

LA ESTRUCTURA INTERNA Y EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pablo Lucas Murillo de la Cueva*

SUMARIO: I. Marco constitucional y legal (antecedentes); II. Ley Orgánica de Partidos Políticos (6/2002); III. Experiencias actuales.

LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL (ANTECEDENTES)

1 El artículo 6 de la Constitución española exige que los partidos políticos se doten de una estructura interna democrática y que observen en su funcionamiento pautas democráticas. El origen de esta exigencia se halla en una enmienda presentada por el Grupo Mixto del Congreso de los Diputados en las Cortes Constituyentes que fue defendida por el profesor don Enrique Tierno Galván. Su observancia representa una de las principales peculiaridades del Derecho de partidos, pues, según se ha dicho, esta regla no la exige la Constitución a las asociaciones comunes ni está establecida en todos los ordenamientos.¹

2. Ahora bien, si desde una perspectiva no técnica, se pueden entender sin dificultad los argumentos que llevaron al constituyente a incorporar este requisito al régimen de los partidos políticos; en cambio, no resulta sencillo transformar los planteamientos de principio en normas jurídicas precisas y operativas. En efecto, definir qué cosa sea la democracia intrapartidista es una tarea compleja, del mismo modo que no es fácil establecer un concepto de democracia, dada la variedad de elementos de diversa naturaleza que implica esa noción y el peso que tienen los prejuicios del intérprete a la hora de establecer conceptos de tanta relevancia política.² Por eso mismo, se comprende que, frecuentemente, más que definiciones categóricas de democracia, se avancen aproximaciones atentas a recoger la pluralidad de matices que el término puede evocar. La riqueza explicativa de ese proceder, sin duda, ayuda a la mejor comprensión de lo que significa. Sin embargo, normalmente se sirve, también, de planteamientos problemáticos, e inevitablemente deja ámbitos de indeterminación. Evidentemente, esa forma de construir conceptos, útil en otros campos, no parece apropiada para despejar las incógnitas que suscita este mandato constitucional.

En efecto, lo que éste necesita es un entendimiento que compense la imprecisión que le caracteriza, apor-

* Magistrado del Tribunal Supremo Catedrático de Derecho Constitucional.

¹ En España la Constitución la exige también a los sindicatos y asociaciones empresariales (artículo 7), a los colegios profesionales (artículo 36) y a las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de intereses económicos (artículo 52). Por su parte, la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, la ha impuesto también a las asociaciones ordinarias (artículo 2.5). Por lo que se refiere a otros países, por ejemplo, en Italia, si bien se les exige a los partidos concurrir con método democrático a la determinación de la política nacional (artículo 49 de la Constitución de 1947), no se les requiere estar dotados de una estructura interna democrática. *Cfr.*, al respecto, Giuseppe de Vergotini, *Diritto costituzionale*, 3ª ed., Cedam, Papua, 2001, pp. 309 y ss.

² Véase, sobre el concepto de democracia, Giovanni Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino Bologna, 1957 y ulteriores ediciones. Del mismo autor, *cf.* *Teoría de la democracia*, 2 vols. Alianza, Madrid, 1987.

tando los elementos de certeza que cabe esperar de las reglas que contienen límites al ejercicio de los derechos fundamentales, como sucede en este caso. Pero los avances logrados no han ido todo lo lejos que cabía esperar. Desde luego, se ha coincidido en el acierto que supone exigir a los partidos que, no solamente sean agentes insustituibles de la dinámica política democrática, sino que, también, se ajusten en su vida interna a los postulados democráticos básicos.³ Además de razones de coherencia con el régimen político en el que actúan otros motivos adicionales concurren a justificar esta opción constitucional. Sobre todo los que se refieren a la necesidad de contrarrestar las tendencias oligárquicas que predominan en las organizaciones partidistas, tal como la ciencia política ha puesto de manifiesto hace ya tiempo.⁴

Desde una perspectiva técnica, se ha calificado como una carga al ejercicio del derecho a crear partidos la imposición de unas pautas organizativas y funcionales democráticas,⁵ pero se ha considerado aceptable esa modulación de lo que es un derecho fundamental en atención a las funciones que el ordenamiento asigna a los partidos políticos y a la vista de que la comprensión que pueda representar para la facultad de autoorganización del partido se ve, finalmente, compensada por los derechos de participación que esa estructura interna democrática ofrece a los afiliados.⁶

Así, la democracia interna se sustancia en «la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que

permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, (...) mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido».⁷

En consecuencia, todos los partidos, para serlo, han de incorporar en sus estatutos extremos u otros análogos.

3. Si descendemos a las normas particulares que deben hacer efectiva esa democracia interna el panorama cambia. Porque, en efecto, tanto la formulación constitucional, cuanto las previsiones legales ofrecen notables dificultades de concreción. Eso sucedía con el artículo 4 de la Ley 54/1978, vigente hasta el 29 de junio de 2002. En efecto, el legislador, con esa disposición añadió poco al mandato del artículo 6 del texto fundamental. Si para éste la estructura interna y el funcionamiento de los partidos han de ser democráticos, aquel, tras afirmar que «la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos» (artículo 4.1), establecía una serie de normas mínimas que debían encontrar su desarrollo en los estatutos de los partidos. El apartado segundo de esta disposición las enumeraba. Eran las siguientes: *a)* la asamblea general del conjunto de los miembros es el órgano supremo del partido y puede estar integrada directamente por todos los afiliados o por compromisarios que los representen; *b)* todos los miembros del partido tendrán derecho a elegir y a ser elegidos para los cargos del mismo; *c)* la elección de los integrantes de los órganos directores se producirá por sufragio libre y secreto; *d)* todos los miembros del partido tienen derecho a acceder a la información sobre sus actividades y situación económica».

Sin embargo, esta regulación fue considerada insuficiente por la doctrina y por la jurisprudencia.⁸

³ Por su parte, la jurisprudencia constitucional considera coherente la regla de la democracia interna con los cometidos que los partidos políticos están llamados a desempeñar. *Cfr.* la STC 56/1995, f.j.3º. para la que los partidos «actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden». En el mismo sentido la STC 75/1985. En general, sobre la democracia interna y sobre la forma en la que la practican los principales partidos políticos españoles, véase Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y democracia interna*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

⁴ Véase el trabajo de Sánchez de Vega García, Agustín, «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», en *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*. n° 1, 1989, pp. 76 ss. Asimismo, *cfr.* Grimm, Dieter, «Los partidos políticos», en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, Irap, Oñate, 1996, pp. 411 ss (hay edición posterior).

⁵ *Cfr.* STC 56/1995, f.j. 3º.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Por lo que se refiere a la jurisprudencia, la citada STC 56/1995, f.j. 30. dice que la Ley 54/1978 optó «por establecer unas muy pocas reglas de organización y funcionamiento democrático y por reconocer unos muy escasos derechos a los afiliados». La insuficiencia, en las normas y en la realidad, de la democracia intrapartidista es un punto común en las obras dedicadas al derecho de partidos. Es interesante, en este sentido, el debate suscitado entre juristas españoles e italianos a ese respecto del que dan cuenta García Roca, Francisco J. y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, «Democracia interna y control de los partidos políticos», en *Revista de Estudios Políticos*, n° 42/1984, pp. 239 ss. Asimismo, véase Rodríguez Díaz, Ángel, *Transición política consolidación constitucional de los partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp. 189 ss. De Otto y Pardo, Ignacio. *Defensa de la*

Por otra parte, los restos entonces en vigor de la Ley 21/1976, en particular los de su artículo 3, aunque ofrecían alguna precisión adicional, no bastaban para cambiar el panorama descrito. Así, entre los derechos de los afiliados que han de regular los estatutos [apartado 2,f)], incluía, en lo que ahora interesa, los siguientes: *a)* el de impulsar el cumplimiento de los fines del partido presentando iniciativas; *b)* el de manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores. En fin, ese mismo artículo, esta vez en el apartado 2 g), demandaba una previsión estatutaria del régimen disciplinario y de las causas por las que se pierde la condición de miembro del partido, entre las que habrían de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General y la renuncia escrita.

4. Parece que, aun no siendo despreciables *estos* elementos,⁹ debían ser completados con algunos más de indudable relieve. Así, se señaló la conveniencia de explicitar el principio mayoritario *como* criterio de decisión, la necesidad de introducir algunos contenidos garantistas en el procedimiento disciplinario y, en especial, en el conducente a la expulsión de los afiliados. A este respecto, se insistió acertadamente en que la ley debería exigir que los estatutos de los partidos contemplaran la existencia de una comisión arbitral o de conflictos, dotada de una mínima independencia e

imparcialidad. A ella le correspondería dirimir las controversias más importantes surgidas en la vida interna del partido en torno a los derechos y deberes de los afiliados y, en particular, las de carácter disciplinario. Asimismo, los estatutos deberían asegurar el respeto, en la sustanciación de los expedientes de esa naturaleza, de las garantías que, para los procedimientos de tipo sancionador, derivan del artículo 24 de la Constitución.¹⁰ Igualmente, parece que deberían superarse los estrechos límites en que las normas provenientes de 1976 constreñía la libertad de expresión de los afiliados para que esta, de conformidad con la Constitución, fuese plena dentro y fuera del partido. También era preciso garantizar el voto individual e indelegable de los afiliados y de sus representantes, en los casos en que los estatutos preveían una participación indirecta de los miembros del partido en sus órganos supremos. En fin, otro extremo sobre el que se consideraba que debía requerir un pronunciamiento estatutario era sobre la forma de participación de los afiliados en la designación de los candidatos del partido en los distintos procesos electorales.¹¹ Seguramente, la predeter-

Constitución y partidos políticos. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 61 ss.: 83-84 y 119-120, es especialmente contundente cuando a propósito del artículo 4 de esa ley dice: «Aun desde el más profundo escepticismo respecto de la posibilidad de democracia interna en los partidos —incluso desde el convencimiento de que esta ha de ser limitada, ya que la condición de militante, a diferencia de la de ciudadano, se acepta libremente y un partido no debe en modo alguno reproducir la pluralidad, como la democracia exige que lo haga el Estado— hay que reconocer que la regulación no satisface ni siquiera las exigencias mínimas» (p. 63). *Cfr.*, además, el estudio de Pinelli, Cesare, sobre el sistema español en su libro *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti* Cedam, Padua, 1984, pp. 125 ss.; y las consideraciones de Sánchez de Vega García, Agustín, «Derecho de partidos y democracia Interna ...», cit., pp. 79 ss. Véase, también, cuanto señalan Blanco Valdés, Roberto, «Democracia de partidos y democracia en los partidos»; Cascajo Castro, José Luis, «Controles sobre los partidos políticos»; González Encinar, José Juan, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», todos ellos en González Encinar, José Juan, (coord.), *Derecho de partidos*, Tecnos, Madrid, 1992. En fin, véase Navarro Méndez, *Partidos políticos y «democracia interna»*, cit., pp. 321 ss. y 514 y ss.

⁹ Véase el juicio que, desde una perspectiva comparada, hace Pinelli, *Disciplina e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, cit., pp. 165 y ss.

¹⁰ Véase Pinelli, loc. ult. cit. y Sánchez de Vega «Derecho de partidos y democracia interna ...», cit., p. 85. Además, *cfr.* Satrustegui Gil-Delgado, Miguel, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 46/1996, pp. 93 ss. Sobre la vinculación de los órganos del partido por las garantías derivadas del artículo 24 de la Constitución, véase Blanco Valdés, Roberto, *Los partidos políticos*. Tecnos, Madrid, 1990, pp. 169 ss., donde comenta la jurisprudencia de los tribunales ordinarios sobre esta cuestión.

¹¹ La decisión del Partido Socialista Obrero Español, adoptada en 1998, de establecer el denominado sistema de primarias para designar sus candidatos a los cargos públicos electivos ha abierto un intenso debate sobre esta cuestión y en general sobre la democracia intrapartidista. Véase, al respecto Salazar Benítez, Octavio, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Comares, Granada, 1999, pp. 343 ss. Además, el debate sostenido en torno a esa cuestión, a partir de una ponencia de Saiz Arnaiz, Alejandro por este profesor y por Cisneros Laborda, Gabriel; López Aguilar, Juan Fernando; Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, y Presno Linera, Miguel Ángel, con el título «Cara y cruz de las elecciones primarias», en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n° 12-13. Murcia, 2000-2001, pp. 177 y ss. Asimismo, Navarro Méndez, *Partidos políticos y «democracia interna»*, cit., pp. 437 y ss. Por lo demás, el catálogo podría ampliarse a otros extremos, como los que sugiere De Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 63: «determinación de las competencias de la Asamblea General para adoptar las decisiones fundamentales; periodicidad de la elección de los «cargos» y «órganos directores»; responsabilidad de los mismos; necesidad de confianza de la Asamblea; revocabilidad; colegialidad de los órganos de dirección; posibilidad de presentar candidaturas sin el consentimiento de estos (...), articulación de los órganos desde la base hasta la cúspide, etc.»

minación legal de un estatuto tipo dotado de la suficiente precisión en todos estos aspectos es una manera más eficaz de introducir en el ordenamiento partidista la garantía de unos niveles de participación de los miembros más satisfactorios que los existentes hasta ahora y un remedio capaz de corregir o, al menos, mitigar los excesos oligárquicos. Al mismo tiempo, la mayor densidad normativa de sus derechos estatutarios, es decir, la ampliación de los cauces de participación a su alcance y de las garantías de su posición, redundarían en mejores posibilidades de fiscalización jurisdiccional de su respeto individual y del funcionamiento democrático del partido en su conjunto.

Por lo demás, esa exigencia legislativa, encaminada a actuar la previsión del artículo 6 de la Constitución, no tiene por qué poner en cuestión la libertad de creación de los partidos políticos, ni la autonomía organizativa y funcional que les es propia. En este sentido, el establecimiento previo por la ley de los rasgos estructurales que han de adoptar no afecta ni a los fines ni al modo de perseguirlos que deseen los afiliados. Solamente incide en la manera en que el partido formará su voluntad interna y es coherente con la Constitución que una institución que expresa el pluralismo político, concurre a la formación y manifestación de la voluntad popular y es instrumento fundamental de la participación política de los ciudadanos, adopte sus decisiones en forma democrática. Se trata, en consecuencia, de una intervención estatal compatible con la posición que el ordenamiento asigna a los partidos políticos.

II. LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS (6/2002)

5. Todo esto lo tuvo presente el legislador español cuando acometió la elaboración de la vigente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, que desarrolla, por fin, el artículo 6 de la Constitución. Esta Ley, muy polémica por las circunstancias que determinaron su elaboración y aprobación —el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo, suscrito por el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español— y por la forma en que ha regulado la disolución de los partidos por actuaciones reiteradas y graves que vulneren los prin-

cipios democráticos o persigan deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, se ha ocupado con más detalle que la de 1978 de la estructura interna partidista. Y lo ha hecho siguiendo las indicaciones que se venían formulando desde la doctrina y desde la jurisprudencia. En este sentido, supone un claro progreso respecto de la situación anterior. No obstante, el avance es limitado, pues no se pronuncia sobre las cuestiones que ahora están en discusión, limitándose a formalizar lo que ya se había admitido pacíficamente en la práctica.

Así, el artículo 7, dedicado a la «Organización y funcionamiento», dispone:

1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.
2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisario, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.
3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.
4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria de las reuniones suficiente para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.
5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.

Y, luego, el artículo 8, dedicado a los «Derechos y deberes de los afiliados», establece:

1. Los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar. Todos tendrán iguales derechos y deberes.
2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes:
 - a) A participar en las actividades del partido y en los órganos del gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como a asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los estatutos.
 - b) A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.

La estructura interna y el funcionamiento democráticos de los partidos políticos

- c) A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.
 - d) A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos.
3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados solo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga la sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno.
4. Los afiliados a un partido político cumplirán las obligaciones que resulten de las disposiciones estatutarias y, en todo caso, las siguientes:
- a) Compartir las finalidades del partido y colaborar para la persecución de las mismas.
 - b) Respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes.
 - c) Acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido.
 - d) Abonar las cuotas y otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos puedan corresponder a cada uno.¹²

6. Está claro que el marco jurídico es ahora más preciso, lo que, ciertamente, no sólo se traduce en sometimiento de la actividad partidista a Derecho, sino también en garantías para los miembros de los partidos, especialmente aquellos que no pertenecen a la mayoría que los gobierna. Asimismo, es claro que los tribunales de justicia disponen de más y más precisos parámetros para asegurar que los partidos, efectivamente, respetan las exigencias democráticas que la Constitución impone. No obstante, siguen en pie algunos problemas que ya se apuntaron bajo la Ley de 1978 y han aparecido algunos nuevos. Entre los primeros está

la cuestión de la forma de efectuar el control sobre la observancia de estos requisitos de la democracia interna,¹³ pues las dudas de constitucionalidad han sido resueltas recientemente por la Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de mayo.

Así, el establecimiento de una organización respetuosa con las exigencias es —y era— una condición *sine qua non* para la existencia jurídica del partido. Por tanto, la primera dificultad estriba en si su desconocimiento autorizara la denegación de la inscripción registral que, conforme a la legislación española, determina la adquisición de personalidad jurídica del partido. Y la duda surge porque, según ha dicho desde el primer momento el Tribunal Constitucional, la verificación que ha de hacer el Registro de Partidos Políticos es meramente formal o externa. Y es que, en efecto, un partido que se organizara en forma incompatible con los requerimientos de la ley antes mencionados no sería democrático. No sería, en propiedad, un partido político, ya que nuestro ordenamiento jurídico solamente tiene por tales a los que se han dotado de una configuración de tal naturaleza. En consecuencia, podría sostenerse que no procedería inscribirlo, lo cual tendría unas consecuencias prácticas muy importantes, pues es la constancia en el Registro la que abre el paso al

¹² Antes por el artículo 3 de la Ley 54/1978, ahora por los artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica 2/2002. Sobre el asunto, cuyos términos de debate no han variado, *Cfr.* Jiménez Campo, Javier, «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Régimen Jurídico de los partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 39-40. Obviamente, la denegación de la inscripción es recurrible en la vía contencioso-administrativa, tanto a través del procedimiento preferente y sumario de protección de los derechos fundamentales, cuanto —mientras no se modifiquen las normas vigentes— mediante el recurso contencioso-administrativo ordinario (artículo 6.5 de la Ley Orgánica 2/2002).

¹³ En el proceso constituyente no se debatió, al discutirse el Título IX de la Constitución, sobre la conveniencia de atribuir el control de la constitucionalidad de los partidos políticos al Tribunal Constitucional. Es interesante, a este respecto, la enmienda n° 216 que presentó al Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional el diputado D. Miguel Herrero y Rodríguez de Minón para atribuirle el control de la democracia interna de los partidos. *Cfr.* *Tribunal Constitucional. Trabajos Parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 1980, pp. 97-99. En particular, proponía introducir un recurso —para cuya interposición estarían legitimados el Ministerio Fiscal y un número de afiliados que supusieran, al menos, el 10 por ciento del total— que tendría por objeto «la modificación de los Estatutos o las normas internas del partido que no se ajusten a las exigencias de su ley reguladora, o la adopción de aquellas medidas de régimen interior que garanticen el efectivo gobierno democrático del partido con el máximo respeto a las opciones ideológicas, políticas y electorales de la mayoría de sus miembros». La sentencia, cuando fuese declaratoria del carácter antidemocrático de la organización del partido o de su funcionamiento, tendría «por efecto la inmediata modificación de los Estatutos o inmediata adopción de medidas en el sentido previsto en aquella». Aceptada por la ponencia (*cfr.*, *ibidem*, pp. 125, 144-145, 151 y 167-168), la enmienda desapareció en el trámite del proyecto ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Pinelli, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» Dei partiti*, cit., pp. 182-183, se hace eco de esta iniciativa.

protagonismo en las elecciones y a la financiación estatal ordinaria.¹⁴

La jurisprudencia constitucional, al interpretar restrictivamente las atribuciones administrativas en la fase de creación del partido político, en coherencia con el principio de libertad que sienta en este punto el artículo 6 del texto fundamental, ha sentado unas bases desde las que cabe concluir que, solo en los casos en los que de la documentación presentada se desprenda de forma manifiesta el carácter no democrático del partido que se pretende crear, sería procedente denegar su inscripción.

Ahora bien, en esos supuestos podría darse una curiosa situación. Me refiero a que la denegación de la inscripción de un partido por carecer de estructura democrática interna, ciertamente, no impide que esa formación nazca jurídicamente como una asociación,¹⁵ ni que pueda realizar, desde esa posición,

en tanto no sea judicialmente disuelta, actividad política,¹⁶ aunque, como es evidente, sin privilegio alguno respecto de las demás asociaciones comunes y sin acceder a las ventajas reservadas a los partidos. Con lo cual se pueden plantear algunas dificultades singulares. Y es que, aunque también las asociaciones deban ser democráticas porque así lo exige la Ley Orgánica que desde 2002 las regula, sucede sin embargo que su nacimiento no depende de su inscripción registral. De acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la Constitución, tal inscripción solamente sirve a los efectos de dar publicidad a la existencia de la asociación. Así, pues, si llegara a rechazarse, por no tener una estructura democrática, la creación de un partido, sus promotores podrían darle vida como asociación por un mero acuerdo entre ellos (artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2002). De esa manera crearían una entidad que, solo por resolución judicial, adoptada por la jurisdicción civil (artículo 40 de la Ley Orgánica 1/2002), podría ser disuelta, cosa que, por lo demás, sucedería en un momento posterior que, vistos los tiempos de la Administración de Justicia, no estaría cercano.

Por otro lado, sigue en pie el problema principal que viene determinado por el hecho de que los riesgos para la democracia interna de los partidos no vienen tanto de las previsiones de las normas estatutarias cuanto de su aplicación práctica. Y es que la realidad del funcionamiento interno de los partidos ofrece abundantes muestras de ignorancia y de desnaturalización de los elementos participativos que, a partir de la Constitución y de la ley, han de ser observados en ella. La experiencia española pone de relieve que el ordenamiento interno de los partidos políticos, desde luego el de todos los relevantes, contiene una regulación perfectamente aceptable desde el punto de vista democrático. Sin embargo, la vida democrática, entendida como libre juego político, en un contexto de debate abierto y plenamente respetuoso entre las distintas sensibilidades o tendencias existentes en la organización, suele ser la excepción y no la regla. Y, frente a esa realidad, cautelas como las previstas por el legisla-

¹⁴ Dado que la Administración Electoral solo reconoce a tales efectos a los partidos inscritos. Por lo demás, la financiación pública ordinaria solamente corresponde a los partidos que, además de estar inscritos como tales, reúnan los requisitos previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1987. Véase la doctrina de la Junta Electoral Central sobre el particular en Arnaldo Alcubilla, Enrique y Delgado Iribarren, Manuel, *Código Electoral*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1999, pp. 216 ss. La Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, ha introducido normas en la LOREG y en la citada Ley Orgánica 3/1987, de financiación de los partidos políticos, para evitar toda forma de sostenimiento económico público de candidaturas o partidos que incurran en las causas de ilegalización previstas en la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos.

¹⁵ Esto ya se apuntó bajo la Ley anterior. Así, se sostuvo que la inobservancia de la democracia interna en la creación de los partidos y sindicatos tenía como única consecuencia el que no adquirieran la condición de tales. Al no contar con ese elemento organizativo esencial solo se habría dado vida a una asociación que no goza de la posición propia de los partidos o sindicatos. Cfr. Fernández Farreres, Germán, *Asociaciones y Constitución*. Civitas, Madrid, 1987, pp. 198 ss. A su juicio, lo que «caracteriza y singulariza a un partido político o a un sindicato o, en general a una 'asociación de configuración legal' —dada la tipicidad de las mismas que el ordenamiento prevé— es precisamente una concreta y determinada configuración, de manera que esas modalidades asociativas o se constituyen con arreglo a derecho o, en caso contrario, no podrán tener la *consideración jurídica* de partidos, sindicatos, etc., ni, por tanto, podrán acceder o concurrir a elecciones, disfrutar de las posibles cantidades que el estado pueda disponer para financiar parcial o totalmente sus actividades o, en definitiva, participar en cualesquiera otras funciones o situaciones que puedan preverse». Naturalmente, bajo la legislación anterior sobre el derecho de asociación, la posibilidad de existencia de las que no se rigieran íntimamente por procedimientos democráticos, no estaba limitada temporalmente como ahora, pues, con la regulación vigente, tal hipótesis solamente puede darse de forma transitoria.

¹⁶ Véase De Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 95.

dor para el momento de la creación del partido político no son especialmente operativas.¹⁷

7. Tampoco será fácil actuar para exigir el respeto a los cauces democráticos internos en partidos ya constituidos. En primer lugar, por la dificultad que entraña determinar en qué casos se «vulnera de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos», que es la causa de disolución prevista en la Ley 6/2002 en su artículo 10.2 b). En segundo lugar, por la gravedad de la consecuencia que ese precepto de la Ley de Partidos Políticos anuda a la verificación de tal supuesto: la suspensión y disolución y acordada por la autoridad judicial competente, que será, ahora, la Sala especial del Tribunal Supremo y no la Jurisdicción Civil como sucedía antes.

Llama la atención, en este sentido, que frente al detalle con el que el legislador se ha preocupado en el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/2002, de prede-terminar qué ha de entenderse por actividad externa no democrática, a los efectos de activar la causa de disolución prevista en el artículo 10.2 c); en cambio, ha sido muy parco en lo relativo a la falta de la democracia interna constitucionalmente exigible. Ciertamente, la apreciación de la contradicción de la organización del partido con los principios democráticos puede ofrecer menos dificultades en la medida en que se identifique esa democracia con el establecimiento y el respeto formal de los elementos exigidos por el artículo 7 de la Ley Orgánica 6/2002 más arriba reproducido. Bastará entonces con comprobar si los estatutos han asumido la estructura exigida por las normas legales, si los órganos que deben expresar la voluntad de la organización la han producido formalmente conforme a lo dispuesto por

aquellos o si los derechos que se reconocen a los afiliados han sido o no respetados. Así, el control de la democracia interna se traduciría en el control formal de la organización consagrada, de acuerdo con la ley, por los estatutos.¹⁸

En cambio, el logro no solo del respeto a las formas sino de una verdadera práctica democrática en los partidos políticos, esto es el pleno respeto al pluralismo que en ellos exista y el establecimiento de una vida interna en la que los afiliados ejerzan con naturalidad su libertad y sus derechos, es un objetivo más ambicioso que difícilmente podrá conseguirse solo con instrumentos jurídicos, dada la tendencia de las direcciones partidistas a imponer un funcionamiento interno en el que predominen los impulsos desde arriba hacia abajo, en lugar de favorecer el circuito opuesto. En este punto, son factores de cultura política los determinantes, aunque, sin duda, las garantías jurídicas operarán como factores coadyuvantes de gran importancia.

III. EXPERIENCIAS ACTUALES

8. En cualquier caso, es evidente el progreso que se ha producido en este terreno. Así, la positivación más completa de pautas organizativas y funcionales que miran a asegurar los derechos de los afiliados, los cuales tienen ya un reconocimiento más intenso, no solo hace posible la defensa jurídica de esos elementos, sino que, a medida que las normas que la han concretado sean objeto de consideración por la jurisprudencia, darán paso a nuevos avances.

Luego, en otro plano, pero siempre desde la perspectiva de dinamizar la dimensión democrática y participativa de los propios partidos políticos, y en estrecha conexión con la preocupación por dotarles de un ordenamiento más ajustado a los planteamientos constitucionales, tenemos otras novedades. Por

¹⁷ En efecto, difícilmente se dará en la práctica un supuesto en el que los promotores presenten unos estatutos contrarios a la ley en este punto. Habitualmente cuidarán de recoger en ellos los requisitos legales, aunque, después, sorteen de diversas maneras su observancia. Por esta razón decía De Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 90, que el control previo meramente formal encomendado al Registro es inútil. También afirmaba su inconstitucionalidad, aunque esa consecuencia no derivara de la inutilidad sino del, a su juicio, constitucionalmente inadecuado sistema de control previsto por el legislador. En general, sobre las limitaciones que, desde esta perspectiva, caracterizan al régimen jurídico de los partidos, *Cfr.* Cascajo Castro, «Controles sobre los partidos políticos», cit., pp. 193 y ss.

¹⁸ Sánchez de Vega García, Agustín, «Derecho de partidos y democracia interna ...», cit., p. 88, tras considerar admisible el control registral del cumplimiento formal del mandato constitucional sobre la democracia interna, añade: «lo que se pretende con el registro es establecer la garantía de que al menos en sus Estatutos, la estructura interna del partido responde y respeta el principio democrático tal como ha sido concebido por el legislador».

un lado, la experiencia reciente nos muestra los esfuerzos realizados por algunos partidos por fortalecer la intervención de sus afiliados e, incluso, simpatizantes en el proceso de designación de los candidatos a los cargos públicos representativos o para promover la renovación de los dirigentes. Por el otro, hay que hacer constar las iniciativas encaminadas a realizar más plenamente la igualdad entre hombres y mujeres mediante la exigencia, consignada en la legislación electoral, de que las candidaturas de lista incluyan el mismo número de unos y otras o una cifra sustancialmente igual.

En el primer caso, ha sido el Partido Socialista Obrero Español el que en 1998 ha tomado la iniciativa de establecer una suerte de elecciones primarias a tal efecto. Con independencia del resultado que arrojó en su puesta en práctica, puede afirmarse que ha servido para revitalizar a esa formación política, en un momento especialmente delicado para ella, y para plantear el debate general sobre la cuestión. Por su parte, en el Partido Popular ha de destacarse la decisión de su presidente, a la que no estaba obligado por las normas estatutarias, de limitar a dos legislaturas su permanencia en la Presidencia del Gobierno. Es verdad que se trata de un gesto que no afecta directamente a la vida interna de su organización política y que no es pacífica la opinión sobre la bondad de limitar la permanencia en cargos públicos representativos, con todo no puede negarse la incidencia que tiene, también, en el ámbi-

to interno, así como los efectos que ha producido en la opinión pública, desde el momento en que la preocupación por evitar la permanencia de las mismas personas en el poder político cuenta con importantes argumentos a su favor.

Sobre lo segundo, las Cortes de Castilla-La Mancha y el Parlamento de Baleares han aprobado en 2002 sendas Leyes con ese objetivo,¹⁹ las cuales, habiendo sido recurridas por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, se encuentran en este momento suspendidas.

9. Estas novedades no agotan el catálogo de cuestiones debatidas en torno a la democracia en los partidos políticos. Además, están las que se refieren a la búsqueda de formas de participación de los simpatizantes en los procesos internos y cuanto tiene que ver con las nuevas formas de hacer política que permite internet. En realidad, las posibilidades de relación ofrecidas por la red abren unos escenarios todavía no suficientemente explorados, aunque cabe vaticinar que pueden suponer cambios de gran importancia en la manera de ejercer la actividad política y, concretamente, en el modo mediante el que los partidos reciben de los ciudadanos sus demandas e inquietudes y les dan respuesta con propuestas e iniciativas. Hasta ahora, internet sólo es un medio más de información y comunicación, pero no habrá que esperar mucho tiempo para que empecemos a percibir qué es lo que permite llevar a cabo.



¹⁹ Se trata de la Ley 6/2002, de 21 de junio, del Parlamento de las Islas Baleares y de la Ley 11/2002, de 27 de junio, de las Cortes de Castilla-La Mancha. Sobre esta cuestión, *cf.* Salazar Benítez, Octavio, *Las cuotas electorales femeninas; una exigencia del principio de igualdad sustancial*. Diputación de Córdoba, Córdoba, 2001, quien se refiere, también, al debate abierto en otros países a este respecto y, en particular, al habido en Francia e Italia, saldado con la declaración de inconstitucionalidad de la imposición a través de la ley de esas cuotas en el último país, mientras que en el primero han sido finalmente aceptadas.