

# LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UNA PERSPECTIVA DESDE LOS DERECHOS DE LOS AFILIADOS

Josefa Dolores RUIZ RESA  
Universidad de Granada (España).

“La obra del legislador no está completa si únicamente ha llevado la tranquilidad al pueblo. Incluso cuando el pueblo está contento queda todavía mucho por hacer. Las instituciones tienen que completar la educación moral de los ciudadanos. Respetando sus derechos individuales, cuidando de su independencia, no turbando sus ocupaciones, deben sin embargo reafirmar su influencia en la cosa pública, llamarles a concurrir al ejercicio del poder a través de sus decisiones y de sus votos, garantizarles el derecho de control y vigilancia a través de la manifestación de sus opiniones, y formándoles adecuadamente en tan elevadas funciones por medio de la práctica, darles a la vez el deseo y la facultad de satisfacerlas”.

Benjamin CONSTANT, *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos.*

## RESUMEN

Más allá de la legitimidad o ilegitimidad que para el gobierno de un Estado democrático puede comportar la cuestión de la democracia interna de sus partidos, en este artículo se demanda un control y una valoración autónoma del asunto porque, sencillamente, la organización y funcionamiento democráticos de los partidos es una herramienta pedagógica fundamental para que el ciudadano aprenda a vivir en democracia. Esta circunstancia exige la reactivación de sus derechos políticos en el seno de cualquiera de las comunidades de las que forme parte, incluido un partido, lo cual lleva a un ejercicio de especificación o personalización de los mismos en la figura del afiliado. Dicha tarea, que acomete este artículo en relación con los partidos políticos españoles, permite ofrecer un criterio para valorar la cantidad de democracia interna de nuestros partidos, así como para revitalizarla.

## SUMMARY

This article demands a control and an assessment of the question of democracy within political parties, which goes beyond the question of legitimate Government in democratic States. The organization and operation of the political parties is, above all, a pedagogical tool for citizen learning to live in a democracy. Thus, a revival of political rights is required in any community where the citizen is involved, which must include specific political rights for political party members. This article analyzes what political rights a member of a Spanish political party has, using them as measure of democracy in political parties and as way to revitalize it.

## I. LA DEMOCRACIA, LOS PRÍNCIPES Y OTROS HOMBRES EXTRAORDINARIOS (A MODO DE INTRODUCCIÓN)

Una especie de defecto congénito parece perseguir a la democracia desde su formulación originaria: se trata de una forma de gobierno imperfecta, necesitada del auxilio de prácticas y seres excepcionales que contradicen el núcleo mismo de su definición (es decir, “ser el gobierno del pueblo”).

Diversos argumentos han intentado explicar lo que consideran una situación inevitable, aunque, a la postre, lo que realmente han hecho ha sido justificar la disociación entre el método democrático (o procedimiento que permite expresar en libertad el gobierno y las opciones políticas de cada cual), y el status democrático (o la condición social que coloca a todos los miembros de una comunidad en situación de participar en igualdad en el gobierno de la misma)<sup>1</sup>. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con el *argumento maquiavélico* y con el argumento del *hombre extraordinario*.

El primero de ellos nos sitúa ante una concepción realista de la política que permitiría legitimar la independencia entre la estrategia de conquista y mantenimiento del poder político, y los valores morales que presiden la conformación de un régimen político. De esta manera, y a través de este argumento, se ha llegado a sostener que la democracia como método sería inválida para obtener la democracia como status, y que para llegar hasta ésta podría prescindirse de sus valores característicos, tales como la libertad y la igualdad en la elección de los medios. La posibilidad de un funcionamiento maquiavélico de la moderna democracia de partidos, que ignorara aquellos contenidos, la puso de manifiesto Gramsci, cuando equiparó los partidos al nuevo *Príncipe*. Sostuvo que, en la obra así titulada de Maquiavelo, había también implícita una justificación para que los “demócratas” usaran medios tiránicos, a fin de conseguir el éxito de sus objetivos “democráticos”<sup>2</sup>. Esta circunstancia “legitimaría”, en nombre de la conquista del poder, el uso de la fuerza y la notoriedad, la eliminación de la competencia por el liderazgo rodeándose de los menos competentes, manteniendo en secreto las debilidades y arruinando al enemigo si no se le puede controlar de otra forma, la simulación de virtudes que no se poseen, el ocultamiento de los vicios, más que para hacerse amar por los gobernados, para evitar ser aborrecido, salvo que esos vicios sean la garantía de su poder (como es el caso de la avaricia), y el incumplimiento de las promesas si ello amenaza la detentación del poder<sup>3</sup>. En definitiva, se trata de un dietario que, según Gramsci, sirve en la actualidad a los partidos políticos, con

1. Vid. U. CERRONI, *La libertad de los modernos*, trad. R. de la Iglesia, ediciones Martínez Roca, Barcelona, 1972, pp. 182-186.

2. Vid. A. GRAMSCI, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, trad. José Aricó, Ediciones Nueva Visión SAIC, Buenos Aires, 1972, p. 17.

3. Vid. N. MAQUIAVELO, *El Príncipe*, ed. Espasa-Calpe, Madrid, 13ª edición, 1973, pp. 19, 20, 29, 33, 50, 56, 77, 78, 87, 89, 109 y 110

independencia de su ideología democrática, y que inspira su comportamiento hacia los afiliados, hacia los otros partidos y hacia el resto de los ciudadanos.

Con el argumento del *hombre extraordinario* se hace mención a una forma de entender el proceso de selección de los funcionarios, administradores y mandatarios en la democracia que no se caracteriza por el reconocimiento de ciertos niveles de paridad entre los posibles candidatos ni por la aceptación de que éstos pueden provenir de un grupo relativamente amplio, sino que parte de la existencia de un reducido número de seres excepcionales<sup>4</sup>. Por razón de sus dotes fuera de lo común, el poder que se les concede es un poder casi ilimitado.

Para referirnos a estos seres excepcionales, hemos utilizado la denominación que Rousseau —precisamente, alguien partidario de la participación igualitaria— diera al legislador. La necesidad de contar con hombres extraordinarios en el seno de una democracia ya provenía del discurso republicano antiguo, y continuó en el modelo de la democracia liberal representativa. De acuerdo al primero, la presencia de cierta aristocracia evitaría la corrupción a la que por naturaleza se considera que tiende el gobierno democrático, y que le lleva a buscar un interés particular —el de los pobres—, en vez de buscar el interés general. Según la teoría de la democracia representativa liberal, los representantes de los ciudadanos son hombres racionales, capaces, no sólo de expresar sino también de modelar la voluntad nacional soberana en el sentido que indica la razón<sup>5</sup>.

En cuanto a Rousseau, aunque crítico con el elitismo que incorporaba principios típicos de la teoría liberal democrática —la voluntad nacional, la representación política y el sufragio censitario—, y postulante de la participación igualitaria, real y directa —posible mediante una homogeneización social en consonancia con su crítica a la propiedad privada<sup>6</sup>—, terminó considerando su fórmula democrática como utópica, y admitió la necesidad del elitismo o aristocracia de los más sabios. De esta manera ocurría cuando el ginebrino configuraba al legislador como un “hombre extraordinario” que debía “educar” al pueblo<sup>7</sup>. La misma forma de funcionamiento de los partidos de las democracias modernas, fueran éstos de cuadros —modelo típico de funcionamiento de los partidos conservadores, liberales o radicales—, o fueran partidos de masas, —modelo típico de organización de los parti-

4. Vid. Max WEBER, *Economía y Sociedad*, (1922), trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máynez y José Ferrater Mora, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1944, 10ª reimpresión, 1993, p. 701.

5. Vid. Ángel RIVERO, “El discurso republicano” y Elena GARCÍA GUITIÁN, “El discurso liberal: democracia y representación”, en Rafael DEL ÁGUILA, Fernando VALLESPÍN y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza ed., Madrid, 1998, pp. 49-72 y 117 y ss; y Pedro DE VEGA, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 44, 1985, pp. 30 y 31.

6. Vid. Jean Jacques ROUSSEAU, *El contrato social*, trad. Mauro Armiño, Alianza ed. Madrid, 1980; y *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, trad. Mauro Armiño, Alianza ed. Madrid, 1980, pp. 248 y ss.

7. Vid. J. J. ROUSSEAU, *El contrato social*, libro II, cap. VII, *op. cit.*, pp. 45 y ss.

dos de izquierdas—, reflejó esta concepción<sup>8</sup>: los primeros, en los que la importancia de la maquinaria o aparato del partido era inferior, giraban en torno al prestigio socio-económico e intelectual de sus parlamentarios. Con los segundos, se ampliaba la participación política así como el número de militantes en su seno. Pero, quizá como consecuencia de que su modelo de democracia se inspiraba en Rousseau y, al igual que él, consideraban que era utópico, terminaron entronizando a la cúpula dirigente del aparato del partido, porque se la creía más inteligente —en definitiva, más extraordinaria— que las masas de afiliados e incluso que los mismos parlamentarios<sup>9</sup>.

En realidad, lo que encontramos tras las excepcionales dotes racionales de los hombres extraordinarios no es sino la raíz misma de lo que Weber había llamado dominación carismática, combinada con la tradicional y la legal, lo cual conduce, en regímenes democráticos, al dominio del demagogo —es decir, al dominio de quien tiene poderes intelectuales u oratorios sobre una comunidad de seres reducidos a apóstoles—, así como de cierta élite social —de la que solía emanar el ser excepcional o que se relacionaba con él de alguna otra manera—, y de un aparato burocrático que se erige en torno a todos ellos. Esta ecuación se debe a que, según indicaba Weber, ninguno de los tipos de dominación se manifiesta de forma pura sino mezclado con los otros. Por tal razón, el concurso de los hombres extraordinarios, cuya extracción social los sitúa en los estratos de los que tradicionalmente han emanado las clases dirigentes, lejos de reducirse a una dedicación altruista (algo que, en principio, podía garantizar una dominación únicamente carismática y los ingresos poseídos por su condición social), se burocratiza y profesionaliza. Es entonces cuando los líderes de la comunidad en cuestión —por ejemplo, un partido político— convierten su dominación en una carrera a sueldo, y sujeta, además, a un nuevo entramado jerárquico de posibles ascensos<sup>10</sup>.

Desde luego, no se pretende en este trabajo rechazar la presencia de funcionarios, administradores y mandatarios en un régimen democrático, ni de reclamar el ejercicio exclusivo de la democracia directa frente a la representativa, pues sería algo poco realista. Si bien es cierto, según había señalado Sartori, que ya la misma representación reduce el poder de los representados a menos poder, también incorpora un proceso de selección que opera al menos bajo el principio de la igualdad en función de los méritos, razón por la que no cabe rechazarlo a la ligera<sup>11</sup>. Lo que sí se rechaza en cambio es que la presencia necesaria de tales representantes, funcio-

8. Sobre esta dinámica de los partidos de cuadros y de masas, vid. M. DUVERGER, “Los partidos políticos y los grupos de presión”, en *Sociología política*, trad. Jorge de Esteban, ed. Ariel, Barcelona, 1968, pp. 311 y ss.

9. Acerca de la influencia de la teoría democrática roussoniana y su utopismo final sobre el marxismo, vid. U. CERRONI, *La libertad de los modernos*, op. cit., p. 194.

10. Vid. Max WEBER, *Economía y sociedad*, op. cit., pp. 711 y 828 y ss.

11. Vid. Giovanni SARTORI, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, trad. Santiago Sánchez González, Alianza Editorial Madrid, 1988, p. 100; y “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, N° 91, pp. 5 y 6.



narios y administradores en un régimen democrático, opere éste en la comunidad que sea, acabe con toda paridad posible; y que, además, termine otorgando a aquéllos un poder sin límites temporales o de control por parte de los miembros de la comunidad en cuestión, y encriptado sin remisión en un ejercicio predominantemente burocrático (lo cual significa decir predominantemente jerárquico, profesionalizado y sin publicidad)<sup>12</sup>.

En cualquier caso, en los argumentos analizados residen los antecedentes ideológicos de una concepción amplia de democracia a nivel macropolítico, que es comúnmente aceptada, y que justifica hábitos de elitismo, exclusión, secretismo y adopción de medidas de fuerza, considerados como inevitables para el apuntalamiento y organización eficaces de las actuales democracias de partidos<sup>13</sup>. Y la presencia protagonista de los partidos en el funcionamiento de aquéllas les ha hecho asumir como propios tales hábitos, que, por consiguiente, no sólo vendrían explicados como el efecto ineludible de su organización burocrática, sino también como el reflejo, a nivel micropolítico, de dicha concepción de democracia.

Esta influencia de la burocratización fue apuntada por la sociología de partidos, que la consideró como el factor determinante de la ausencia de una organización y un funcionamiento democráticos de los partidos, con independencia del tipo que adopten (partidos de patronazgo, clasistas, ideológicos, de cuadros o notables, de masas, de electores, apoyados en la fe en un caudillo, en el prestigio social de sus líderes o en la adhesión al dirigente y su cuadro burocrático nombrado de acuerdo a la ley)<sup>14</sup>. Una de las formulaciones más famosas acerca del funcionamiento no democrático de los partidos políticos es la debida a Robert Michels y conocida bajo el título de la *ley de hierro de las oligarquías*<sup>15</sup>. Según esta ley, puesto que la tendencia de los partidos de masas hacia la burocratización es inevitable, su tendencia a la oligarquización también lo es. Sin embargo, hay muchos críticos que exigen desacralizar esa famosa ley, tratando de situar en sus justos límites los análisis de Michels. Concretamente, aquella ley se formuló sobre las observaciones de un partido concreto —el socialdemócrata alemán—, el cual constituyó una expresión típica del predominio del principio burocrático prusiano. Posiblemente, de haber analizado otro partido de masas, como el laborista británico

---

12. Sobre la característica estructuración y funcionamiento jerárquicos de la burocracia, vid. MAX WEBER, *Economía y sociedad*, op. cit., p. 717.

13. Utilizamos esta denominación siguiendo a M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, 2ª ed. 1996, pp. 73 y ss., donde define la democracia de partidos como la adaptación del principio democrático a dos factores: la masificación del ejercicio de los derechos democráticos y la conversión de la sociedad en una de tipo organizacional, que la hace discurrir a través de organizaciones racionalmente calculadas para la satisfacción de los distintos objetivos sociales. Entre esas organizaciones encontramos a los partidos políticos, que en el nivel político se han convertido en el vehículo imprescindible del principio democrático en el marco de la sociedad actual.

14. Vid. MAX WEBER, *Economía y Sociedad*, op. cit., pp. 228-231 y 1076-1095; MAURICE DUVERGER, "Los partidos políticos y los grupos de presión", en *Sociología política*, op. cit., pp. 307 y ss.

15. Vid. ROBERT MICHELS, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en la democracia moderna*, 2 volúmenes, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

(con un aparato de partido más débil, ante la influencia de los Trade Unions), habría llegado a conclusiones diferentes. Tampoco puede olvidarse que Michels realizó sus análisis desde una postura fascista<sup>16</sup>.

De todos modos, en la explicación de este fenómeno, tiene mucho que ver la variable de la financiación de los partidos políticos, algo que ya resaltó Max Weber, y a quien en este punto podemos seguir, cuando, al respecto, formulaba algunos principios básicos<sup>17</sup>: primero, que es posible que alguien con dinero “compre” la maquinaria que supone un partido político; y segundo, que de no ser así, la financiación discurrirá por dos modelos básicos: el de la financiación realizada por los propios candidatos, lo que desemboca en la plutocracia; y el de la financiación proporcionada mediante la misma maquinaria del partido (por ejemplo, a través de las cuotas de los afiliados), lo que concluye en la burocratización de aquél. Estamos, obviamente, ante prácticas con las que se pone en evidencia el poco resquicio que queda para un ejercicio democrático del poder en el interior de los partidos. Con posterioridad se han sumado nuevas fórmulas de financiación (la pública, la de los créditos bancarios al partido —ambas, conseguidas en función de la maquinaria del partido) y la ilegal, por cuyos derroteros tampoco se está asegurando un cambio de panorama<sup>18</sup>.

Frente a estas prácticas que la sociología ha evidenciado, y frente a los argumentos que las han venido justificando, nuestro punto de partida es una doble e indisoluble concepción de democracia, como método y status, que puede servir para aclarar el caso de la ausencia de democracia en el interior de los partidos políticos. Según esa doble concepción de democracia y la interrelación que entre método y status incorpora, la democracia en el interior de los partidos políticos —considerados éstos como comunidad o asociación distinta de la de un Estado y desarrollada dentro de sus fronteras o en el seno de otra comunidad supraestatal o subestatal—, debe desdoblarse sus virtualidades, tanto como método de gobierno y libre expresión de las opiniones de los afiliados, como condición social de cada uno de ellos para participar en la dirección del partido.

Utilizando esa consideración dual de la democracia, también se pueden aclarar las conexiones entre la organización democrática de un Estado y su legitimación, y la organización democrática de los partidos políticos en los que los ciudadanos de aquél se han venido organizando; una práctica ésta —la de la organización ciudadana en partidos— que se explica, *fundamentalmente*, por el objetivo de articular

---

16. Vid. Sigmund NEUMANN, “El liderazgo de la democracia”, fragmento tomado de *Partidos políticos modernos. En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos*, cuya versión alemana fue publicada en 1956, y recogido en K. LENZ y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, trad. Ignacio de Otto, ed. Anagrama, 1980, Barcelona, p. 289. Y Otto STAMMER, “La democratización de la organización”, fragmento tomado de su obra *Politische Soziologie*, versión alemana publicada en 1955, y recogido en K. LENK y F. NEUMANN (eds.), *op. cit.*, p. 283.

17. Vid. Max WEBER, *op. cit.*, pp. 230 y 231.

18. Vid., entre otros, el libro de Pilar DEL CASTILLO, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, CIS, Madrid, 1985.

mejor los intereses que comparten y se oponen a los de otros grupos, y por el objetivo de conseguir que su logro sea considerado fin primordial de la política estatal. Precisamente, la función de canalización de intereses comunes de grupos ha erigido a los partidos políticos en instrumentos esenciales de las democracias del siglo XX —si bien no únicos—, para la formación de la voluntad e interés generales, lo cual ha determinado para ellas la denominación de democracias de partidos o de partitocracias; mientras que la voluntad e interés generales son, a su vez, considerados como el resultado de la articulación negociada o consensuada de intereses contrapuestos y representados por distintos partidos políticos<sup>19</sup>.

Teniendo en cuenta estas premisas, que los convierten en portavoces de opciones políticas diversas, la democracia en el seno de los partidos políticos es condición previa de la realización de la democracia como método en el seno de las comunidades políticas, dentro de las cuales los partidos se desenvuelven. Es decir, que no puede obtenerse en una comunidad estatal un procedimiento de expresión en libertad del gobierno y de las opiniones políticas de sus miembros, si en las asociaciones en las que éstos se organizan, para articular mejor las opciones que comparten, no existe un procedimiento en el que esa articulación se produzca mediante el libre intercambio de opiniones.

Ésta es la razón de ser de los partidos políticos, dentro de una comunidad democrática, nacidos de valores como el pluralismo político, la libertad y la igualdad. Y sin embargo, la constitucionalización de la democracia en el interior de los partidos políticos no es una práctica unánime entre los países democráticos —ahí está el caso de Italia<sup>20</sup>—, y en los que se ha realizado —en el ordenamiento jurídico español, léase el artículo 6 de la Constitución de 1978— no siempre se ha saldado con una práctica acorde con estas exigencias legales. Por el contrario, nos encontramos ante una paradoja injustificable: la de la organización y actuación no democráticas de los partidos que, como agentes de la soberanía popular, lideran el proceso político tendente a la formación de la voluntad general.

Utilizando como punto de partida esa paradoja —que resume la relación esquizofrénica de los partidos políticos con la democracia—, concretaremos el contenido de este trabajo: se trata de analizar por qué en los partidos políticos de la democracia española actual nos encontramos, no ante una participación libre, igualitaria y plural de sus afiliados, directamente ejercida o por medio de representantes, ni tampoco ante un proceso de selección de sus cargos y funcionarios internos que obedezca, al menos, a la igualdad según el mérito; por el contrario, lo que descubrimos es el poder ilimitado e incontrolado de sus órganos de dirección, integrados por seres presuntamente excepcionales o con prestigio social, y todo ello justificado por razones estratégicas de conquista del poder.

---

19. Ya lo indicaba KELSEN en 1920, cuando publicó su *Esencia y valor de la democracia*, trad. española de Luis Legaz y Lacambra, Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977, p. 43.

20. Vid. Giorgio LOMBARDI, "Corrientes y democracia interna de los partidos políticos", *Revista de Estudios Políticos*, Nº 27, 1982, pp. 19 y ss.

Para delimitar este déficit de participación utilizaremos como medida la extensión concedida a las libertades ideológica y de expresión del afiliado, así como a su derecho de participación política, directa o mediante representantes. A tales efectos, se intentará reconstruir el estatuto jurídico del afiliado. Por último, se propondrá el fomento del ejercicio de los derechos vulnerados, como una herramienta pedagógica para que los miembros de una comunidad política, que se dice democrática, dejen de ser apóstoles y reactiven por sí mismos la participación política, libre e igualitaria; y con ella, la democracia en su doble e inseparable concepción de método y de status.

## II. EN TORNO AL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES

Pretendemos delinear, siquiera sea someramente, el estatuto jurídico del afiliado, labor esta bastante complicada ante su dispersión en una maraña normativa que engloba artículos del texto constitucional, legislación de desarrollo de los mismos, estatutos de los partidos políticos, así como los numerosos reglamentos de funcionamiento y organización interna que éstos se dan (por ejemplo, Reglamento de Selección de Candidatos y Candidatas a Cargos Públicos, Reglamento de Conflictos y de Garantías de los Afiliados o Reglamento de la Comisión de Ética en el PSOE; el Reglamento del Consejo Político Federal y el Reglamento de la Presidencia Ejecutiva Federal, ambos de IU; Reglamentos de Organización Regional, Provincial o Insular en el PP; incluso hay reglamentos que regulan el desarrollo de un congreso de partido). A todo este conjunto habrá que sumar la normativa referida al funcionamiento de las instituciones en que operan los cargos electos de un partido (Cortes Generales, Parlamentos Autonómicos, Ayuntamientos y Parlamento Europeo: sólo con relación a las primeras hay que atender a una multiplicidad de normas que abarca la Constitución, el Reglamento del Congreso y del Senado y los reglamentos de los grupos parlamentarios que ellos mismos se dictan).

Ante esta complejidad normativa, acotaremos nuestro análisis de la siguiente manera: desde el punto de vista subjetivo, nos referiremos a la figura del afiliado de tres partidos de implantación nacional (PP, PSOE e IU); desde el punto de vista objetivo, haremos referencia a la extensión concedida a sus libertades ideológicas y de expresión, y a sus derechos a la información, a la participación política, directa o a través de representantes, y al control de sus representantes y elegidos. Tales derechos y libertades se analizarán con el objetivo de medir el nivel que en esos tres partidos políticos alcanza la democracia como método —para lo cual habrá que observar, a su vez, los niveles de pluralismo político—, y la democracia como status —donde deberá valorarse hasta qué punto la participación de los afiliados en el gobierno del partido y en la proyección política que aquél tiene es una condición social que disfrutaban todos ellos. Por último y desde el punto de vista de la regulación jurídica, atenderemos a la siguiente legislación: Constitución española de 1978 (CE), legislación estatal de desarrollo y estatutos de los partidos mencionados (en adelante, EPP, EPSOE y EIU, respectivamente).

## 1. Consideraciones acerca de la regulación de desarrollo

Nuestra primera estación es, sin duda, el artículo 6 de la Constitución española de 1978, en el cual se consolida el papel instrumental de los partidos políticos para la democracia —expresan el pluralismo político, concurren a la formación de la voluntad popular y son instrumentos para la participación política—; mientras que prescribe para ellos una estructura interna y un funcionamiento democráticos. Esta cláusula fue debida a Tierno Galván, en su afán por evitar la creación de partidos de corte militar<sup>21</sup>, tan típicos del fascismo<sup>22</sup>.

Las exigencias impuestas por el art. 6, que es de aplicación directa, son claras y sencillas, aunque adolecen de la generalidad que determina su ubicación en el texto constitucional. Esta es la razón de que algunos estudiosos como Alzaga hayan preconizado la reforma de dicho artículo, a fin de establecer un contenido más amplio y detallado de cómo han de funcionar y estructurarse democráticamente los partidos, que sirva mejor a un control constitucional directo de aquéllos<sup>23</sup>.

Si bien no se refieren explícitamente a la estructura y organización democráticas de los partidos, habrá que tener también presente el artículo 1 CE, donde el pluralismo político es erigido en valor superior del ordenamiento jurídico; así como lo dispuesto con relación al derecho a la participación política en condiciones de igualdad, reconocido a los ciudadanos en el art. 23, y que puede ejercitarse, bien directamente, por medio de representantes libremente elegidos o siendo ellos mismos elegidos. También debe aplicarse lo establecido en los artículos 20 y 22 sobre la libertad de expresión, el derecho de información y el derecho de asociación. En cualquier caso, estos artículos, que tienen que ver con el devenir de una comunidad democrática como la estatal, les son de aplicación a los partidos políticos por exigencia del art. 6, que demanda que su actividad respete la Constitución y la ley, y cómo no, por aplicación del art. 9.1, que somete a los ciudadanos y a los poderes públicos a aquéllas, y que es un mandato del que no pueden quedar fuera las colectividades de ciudadanos, como los partidos políticos. Esta circunstancia significa que la organización y el funcionamiento internos del partido, si bien son libres, no podrán contradecir el modelo democrático diseñado en la Constitución española, y con él, valores como el pluralismo político o los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las previsiones constitucionales sobre partidos políticos se completan con la siguiente normativa de desarrollo: la preconstitucional ley 21/1976 de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política en su parte no derogada, y la ley 54/1978

---

21. De esta circunstancia da noticia el Diario de Sesiones del Congreso, núm 67, de mayo de 1978, pp. 2369 y 2370, según nos indica F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1980, p. 80.

22. Vid. M. DUVERGER, "Los partidos políticos y los grupos de presión", *op. cit.* pp. 315 y ss.

23. Vid. Oscar ALZAGA, "Entre el santo temor a la reforma de la Constitución de 1978 y la conveniencia de pensar en ella", en AA. VV., *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Alianza editorial, Madrid, 1996, pp. 91-93.



de 4 de diciembre de Partidos Políticos, cuya fecha evidencia que no ha podido tener presente el texto constitucional; la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General (básicamente, su artículo 44); la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos; el Real Decreto 2281/1976, de 16 de septiembre, por el que se regula el Registro de Asociaciones Políticas; y el Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre que regula la tramitación de las subvenciones anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas. Pero a los efectos de delimitar un estatuto jurídico para los afiliados, sólo atenderemos a las dos primeras (en adelante, y respectivamente, LDAP y LPP).

De la lectura conjunta de ambas se extrae un estatuto jurídico, donde con carácter general, los derechos de los afiliados discurren ya por unos límites más estrechos que los del resto de los ciudadanos. Tanto es así que, a pesar de la dura sanción final que pesa sobre los partidos que desobedezcan el principio de democracia interna —suspensión de actividades y disolución del mismo, de acuerdo con el art. 5.2 b) de la Ley de Partidos Políticos— la regulación que ambas componen es, sin duda fragmentaria, insuficiente y poco concisa<sup>24</sup>.

Frente a ella, los estatutos de los partidos han desarrollado, de acuerdo al art. 2 LDAP, un estatuto jurídico para sus afiliados más generoso, si bien no hay que perder de vista que debe ser puesto en relación con lo que establecen respecto al funcionamiento del partido y a la elección de sus órganos internos, y respecto a la capacidad de actuación de sus cargos electos: su supeditación al partido es tan intensa que ha hecho resucitar el viejo mandato imperativo, aunque no entre el elector y el elegido sino entre este último y su partido<sup>25</sup>.

Con una nueva denominación —mandato ideológico del partido—, la sujeción y el control a los que aquél somete a sus cargos institucionales vulnera sin pudor el constitucionalizado mandato representativo, previsto en el art. 67.2 de la CE, otro artículo que, por su rango superior, debería ser tenido en cuenta por la legislación estatal de partidos, y mucho más por la reglamentación que emana de ellos mismos y de sus grupos parlamentarios.

## 2. Aproximación al estatuto jurídico del afiliado

Partiendo del régimen jurídico previsto por el Estado —escaso ante la remisión que se hace a los estatutos del partido para su desarrollo posterior— puede pergeñarse la siguiente lista de derechos y deberes: en primer lugar, derecho al sufragio libre y secreto para proveer los órganos del gobierno del partido, derecho a ser electores y elegibles para los cargos internos del partido, mediante sufragio

24. De esta forma la valora Agustín S. de VEGA, "Constitución, pluralismo político y partidos", *Revista de las Cortes Generales*, Nº 26, 1992, p. 116.

25. Así lo indica, por ejemplo, Antonio TORRES DEL MORAL, "Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos", *Revista de Derecho Político de la UNED*, Nº 14, 1982.

libre y secreto, y derecho a la información sobre las actividades y la situación económica del mismo (art. 4.2 LPP, siguiendo lo establecido para las asociaciones políticas por el art. 3.2. f) LDAP); derecho a manifestar su opinión y a expresar las sugerencias y quejas ante los órganos rectores; y derecho a impulsar el cumplimiento de los fines propuestos (art. 3.2.f) LDAP). Junto a estos derechos, el afiliado tiene el deber de colaborar en la realización del programa y el deber de cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno (art. 3.2.f) LDAP).

De la anterior regulación básica parten los estatutos de los partidos. En ellos, además, se ha dispuesto la creación de organismos encaminados a garantizar el respeto de los derechos y deberes de los afiliados: la llamada “Comisión de Garantías de Derechos y Deberes de los Afiliados”, prevista en el art. 44 EIU; la “Comisión Federal de Garantías”, regulada en los arts. 54 y ss. EPSOE y por el Reglamento de Conflictos y Garantías de los afiliados; y los “Comités de Derechos y Garantías” previstos en los arts. 42-44 del EPP. En su faceta de garantes del cumplimiento de los deberes exigidos a los afiliados, los organismos mencionados actúan también como instancias disciplinarias.

Trataremos de exponer de una forma más sistemática cómo aquellos estatutos explicitan los derechos y deberes de sus afiliados. Luego haremos un balance sobre la realización de estos derechos, aunque sin pretender ofrecer una exposición sociológica de la misma, que excedería los límites de un trabajo de filosofía jurídico-política.

## 2.1. La democracia como status o la cuestión de la participación política (el derecho a participar en los asuntos del partido, directamente o mediante representantes, el derecho a controlar éstos y el derecho a recibir información)

Con carácter general, los estatutos de los partidos que estudiamos recogen la participación de sus afiliados como uno de sus principios organizativos básicos: el art. 3.1 EPOSE establece su organización democrática sobre la participación y corresponsabilidad de sus militantes; el art. 1. EIU define a la coalición como un movimiento en el que participan los partidos y organizaciones federadas así como los colectivos y personas voluntariamente adscritos; y el art. 15 c) EPP prevé la vertebración del partido desde abajo hacia arriba para estimular la participación en su vida interna.

Teniendo como punto de partida estos principios, la participación del afiliado en la vida interna del partido se concreta, en los estatutos analizados, a través de los siguientes cauces: participación directa (que se concretaría en las discusiones en torno a la formación y renovación de la ideología del partido, en la adopción de decisiones y en la presentación de su candidatura para ser elegido como candidato a un cargo interno del partido o a un cargo institucional); y participación a través de representantes.

### 2.1.1. Participación directa

#### A. Ideología, decisiones del partido y selección de candidatos

Para analizar este tema, seguiremos un orden de exposición que va del estatuto que más niveles de participación directa reconoce al que reconoce menos. Como esta circunstancia difiere de acuerdo a los temas a los que se aplica la participación directa —ideología, decisiones de partido y selección de candidatos—, separaremos a su vez estas cuestiones, y en primer lugar, hablaremos de los niveles de participación directa de los afiliados en los dos primeros asuntos, y en segundo lugar, de la participación en la selección de candidaturas, internas o institucionales.

La participación directa del afiliado en los dos primeros asuntos, siguiendo con el orden expositivo que va del mayor al menor nivel de participación, encuentra en el EIU el grado más elevado de los tres estatutos considerados. Para IU, el afiliado tiene el derecho de participar en todas las actividades y decisiones de IU en su ámbito; el derecho a participar en su ámbito respectivo en las decisiones que adopte IU en el ámbito federal; el derecho a participar en las áreas de elaboración colectiva de IU; y el derecho a elevar propuestas políticas a los órganos superiores (art. 8 a), c), d) y m), y art. 23 EIU). Estos derechos se complementan con los deberes, reconocidos en el art. 9, apartados b) y e) EIU respectivamente, de participar en la asamblea de base, aportando ideas y opiniones y desarrollando la política aprobada en aquélla; y con el deber de inscribirse, además de en su asamblea, al menos en un área de elaboración. No obstante el compromiso de participación será individual y voluntario para el afiliado.

La participación directa en IU puede realizarse en estas áreas de elaboración colectiva, que funcionan por sectores, y a través de las asambleas territoriales de la coalición. Las áreas de elaboración colectiva son reguladas por los arts. 23 y 24 EIU. En ellos, son definidas como “el elemento de participación y movilización social que garantizan la coherencia con las alternativas programáticas y sociales”; simbolizan “un proceso incesante de acción-reflexión-acción”; son “elemento central” de interlocución y relación con la sociedad y los movimientos sociales así como de participación natural de los afiliados, a las que habrían de inscribirse; y se incluyen en todas las federaciones integradas en IU (art. 23 EIU). Su coordinación se hará a través de un Consejo de Coordinación de áreas, compuesto por los coordinadores federales y generales de áreas, sus reuniones tendrán carácter periódico y adoptarán decisiones por consenso y, en su defecto, por votación mayoritaria (art. 24.1 EIU).

Otro de los canales por los que discurre la participación directa de los afiliados en estos temas son las distintas asambleas territoriales de IU. Estas asambleas se consideran unidad básica de afiliación y soberanas en su respectivo ámbito territorial (art. 28 a) y d) EIU). Sin embargo, presentan dos niveles de funcionamiento (art. 29): abierto y cerrado. Las asambleas abiertas se realizarán con la máxima participación, no sólo de afiliados sino también de simpatizantes y miembros de organizaciones sociales, sindicales, ecologistas o vecinales, se celebrarán

con una periodicidad de dos veces al año y estará destinada a temas tales como la explicación de la línea ideológica de la coalición; debatir propuestas programáticas, conocer la opinión de los electores de IU sobre la marcha de la misma, recoger sondeos sobre ideología y candidaturas, preparar movilizaciones y conectar con las áreas. Las asambleas cerradas constituyen un obstáculo a la participación política del afiliado, como lo reconce el propio art. 29 EIU cuando indica que se celebrarán las menos veces posibles, pues es característico de esta forma de funcionamiento que sólo participarán las personas inscritas en un registro del Consejo Político con al menos sesenta días previos. Sin embargo, ésta es, precisamente, la modalidad de asamblea que designará órganos de dirección, candidaturas a elecciones, aprobación de los programas de gobierno, de los censos de altas y bajas de afiliados a la asamblea, el conocimiento de los estados de cuentas así como la discusión, enmienda y elevación de enmiendas y propuestas a los informes y documentos públicos a los órganos superiores. También votarán los documentos o propuestas sometidos a su consideración (alianzas y acuerdos programáticos con otras fuerzas, organización de debates y encuentros políticos y culturales, movilización de la sociedad y ratificación de sus coordinadores de área) y la elección o propuesta de candidatos.

Con un grado de participación directa sensiblemente inferior, el EPSOE omite provisiones expresas sobre el derecho de participación directa del afiliado: por ejemplo, no aparece expresamente reconocido como un derecho, sino en la forma de principio que hemos visto, y como deber del afiliado (art. 9 h EPSOE), si bien concretado sólo a la asistencia y sin especificar nada más. Implícitamente, el EPSOE también se refiere a la participación del afiliado en los artículos dedicados a las organizaciones sectoriales del partido: éstas se definen como estructuras de participación directa de afiliados y simpatizantes del PSOE, también organizadas territorialmente; tendrán una estructura formada por un plenario, un comité coordinador y un coordinador y estarán destinadas a tareas de información, debate y propuestas relacionadas con las materias propias de su ámbito de actuación (arts. 28-30 EPSOE). Celebrarán conferencias para debatir textos, comunicaciones y proposiciones que elevarán a las instancias ejecutivas o deliberantes de su demarcación (art. 31). Sin embargo, su presencia en comités y congresos es con voz pero sin voto, si bien tendrán representación en los órganos de decisión y control territoriales (arts. 31 y 32).

Si atendemos a la organización territorial del PSOE, la presencia directa del afiliado desaparece en beneficio de los delegados. La asamblea soberana en el PSOE en el ámbito local es el Congreso Municipal, que, sin embargo, no está integrado por todos los afiliados, sino por delegados elegidos por las agrupaciones de afiliados de barrio, es decir, por representantes de los afiliados (art. 25), lo cual elimina de entrada su participación directa.

Por último, y representando el escalón inferior de participación directa del afiliado, se encuentra el EPP, aunque sus afiliados tienen expresamente reconocido el derecho a participar activamente en la elaboración y adopción de las resoluciones y programas del Partido (art. 5 a) EPP) así como el deber de asistir a las

convocatorias que efectúe el Partido (art. 6.1 d) EPP). Sin embargo, en los canales dispuestos para la participación del afiliado, no se contempla que aquélla sea directa: en el nivel territorial, los congresos de partido correspondientes a la organización territorial (regional, provincial, insular o local según los arts. 16 y 21 EPP) son considerados órganos supremos —nótese que no dice soberanos— del partido. Sin embargo, la participación allí será a través de compromisarios (art. 23 EPP): natos (miembros de la Junta Directiva convocante del Congreso y de su Comisión Organizadora) y electivos (en número cinco veces superior a los natos, distribuidos por la Junta Directiva entre las organizaciones territoriales que participan en el Congreso, según los niveles de afiliación y porcentaje de votos obtenido en las elecciones inmediatas anteriores). Como puede comprobarse, incluso en la elección de los compromisarios está también muy diluida la presencia de los afiliados.

La participación sectorial del afiliado y simpatizante del PP en su partido sólo se contempla en el Preámbulo del EPP, aprobado en el XIII Congreso —que son los Estatutos que utilizamos—, y en el art. 37. En sus párrafos se expresa de manera genérica el deseo del partido de mantener cauces de comunicación y vinculación con la sociedad, para lo cual se reorganizan las funciones de las áreas del Partido, en adelante llamadas Coordinaciones de Área. Entre ellas se encuentran la de Organización, la de Comunicación (destinada a dar transparencia y accesibilidad al PP), la de Formación (para formar a los miembros del partido mediante el estudio y análisis de los distintos sectores de la realidad social) y la de Participación y Acción Sectorial. Pero nada más se dice al respecto.

En cuanto a la selección de candidatos a cargos internos e institucionales, encontramos la mayor dosis participativa de afiliados representada en el EPSOE. Su Reglamento de Selección de Candidatos y Candidatas a Cargos Públicos del PSOE, que fue dictado, por encargo del art. 75 de su estatuto, por el Comité Federal el 21 de marzo ¡de 1998!, y modificado el 11 de junio del mismo año. En su Preámbulo recoge, de manera expresa, el compromiso de desarrollar la democracia interna del partido, para convertirlo en un instrumento de la sociedad y no en un fin en sí mismo. Y a tal fin instaura el procedimiento de elecciones primarias, inédito en los otros partidos, para elegir, concretamente, a los candidatos a las Alcaldías de determinados municipios, Presidencias de Cabildos, Consejos Insulares y Juntas Generales, Presidencias de Ciudades Autónomas, Presidencias de Comunidades Autónomas y a la Presidencia del Gobierno de la Nación. Estas elecciones discurrirán sobre el sufragio universal de los afiliados y también de los simpatizantes del partido, inscritos, respectivamente, en los correspondientes Censo Federal de Afiliados y Censo Federal de Simpatizantes (Preámbulo y arts. 5, 6, 7 y 17.1 del mencionado reglamento). Si bien estas elecciones primarias significan un plus de democraticidad interna en el PSOE, respecto a los otros partidos, lo cierto es que está dispuesto sólo para elegir las candidaturas citadas, pero no para seleccionar todas las que presenta el PSOE para cubrir cargos internos e institucionales (por ejemplo, quedan fuera, nada más y nada menos, que las listas cerradas y bloqueadas de candidatos a diputados o parlamentarios autonómicos y europeos).



En EIU, segundo en nuestro ranking particular, sólo se reconoce explícitamente el derecho del afiliado a elegir para cualquier órgano de IU (art. 8 c) EIU), si bien se reconoce implícitamente su derecho a elegir cargos institucionales cuando establece que es competencia de las Asambleas de base la elección de candidatos para las elecciones municipales, pero sólo proponer candidaturas para las elecciones Autonómicas, Generales y Europeas (art. 29).

En el PP, el proceso de selección de candidatos internos discurre por los congresos, y garantiza la presencia de los afiliados únicamente en la figura de sus representantes o compromisarios, quienes los elegirán a partir de listas cerradas presentadas por al menos cincuenta compromisarios.

En cualquier caso, ni en el PP ni en IU corresponde a sus Asambleas soberanas la elección del candidato a Presidente del Gobierno: ésta es una decisión que se deja a la Presidencia Ejecutiva Federal de IU (art. 41, en relación con el art. 4 EIU), y a los Comités Ejecutivos del PP —nacional, regionales, provinciales e insulares— art. 30.1. p) EPP). Tampoco les corresponde designar ninguna otra candidatura institucional (en el caso de IU y con la excepción del candidato a las elecciones municipales que sí eligen las Asambleas de base, son propuestas y ratificadas por el Consejo Político Federal —art. 3 EIU—; en el PP, habrá que estar a lo establecido en el art. 30.1. p), que otorga a los Comités Ejecutivos la designación de todas las personas que han de ostentar la representación del Partido en las diferentes instituciones, corporaciones, sociedades, empresas públicas, etc.).

## B. Cómo ser candidato

Refirámonos, de manera específica, al derecho al sufragio pasivo o derecho a ser elegido para algún cargo interno o institucional: a la extensión otorgada por la LPP y la LDAP (lo circunscriben a la provisión de cargos internos del partido), los estatutos que analizamos añaden su ejercicio para proveer las listas de cargos institucionales (art. 9.1. f) del EPSOE, art. 8 b) y c) EIU y arts. 3 y 5 b), c) y g) EPP), como lógica consecuencia del art. 6 CE, que los erige en instrumentos fundamentales de participación política.

En sus estatutos, estos partidos proclaman que el derecho a ser candidato para desempeñar un cargo interno del partido o uno institucional ha de discurrir de manera igualitaria, sin discriminación ni ventaja alguna (el art. 74. EPSOE, art. 8 c) EIU y art. 15 e) EPP). Sin embargo, hay ciertas explicitaciones, como la exigencia de participación paritaria de hombres y mujeres: en el caso del PSOE, los artículos 9.1. k) y 74 de su estatuto prevén que ningún sexo tenga más del 40% ni más del 60% de representación en cualquier órgano del partido ni en las listas de candidatos electorales ni en el conjunto de puestos sobre los que exista previsión de resultar electos. Se trata de un principio al que se ha denominado “democracia paritaria” y que hay que entender como una matización a la igualdad formal con que todos los afiliados han de ejercer su derecho al sufragio pasivo, precisamente para garantizar la igualdad de oportunidades a ambos sexos. IU también apuesta

por el equilibrio entre los sexos, como un principio general de la coalición, igualmente aplicable en materia de selección de candidaturas (art. 10.2 EIU). En cuanto al EPP, no hace ninguna referencia expresa a esta cuestión.

Para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, los estatutos analizados establecen una serie de requisitos. En el caso del PSOE, y con carácter general, su estatuto y el Reglamento de Selección de Candidatos y Candidatas a Cargos Públicos disponen, en primer lugar, no adeudar cuotas —art. 9.1. f) EPSOE; y en relación al desempeño de cargos internos de partido, haber pertenecido al partido ininterrumpidamente durante los veinticuatro meses anteriores a la elección para el cargo (concretamente, el de miembro del Comité Federal, Comisión Ejecutiva Federal, Comisión Federal Revisora de cuentas, Comisión Federal de Garantías y Comisión de Ética —art. 6 EPSOE—). La elección de los componentes de los órganos internos del partido se hará sobre listas cerradas y bloqueadas y por mayoría de votos (art. 35 EPSOE, en relación con el art. 5). En cuanto a la selección de candidatos a las elecciones legislativas, autonómicas, locales y cargos públicos en nombre del PSOE, aquélla habrá de discurrir por los criterios dispuestos en los artículos 74 y 75 de su estatuto y los arts. 2, 4 y 10 del citado Reglamento: representatividad y proyección social del posible candidato, y el principio de mérito y de la mayor capacidad, lo cual será medido a través de los mecanismos de valoración objetiva que establezca la Comisión de Listas, aplicados sobre una amplia información acerca de la trayectoria personal, política y profesional de sus candidatos. Para la tarea de supervisión de esas trayectorias se cuenta, además, con la colaboración de la Comisión Federal de Ética (arts. 59-62 EPSOE y su Reglamento específico, aprobado por el Comité Federal el 21 de marzo de 1998). Ésta es competente para supervisar y controlar las situaciones patrimoniales de los afiliados y las actividades económicas de los cargos públicos del PSOE, quienes, por otra parte, deben suscribir la aceptación de un “Compromiso Ético en el Ejercicio de la Actividad Política para ser nombrados candidatos. Esta exigencia aparece en el art. 4 del Reglamento mencionado, pero no en el EPSOE. Por último, se prevé el respeto a la democracia paritaria y la renovación periódica y gradual en el ejercicio de las funciones públicas y el intento de evitar la acumulación de cargos orgánicos e institucionales.

En cuanto a IU, su estatuto prevé que la participación en el proceso de elaboración de las candidaturas se enmarque en una asamblea que, como se indicó anteriormente, funciona en el nivel cerrado (art. 10.1 EIU). La selección de candidatos discurre por el criterio básico del consenso. Así lo dispone el art. 8 b) EIU, en relación a los cargos internos del partido, y en caso de que no se llegue al consenso, se acudirá al sistema de candidaturas alternativas cerradas y bloqueadas, y avaladas por un 10% de los asistentes a la asamblea, distribuyéndose los puestos a elegir por el sistema proporcional puro; también se exige aquí la aceptación fehaciente de los candidatos. Para las candidaturas a cargos institucionales, el consenso que preconiza IU en la selección de candidatos lo exige el art. 10. 2. b) del estatuto, y si no se logra, se dirimirá de acuerdo a una votación que se regirá en todo momento de acuerdo al principio de pluralismo político, en los términos

regulados por ese estatuto —arts. 12-18, relativos a las corrientes de opinión existentes en la coalición—, que veremos con posterioridad, al referirnos a la libertad de pensamiento y expresión de lo afiliados.

El estatuto del PP establece, para la elección de cargos internos del partido, el sistema de listas cerradas presentadas por al menos 50 compromisarios, y evitando además que algún compromisario figure en dos o más candidaturas (art. 25 EPP). Así mismo, el art. 6.2 establece los casos de incompatibilidad en el desempeño de diferentes cargos, internos o institucionales, de cuya observancia se ocupará el Comité Ejecutivo Nacional. También será preciso no estar afectado de inhabilitación para el desempeño de cargos internos o institucionales, de acuerdo a lo establecido en el régimen disciplinario del partido (arts. 8-12 EPP). Asimismo, existe el deber para todo afiliado de realizar una declaración notarial de los bienes y actividades que desempeñen cuando accedan a algún cargo de Representación Institucional o cuando sean designados para ello (art. 6.1. g) EPP), lo que da prueba, como en el caso del PSOE, de una cierta sensibilidad hacia los peligros de la corrupción.

### 2.1.2. Participación mediante representantes

En los estatutos de los partidos que analizamos se reconoce que en las Asambleas federales o centrales del partido reside la soberanía del mismo, así como que funcionarán mediante el sistema de la mayoría. Este principio, que ha sido recogido a lo largo de estos estatutos, había sido omitido, tanto en la LDAP como en la LPP. Las mencionadas asambleas están ya formadas por representantes de los afiliados.

En el caso del PSOE, la asamblea soberana es el Congreso Federal, compuesto por las delegaciones elegidas por los afiliados en los Congresos Provinciales, Comarcales e Insulares —que son los respectivos órganos soberanos en esos territorios—, en un número que oscilará entre 500 y 1000. Sus funciones incluyen la definición de los principios, programas y estrategias del partido, el debate y enjuiciamiento de la gestión de la Comisión Ejecutiva Federal, el Comité Federal, la Comisión Revisora de cuentas, la Comisión Federal de Garantías y la Comisión de Ética, y elige a los componentes de todos ellos, excepto del Comité Federal, máximo órgano de la dirección del partido entre congreso y congreso y del que sólo elige a 49 de sus miembros (art. 34 EPSOE). Además de esta función, los afiliados realizan mediante sus representantes en el Congreso Federal estas otras (art. 34, apartados f) a h) EPSOE): definir los principios, fijar los programas, establecer la línea política y señalar la estrategia del partido; debatir y juzgar la gestión de la Comisión Ejecutiva Federal, del Comité Federal de la Comisión Revisora de Cuentas, de la Comisión Federal de Garantías y de la Comisión de Ética (en definitiva, órganos que representan, a nivel micropolítico, los poderes ejecutivo y judicial del partido).

En IU, su estatuto dispone en el art. 34 que la soberanía de la coalición reside en la Asamblea Federal, si bien sólo elige al 50% de los miembros del Consejo

Político Federal y de la Presidencia Ejecutiva Federal, que se ocupan de la dirección permanente de IU entre reunión y reunión del anterior (arts. 39 y 40 EIU). Entre las funciones de la Asamblea Federal figuran (art. 35 EIU) la aprobación del programa de gobierno (cuando coincida la celebración de la Asamblea con la convocatoria de elecciones; en caso contrario, lo hará el Consejo Político); el análisis y decisión del informe de gestión presentado por la Presidencia Federal, el establecimiento y desarrollo de la federalidad y de la estrategia, línea política, organizativa y de alianzas de la coalición; elección del porcentaje mencionado de miembros del Consejo Político Federal; elección de la Comisión de Garantías de Derechos y Deberes de los afiliados; y acordar la integración de partidos u organizaciones en IU.

Con relación al Partido Popular, el art. 20 EPP indica que el Congreso es el órgano supremo del partido, el cual podrá tener naturaleza ordinaria o extraordinaria, según se celebren por expiación del mandato temporal o como consecuencia de situaciones especiales. Los Congresos, constituidos por compromisarios natos y electivos (art. 23 EPP), eligen a quienes ostentan las funciones de dirección del partido, mediante el voto mayoritario (art. 25 EPP). Las Juntas Directivas constituyen el Órgano máximo de dirección del partido entre Congresos, y, de entre sus componentes, el Congreso sólo elige a veinte vocales. Las funciones de los Congresos del partido, en sus respectivos ámbitos territoriales, oscilan en vigilar la actuación desarrollada desde el anterior congreso y las cuentas, aprobar o modificar la normativa reglamentaria, organizativa, y de dirección del partido, y debatir y adoptar acuerdos que “enriquezcan el pensamiento político” del PP, definan su oferta electoral o afecten a la estrategia y gestión del partido (art. 24.1 EPP). En cambio, son competencia únicamente del Congreso Nacional las cuestiones relativas a la alianza, unión o federación con otros partidos, la disolución del PP, y el conocimiento del informe del Presidente del Comité Nacional de Derechos y Garantías y de las sanciones de expulsión (art. 24.2 EPP).

Tanto el Comité Federal del PSOE, el Consejo Político Federal y la Presidencia Ejecutiva Federal de IU, así como las Juntas Directivas del PP, representan una reducción del número de componentes y un alejamiento de las Asambleas soberanas del partido, a través de otro ejercicio de representación. Así se deduce de los artículos que definen sus competencias y regulan su funcionamiento —arts. 39 y 40 EPSOE; arts. 37-19 EIU; arts. 26-28 EPP.

Pero todavía hay un alejamiento más de las Asambleas representativas soberanas: el que significa la presencia de organismos como la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE (CEF), aunque sus miembros sean elegidos por mayoría simple por el Congreso Federal (art. 44 EPSOE), e integrada por un Presidente y un Secretario General, así como por una variedad de secretarías ocupadas de temas diversos (arts. 41 y ss. EPSOE); la Comisión Permanente de la Presidencia Ejecutiva de IU, y el coordinador general de la coalición, que es quien propone de entre los miembros de la Presidencia Ejecutiva la Comisión Permanente (arts. 40, 41 y 42 EIU); y el Comité Ejecutivo y el Presidente Nacional del PP, auxiliados por el secretario General y hasta un máximo de tres Vicesecretarios (arts. 29-36 EPP). Estos orga-

nismos funcionan, a nivel micropolítico, como una especie de poder ejecutivo que además dirime importantes cuestiones relativas a los programas políticos, designación de ciertos cargos internos del partido y líneas ideológicas del partido (así se deduce de sus funciones: art. 42 EPSOE, art. 41 EIU y arts. 29-36 EPP). En algunos casos, como el de la Comisión Ejecutiva del PSOE, se ha dispuesto que sus deliberaciones sean reservadas, aunque se haga constar en el Acta de cada reunión los votos particulares (art. 45 EPSOE).

Estos extremos obligan a tener presente, más que nunca, la pérdida de poder que supone para el representado cada proceso de representación, de manera que desde el afiliado que eligió a su delegado o compromisario en la asamblea soberana de su ámbito territorial, hasta el Secretario General de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, el coordinador general de IU y el Presidente Nacional del PP, hay una distancia tal —la que representan, respectivamente, el Congreso Federal, el Comité Federal y la Comisión Federal del PSOE; la Asamblea Federal, el Consejo Político Federal y la Presidencia Federal y su Comisión permanente en IU; el Congreso a nivel nacional, las Juntas Directivas y el Comité Ejecutivo del PP— que puede decirse que el poder del primero prácticamente ha desaparecido.

La única manera de evitar la completa desaparición del representado en estas esferas representativas es el reconocimiento a aquél del derecho al control político de sus representantes: el art. 8 g) EPSOE lo reconoce para controlar a los “elegidos y responsables” de los afiliados; el art. 8 h) EIU, lo hace en parecidos términos; y el art. 5 e) EPP parece que lo circunscribe sólo a los cargos institucionales (habla de “controlar la acción política del Partido y de sus representantes en las instituciones públicas, pero no hace referencia específica a los cargos internos”). Pero no se explicitan en los estatutos analizados ni el contenido ni las vías y métodos para realizar ese control.

### 2.1.3. El derecho a recibir información

Para que los afiliados puedan participar en la organización y funcionamiento de los partidos así como ejercer su derecho de control sobre sus representantes y elegidos, es preciso el reconocimiento de su derecho a la información acerca de estas cuestiones.

Específicamente, el art. 8 EIU, apartados h) e i), reconoce este derecho a la información que tiene el afiliado para controlar políticamente a sus elegidos y responsables, así como para el ejercicio y cumplimiento de sus funciones políticas. Mientras, el apartado n) del mismo artículo le reconoce el derecho a recibir información sobre los gastos e ingresos de la organización en sus respectivos niveles. La información deberá ser recibida, además, con la mayor brevedad posible, según indica este artículo y también el art. 28, referido al funcionamiento de las Asambleas de base.

En parecidos términos, el EPSOE reconoce en su art. 9.1 b) el derecho del afiliado a recibir información sobre las decisiones adoptadas por los órganos



del Partido en los distintos niveles y sobre aquellas cuestiones que afecten a la vida interna del Partido, a su proyección externa y a su actividad institucional; mientras que en el apartado g) del mismo artículo, donde se reconoce al afiliado el derecho a controlar políticamente a sus elegidos y responsables, se dispone que aquél se ejerza sobre la base de una información veraz. Sin embargo, hay que recordar, de conformidad con el art. 45 EPSOE, que la información está limitada con relación a las deliberaciones de la Comisión Ejecutiva Federal.

En el PP, el art. 5 f) de su Estatuto reconoce escuetamente al afiliado el derecho a ser informado sobre las actividades del Partido.

#### 2.1.4. Balance de la participación política

Sea como fuere, todas las previsiones estatutarias de los partidos en torno a estos derechos que tienen que ver con la participación del afiliado en la vida interna de su partido son ampliamente vulneradas en la realidad cotidiana. La participación del afiliado en la vida interna del partido se salda con unos niveles lamentables. Esto significa que la elección de delegados o representantes para las Asambleas soberanas de estos partidos se encuentra viciada por la casi nula participación que la preside, de forma que aquéllos alcanzan su puesto por cauces que no son nada democráticos. Y más aún: la ausencia de participación propicia que las listas de candidatos y la asignación de cargos internos del partido o institucionales discurra por principios totalmente ajenos a valoraciones objetivas del mérito y la capacidad (un principio éste sólo expresamente previsto por el EPSOE). Además, la duración limitada en los cargos políticos se incumple sistemáticamente, o bien se elude otorgando a la misma persona otro cargo distinto, lo cual nos lleva a la conclusión de que, en España, si bien el ejercicio de la política está profesionalizado, la especialización no resulta demasiado importante, a juzgar por la diversidad de cargos —alcaldías, ministerios, presidencias de Cámaras, secretarías de partido, etc.— que una misma persona es capaz de desarrollar indistintamente.

En cuanto al equilibrio entre sexos, un vistazo a los cargos internos o institucionales que estos partidos aportan a la vida política de nuestro país basta para darnos cuenta de los exiguos niveles de democracia paritaria que se han alcanzado hasta el momento. La presencia del patriarcado en las organizaciones partidistas españolas no cede ni siquiera en el seno de la izquierda más progresista, y los logros alcanzados se saldan con una expectación pueril, percibida no sólo entre los ciudadanos sino entre los propios compañeros de partido. Puede que para remediar esta situación, así como para poner freno a la presencia permanente de los mismos políticos en el mismo cargo o saltando de uno a otro, sean precisas leyes que expresamente obliguen a los partidos políticos españoles a respetar la democracia paritaria, como en el caso reciente de Francia, donde se exige a los partidos el respeto a la paridad en la representación política; y leyes que establezcan una limitación temporal, al menos a los mandatos institucionales, como ocurre por ejemplo en EE.UU con el mandato presidencial. Se trata de medidas legislativas, muy necesarias para la

salubridad de la democracia española, pero que, no obstante, resultan poco probables, dado que, actualmente, lo que existe es el debate nunca resuelto sobre los beneficios de las discriminaciones positivas, y el casi nulo debate sobre la necesidad de no dejar a la sola conciencia del político la oportunidad de prestar ininterrumpidamente sus servicios a la comunidad o comunidades políticas a las que pueda pertenecer; más aún si sus méritos y capacidades apenas han sido probados al respecto.

El derecho a recibir información sobre las actividades y situación económica del partido, al que genéricamente se refería la LDAP, además de encontrarse limitado ante la reserva que, inexplicablemente, se imponen a ciertas deliberaciones, así como a las mismas exigencias derivadas del funcionamiento burocratizado de los partidos, encuentra su vulneración principal por lo que al tema de las actividades económicas del partido se refiere. En este punto, las “exigencias de opacidad” que impone la financiación ilegal lo explican todo, aunque, evidentemente, no pueden justificar nada.

El panorama descrito se conjunta con la actitud que manifiestan los ciudadanos de las democracias actuales, y que, por lo general, se ha caracterizado, más por la desidia y por la irresponsabilidad, que por el ejercicio convencido, no ya de los derechos políticos sino de muchas de las libertades individuales en el seno de los partidos<sup>26</sup>. Desde la consolidación de las democracias liberales en el siglo XIX, el abandono ciudadano de lo público para concentrarse en lo privado o en lo económico, se acompañó también del abandono del control de los diputados en quienes se había delegado toda labor pública, bajo el argumento de la elección-representación, la consideración de que la política era una actividad secundaria, y el desinterés general por el funcionamiento de los partidos —entonces partidos de cuadros, con escasa afiliación. Únicamente a la elección de los representantes quedaron reducidos los derechos políticos de los modernos, según recuerda B. Constant —si bien este pensador no dejó de apuntar la necesidad de controlar a los representantes, y con ella, la de no renunciar en exceso al derecho a la participación política<sup>27</sup>.

La pasividad típica de los ciudadanos de la burguesía votante, lejos de desaparecer, se intensificó durante el siglo XX, y terminó por extenderse, junto con el derecho al sufragio, a las masas que votaban a los partidos socialistas o comunistas: frente a ellos —maestros y administradores de doctrina— apenas si podían mantener una actitud crítica<sup>28</sup>. Por el contrario, en el interior de los partidos de

---

26. Esta apatía política del hombre actual era denunciada por una de las defensoras del llamado modelo republicano contemporáneo, Hannah ARENDT (vid. su libro *La condición humana*, ed. Paidós, Barcelona, 1993), quien reivindicaba un modelo de participación ciudadana más próximo al de la antigua democracia ateniense que al de la democracia liberal.

27. Vid. B. CONSTANT, “De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, en *Escritos políticos*, trad. y estudio preliminar de María Luisa Sánchez Mejía, CEC, Madrid, 1989, pp. 282 y 283.

28. Según M. DUVERGER, *Sociología política*, op. cit., pp. 312 y ss., los partidos de izquierda realizaron una labor educativa con respecto a sus afiliados.

masas, la actitud de los militantes respecto al aparato dirigente reflejaba, a escala micropolítica, la misma actitud de desidia y ausencia de control que los ciudadanos burgueses mantenían respecto a sus diputados<sup>29</sup>.

Pero en la actualidad, la situación ha empeorado, al desarrollarse el modelo del partido de electores, una tendencia que también se está produciendo en España y que data incluso de las primeras elecciones democráticas<sup>30</sup>. Este modelo se proyecta fundamentalmente sobre una concepción mercantilista de la democracia —la que se ha llamado pluralista-competitiva—, donde aquélla se considera un mercado político en el que élites rivales compiten por reunir la mayor cantidad de votos emitidos por ciudadanos que han sido reducidos a consumidores de política<sup>31</sup>. La fórmula de los partidos de electores confirma, no la traslación de los principios políticos democráticos a la economía, sino la extensión de un economicismo totalitario a la política, ya que, para acceder al poder, los partidos se dejan guiar únicamente por criterios de eficiencia.

En los partidos de electores, expresión española con la que se hace referencia a los “catch-all-parties” (literalmente, partidos de todo el mundo), que suceden al modelo del partido de masas, desaparecen las diferencias ideológicas entre todos ellos y se renuncia a incorporar ideológicamente a las masas a cambio de una mayor clientela electoral, que puede coincidir potencialmente con toda la nación<sup>32</sup>.

29. Así lo señalaba OSTROGORSKY, *Democracy and the Organization of Political Parties*, 1902, citado por R. L. BLANCO VALDÉS, “Democracia de partido y democracia en los partidos”, en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, ed. Espasa Calpe, Madrid, 1993, pp. 47 y 48.

30. Vid. M. RAMÍREZ, “El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1989”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 67, 1990, p. 37.

31. El modelo pluralista competitivo de democracia pretende incluir de manera realista la presencia de las élites, personificadas en los líderes de los partidos políticos. Entre sus partidarios pueden señalarse, por ejemplo, a Schumpeter, Dahl o Sartori, e incluso a los representantes de las teorías de juegos, las teorías de la decisión racional y de la elección pública. En este modelo se parte, con carácter general, del rechazo de un concepto de democracia al que llama normativo-idealista (el sustentado en principios como la voluntad general, el interés general, la educación cívica para la reflexión racional, la información y el debate o la igualdad de condiciones para la representación política) y se sustituye por su consideración como un sistema en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha por el voto del pueblo, en donde éste no opina sino que sólo se limita a elegir, y en donde la competencia se dará entre las élites de los partidos. De acuerdo con esta fórmula, la democracia no equivale a participación directa del pueblo en el gobierno, sino a la posibilidad de hacer sentir sus intereses y aspiraciones de vez en cuando y de contribuir a la selección de las minorías plurales que los gobiernan. En este modelo de democracia, donde los problemas se resuelven mediante el equilibrio de intereses contrapuestos y plurales, la calidad de las élites se liga a su capacidad para presentar al electorado alternativas atractivas y funcionales; mientras que la competencia se convierte en el mecanismo que mejor garantiza la selección de las élites, el equilibrio de intereses y la soberanía de los consumidores, categoría ésta que sustituye la de ciudadano. Vid. Rafael del ÁGUILA, “La democracia”, en Rafael del ÁGUILA (ed.), *Manual de ciencia política*, ed. Trotta, Madrid, 1997, p. 148-151.

32. Así lo había indicado Otto KIRSCHEIMER, “El camino hacia el partido de todo el mundo”, en K. LENZ y F. NEUMANN (eds), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, op. cit., p. 331. También vid. K. von BEYME, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Siglo XXI-CIS,

El nuevo objetivo determina un funcionamiento empresarial del partido, que utiliza técnicas publicitarias para convertirse en la oferta política más atractiva para el mayor número de votantes. La figura de los líderes del partido, asimilados a ídolos de los medios de comunicación, se erige en la cara visible de esa oferta política y por este motivo, su presencia se vuelve imprescindible. Evidentemente, las nuevas exigencias alteran los procesos de elección de las élites dirigentes del partido, sustrayéndolos de los parámetros democráticos.

Ahora bien, este paradigma de la democracia pluralista-competitiva, afín a los principios de mercado, debería llegar a sus últimas consecuencias. Que el candidato sea un consumidor del *producto político*, fabricado por el partido en cuestión (un producto que se diversifica en candidatos, programas políticos reducidos a eslóganes publicitarios; incluso souvenirs relativos a la ideología del partido), no significa que la organización y funcionamiento de los partidos políticos tengan que quedar definitivamente fuera del Derecho y del control de los ciudadanos. Al contrario, se les podrían aplicar las normas que garantizan al consumidor (también de política) la *calidad* del producto; o las que le protegen de la publicidad engañosa. De esta forma, la casi nula participación de los ciudadanos-consumidores en la *fabricación* del producto político no anularía el control en la elaboración de los mismos: su transparencia y vigilancia pueden obtenerse, si no mediante las normas que exigen la democracia interna del partido, sí mediante las normas que regulan la elaboración de un producto destinado al consumo.

Y sin embargo, a lo que se asiste es a una situación en la que los afiliados, lejos de ser estimulados hacia la participación democrática —al fin y al cabo, algunos de nuestros partidos se habían impuesto una labor educativa, como el PSOE, según el art. 8.1.a) EPSOE, o el PP, de acuerdo al art. 5 d) EPP—, son empujados a una glorificación acrítica del líder; una glorificación que tiene como premio el reparto, cual prebendas, de cargos internos o institucionales, así como de trabajos permanentes dentro de la Organización (para estos últimos, el art. 9.1. j) EPSOE sirve de excepcional cobertura jurídica, pues, si bien establece el derecho de todos los afiliados a concursar para cubrir puestos remunerados de la Organización, precisamente a fin de evitar la libre designación de colaboradores, funcionarios o empleados, lo cierto es que quedan fuera de esta exigencia los llamados

---

Madrid, 1986. En relación a nuestro país pone de manifiesto la actualidad de este fenómeno Manuel RAMÍREZ, “El sistema de partidos en España: 1977-1987. (Un intento de recapitulación sobre diez años de partidos)”, *Revista de Estudios Políticos*, N.º 59, 1988, p. 19 y “El sistema de partidos en España tras las elecciones de 1989”, *Revista de Estudios Políticos*, N.º 67, 1990, p. 37. Vid., también, Cesáreo AGUILERA DE PRAT, “¿Hacia la disolución de las culturas de partido en Europa occidental?”, *Revista Sistema*, N.º 107, 1992, pp. 37 y ss. De todos modos, la desideologización también viene impuesta por los nuevos soportes comunicativos que utilizan los partidos políticos actuales, y que les obliga a expresar sus mensajes para captar a sus votantes en menor tiempo, y por consiguiente, de manera dinámica y sintética (vid., al respecto, Fermín BOUZA, “La influencia de los medios de comunicación: mitos y certezas del nuevo mundo”, en Juan BENAVIDES (ed.), *El debate de la comunicación*, Fundación General de la UCM y Ayuntamiento de Madrid, 1998, pp. 237-252.

“puestos de estricta confianza”. También a ellos alude el art. 19 EIU, como derivados de los cargos públicos). Por consiguiente, la elección democrática de los mismos, de acuerdo a baremos objetivos de méritos y capacidad, se sustituye por criterios tan peregrinos como la fidelidad personal o el pago de favores<sup>33</sup>. Y es que, fuera de esta labor de alabanza proselitista, la relevancia del afiliado en el seno del partido es mínima —por ejemplo, su aportación económica carece de importancia, en comparación con las cifras que manejan los partidos y que recaban de la financiación pública, la privada de simpatizantes, la de los créditos bancarios o, desafortunadamente, de la ilegal.

Particularmente en España, esta situación responde también a la dinámica de nuestros partidos políticos: todos ellos tienen un fuerte carácter personalista, con independencia de su forma de organización y funcionamiento<sup>34</sup>. Se trata de un comportamiento propiciado por la escasa cultura democrática y el exceso de hábitos autoritarios<sup>35</sup>, en donde la glorificación del líder carismático se completa con el comportamiento cortesano de los diputados en torno al aparato y al líder del partido<sup>36</sup>. Superando las previsiones que en su día hiciera Gramsci, nuevos *príncipes* surgen en el interior del príncipe moderno.

## 2.2. La democracia como método o la cuestión del pluralismo político (las libertades ideológica y de expresión)

### 2.2.1. Libertad ideológica y de expresión

*A priori*, las previsiones estatutarias respecto a la existencia de una pluralidad de corrientes ideológicas, así como a los cauces para expresarlas, son ampliamente generosas, sobre todo en los casos del PSOE y de IU. En el PSOE, el respeto a la libertad de conciencia y a la de expresión, con total libertad de discusión interna, bien de cada afiliado individualmente o a través de corrientes de opinión, constituye uno de sus principios de su organización (art. 3.2 EPSOE), en donde, por ser democrática —se dice—, no habrá lugar para dogmas ni mayorías irreversibles (art.

---

33. Vid. Oscar ALZAGA, “Entre el santo temor a la reforma de la Constitución de 1978 y la conveniencia de pensar en ella”, en O. ALZAGA, M. BELTRÁN, J. P. FUSI y otros, *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, op. cit., p. 92. Vid. también Bartolomé José MARTÍNEZ-GARCÍA, “Actualidad del mandato representativo”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1991-92, N° 81, p. 195.

34. Esta es una constante a lo largo del devenir histórico de nuestro sistema de partidos, según puede de manifiesto. Manuel RAMÍREZ en su libro *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, CEC, Madrid, 1991.

35. Vid. Cesáreo R. AGUILERA DE PRAT, “¿Hacia la disolución de las culturas de partido en Europa occidental?”, op. cit., p. 49.

36. Vid. al respecto el testimonio del ex-diputado Xavier RUBERT DE VENTÓS, *El cortesano y sus fantasmas*, Destino, Barcelona, 1991.



4 EPSOE). Estas libertades ideológica, de expresión y discusión se desarrollan en los artículos 4 y 5, donde se contempla la posibilidad de crear corrientes de opinión en el seno del partido, que estimularán el debate interno. Todas ellas podrán reunirse en los locales del partido, acceder a sus órganos de comunicación (art. 4) y tener representación en los órganos del mismo, gracias a que su sistema de elección será el del voto mayoritario (art. 5).

Sin embargo, también se apunta que no se permitirá la formación de tendencias organizadas (art. 3.2 EPOSE): frente a esta posibilidad, en el apartado 5 de este mismo artículo se reivindica, como principio organizativo, la unidad de pensamiento fundamental, contenido en el Programa Máximo y en las Resoluciones de los Congresos. Más aún, los afiliados que pertenezcan a una de esas corrientes de opinión evitarán que sus discrepancias en torno a alguna resolución de los Congresos trasciendan al exterior de la Organización, amén de poner en conocimiento de los organismos ejecutivos de su respectivo ámbito sus actuaciones y documentaciones. Y si son elegidos miembros de los órganos deliberantes del Partido por propuesta de una corriente, tendrán en cuenta que no representarán a aquella sino a la totalidad del Partido (art. 4). Al mismo tiempo, habrá que tener en cuenta el deber exigido a todo militante de “acatar” cuantas resoluciones se dicten por los órganos competentes del partido (art. 9.2 d) EPSOE, de conformidad con el art. 3.2.f) LDAP).

Bajo estas limitaciones deberá ser entendido, pues, el alcance de los derechos que se reconocen a los afiliados para expresar sus opciones políticas: específicamente, el derecho de discusión y crítica sobre posiciones políticas propias o ajenas, mediante la libre expresión oral o escrita; el derecho a su libre comunicación dentro del partido, si bien cuando estos derechos se ejerzan fuera, se harán leal y responsablemente y con el límite del respeto a la dignidad de la persona, así como a los acuerdos democráticamente adoptados por el partido; el derecho a formar parte de los grupos socialistas que existan o se formen; la libre expresión de las ideas o iniciativas en el seno de los mismos; y el derecho a usar los medios del partido para ejercer estos y otros derechos así como para realizar sus obligaciones (art. 9.1 c) y d) EPSOE).

En el caso de IU, hay un principio básico de respeto al pluralismo, recogido en el art. 1 de su estatuto, si bien a la hora de la integración libre de personas y colectivos que preconiza, exige el acatamiento expreso de los fines y principios de la coalición (arts. 1 y 11 EIU). No obstante, podrán existir corrientes de opinión en su seno, si bien bajo los requisitos de respeto a la unidad, principios y programa de IU, así como a los acuerdos adoptados democráticamente por los órganos correspondientes (art. 12). En el interior de las corrientes, cuya existencia será puesta en conocimiento del Consejo Político Federal (art. 13) y reconocida como tal, previa petición motivada a la Presidencia Federal (art. 14), debe primar el debate abierto y no la disciplina de voto —de esta exigencia no se libran en cambio los integrantes del grupo parlamentario—, sin que la pertenencia a una de ellas suponga para el afiliado ni privilegio ni agravio comparativo (arts. 12 y 13). Para su funcionamiento, se las dotará de medios financieros (art. 17) y materiales, y se les facilitará el

acceso a los medios de comunicación del partido (art. 13). Sin embargo, las corrientes de opinión sobre temas puntuales se considerarán automáticamente disueltas una vez que los órganos federales se hayan pronunciado sobre los temas a debate (art. 16), mientras que las que tengan un carácter general deberán comunicar su disolución al Consejo Político Federal. Tampoco hay que olvidar el deber que sobre los afiliados pesa de obedecer los acuerdos adoptados por los órganos competentes de la coalición (art. 9). Con estos límites habrá que entender pues, el derecho de los afiliados a la libertad de expresión y crítica de los afiliados, cuyo ejercicio deberá hacerse, además, ante los órganos de dirección correspondientes y con la debida responsabilidad; y el derecho al respeto por sus opiniones políticas, convicciones religiosas, morales y su vida privada (art. 8 EIU) —curioso reconocimiento el de este último derecho, que contrasta con el ateísmo militante y el antiindividualismo de la izquierda marxista.

El PP recoge en el art. 15 de su estatuto, dedicado a expresar los principios de su organización interna, la promoción de cauces para el debate en el seno del partido, como expresión de democracia interna; mientras que el art. 5 a), relativo a los derechos de los afiliados, recoge el derecho a participar activamente en la elaboración y adopción de soluciones y Programas del Partido, mediante la libre expresión y defensa de sus opiniones en el seno de un debate interno, y a través de los oportunos cauces estatutarios y reglamentarios. Estos contenidos responden a la aspiración de fomentar el diálogo interno del partido. Se trata de una aspiración recogida en el Preámbulo del EPP, donde se reconoce que las reformas realizadas —entre ellas, ésta de la potenciación del diálogo interno— son un efecto de la etapa de Refundación del partido, abierta en 1993. Sin embargo, el desarrollo de corrientes de opinión internas está prohibido en el PP, según se deduce de su régimen disciplinario, al que más tarde se hará referencia. Y, además, es deber del afiliado el respeto al honor e imagen del partido y de guardar secreto en relación a los acuerdos y deliberaciones de los Órganos de Gobierno y Grupos Institucionales a los que se pertenezca como deberes del afiliado (art. 6. 1. a) y e) EPP); mientras que la manifestación pública de discrepancia grave con la ideología, principios o fines del Partido, es causa de pérdida de la condición de afiliado (art. 7.1. e) EPP).

### 2.2.2. Balance de la libertad ideológica y de expresión

Realmente, si nos adentramos en el balance del pluralismo político que en el interior de los partidos debe enmarcar la libre discusión de los afiliados a la hora de adoptar decisiones o seleccionar candidatos, percibimos lo inútil de su generosa extensión (financiación, acceso a los locales del partido, uso de sus medios de comunicación, etc.), en los casos en los que ésta se da: frente a ella, son extremadamente graves las sanciones previstas en caso de manifestaciones públicas de disenso que contraríen el deber de respetar los acuerdos válidamente aceptados por el partido. E incluso, en la aplicación de las sanciones, se han detectado violacio-

nes del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho de defensa que todo ciudadano debe tener en algunos procedimientos de expulsión<sup>37</sup>.

Esto es especialmente significativo en el PP, cuyo estatuto ha establecido un extenso régimen disciplinario (capítulo segundo), donde se consideran infracciones muy graves (a sancionar con la suspensión de la militancia de cuatro a seis años, la inhabilitación para desempeñar cargos públicos o internos o la expulsión del partido) la creación o participación de y en corrientes de opinión organizadas en el seno del Partido (art. 9. 1 f) y 9. 3. EPP). También es infracción muy grave toda manifestación o declaración públicas que inciten al incumplimiento o descalificación de decisiones válidas y democráticamente adoptadas. Sin embargo, son infracciones sólo graves (castigadas con la suspensión de la militancia entre uno y cuatro años y la inhabilitación para desempeñar cargos internos o institucionales) las declaraciones o manifestaciones públicas en nombre del Partido que comprometan políticamente al mismo sin contar con la autorización del Presidente del Comité Ejecutivo correspondiente, así como las manifestaciones públicas que supongan menosprecio, descrédito o descalificación de cualquier afiliado del partido —esto también puede ser infracción leve— (arts. 10.1. b), e) y j) y 10. 2 y 11 EPP). Los términos utilizados en la descripción de estas infracciones adolecen de tal imprecisión que a duras penas ocultan las enormes posibilidades de censura que encierran.

En el PSOE, el régimen disciplinario que afecta al afiliado está recogido en el Reglamento de Conflictos y de Garantías de los Afiliados —su última revisión es de marzo de 1998—, en donde se considera falta grave hacer públicos, por cualquier medio de difusión, opiniones, ideas o comentarios opuestos a la línea política del partido (art.6), lo cual será castigado con suspensión de militancia por un tiempo de más de un mes hasta un año, inhabilitación para desempeñar cargos orgánicos y públicos por el mismo tiempo (art. 9 b)).

En el EIU no encontramos ni siquiera la descripción y enunciado de las infracciones en que pueden incurrir los afiliados, incluidas las que derivarían del ejercicio de su libertad de expresión. Sencillamente, se habla de un genérico “incumplimiento de sus obligaciones estatutarias a juicio de cualquier otro miembro u órgano de dirección” (art. 45 EIU), que puede llevar aparejado, desde una amonestación, a

---

37. Así lo puso de manifiesto la Audiencia Territorial de Madrid, en su sentencia 152/1982 de 18 de abril, que admitió un recurso contra la expulsión de su partido de unos concejales comunistas del Ayuntamiento de Madrid. Conviene también estar alerta a la situación de indefensión a que puede conducir el art. 56 del EPSOE, pues allí se establece que cabe la expulsión provisional del partido “por actuaciones gravemente irregulares que a juicio de la CEF y previo dictamen de la Comisión de Garantías” —que, de acuerdo al art. 44.3 de su Reglamento no es vinculante—, y que el expediente se tramitará con posterioridad. Este artículo sitúa el régimen disciplinario más allá del principio de legalidad, y aun del terreno de los conceptos jurídicos indeterminados, otorgando a la CEF poderes ilimitados y quitando al afectado, tanto su presunción de inocencia, como la posibilidad de detener la expulsión si, tras la incoación del expediente y la marcha del procedimiento correspondiente, resultara inocente de lo que se le imputa.

la expulsión, pasando por la suspensión durante doce meses de todos o parte de los derechos del afiliado.

Si repasamos los sistemas de restricciones impuestos a las libertades ideológica, de expresión y crítica del afiliado, percibimos cómo por lo general son justificadas a partir de la tensión entre dos principios: uno, representado por la libertad de los afiliados y su derecho a participar en la vida política, y otro, la salvaguarda de la autonomía del partido, al que en democracia uno se afilia de manera voluntaria y cuyas decisiones se adoptan democráticamente<sup>38</sup>. Sin embargo, ésta es una tensión resuelta casi siempre a favor del segundo principio, si bien, como hemos visto, los órganos soberanos de los partidos adolecen de numerosas carencias de participación democrática, y, más aún, se han detectado prácticas habituales de censura en las intervenciones de los afiliados en sus Asambleas.

### III. ALGUNAS SOLUCIONES (A MODO DE CONCLUSIÓN)

Si retomamos las palabras de Constant, estaremos en condiciones de afirmar que un régimen político, dirigido a la administración y ejercicio del poder, será justo si tiene como objetivo, no la búsqueda de la felicidad, sino de la libertad efectiva humana.

Semejante objetivo exige la aceptación de las dos siguientes premisas: la primera, que la libertad efectiva de la comunidad en que se integre un ser humano, sea ésta del tipo que sea —es decir, estatal, subestatal (por ejemplo, un partido político) o supraestatal—, no se logra sino con el autogobierno de la misma, lo cual sólo se produce mediante la autonomía de los individuos que la componen. Este autogobierno de la comunidad no se concibe sino mediante una ley en cuya elaboración hayan participado todos los miembros de la comunidad —lo cual integra el principio de la igualdad al lado de la libertad. En cuanto a la segunda premisa, ésta consiste en que la autonomía de los individuos únicamente se logra a través de la autonomía de la comunidad<sup>39</sup>.

En este contexto, la democracia se erige, ante todo, en forma de vida, lo cual determina considerar que aquélla vaya más allá de las instituciones o reglas sobre las que se suele articular, para encarnarse en prácticas dirigidas a potenciar ciertos valores. Por esa razón, que los ciudadanos, en cuanto militantes de un partido político, pongan en marcha los mecanismos jurídicos o políticos de protección de sus derechos como afiliados, obtiene un valor pedagógico para el aprendizaje de un uso común del poder, dirigido a hacer efectiva la autonomía propia y la de la comunidad en la que se integra, como realizaciones inseparables. Porque, ante

38. Vid. Agustín S. DE VEGA GARCÍA, "Constitución, pluralismo político y partidos", *op. cit.*, p. 97.

39. Para enunciar estas premisas, hemos aceptado, además, los planteamientos de Cornelius CASTORIADIS, "La democracia como procedimiento y como régimen", *Jueces para la democracia*, N° 26, julio, 1996, pp. 50-59.

todo, lo que la democracia demanda es que sus ciudadanos también sean democráticos<sup>40</sup>.

La necesidad de que, en el interior de la colectividad del partido político, el militante ejerza sus derechos, se nos muestra, pues, con una doble faz: como manifestación histórica, institucionalizada y reglamentada de una sociedad libre y justa, y como instrumento pedagógico para aprender a vivir en una sociedad así; todo lo cual redundará, además, en beneficio de la recomposición de la democracia, como método y status.

Para potenciar este doble papel del ejercicio de la libertad, nada mejor que empezar a pasar lista a algunos de los medios que nuestro Derecho ha dispuesto para ello, si bien en el punto de partida de este examen se encuentra la naturaleza escurridiza —asociación privada, funciones públicas— del partido político. Por lo que se refiere al amparo que en caso de violación de derechos ofrece el Tribunal Constitucional —el cual funciona con relación a las que cometen los poderes públicos—, ya existe la posibilidad de interponer recursos de amparo contra los actos de particulares violadores de derechos. Esta posibilidad fue introducida hace ya tiempo por la STC 55/1983 de 22 de junio, lo que ha abierto las puertas a la fiscalización de las violaciones cometidas por partidos políticos, en una consideración privatista de los mismos<sup>41</sup>. No obstante, hay razones para considerarlos como subelementos del aparato estatal, si persiste una concepción de los mismos como partidos de gestores<sup>42</sup>. En cualquier caso y aunque continuara la concepción del partido político como asociación privada, tal concepto no podría servir para eludir un control judicial interno, en defensa de los derechos de sus integrantes, ya que otras asociaciones privadas, como las sociedades anónimas, los tienen para defen-

---

40. Esta necesidad de potenciar la democracia como forma de vida y de propugnar la igual participación política de todos los ciudadanos, para educarlos y hacerlos democráticos —lo cual es a su vez requisito de la existencia misma de la democracia—, también la tomamos de C. CASTORIADIS, “La democracia como procedimiento y como régimen”, *op. cit.* Asimismo, y como nos recuerda Rafael DEL AGUILA, “La democracia”, en Rafael DEL AGUILA (ed.), *Manual de Ciencia Política*, ed. Trotta, Madrid, 1997, p. 147, la concepción de democracia como forma de vida también está presente en Habermas, y, mucho antes que él, en el liberal estadounidense John Dewey, crítico con el liberalismo clásico y partidario de conectarlo a una acción social. Sobre estas concepciones de Dewey acerca de la democracia, vid. J. Miguel ESTEBAN CLOQUELL, “Pragmatismo consecuente. Notas sobre el pensamiento político de John Dewey”, en John DEWEY, *Liberalismo y acción social y otros ensayos*, trad. de J. M. Esteban Cloquell, edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1996, pp. 7-46. En este texto (p. 31), Esteban Cloquell señala la anterioridad de Dewey sobre Habermas, a la hora de señalar la extensión del modus operandi democrático a otros niveles de la vida humana —por ejemplo, el científico—, más allá del político-jurídico, en el cual se encuentra institucionalizada y reglamentada.

41. A favor de este control del Tribunal Constitucional, está también M. RAMÍREZ, “Problemática actual del Parlamento”, *Revista de Estudios Políticos*, p. 78. Pero BLANCO VALDÉS, “Democracia de partidos...”, *op. cit.*, p. 63, nos recuerda que, en otra sentencia (STC 10/1983 de 21 de febrero), el Tribunal Constitucional se declaró incompetente para atacar la corrección estatutaria de los acuerdos de expulsión de los partidos, en la medida en que no eran actos de un poder público.

42. Así nos lo recuerda Pablo OÑATE, “Los partidos políticos”, en R. DEL AGUILA (ed.), *Manual de ciencia política*, *op. cit.*, p. 258.



der los derechos de los accionistas<sup>43</sup>. Precisamente, cabe el control judicial ordinario, ofrecido por las jurisdicciones civil, penal y contencioso-administrativa, por aplicación de la Ley 62/1978 de Protección jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Este control, a diferencia del amparo constitucional, no se limita sólo a casos de violación cometidos por los poderes públicos.

Por otro lado, no debe pasar tampoco desapercibida la posibilidad de controlar la legalidad misma de los estatutos y reglamentos dictados por los partidos políticos, ya que muchos de ellos suponen restricciones inadmisibles de derechos y libertades fundamentales de los militantes. En este sentido, el principio de autonomía del partido, en su labor de agente de la democracia, debe ser vigilado mucho más de cerca; sobre todo, con relación a aquellas actividades estrictamente políticas, como es el de la labor del grupo parlamentario, cuyo funcionamiento viene regulado por un reglamento. El examen de toda esta normativa a la luz del valor jurídico de la Constitución —en especial de los artículos donde se reconocen los derechos fundamentales, el valor superior del pluralismo político o la interdicción del mandato imperativo—, es de gran importancia.

La decadencia actual del papel del afiliado, su conversión en adepto, la desidia del ciudadano moderno y su interés por garantizar la seguridad antes que la libertad, dificultan sin duda la generalización de una actitud de defensa de los derechos violados en el interior de un partido político. Pero, precisamente a causa de estos obstáculos, resulta vital la valoración de la libertad y justicia con que un conjunto de ciudadanos, agrupados en un partido político, se conduce para canalizar sus intereses. Los partidos actuales no pueden eludir el examen del grado de libertad efectiva que se disfruta en su interior bajo argumentos de estrategia para la conquista del poder, o bajo el argumento de la mejor ponderación que hacen las élites del bien común. En cuanto se acepta que la democracia puede ser una forma de vida (y la CE lo hace en su Preámbulo, cuando “proclama su voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada”), el ejercicio del poder, en todos sus niveles, tiene también que quedar imbuido de esa vitalidad democrática. Tal punto de partida exige que el partido político no pueda eludir su conformación democrática, trascendiendo o sublimando, como colectividad menor, un funcionamiento y una organización injustos en la organización y funcionamiento democráticos del Estado. Porque la democracia y la justicia no son sólo cuestiones de Estado, sino cuestiones que afectan a cualquiera de las comunidades en que se organiza el ser humano. Y sobre ellas es posible discutir y realizar determinadas demandas, sin necesidad de abandonar la realidad, puesto que el Derecho ofrece instrumentos para asegurar el control de la democracia interna de los partidos: sean éstos los ofrecidos a través de las normas jurídico-políticas que, imbuidas de una noción *normativa* de democracia, los erigen en actores fundamentales para la formación,

---

43. Es una comparación que realizaba J. PRADERA, “La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español, en O. ALZAGA, M. BELTRÁN, J. P. FUSI y otros, *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, op. cit., p. 176.

también democrática, de la voluntad general; o sean los instrumentos proporcionados por las normas que regulan el tráfico mercantil y protegen a quienes en él participan, si optamos por el paradigma *realista* de la democracia pluralista-competitiva (al fin y al cabo, el paradigma en el que parecen moverse esas organizaciones, dotadas de una financiación que se destina a maximizar el ejercicio del poder, y a las que llamamos partidos políticos).