían el reconocimiento de los partidos, sino simplemente la admisión de un «contraste de pareceres» (inevitable debido a los plurales apoyos del Franquismo) unificados por los principios de movimiento. No se trataría, pues de «*una convención de partidos desunidos entre sí*», como había mencionado el Marqués de Bilbao y Eguía, sino de una institución que representaba la unidad de todos los estamentos del país.

---

(64) FRANCO: «Discurso en el IX Consejo Nacional del Movimiento» (Madrid, 9 de abril de 1964), en RÍO CISNEROS (1964: 22); «Declaraciones al Director de la Agencia EFE» (2 de octubre de 1957), en RÍO CISNEROS (1964: 57); «Declaraciones al Diario ABC» (2 de abril de 1957), en RÍO CISNEROS (1964: 95).

(65) Aun así, Franco negó en diversas ocasiones que la Falange fuese un partido, considerándola como Movimiento. *Vid.*, «Discurso en Pamplona» (4 de diciembre de 1952), «Discurso en Madrid, en el acto de jura de los nuevos Consejeros del Movimiento» (15 de mayo de 1955); «Mensaje de fin de año» (31 de diciembre de 1958). Los discursos en: RÍO CISNEROS (1964: 83-85).

Como resulta característico de los regímenes de partido único, la FET-JONS aparecía como un verdadero órgano del Estado, a la par de instrumento de comunicación entre el propio aparato estatal y la sociedad. Desde la vertiente de órgano estatal, el Partido estaba compuesto, como miembros natos, por altas personalidades del régimen; su Presidente era considerado como la segunda jerarquía del Estado y el representante del propio Jefe del Estado; participaba como consejero y como renovador de la ideología del régimen que, por supuesto, impregnaba todas las normas y actos jurídicos; sus miembros participaban en otros órganos, como el Tribunal de Responsabilidades Políticas. Es más, el Partido se investía de algunos de los rasgos que habían caracterizado a los Parlamentos: así, sus funcionarios quedaban sustraídos del régimen funcional general para contar con una normativa propia (*Estatuto General de los Funcionarios de FET y de las JONS*, de 1942), y los miembros del Consejo Nacional del Partido gozaban de inmunidad y sujeción a fuero jurisdiccional (*Ley de Fuero de las Jerarquías de FET y de las JONS*, de 22 de febrero de 1941).

En cuanto instrumento de comunicación entre el Estado y la sociedad, el Partido se convertía en portador de los principios del movimiento y se encargaba de difundirlos. Con tal objetivo se creó incluso la Escuela Superior de Formación Política de FET y de las JONS, dirigida a formar y adoctrinar a los militantes. Por otra parte, la Vicesecretaría de Educación Popular de FET y de las JONS controlaba la prensa, propaganda, radiodifusión, cine y teatro, garantizando su sumisión total a los principios del movimiento.

El partido único se combinaba con una estricta concepción de democracia orgánica basada en el trinomio municipio-familia-sindicato, deudor tanto del ideario falangista como del carlismo y del pensamiento católico conservador. Sólo en la fase final del franquismo el partido único empezó a perder presencia oficial, reduciéndose su presencia en las Cortes merced a la aparición de los representantes familiares con la Ley Orgánica de 1967, que modificaba la Ley de Cortes de 1942. La presencia del partido único en las Cortes persistía, no obstante, porque gran parte de los procuradores familiares procedían de la Administración Pública y del partido, lo que llevó a realizar algunas propuestas para establecer un régimen de incompatibilidades que evitase un velado mandato imperativo. Por otra parte, la presencia de los procuradores familiares también reabría algunas de las características del régimen electoral de la Restauración, a saber, las contiendas electorales e incluso algunas componendas caciquiles.

Ello suscitó el rechazo del sector más duro del franquismo, que tampoco vio con buenos ojos una cierta apertura hacia el asociacionismo político, que a la postre se truncó. En este sentido, la Ley Orgánica de Estado de 1967 reco-

nocería que el Movimiento Nacional promovía la vida política «*en régimen de ordenada concurrencia de criterios*», haciendo suya una idea contenida en una célebre frase del dictador, que seis años antes había dicho que «*repudiar el sistema de partidos por lo que tiene de disgregante y envilecedor no es desconocer la diversidad de opiniones, sino hacer que se expresen por sus legítimos cauces representativos*» (66). La representación familiar también había fomentado este pluralismo, todavía más acentuado a partir de la aprobación de la Ley de Prensa de 1966.

Este discreto pluralismo —que debía moverse en las lindes de los principios del Movimiento— se trató de canalizar a través del derecho de asociación. El Fuero de los Españoles (17 de julio de 1945) ya había reconocido el derecho de los españoles a asociarse libremente para fines lícitos. Pero, además, parte del soporte ideológico del franquismo —en especial el pensamiento católico (67), con el referente de algunas encíclicas papales (68)— había defendido que el derecho de asociación era una libertad natural. Así las cosas, la doctrina no tardó en hablar de las asociaciones voluntarias como el ejercicio de un derecho natural (69) y otro tanto hizo la normativa: la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, establecía en su preámbulo

---

(66) FRANCO: «Discurso en las Cortes españolas» (Madrid, 3 de junio de 1961), RÍO CISNEROS (1964: 255). En un sentido muy parecido, el Mensaje de Franco a las Cortes, acompañando el proyecto de Ley Orgánica señalaba: «*La exclusión de los partidos políticos, en manera alguna implica la exclusión del legítimo contraste de pareceres, del análisis crítico de las soluciones de gobierno, de la formulación pública de programas y medidas que contribuyen a perfeccionar la marcha de la comunidad*» (BOCG, de 20 de noviembre de 1966). En igual medida señalaba unos años más tarde: «*Se equivocan los que creen que nuestro proceso de institucionalización política podría más tarde o más temprano conducir a una fragmentación de la unidad social en múltiples partidos políticos*». Discurso en las Cortes españolas (BOCE núm. 2, de 18 de noviembre de 1971), en SABÍN RODRÍGUEZ (1964: 34).

(67) Cfr. ARTAJO y CUERVO (1933: 82); ÁNGEL HERRERA ORIA: «*Subsidiariedad y política social en la Cuadragésimo Anno*» (5 de noviembre de 1931), en HERRERA ORIA (2004: vol. V, 415). Vid. también el extracto de la conferencia que Luís Simón Tobalina impartió sobre «El derecho de asociación para fines políticos», en el diario *Ya*, 30 de octubre de 1970, pág. 12.

(68) Así, por ejemplo, las encíclicas *Rerum Novarum*, de León X, de 15 de mayo de 1891 (párrafo 35); *Quadragésimo Anno*, de Pío XI, de 15 de mayo de 1931, (párrafos 30, 37), *Mater et Magistra*, de Juan XXIII, de 14 de mayo de 1961, (párrafo 60) y *Pacem in Terris*, de Juan XXIII, de 11 de abril de 1963, donde claramente se expresaba que «*De la sociabilidad natural de los hombres se deriva el derecho de reunión y de asociación; el de dar a las asociaciones que creen la forma más idónea para obtener los fines propuestos; el de actuar dentro de ellas libremente y con propia responsabilidad, y el de conducir las a los resultados previstos*» (párrafo 23).

(69) Vid. a modo de ejemplo: FRAGA IRIBARNE (1972: 252); LÓPEZ-NIETO y MALLO (1973: 12); SÁNCHEZ DE LA TORRE (1975: 666 y sigs.).

que «es el derecho de asociación uno de los naturales del hombre, que el positivo no puede menoscabar, y aun viene obligado a proteger, ya que el propio Estado interesa su mantenimiento y difusión como fenómeno social e instrumento de sus fines».

El debate sobre la admisión o rechazo de las asociaciones políticas se centró en dos momentos: en la discusión del Estatuto Orgánico del Movimiento (1965-1969), y en el Anteproyecto de Asociaciones de Acción Política, presentado por Torcuato Fernández-Miranda (21 de mayo de 1970). Los partidarios de las asociaciones políticas consideraban que éstas no tenían por qué identificarse con partidos políticos. Se trataba de agrupaciones que se moverían dentro de la legalidad franquista, con escrupuloso respeto hacia los principios del Movimiento (70); de ahí que, más que de pluralismo (base de los partidos) se hablara en ocasiones de «pluriformismo» (71). Se buscaría, simplemente, de dar cuerpo al contraste de pareceres que las propias palabras de Franco legitimaban. Evitar que las distintas tendencias se organizaran en asociaciones políticas supondría dar la espalda a la realidad, y fomentar la formación de una «España paralela» a la oficial (72). Las asociaciones, por tanto, debían ser admitidas como un cauce de participación intermedio entre el pluralismo político y el régimen de partido único (73).

Los logros del movimiento asociativo y, por tanto, los intentos de superar la democracia orgánica tuvieron unos efectos muy limitados. El Estatuto Orgánico del Movimiento (Decreto 3170/1968, de 20 de diciembre) admitía que los españoles podrían participar en las tareas del Movimiento a través de la constitución o integración en asociaciones «en el ámbito establecido por el régimen jurídico del Movimiento» [art. 8.d)]. El fin de estas asociaciones políticas debía limitarse a estudiar y mejorar los principios del Movimiento a

---

(70) Según palabras de Torcuato Fernández-Miranda: «si planteamos de modo rotundo el problema del asociacionismo político y afirmamos que seremos audaces en su formulación, es porque será cimentado sobre la base de una total, absoluta, rigurosa lealtad a nuestros principios y a nuestras Leyes Fundamentales». Citado por FERRANDO BADÍA (1984: 177). También su entrevista para el diario ABC (11 de enero de 1970) reproducida en FERNÁNDEZ-MIRANDA (1970: 13 y sigs.).

(71) Según Amado de Miguel, al pluralismo ideológico subyacía la idea de ruptura, sin embargo «en el pluriformismo existe el reconocimiento de que son posibles varias formas de entender y servir con fidelidad nuestros Principios Fundamentales, dentro de la unidad básica, de unas reglas aceptadas por todos y de un mismo campo de juego». MIGUEL (1976: 208-209).

(72) Según palabras de los procuradores Ballarín Marcial y Pedrosa Latas, citadas en FERRANDO BADÍA (1984: 171).

(73) Vid. la intervención del diputado Martínez Esteruelas, citado por FERRANDO BADÍA (1984: 169).

través del «*legítimo contraste de pareceres*» (arts. 14 y 15) ajustándose en todo caso «*a la doctrina contenida en los Principios Fundamentales*» (art. 17). Se instauraba, pues, un asociacionismo inorgánico, es cierto, pero con un pluralismo casi nulo. Por su parte, el Anteproyecto de Asociaciones de Acción Política presentado por Torcuato Fernández-Miranda el 21 de mayo de 1970 no llegaría a debatirse en el Consejo Nacional.

#### 7. LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El renacimiento del pluralismo y, por tanto de los partidos, habría de esperar a la transición política que arranca jurídicamente en 1977, con la Ley para la Reforma Política. Tras cuarenta años de Partido único, los partidos democráticos trataron de asegurar su presencia y de conquistar el protagonismo de la vida política española, convirtiéndose en los principales actores de la transición. La máxima que postulaban podría reducirse a la frase «No hay democracia sin partidos».

La Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas, establecía unas bases programáticas que respondían al intento de implantar el pluralismo político, pero abandonando de forma paulatina y gradual el régimen franquista, como muestra que el art. 7 obligase a los partidos a respetar las Leyes Fundamentales. La novedad y superación de la Dictadura se encontraba en todo lo restante, al instaurar un sistema pluripartidista que ya apuntaba al protagonismo indiscutible de los partidos. En este sentido, los partidos se definían implícitamente como asociaciones políticas destinadas a una finalidad electoral, hasta el punto de que la no participación en dos elecciones sucesivas llevaba aparejada su disolución. Otro principio apuntalaba la importancia que había de concederse a los partidos: su disolución sólo podía decretarla una Sala Especial del Tribunal Supremo.

En 1978, reunidos los partidos políticos que protagonizarían la transición, elaboraron los «Pactos de la Moncloa», en los que un punto sustancial fue, de nuevo, asegurar el protagonismo de los partidos, sirviendo esta línea como base de la etapa constituyente. En los «Pactos de la Moncloa» los partidos se vislumbran como piezas claves del nuevo sistema democrático, ajustándose a cuatro principios sustanciales: la exigencia de una organización y funcionamiento interno democráticos; la existencia de un Registro de partidos con competencias formales; la financiación pública y, finalmente, la disolución judicial de estas asociaciones. Estas ideas se plasmaron normativamente en un Proyecto de Ley de Asociaciones Políticas (4 de enero de 1978) que sería

sustituido por la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. De este modo, el objeto del proyecto, más amplio (las asociaciones políticas) se reducía en el texto definitivamente aprobado, que versaría sobre los verdaderos actores políticos: los partidos.

La elaboración de la Constitución española de 1978, y el propio texto, ponen de relieve un auténtico movimiento pendular, en el que los partidos —negados durante el franquismo— prendieron convertirse en los exclusivos cauces de participación ciudadana. Es cierto que las modernas tendencias constitucionales obligaban a que la Constitución combinase la presencia de partidos con otros instrumentos participativos; así, mecanismos de democracia directa (referéndum y plebiscito), o la existencia de agrupaciones de electores. Sin embargo, la regulación constitucional privilegió ante todo a los partidos, llegando a una nueva idea de partido, como protagonista cualificado de la participación ciudadana. De este modo, los mecanismos de democracia directa se regularon con suma reticencia, puesto que, huelga decirlo, implican un menor protagonismo de los partidos. Así, el referéndum quedó reducido a unos escasos supuestos, y el plebiscito general no se dotó de eficacia vinculante. Por su parte, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, por más que admita la presencia de agrupaciones de electores, privilegia siempre la participación ciudadana a través de los partidos políticos (74).

Buena prueba del protagonismo de los partidos se halla en que por vez primera la Constitución incluía una referencia expresa a ellos (art. 6) y lo hacía nada menos que en el Título Preliminar. Los partidos expresarían el «pluralismo político», en tanto los sindicatos, manifestaban el «pluralismo social». Eso sí, la creación de partidos seguía reconduciéndose al genérico derecho de asociación (art. 22).

Durante el debate constituyente, no obstante, existieron ciertas discrepancias sobre el valor que había de darse a los partidos en el nuevo texto constitucional. Así, un grupo de diputados —sustancialmente procedentes de Alianza Popular— insistió en el error del Anteproyecto de Constitución de mencionar a los partidos como cauces casi exclusivos de participación política, negando implícitamente otras formas participativas legítimas. De igual modo, incluso se sostuvo que era exagerado incluir en el Título Preliminar a los partidos, bastando con una referencia en el art. 22, que regulaba el derecho de asociación, del que no eran sino un reflejo. Este sector mantenía la necesidad de potenciar los mecanismos de democracia directa —plebiscito y referéndum— considerando que los partidos podían no reflejar siempre la verdadera opinión

---

(74) *Vid.* por todos el agudo análisis de PRESNO LINERA (2000).

ciudadana. En este sentido, Fraga llegó a aventurar el peligro de instaurar en España una «partitocracia» (75).

Frente a esta postura, la mayoría de la Asamblea Constituyente defendió el papel principal de los partidos, relegando a un segundo plano al referéndum, que evocaba espurias formas participativas franquistas (76). Así las cosas, los partidos se configuraban como elementos básicos para el pluralismo político, sujetos al control de los Tribunales ordinarios y para los que se exigiría una organización y funcionamiento internos democráticos. Al margen quedaban otras visiones de los partidos, más proclives a su «incorporación» constitucional (según terminología de Triepel), en el sentido de la Ley Fundamental de Bonn. Así, dos elementos propios de la incorporación fueron sostenidos por varios representantes. En primer lugar, el reconocimiento de un derecho a crear partidos autónomo y disociado del derecho de asociación (77); en segundo lugar, la atribución al Tribunal Constitucional en monopolio de la disolución de los partidos (78). Ambas pretensiones fueron rechazadas, dejando claro que los partidos se insertarían en un sistema de democracia procedimental bien distinto al que había inspirado la Ley Fundamental de Bonn. Precisamente en este sentido Jordi Solé Tura señaló el riesgo de que la exigencia de organización y funcionamiento democráticos de los partidos se interpretara en el sentido de identificación ideológica con los valores democráticos, algo que implicaría la ilegalización inmediata de múltiples partidos (79). Finalmente, la redacción constitucional dejaba claro que lo que se exigía era una mera organización democrática, acabando con la tradición liberal de partidos de notables, dirigidos autárquicamente por sus líderes.

Desde la aprobación de la Constitución española de 1978 la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional encuadró la idea de partido en España conforme a unos parámetros bastante uniformes que son de sobra conocidos. En primer lugar, la Constitución establecía un sistema de «reconocimiento» de los

---

(75) MANUEL FRAGA IRIBARNE: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 109, 13 de julio de 1978, págs. 4211-4212 y 4219.

(76) Cfr. PÉREZ LLORCA: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 109, 13 de julio de 1978, pág. 4213.

(77) Enmienda núm. 736 al Anteproyecto de Constitución, de JOSÉ MIGUEL ORTÍ BORDÁS (UCD): en *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (1980: vol. I, 451).

(78) Enmienda núm. 457, del Grupo Parlamentario Mixto. Enmiendas en el Congreso de los Diputados, en *Constitución española. Trabajos parlamentarios* (1980: vol. I, 316). Enmienda núm. 655, de la Agrupación Independiente. Enmiendas en el Senado, en *ibidem*, vol. III, pág. 2944.

(79) JORDI SOLÉ TURA: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67, 16 de mayo de 1978, págs. 911-912.

partidos —como sucedía en Portugal o Italia— y no de «incorporación» (80). Partiendo de esta idea de mero «reconocimiento constitucional» de los partidos, el Tribunal Constitucional aclaró en su jurisprudencia reiterada que se trata de asociaciones meramente privadas (81), y no órganos del Estado, como sucedía durante el franquismo, aunque se les puede exigir obligaciones no previstas para otros tipos de asociaciones, merced a que cumplen una función constitucional de primer orden (82), puesto que aparecen configurados como instrumentos fundamentales de participación política (83). Este régimen particular de los partidos explica, en primer lugar, que se les pueda exigir una organización y funcionamiento interno democráticos (84) (con presencia de una Asamblea como órgano principal de la asociación y con el necesario reconocimiento de derechos participativos a los afiliados) y que se prevea una financiación pública e incluso un control contable por el Tribunal de Cuentas (85).

Esta imagen de los partidos, asentada jurisprudencialmente, sufriría un cambio relevante a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos que supone un punto de inflexión en la idea de partido en España. Dirigida ante todo a la ilegalización de Herri Batasuna —infructuosamente intentada por vía penal—, la Ley estableció supuestos de ilegalización de partidos cuando su actividad no se ajustase a los principios democráticos. De este modo, la exigencia de «organización y funcionamiento democráticos» (art. 6 de la Constitución) se ampliaba por vía legal, para obligar a los partidos a una coherencia con el principio democrático introduciendo, de esta manera, mecanismos de defensa de la Constitución. Unos mecanismos de «democracia militante» a los que subyace la premisa de que el Estado no puede favorecer a los partidos que sustenten principios antidemocráticos. De este modo, si durante la transición se había partido de que «no hay democracia sin partidos», ahora los términos parecen haberse invertido, y podría decirse que se ha acuñado una nueva visión: «no hay partidos sin democracia». La *vis expansiva* de la democracia se ve reflejada incluso en el derecho de asociación, ya que la actual legislación de desarrollo del artículo 22 exige a todas las asociaciones —cualquiera que sea, pues, su objeto— una organización y

---

(80) STC 3/1981, FFJJ. 1 y 2; STC 85/1986, FJ. 2.

(81) STC 3/1981, FJ. 1; STC 10/1983, FFJJ. 1, 2 y 3; STC 85/1986, FJ. 2; STC 56/1995, FJ. 3.c).

(82) STC 3/1981, FJ. 2; STC 10/1983, FJ. 3; STC 101/1983, FJ. 3; STC 51/1985, FJ. 10; STC 85/1986, FJ. 2.

(83) STC 5/1983, FJ. 4; STC 10/1983, FJ. 3; STC 75/1985, FJ. 5.

(84) STC 3/1981, FJ. 1; STC 10/1983, FJ. 3; STC 56/1995, FJ. 3.a).

(85) STC 3/1981, FJ. 3.

funcionamiento internos democráticos; exigencias que la Constitución en realidad sólo impone a partidos políticos y sindicatos por las funciones públicas que pueden asumir.

Esta nueva idea de partido fue confirmada por el Tribunal Constitucional (STC 48/2003), en una sentencia en la que cambiaba la concepción procedimental de democracia que había sostenido hasta entonces. La Sentencia insiste en que la nueva Ley no establece un sistema de democracia militante, puesto que la ilegalización se producía por «actividades» y no por meras «ideologías» antidemocráticas. De hecho, éste fue el principal argumento del Ministro de Justicia al defender el proyecto de ley en su debate de totalidad en el Congreso de los Diputados, aunque alguna de las expresiones utilizadas («promoción de la democracia frente a sus enemigos», «defensa de la democracia»...) (86) recuerdan a la terminología empleada en la concepción de democracia militante y de institutos de defensa de la Constitución. En todo caso, la doble lectura de la Ley ha conducido a que en la doctrina se abra una brecha entre quienes ven en la nueva Ley —y en la Sentencia que la ratifica— una nueva idea de partido, desde luego más restrictiva y en la línea alemana de la «democracia militante», y quienes, por el contrario, no consideran que se ha producido un cambio sustancial, sino que las nuevas medidas han venido a desarrollar la exigencia constitucional de que los partidos deben tener un funcionamiento democrático (87).

Pero esto ya es adentrarnos en el campo del siglo XXI, que avecina nuevas ideas sobre los partidos, demostrando que, quizás, el concepto sigue dotado de un dinamismo mayor del que se podría suponer.

#### BIBLIOGRAFÍA

- «Constitución española. Trabajos parlamentarios», Cortes Generales, Madrid, 1980.  
 ALÁEZ CORRAL, Benito (2002): «Libertad de expresión e ilegalización de partidos políticos», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 15, noviembre de 2002, págs. 25-45.  
 ALARCÓN CARACUEL, Manuel R. (1975): «El derecho de Asociación Obrera en España (1839-1900)», Ediciones de la Revista de Trabajo, Madrid.

(86) DSCD, núm. 164, 23 de mayo de 2002, págs. 8299-8301.

(87) No es éste el lugar para detenerse a analizar esta polémica. Baste citar las posiciones discrepantes manifestadas en el libro de LÓPEZ GUERRA y ESPÍN TEMPLADO (2004: 15-192) que recoge las Actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, que trató esta cuestión en profundidad. Véase también las diferentes posturas sustentadas en DíEZ-PICAZO (2002: 13-24); ALÁEZ CORRAL (2002: 25-45); VÍRGALA FORURIA (2002-2003: 203-261); TAJADURA TEJADA (2003).

- ALCALÁ GALIANO, Antonio (1955): *Obras escogidas de D. Antonio Alcalá Galiano*, BAE, vol. LXXXIII, tomo II, Atlas, Madrid.
- ARTAJÓ, Martín, y CUERVO, Alberto (1933): *Doctrina Social Católica*, Labor, Barcelona.
- ARTOLA, Miguel (1985): «El sistema político de la Restauración», en J. L. GARCÍA DELGADO (edit.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- (1991): *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, Alianza, Madrid, 2 vols.
- AZAÑA, Manuel (2004): *Discursos políticos*, edición de Santos Juliá, Crítica, Barcelona.
- AZCÁRATE, Gumersindo de (1892): *Tratados de política. Resúmenes y juicios críticos*, Librería de Fernando Fe, Madrid.
- (1978): *El régimen parlamentario en la práctica*, Tecnos, Madrid.
- AZCÁRATE, Pablo de (edit.) (1969): *Gumersindo de Azcárate. Estudio biográfico documental. Semblanza, Epistolario, Escritos*, Tecnos, Madrid.
- BERAMENDI, Justo G., y MÁIZ, Ramón (comps.) (1991): *Los nacionalismos en la España de la II República*, Siglo XXI, Madrid.
- BLUNTSCHLI, M. (1879): *La politique*, Librairie Guillaumin et. Cie., Paris.
- BORREGO, Andrés (1855): «De la organización de los partidos en España, considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la nación» Imprenta de Anselmo Santa Coloma, Madrid.
- CÁNOVAS DEL CASTILLO: Antonio (1987): «Discursos Parlamentarios», Edición y Estudio Preliminar de Diego López Garrido, C.E.C., Madrid.
- CASSASAS YMBERT, Jordi (1983): «La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)», *Textos*, Anthropos, Barcelona.
- CATTANEO, Mario A. (1964): *Il partito politico nel pensiero dell'Illuminismo e della Rivoluzione Francese*, Giuffrè, Milano.
- COMPAGNA, Luigi (1986): *L'idea dei partiti da Hobbes a Burke*, Bibliopolis, Nápoles.
- COTTA, Sergio (1960): «La nascita dell'idea di partito nel secolo XVIII», en *Atti della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Perugia*, vol. LXI, Cedam, Padova.
- «Diario de Sesiones» (Legislaturas de 1820 a 1931), Imprenta de J. A. García, Madrid.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María (2002): «Sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Partidos Políticos», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 15, noviembre de 2002, págs. 13-24.
- ELORZA, Antonio (1970): *Socialismo Utópico Español*, Alianza, Madrid.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, Torcuato (1970): «El Movimiento y el asociacionismo / declaraciones del ministro secretario general del Movimiento Torcuato Fernandez-Miranda al director del diario ABC el día 11 de enero de 1970 y comentarios de prensa», Editorial del Movimiento, Madrid, 1970.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (1998-1999): «La idea de partido en España: de la Ilustración a las Cortes de Cádiz (1783-1814)», *Cuadernos de Estudios del Siglo XVIII*, 8-9, 1998-1999, págs. 79-100.

- (2000): «Los partidos políticos en el pensamiento español (1783-1855)», *Historia Constitucional* 1, 2000 (<http://constitucion.rediris.es/revista/hc/index.html>).
- (2001): «Idea de partido y sistema de partidos en el constitucionalismo histórico español», *Teoría y realidad constitucional* 7, págs. 217-235.
- FERRANDO BADÍA, Juan (1984): *El régimen de Franco*, Tecnos, Madrid.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel (1972): *El desarrollo político*, Grijalbo, Barcelona.
- GARCÍA CANALES, Mariano (1980): *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- GIL ROBLES, José María (1971): *Discursos parlamentarios*, Taurus, Madrid.
- GÓMEZ NAVARRO, José Luis (1991): *El Régimen de Primo de Rivera. Reyes, dictaduras y dictadores*, Cátedra, Madrid.
- GUNN, J. A. W. (edit.) (1972): *Factions no more. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteen Century England*, Frank Cass, London.
- HERRERA ORIA, Ángel (2004): *Obras completas del Cardenal Ángel Herrera Oria*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid.
- LÓPEZ-GUERRA, Lui, y ESPÍN TEMPLADO, Eduardo (coord.) (2004): *La defensa del Estado*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco (1973): *La ordenación legal de las asociaciones*, Bayer, Barcelona.
- MARTEORELL LINARES, Miguel (1998): «Gobierno y Parlamento: las reglas del juego», en MERCEDES CABRERA (dir.), *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Taurus, Madrid, págs. 215 y sigs.
- MIGUEL, Armando (1976): *La herencia del Franquismo*, Editorial Cambio-16, Madrid.
- MINGHETTI, M. (1881): *I partiti politici e la ingerenza loro nella Giustizia e nell'Amministrazione*, Nicola Zanichetti, Bologna.
- MIRAFLORES, Marqués de (1964): «Memorias del Reinado de Isabel II», *BAE*, Atlas, Madrid, 1964, tomo CLXXII, vol. I.
- MIRKINE-GUETZEVICH, B. (1930): *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, Librairie Delagrave, Paris, 1930.
- (1934): *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid.
- ORTEGA Y GASSET, José (1994): *Obras completas*, Alianza, Madrid.
- PEMÁN, José María (1929): *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, Imprenta Artística de Sáez Hermanos, Madrid.
- (1929): *El pensamiento de Primo de Rivera. Sus notas, artículos y discursos*, Imprenta Artística de Sáez Hermanos, Madrid.
- PÉREZ ROLDÁN, Carmen (2001): *El Partido Republicano Federal*, Endimion, Madrid.
- PII MARGALL, Francisco (1877): *Las Nacionalidades*, Imprenta de Eduardo Martínez, Madrid.
- POSADA, Adolfo Posada (1996): *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en la práctica* (Edición y Estudio preliminar de Francisco Rubio Llorente), Junta General del Principado de Asturias, Oviedo.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel (2000): *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona.

- PRIMO DE RIVERA, José Antonio (1976): *Obras completas (1922-1936). Escritos y discursos*, IEP, Madrid.
- PROUDHON, Pierre Joseph (1977): *El Principio Federativo*, Editora Nacional, Madrid.
- RÍO CISNEROS, Agustín del (compilador) (1964): *Pensamiento político de Franco. Antología*, Servicio Informativo Español, Madrid.
- RÍOS, Fernando de los (1974): *Escritos sobre democracia y socialismo*, Taurus, Madrid.
- ROHMER, Friederich (1844): *Lehre von der politischen Parteien*, Zurich.
- ROMANONES, Conde de (1950): *Obras completas*, Plus Ultra, Madrid, 3 vols.
- RUIZ DEL CASTILLO, Carlos (1934): *Derecho Político*, Reus, Madrid.
- SABÍN RODRÍGUEZ, José Manuel (compilador) (1977): *La Dictadura Franquista (1936-1975). Textos y documentos*, Akal, Madrid.
- SÁNCHEZ DE LA TORRE, Ángel (1975): *Comentario al Fuero de los Españoles*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- SARTORI, Giovanni (1980): *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 2 vols.
- SILVELA, Francisco (1922): *Artículos, discursos, conferencias y cartas* (Notas de Félix de Llanos y Torriglia), Mateu Artes Gráficas, Madrid.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2003): *Partidos políticos y Constitución. Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y de la STC 48/2003, de 12 de marzo*, Civitas, Madrid.
- TRIEPEL, Heinrich (1928): *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, 1928.
- UNAMUNO, Miguel de (1965): *Pensamiento político*, Tecnos, Madrid.
- VARELA SUANZES, Joaquín (2002): *Sistema de gobierno y partidos políticos: de Locke a Park*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo (2002-2003): «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, págs. 203-261.

#### RESUMEN

La idea de partido político estuvo sujeta a continuas revisiones a lo largo de la historia española del siglo XX. El concepto de partido como ejercicio del derecho de asociación para participar en los asuntos públicos y expresar el pluralismo social se difundió desde 1868 y alcanzó su máximo desarrollo en las democracias de 1931 y 1978. Sin embargo, esta concepción hubo de convivir con imágenes más reducidas de los partidos. Así, la concepción bipartidista y artificial de la Restauración, que los concebía como instrumentos al servicio de la Constitución interna. Esta «estatalización» del partido alcanzó su auge, sin embargo, en las dos dictaduras, con la Unión Patriótica y Falange, respectivamente, formando un sistema de partido único incardinado en un régimen contrario al parlamentarismo. En un sentido bien diverso, existieron ideas del partido político que las desprendieron de alguna de sus connotaciones características: así, la idea del «partido educador» de Ortega, que los reducía a una

función social, o el «partido integrador» o «intermedio» (Alcalá Zamora), que reducía su espectro político.

*PALABRAS CLAVE:* Partidos políticos, derecho de asociación, historia española del siglo XX, pluralismo político

#### *ABSTRACT*

The idea of political party was subject to many changes during the Spanish history of the xxth Century. The concept of political party as the result of the liberty of association that was exercised to have a part in the public affairs and to express the social pluralism, was extended since 1868, and it had its main development during the 1931 and 1978 democracies. However, this concept had to coexist with much more limited ideas of political party. That is what happened during the artificial two-party system of the Restauración. Then, political parties were seen as instruments that were in the service of the «Constitución interna». The idea of the political party as a part of the State was the main idea conceived during the two Dictatorships in Spain, when there were a One-party-system (Unión Patriótica, with Primo de Rivera, and Falange, with Franco). On the other hand, there were other ideas of political parties, that removed them of some of its characters. That is what happened with the concept of a party to «instruct the people» (Ortega y Gasset), that mean that political parties had only a social function; or the «integrated party», as well as the «intermediate party» (Alcalá Zamora), that reduced the pluralism of the political parties.

*KEY WORDS:* Political parties, liberty of association, xxth Century spanish history-political pluralism