
FLORES GIMÉNEZ, Fernando

La democracia interna de los partidos políticos

Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 343 pp.

Albert Camus afirma: «Se podría formar el partido de los que están seguros de tener la razón. Sería el mío».

Es una de las frases citada a manera de reflexión por Fernando Flores Giménez al inicio de su obra. Con ella pone de manifiesto muchas de las actitudes políticas de los partidos políticos en las democracias modernas. Más aún por los distintos ámbitos de participación política a los que como organizaciones políticas ejercen desde el desempeño de sus funciones sociales e institucionales. Estas funciones dependen sin duda, de una estructura interna, como la democracia interna partidista.

El funcionamiento de los partidos políticos está sujeto a varios aspectos, sin embargo, el principal es la democracia. Comprender qué es la democracia no es cosa sencilla, según nos dice nuestro autor: «No es posible entender la democracia si la percibimos como algo simple o fácil. La democracia le da al pueblo la posibilidad de gobernarse por sí mismo; sin embargo, cada individuo y cada grupo tienen unos intereses particulares, e incluso una percepción diferente de lo que es el interés general».

Si bien es cierto que los partidos políticos para su funcionamiento necesariamente requieren de la democracia, también es cierto que ese funcionamiento democrático tiene que darse de acuerdo con las reglas de los sistemas constitucionales democráticos, por el simple hecho que los partidos transmiten conductas a la sociedad y porque son fundamentales para la democracia.

¿Pero quién es Fernando Flores Giménez? Nació en Valencia, España en 1968, es profesor ayudante de derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia. Su obra «La democracia interna de los partidos», aquí reseñada, es el resultado de su tesis doctoral, que una vez aprobada y defendida para obtener el grado de doctor en Derecho, fue publicada por el Congreso de los Diputados de España en 1998.

El estudio de nuestro autor se clasifica en los siguientes nueve capítulos relacionados con el funcionamiento democrático interno partidista en las democracias modernas de Europa:

El capítulo primero a manera de introducción está dividido en tres temas: El primero destaca los aspectos más importantes del contenido de la obra refiriéndose a los partidos políticos como elementos imprescindibles del sistema democrático, por su misma estructura interna democrática.

El segundo es la aplicación de la *conceptualización* de la democracia interna; término empleado regularmente en distintas disciplinas sociales que permite elaborar conceptos durante el proceso de la investigación. Así, la *conceptualización* ayuda a la identificación de la definición de los conceptos.

En este sentido, es importante mencionar que las distintas concepciones de la democracia han quedado expuestas en las teorías que se invocan para acceder al conocimiento de la misma y sobre todo la de los partidos.

El tercer tema es la determinación del enfoque exclusivamente jurídico de la investigación.

Los ocho capítulos subsecuentes, para una mejor comprensión de la obra, los agrupamos en tres partes.

La primera es la democracia interna partidista, y sus elementos: capítulo segundo «La exigencia de democracia interna dentro de los partidos»; capítulo tercero «La ley, los estatutos y los programas de los partidos», y capítulo cuarto «La organización de los partidos».

La segunda son los derechos fundamentales y deberes de los afiliados, y disciplina y garantías partidistas: capítulo quinto «Afiliación y democracia interna en los partidos»; capítulo sexto «Los derechos fundamentales de los afiliados», y capítulo séptimo «Los deberes de los afiliados, la potestad disciplinaria de los partidos y sus garantías».

La tercera determina cuáles son los controles administrativos y jurídicos existentes para el funcionamiento democrático partidista: capítulo octavo «El control administrativo, jurisdiccional y constitucional de la democracia interna de los partidos».

La cuarta parte nos indica la democracia interna y relaciones de los grupos parlamentarios entre diputado-partido, grupo parlamentario: capítulo noveno «La democracia interna de los grupos parlamentarios: las relaciones diputado-partido, grupo parlamentario».

Por lo anterior, podemos mencionar en un primer plano que la investigación del profesor Flores, es la

democracia interna de los partidos políticos para establecer que por la misma existencia e importancia partidista en los sistemas democráticos es posible que estas organizaciones políticas puedan caer en el abuso de sus funciones, y en perjuicio de la democracia. Para evitar este problema, según nos indica el autor, existen controles de distinta naturaleza administrativa y jurídica.

En definitiva, la democracia interna es un principio que necesariamente los partidos deben reconocer para darle cumplimiento cabal a su funcionamiento.

Para el autor no es suficiente ese reconocimiento, pues se requiere de una continua y permanente práctica partidista, que, además, no solamente se observe en la vida interna de los partidos, sino también en los grupos parlamentarios, entre ellos con los diputados y el partido que representan.

Además, la democracia interna partidista abarca otros espacios de participación política, donde los partidos políticos tienen representación. De tal forma, en el pleno convencimiento de que los partidos son imprescindibles para la democracia, también se manifiesta porque la democracia interna de los partidos se observe desde dos entidades: en la institución política como partido y en el grupo parlamentario como partido.

Por otra parte, es relevante destacar los principios enunciados por Luis López Guerra en el prólogo de la obra reseñada, para luego mencionar principalmente, cuál es la justificación de la investigación que lleva a cabo nuestro autor.

El interés por resaltar este punto obedece principalmente a los sistemas que utilizó el doctor Flores Giménez para indagar en la vida interna de los partidos. Pero, además, obedece al rigor científico llevado a cabo que requiere una obra de esta naturaleza.

En el prólogo a «La democracia interna de los partidos» Luis López destaca, que por la misma importancia que tienen los partidos políticos en los sistemas democráticos constitucionales actuales, lo fundamental es abordar el estudio de los diversos aspectos de la estructura y funcionamiento partidista. Además, dicho estudio no solamente alude a esa parte funcional, pues está vinculado con la actividad de los poderes estatales y sociales; por la misma relevancia de la práctica que efectúan, cuya finalidad es evitar que los partidos políticos se conviertan en organizaciones políticas fuera del contexto jurídico y político, disminuyendo así el ejercicio de la democracia.

Luis López expresa que la obra tiene como marco de complejidad el fenómeno partidista, dispone de una estructura cualitativa conformada por cinco etapas:

1ª El fenómeno partidista se inicia como partido electorado; 2ª Para continuar como partido de la militancia; 3ª Luego se expresa como partido en el parlamento; 4ª De manera tal que encuentra su cúspide como órgano ejecutivo de partido; 5ª Por lo tanto, estas tendencias se reafirman con la personalización de la política en la figura carismática del líder, ya sea en lo político, gubernamental y parlamentario.

Ciertamente, los partidos políticos son esenciales para la democracia, pero cuando actúan fuera de su marco funcional institucional y social, corren el riesgo de establecer periodos de inestabilidad política en su estructura interna y en el sistema político donde participan. El resultado de sus actitudes son las crisis políticas.

En este sentido, la consecuencia de la deformación de la democracia interna, ocasiona, no la desaparición del partido, más bien la disociación entre la dirección del partido (como la base fundamental para acceder y obtener los cargos en el poder) y, la militancia como fuente de legitimación.

Luis López puntualiza que la democracia interna de los partidos es un principio fundamental en la vida partidista, pero también existen riesgos con la democratización de los partidos. Entre ellos, considera la disgregación interna, provocada por las mismas confrontaciones que resultan entre los candidatos y personalidades, para ocupar la dirección del partido o cargos públicos.

La actividad democrática interna de los partidos durante su ejercicio en las democracias actuales, se enfrenta con riesgos de distinto ámbito que pueden darse bajo dos vertientes: la excesiva intervención del Estado en la vida interna y el abandono de la misma actividad democrática, sobre todo como organizaciones de la representación y participación popular.

Para la regulación del fenómeno partidista, y para evitar los riesgos que pueden darse, nos dice Luis López que la existencia de las técnicas jurídicas formadas en la sede constituyente o parlamentaria son los instrumentos imprescindibles que proceden de las decisiones políticas.

Entonces, ¿cuáles son las técnicas jurídicas? La redacción de los estatutos; el papel de los miembros del partido en la selección de su dirigente; la libertad de acción de los parlamentarios de partido; vías para asegurar la disciplina interna, y garantías de la actuación de la dirección del partido que se ajustarán a los mandatos legales y respeto de los derechos de los militantes.

En la parte final del prólogo, Luis López apunta que Fernando Flores examina el estudio de la democracia interna y sus elementos bajo las técnicas

jurídicas utilizadas en el derecho de asociaciones, derecho parlamentario, derecho procesal, derechos fundamentales y derecho constitucional.

Ahora bien, ¿cuál es la justificación y sistemas del método científico que estableció y empleó el autor para realizar la investigación?

En el rubro de la introducción, bajo el tema «Los partidos, principales actores del sistema democrático», nuestro autor sustenta el problema central de la obra reseñada, mediante dos aspectos que provocan cierto sentido conflictivo: «De una parte, existe una obligación jurídico-constitucional para los partidos de estructurarse y funcionar democráticamente; sin embargo, de otra, las dificultades para su cumplimiento son muchas y complicadas de solventar».

Los motivos que considera Flores Giménez al momento de sustentar el problema son básicamente cuatro:

El primero por la posición predominante de los partidos en el sistema y ordenamiento constitucional.

El segundo por el mandato constitucional de que los partidos se estructuren y funcionen democráticamente, dicho precepto constitucional no es eficazmente aplicado.

El tercero por la aplicación del principio democrático, en las relaciones intrapartidistas, a través de los criterios jurídicos.

El último motivo, es por la solución al problema de la legitimidad y efectividad del sistema democrático

Estas consideraciones previas a las cuales el tratadista destaca como problemas y motivos son la justificación del trabajo de investigación. Pero también implican la determinación de otros factores que giran en torno a la actividad democrática partidista.

Después de expresar varias concepciones sobre la democracia, nos dice el autor que ellas han quedado expuestas en las teorías que se invocan para acceder al conocimiento de las mismas, donde se presentan grados de complejidad respecto a la idea de la democracia; sin embargo, a pesar del estudio realizado en distintos países, se presenta aún el problema no muy claro del concepto de la genuina sustancia del verdadero sentido de la democracia.

Así, para Fernando Flores es determinante enunciar la conceptualización de la democracia, pues para indagar el tema de la obra reseñada es necesario primero aclarar las bases del mismo. En lo particular, con indicar la idea aproximada del modelo de la democracia a través del enfoque de la relación entre gobernantes y gobernados, y la idea de la democracia dentro de los partidos. De tal modo se contribuye a

aclarar la perspectiva del contexto democrático donde los partidos participan.

El autor asegura que para comprender el principio de la democracia interna de un partido es trascendental, además, el estudio de las normas constitucionales, legales y estatutarias. Del mismo modo la observación de otros aspectos, tales como: la práctica de la designación de sus dirigentes y candidatos; la toma de decisiones, y la protección de los derechos fundamentales, entre otros.

Dentro de la misma temática, el autor sustenta como núcleo central de la investigación el visto por Ignacio de Otto; los partidos políticos al constituirse como tal, adquieren la calidad de soberano del sistema democrático, y por su misma virtud es imprescindible que estén organizados y adopten sus decisiones conforme a las reglas democráticas emanadas de la organización del Estado, ya que al momento de ejercer el derecho del ciudadano de participar libremente en la cosa pública (*res publica*) no se desvirtúa al integrarse en los partidos.

De este núcleo (como el autor le llama) se desprende la justificación del trabajo de investigación, y el del marco prescriptivo, jurídico de la democracia interna. De tal forma la estructura y funcionamiento partidista tiene la consideración de formar «los valores y mecanismos con que la Constitución dota al país para hacer de él un Estado democrático y debe asumir las consecuencias jurídicas que tiene la atribución constitucional de la soberanía al pueblo».

Asimismo, dentro de la perspectiva jurídica el autor considera otros puntos fundamentales que sirven de sustento para su estudio: «el principio constitucional de que la participación del pueblo, la consideración a su voluntad en un Estado democrático, es necesaria para que éste mantenga su adjetivo; de otra, que el análisis del principio democrático en los partidos debe tener en cuenta la realidad y la norma como elementos dinámicos y flexibles».

No obstante lo anterior, conviene advertir que la obra reseñada tiene un enfoque esencialmente jurídico para el objeto de su investigación. ¿Cuál es el objeto de la investigación? Es mostrar la vocación del precepto constitucional del artículo 6° español, pues en ocasiones no es posible cumplir de forma total con su estructura y funcionamiento, y aunque sea mínimo debe ser exigido.

De esta manera el objeto se complementa cuando el doctor Flores propone que en el artículo 6° constitucional español sea insertado el contenido del precepto exigente de democracia interna y la integración en la interpretación de la norma al supuesto concreto para su aplicación, ya que solamente indica, dicho

precepto, que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deben ser democráticos.

Por consiguiente, cualquier otro enfoque o elemento central de la investigación, como pudiera ser lo político y sociológico quedan absolutamente descartados por el autor.

Es importante resaltar que el autor tiene un especial interés en el caso español, como ya vimos, por tanto, es posible que el lector se pregunte, ¿cuáles son las circunstancias de los tribunales respecto a la democracia interna de los partidos? En este sentido descarta el análisis de la intromisión, de los tribunales, ya que en el contexto europeo no hay mayor número de resoluciones que se hayan proclamado respecto a la democracia interna, como ha sucedido en los Estados Unidos con la legislación y resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, se destacan en el capítulo octavo del libro, algunas resoluciones y sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional Español y el Tribunal Supremo, respectivamente.

El profesor Fernando Flores Giménez razona, según hemos apreciado, los principios democráticos de los partidos políticos en las democracias modernas bajo el sentido únicamente jurídico y en el contexto de Europa, no sin antes resaltar los elementos que permiten la funcionalidad de la democracia. De tal funcionalidad se hace posible el estudio de la exigencia de la democracia interna interpartidista en el ámbito comparado con la República Federal Alemana, Italia, Francia y Gran Bretaña, como modelos que han fijado este tipo de elemento, cuyo interés para Fernando es principalmente comprender las estructuras que utilizan estos países, aportando así similitudes y diferencias para el caso de España. De la misma manera acomete con Estados Unidos.

Otro de los elementos que examina el autor es la Ley de partidos y los estatutos partidistas. Él formula a manera de reflexión: sí es importante una legislación de partidos, sobre todo en España, y las materias que deben detentar los estatutos. En ellos también destaca el reconocimiento de los derechos fundamentales de los afiliados.

De lo anterior se aprecian algunos de los principales elementos que constituyen la obra del profesor Fernando Flores Giménez, en un medio político donde se proclama la instauración, permanencia y sostenimiento de los principios democráticos, para atender y cumplir con varios aspectos de las instituciones, en lo específico con los partidos políticos en las democracias contemporáneas.

Así pues, los partidos políticos deben confinar los principios democráticos de forma interna elaborando en ese sentido la estructura y funcionamiento partidista, para que sean transmitidos al exterior, es decir, en el sistema constitucional democrático contemporáneo que bien representan los partidos a través de la configuración del sistema de partidos.

La referencia a la democracia interna de los partidos, es del todo evidente, pero nosotros diríamos que muchas de las situaciones que afectan a los partidos políticos hoy día también están en este libro.

Tal vez por eso, el autor examina cuidadosamente otros elementos de participación democrática que mantienen vínculos con la misma democracia de los partidos, por ello no es suficiente referirse exclusivamente al interior de los partidos, sino también a la democracia interna de otras instituciones, como son los grupos parlamentarios.

No es posible olvidar la democracia interna de los partidos, sobre todo cuando los mismos ordenamientos constitucionales en Europa, después del segundo conflicto bélico mundial, reconocen e incorporan a sus textos a los partidos políticos, y por ende, los ordenamientos conceden los principios democráticos, teniendo la responsabilidad los partidos de pagarlos.

Con su libro el profesor Fernando Flores Giménez construyó una obra de trascendental importancia para el estudio de los partidos políticos, centrada bajo la perspectiva jurídica en la descripción de la democracia interna, y con especial interés para el ámbito español. Paralelamente a esta línea de investigación se discurre a países distintos al europeo.

No obstante, a los acondicionamientos sociales, culturales, económicos o políticos de distintos países, la democracia interna de los partidos políticos no puede marcar diferencias preponderantes para argumentar que no se pueden importar a otras naciones como modelo.

De tal forma el profesor Fernando Flores Giménez contribuye con la literatura de los partidos políticos. Un libro comprometido, que capta nuestra atención con los elementos de su democracia interna y en especial con el análisis de la exigencia constitucional de la estructura y funcionamiento democrático partidista. Por tal motivo es fundamental su lectura para todo estudioso de la materia.

*Bernardino Esparza Martínez**

* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.