

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio, *La democracia interna en los partidos políticos*, CEC, Madrid, 2000

1. La presente obra responde a la tesis doctoral del autor, José Ignacio Navarro Méndez. Este hecho ha determinado que el objeto de su investigación esté altamente especializado, referido no a los partidos políticos como realidad sino exclusivamente a uno de sus aspectos, la democracia interna.

Idéntica razón, que sea una tesis doctoral, ha condicionado la finalidad perseguida por el libro: no ser meramente descriptivo de la situación en que se encuentra la democracia interna en los partidos sino hallar un canon prescriptivo de democracia interna conforme al cual hacer unas propuestas para su mejora.

Propuestas que son bien concretas al haberse apoyado para sugerirlas en además de investigaciones como la sociológica o la del régimen jurídico de los partidos en el ámbito comparado, en un elemento clave como es el estudio de los Estatutos y de otra normativa interna de algunos de los partidos políticos más representativos de nuestro país.

El autor partirá de lo que es desde algún tiempo lugar común en la doctrina, el Estado democrático en su forma actual de Estado de Partidos se encuentra en crisis, entre otras razones, debido a la falta de democracia interna de aquellos.

El que este aspecto afecte sobremedida al sistema democrático, junto con el hecho de que la norma jurídica suprema de nuestro Estado, la Constitución, en su art. 6 exija expresamente a los partidos políticos lo mismo que exige al Estado, que sean democráticos, determina que la obra en su totalidad se dirija a esclarecer qué implica esta exigencia y si las normas jurídicas de desarrollo de aquel precepto configuran el marco que la haga realidad y el Derecho interno de una serie de partidos políticos españoles la hacen efectiva.

2. Lo que de inmediato abordará el autor será construir una noción de «partido democrático».

Para esta empresa, se preguntará por los requisitos mínimos o esenciales que ha de cumplir una institución para ser calificada de «democrática» desde la premisa de que se está ante un concepto dinámico.

Como medio para determinar esos requisitos optará por valerse de la teoría general de la democracia como forma de organización del poder en el Estado, donde afirmará encontrar un mínimo común presente en las múltiples definiciones doctrinales.

El autor concretamente se detendrá a analizar los modelos de R. A. Dahl, P. C. Schmitter y T. L. Karl y J. Fishkin, de los cuales, sólo destacar algunos de los contenidos que condensan su respectiva idea de democracia:

En el caso de Dahl: voto activo y pasivo, participación, control, libertad de expresión, asociación libre e información alternativa.

Para Schmitter y Karl: reponsabilidad de los dirigentes, competición y cooperación de los representantes elegidos y ciudadanía.

Finalmente, Fishkin subraya: igualdad política, no tiranía y deliberación.

La idea doctrinal común de democracia que observará el autor será la de que democracia o democrático tiene una vertiente procedimental («reglas de juego»: quién ejerce el poder en un determinado ámbito, cómo se ha accedido a él y cuál es la forma de ejercicio del mismo) y una vertiente material (el reconocimiento de unos derechos a favor de los sujetos sometidos al poder).

Consecuentemente, para el caso de los partidos políticos su carácter democrático vendrá de las reglas de juego que existan en su interior, así como del elenco de

derechos que se reconozca a los afiliados en su seno.

De acuerdo con lo anterior, el autor alcanzará a sintetizar los elementos necesarios del concepto democracia interna de los partidos políticos: la participación de los afiliados en el seno del partido, el respeto a los derechos fundamentales de los afiliados en el seno de su partido y el control político sobre los dirigentes.

A su vez señalará qué exigencias se derivan de cada elemento.

Así del elemento «participación» deriva hasta un número de once relativas a: la elección, sufragio activo y pasivo, corrientes dentro del partido político, carácter de los órganos decisorios, Asamblea General, instrumentos de democracia directa, listas electorales, relaciones entre unidades territoriales, pluralismo interno y financiación.

Del componente «reconocimiento de derechos fundamentales» llega a derivar hasta un número de ocho: un estatuto del afiliado, libertad de expresión dentro y fuera del partido, libertad de creación de corrientes dentro del partido, acceso a cargos del partido y a listas electorales, derecho de información, garantías en los procedimientos disciplinarios, libre acceso y salida del partido y un Defensor del afiliado.

Del último elemento «control político sobre los dirigentes» hasta un número de tres: exigencia de responsabilidad política por inadecuada gestión, un régimen de incompatibilidades, forma de configurarse el mandato.

3. Una vez lograda esta aproximación a una imagen de democracia interna de los partidos políticos, el autor se dedicará, en capítulo aparte, a estudiar un segundo aspecto de la cuestión: la posibilidad o no de la democracia interna de los partidos políticos desde la Sociología cómo desde el Derecho.

Comenzando por la perspectiva sociológica, el autor seleccionará como punto de partida las investigaciones sociológicas sobre los partidos de Mosei Ostrogorski, Robert Michels y Max Weber.

El primero de los autores es elegido porque abre el camino en que profundizará Michels, al analizar la realidad de los partidos como organizaciones y como tales capaces de generar intereses autónomos dejando de ser canal de comunicación entre la sociedad y el Estado aparato.

Michels es referencia obligada porque además de observar el fenómeno de la «ley de hierro» de la oligarquía («quien dice organización dice oligarquía» «a más organización menos democracia interna») estudia sus causas y se ocupa también de cómo se ejerce el liderazgo dentro de los partidos así como de otras cuestiones de organización interna de los mismos.

El interés en Weber radica en su visión de los partidos como burocracias.

Sin embargo el autor para completar la visión sociológica de la democracia interna de los partidos también se ocupará de las aportaciones hechas por un número de autores que tienen en común haber desarrollado una actitud crítica hacia Michels, que son Schiffrin, O. Stammer, S. Neumann, K. von Beyme y Abendroth, al señalar la realidad de otras tendencias que contrarrestarían la tendencia a la oligarquía formulada por aquel.

Con el mismo propósito de lograr una visión completa de la realidad sociológica de la democracia en el seno interno de los partidos, se ocupará de dos autores que confirman la tendencia enunciada por Michels: Duverger, para quien en los partidos prevalece una separación entre apariencia democrática y realidad oligárquica, y Panebianco, quien formula su teoría de los incentivos, grado de autonomía que han de tener los dirigentes ...

El autor hace una llamada sobre el hecho de que todas estas investigaciones tienen como objeto los partidos de masas, por lo que se interrogará por si estas tendencias están presentes en los partidos que hoy revisten la forma de «catch all parties», siendo su conclusión la de que en esta categoría de partidos la democracia interna

se ve aún más disminuida en favor de la eficacia electoral.

Esta aproximación a la visión sociológica de la democracia interna de los partidos políticos la entiende el autor como complemento necesario para abordar la cuestión principal de dilucidar la eficacia del Derecho como garantía de la democracia interna ante una realidad como la descrita.

En esta ocasión el autor expondrá las dos grandes posturas que existen no ya en la doctrina extranjera sino en la española.

Mientras M. Satrústegui, J. Leguina, M. Herrero de Miñón entenderán que la mejora de la democracia interna de los partidos puede y debe venir de una reforma de la normativa de los partidos; R. L. Blanco Valdés y J. Pérez Royo, afirmarán que aquella mejora provendría de mecanismos extrajurídicos.

El autor se decantará razonadamente por la primera postura, porque medidas de tipo normativo pueden mejorar la democracia interna de los partidos.

4. Desde esta premisa, el autor, en nuevo capítulo, se propondrá hacer una valoración del tratamiento normativo de la democracia interna de los partidos políticos hecho en nuestro país, optando como vía por contrastar nuestras previsiones constitucionales y legislativas con las del entorno.

El autor estudiará el sistema italiano por opuesto al español, así el art. 49 de la Constitución Italiana de 1947 no contiene la exigencia expresa de democracia interna de los partidos políticos, y carece de una legislación de desarrollo.

Estudiará el sistema alemán por lo contrario, por su semejanza con el nuestro, al contener el art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 aquella exigencia de democracia interna y haber un desarrollo legislativo de la misma, pero que sin embargo nos supera en cuanto que su legislación es más garantista, juzgándola el autor como un buen marco de referencia para la española.

La última Constitución foránea analizada será la Portuguesa de 1976, que junto con la alemana, es de las únicas en contar con una legislación de desarrollo.

Hecho el análisis precedente, el autor se consagrará al sistema español, sobre el que Navarro Méndez aportará su visión tanto del art.6 de nuestra Constitución como de las leyes 54/1978 de Partidos políticos y 21/1976 de Asociaciones Políticas.

Sobre el art. 6 de la CE entiende que opta por «una determinada imagen de partido político» implicando un límite negativo a la libertad de creación de éstos, en la medida en que sólo se tiene por tal partido político al que cumpla con la exigencia de democracia interna.

A su Ley de desarrollo, Ley 54/78, la tilda de loable pero insuficiente como garantía de la democracia interna, apreciando la necesidad de mantener sobre este punto una posición intermedia de «razonable intervención» para garantizar un mínimo de nivel democrático en el seno de los partidos políticos.

De todo lo analizado previamente se extrae que la existencia de una normativa de desarrollo y el grado de exigencia de democracia interna dependerá de la concepción que se mantenga sobre la cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos por lo que el autor acometerá su análisis en el ámbito comparado y en el de España, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial.

En España es acuerdo mayoritario de la doctrina así como postura del Tribunal Constitucional que los partidos son asociaciones pero sui generis por habérseles llamado a desempeñar tareas esenciales al sistema democrático, traduciendo jurídicamente en su incardinación tanto en el art. 6 como en el art.22 CE (STC 3/1981 y 85/1986).

Son el valor de pluralismo político que los partidos expresan y las funciones que se les confía lo que justifican la carga de democracia interna, son su fundamento, pero al tiempo su fin, luego la exigencia de demo-

cracia interna es una exigencia finalista, ha de servir tanto al pluralismo como a las funciones a los partidos encomendadas. Por esta razón el autor dedicará una parte importante de su reflexión a analizar ambos fines.

De la idea anterior desprenderá que la constitucionalización de los partidos políticos se ha hecho de forma condicionada, aunque responden a un principio de libertad, su organización y actuación están condicionadas.

La cuestión inmediata que el autor se planteará es valorar cómo se ha articulado por la Ley de Partidos políticos el control del cumplimiento de esta exigencia de democracia interna que conforma el tipo de partido político querido por la Constitución, tanto el control que tiene lugar en fase registral como los restantes que suceden en sede judicial.

Determinando sobre el primero que no es eficaz, pues es posible la inscripción de un partido político que no ha subsanado los defectos encontrados en sus Estatutos, y sobre los otros que presentan serias deficiencias.

Además, el autor se preguntará por una tercera categoría de control: la que ejercen los afiliados sobre la organización, lo que suscitará el análisis de qué eficacia pueden tener los derechos fundamentales entre particulares.

Es esencial la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional fundamentalmente en la STC 56/95, donde afirma que de la exigencia del art. 6 de la CE de democracia interna en el seno de los partidos se derivan una serie de derechos subjetivos de los afiliados frente al partido de participación y control, que el tribunal engloba bajo el término «derechos de participación democrática». Dichos derechos serán los que concrete el legislador, estando protegidos por el procedimiento de la Ley 62/78, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, y el recurso de amparo constitucional.

Junto a estos derechos el autor procederá a analizar si es posible afirmar que los

afiliados sean titulares de determinados derechos fundamentales que garantiza directamente la CE en el ámbito de las relaciones partidistas: derechos del Art. 24 y 25 ligados al procedimiento sancionador, libertad de expresión, igualdad de acceso a un partido...

5. Analizado el fundamento, finalidad, trascendencia y control de la exigencia de democracia interna de los partidos políticos, el autor retomará aquellos elementos esenciales constitutivos del contenido del concepto de partido democrático que fijó al principio de su exposición, con el fin de apreciar en qué grado están presentes en el ordenamiento interno de los principales partidos de nuestro país, PSOE, PP, IU y de Nueva Izquierda.

Se hará un análisis de cada aspecto en el seno de los cuatro partidos que permitirá al autor establecer comparaciones sobre las virtudes y carencias que presenta cada uno, así como, al final del que será el más extenso de los capítulos de la obra, importantes conclusiones.

En primer lugar estudiará aquellas variables organizativas que considera determinan el funcionamiento democrático de los partidos políticos: si el Congreso es el órgano decisor por excelencia, la fórmula de toma de decisiones y grado de representación de las diferentes tendencias en su seno, si el principio que preside el funcionamiento del partido es el de descentralización, los órganos directivos elegidos por el Congreso, los mecanismos de control y exigencia de responsabilidad, si está o no garantizado el pluralismo interno.

Estas variables se comprobarán atendiendo al estudio tanto de los órganos básicos de funcionamiento de cada partido como de los principios de funcionamiento del partido correspondiente.

Lo primero, el organigrama, será investigado detalladamente desde la vertiente territorial y desde la material o funcional, poniendo de manifiesto el autor tanto aquellos aspectos que son beneficiosos para la democracia interna como los que son atentatorios contra la misma.

Lo segundo, los principios de funcionamiento democrático, se analizará circunscribiéndose a comprobar si se cumplen por los ordenamientos partidistas aquellos seis en que se ha encontrado por el autor la esencia de lo democrático: aceptación expresa del principio de «democracia interna», descentralización de funciones, sectorialidad y relaciones con los nuevos movimientos sociales, principio de equiparación entre sexos, corrientes internas de opinión y financiación.

Además de la organización, el segundo elemento que el autor analiza con el fin de formarse un juicio sobre la democracia interna de estos partidos políticos, es el catálogo de derechos y obligaciones que los Estatutos de los partidos políticos escogidos reconocen a sus afiliados, así como si se ha reconocido la posibilidad de participar en el partido con un estatus distinto del de militante, en calidad de simpatizante.

De nuevo el autor seleccionará aquellos derechos que entiende esenciales a la exigencia de democracia interna y analizará su tratamiento por los Estatutos: libertad de acceso, libertad de expresión, sistemas de designación de candidatos electorales por los partidos políticos, derecho de información, democracia directa, existencia de órganos partidistas de defensa de los derechos de los afiliados y garantías.

Así mismo el autor entenderá que la exigencia de democracia interna también tiene efectos sobre los deberes de los afiliados, impediría la imposición de deberes en exceso gravosos, por lo que entrará en el tratamiento que se hace del deber de lealtad, participación interna y pago de una cuota que todos los Estatutos imponen a sus afiliados.

El tercer elemento considerado para la comprobación del grado de cumplimiento del requisito de democracia interna por los mencionados Estatutos, es el de los controles a los que se somete por el partido a los afiliados elegidos como representantes públicos para evitar que sirvan a sus propios intereses, así como a los dirigentes

de los partidos para evitar la congelación en sus cargos.

En relación a los primeros, se analizarán los deberes que se les imponen de información patrimonial, de tipo económico, de disciplina y de atenerse a un régimen de incompatibilidades.

Sobre los dirigentes, si se cumplen o no las exigencias de revocabilidad, incompatibilidades y acortamiento de mandatos.

Atendiendo a estos criterios el autor alcanzará a establecer conclusiones tan trascendentes como algunas de las siguientes:

- Necesidad de aumentar las funciones que corresponden a los órganos en que interviene la militancia a nivel inframunicipal.

- La regulación de las funciones y composición de las Asambleas o Congresos es satisfactoria pero la de su funcionamiento (forma de voto, requisitos de convocatoria...) desafortunada, sobre todo en el caso del PSOE.

- Respecto de los órganos de gobierno unipersonales existe un exceso de «presidencialismo», especialmente en el caso del PP, así como, no hay una participación de las bases en la designación del líder.

- Sobre los órganos de gobierno colegiados considera que es una fuga de democracia interna su falta de carácter decisorio sobre algunas funciones relevantes dentro del partido y que no se sometan en mayor grado al control del Congreso.

- La descentralización de funciones se garantiza a nivel autonómico pero no a nivel local, que es la que permite mayor participación de la militancia en la toma de decisiones.

- Se contemplan medidas de apertura de los partidos a la sociedad al haberse establecido lazos con los movimientos sociales e introducido el criterio de sectorialidad y algunas formas de participar en las tareas del partido por los simpatizantes, si bien esto último no se da en el caso del PP.

- Se prevén mecanismos correctores del desequilibrio entre hombres y mujeres en la ocupación de puestos directivos o listas electorales, menos en el PP.

– Tolerancia del fraccionalismo interno, salvo en el caso del PP, pero no se garantiza una representación proporcional de las mismas en las instancias directivas o representativas del partido.

– Necesidad de dar más participación a los afiliados en la financiación del partido para que así aquellos tengan más influencia sobre el partido.

Sobre al ejercicio de derechos por los afiliados se concluye:

– Los procesos de admisión regulados son satisfactorios.

– Hay restricciones injustificadas a la libertad de expresión en su ejercicio externo por los Estatutos del PSOE y PP.

– La definición de la oferta electoral partidista se suele reservar a los aparatos, si bien se valora positivamente las experiencias de «las primarias» aún cuando es importante asegurar que cumplan unas garantías mínimas que eviten el falseamiento de su finalidad.

– Que las listas electorales fueran abiertas mejoraría la democracia interna.

– Buena regulación del derecho de información de los afiliados, aludiéndose ya por las normativas para su mejor garantía al uso de internet.

– Necesidad de asegurar mayor protagonismo a los mecanismos de democracia directa.

– En la regulación de los procedimientos disciplinarios internos hay garantías que no se respetan.

De todo lo expuesto se desprende, desde una perspectiva general, que estamos ante un trabajo que pertenece al tipo de obras que se dirigen a probar que la positivación de la democracia en el texto de la Constitución tiene consecuencias jurídicas y de extraordinaria magnitud, y, desde una perspectiva más concreta, que estamos ante un trabajo que haría suya la afirmación de Manuel Aragón en *Constitución y Democracia* (Madrid: Tecnos, 1990) de que pese a reconocer que hay problemas a la hora de extraer las conclusiones pertinentes de la unión entre democracia y

partidos políticos, se entiende que ese problema debe resolverse necesariamente, no puede ser un obstáculo para dotar de eficacia jurídica al art. 6 CE.

Desde esta premisa, la presente obra logra erigirse en una importante contribución dentro de nuestra doctrina al esclarecimiento del contenido de un concepto jurídico indeterminado como el de democracia interna de los partidos políticos positivizado en el artículo 6 de la Constitución Española.

El tema es relevante porque se trata de precisar cómo el constituyente quiere que los partidos políticos se conformen en nuestro país, tratándose de una voluntad a la que en todo caso los Estatutos partidistas se encuentran sujetos.

Ahora bien, siendo válido todo lo anterior, el autor va más allá de dotar de contenido jurídico al principio de democracia, en este caso referido a los partidos políticos, prescrito por el escalón superior de nuestro ordenamiento, dedicando gran parte de su trabajo al análisis de la realización efectiva de aquel orden, no en el plano de los hechos sino en el de las normas internas rectoras de los partidos, de aquellos que hoy más condicionan la conformación de nuestra comunidad.

Lo que de tal análisis resulta no es desalentador, pues una parte importante de las normas consustanciales al logro de la democracia en el seno de los partidos se encuentran presentes en la normativa partidista, pero al mismo tiempo el autor es claro y preciso a la hora de plantear flancos por donde debe actuar el legislador en garantía de medidas que han de ser necesariamente aseguradas.

Podríamos concluir que por el doble contenido de la obra, teórico y práctico, estamos ante un estudio de utilidad para los propios partidos, los ciudadanos, el legislador y el sistema en su conjunto.

PATRICIA FABEIRO FIDALGO
*Becaria de Investigación del Departamento
de Derecho Político de la UNED*