

Flores Giménez, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, 343 páginas

Escribía Hans Kelsen en 1920, en *Esencia y valor de la Democracia*, que «la democracia moderna descansa, puede decirse, sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático. [...] Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un *Estado de partidos*».

Esta categórica afirmación del Profesor de la Universidad de Viena, fruto de la constatación de una realidad, es hoy indiscutida. Sentado el protagonismo de los partidos políticos en el juego democrático, la pregunta que inmediatamente surge es la de si tales protagonistas respetan en su ámbito interno las reglas democráticas, porque no resulta congruente que quienes contribuyen de modo activo y principal al desarrollo de la democracia funcionen y se organicen internamente por vías no democráticas. A dilucidar esta ardua cuestión dedica Flores Giménez el libro que ahora se recensiona, resultado de su tesis doctoral, dirigida por el Profesor Joaquín García Morillo.

No es escasa la bibliografía relativa a los partidos políticos en la que se aborda con más o menos profundidad y detalle la cuestión relativa a la democracia interna de los mismos. Pero no nos encontramos ante una obra más sobre la materia. Si algo quisiéramos destacar de esta monografía es el enfoque eminentemente realista con que se afronta el tema, detrás del cual subyace una importante labor de investigación que debe ser reconocida y resaltada sin ambages.

En efecto, no se construye una majestuosa teoría jurídica sobre la democracia interna de los partidos políticos alejada de cualquier atisbo de realidad, sino que se atiende a la *praxis*, se analiza cómo, de facto, se organizan y funcionan los partidos políticos para determinar el grado de cumplimiento del mandato constitucional de democracia interna y concluir si es o no exigible un mayor compromiso de aquéllos en el respeto del principio democrático. Se escudriña la vida intramuros de las organizaciones partidarias, mediante el examen de sus estatutos y continuas referencias a decisiones tomadas en el seno de las mismas, y se tienen presentes los factores sociales y políticos que —en este ámbito con mayor incidencia que en muchos otros— matizan la eficacia de las prescripciones normativas.

Ahora bien, Flores Giménez no se limita a una mera exposición de hechos, sino que, como corresponde a un buen jurista, no olvida el planteamiento jurídico, a la luz del cual se presenta una visión crítica de la realidad. En este sentido, como se indica en el Capítulo Primero (páginas 28 y 29), se emplea como metodología la distinción entre «lo que es», «lo que puede ser» y «lo que debería ser».

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

Formalmente, la obra se estructura en nueve capítulos precedidos de un prólogo del Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, Luis López Guerra, y seguidos de un anexo en el que se relaciona la jurisprudencia citada, tanto del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional españoles, como del Tribunal Supremo de los Estados Unidos; cerrando la obra una detallada reseña bibliográfica muy bien sistematizada.

El primer Capítulo, introductorio, además de hacer referencia a las merитadas pautas metodológicas nos adentra en la interacción existente entre el Estado democrático y los partidos políticos, precisamente por ser éstos los principales (aunque no únicos) protagonistas de aquél. Ya desde el primer momento se nos muestra con toda su crudeza el problema que está latente en todo el estudio, a saber: de una parte, la obligación jurídico-constitucional impuesta a los partidos de estructurarse y funcionar democráticamente (artículo 6); por otra, las dificultades para su cumplimiento.

Frente a la tensión existente entre la libertad de autoorganización del partido, consecuencia del derecho de asociación, y la obligación de dotarse de una estructura y un funcionamiento democráticos, el autor pretende conciliarlos y dirige sus esfuerzos a mostrar que, pese a la tendencia partidaria a funcionar y organizarse internamente de forma no siempre democrática la vocación de la norma constitucional de ser observada no puede verse frustrada, «pues una mínima democraticidad del funcionamiento partidario puede y debe ser *efectivamente exigida*» (pág. 30).

Planteado el problema en estos términos, se efectúa en el Capítulo Segundo un análisis del Derecho Comparado, distinguiéndose tres grandes bloques en función de la exigencia constitucional de democracia intrapartidaria:

- En primer lugar, aquellos países de la Europa continental que han incorporado a sus Constituciones requisitos de democracia interna para los partidos, como es el caso de Alemania y España.
- En segundo lugar, aquellos Estados europeos que pese a haber constitucionalizado los partidos políticos no incorporan a su Norma Fundamental la obligación expresa (Portugal) o, al menos, clara (Italia y Francia), de comportamiento interno democrático.
- Por último, el mundo anglosajón (Gran Bretaña y Estados Unidos), que no regula constitucionalmente a los partidos.

No obstante, se aprecian diferencias en el marco legislativo entre los países que integran cada modelo. Mientras que en Alemania la ley reguladora de los partidos es extensa e interencionista, en España resulta insuficiente la atención que la ley presta a la vida intrapartidaria. En Francia e Italia, la ambigüedad del precepto constitucional (que ha favorecido una interpretación mayoritaria en el sentido de que lo exigido es una actividad democrática *ad extra*, pero no *ad intra*) no ha sido resuelta por una inexistente legislación específica en materia de partidos; en tanto que Portugal cuenta con una legislación que regula la vida intrapartidaria, respaldada por el control por los tribunales. Finalmente, a las peculiaridades que caracterizan al sistema parlamentario y electoral británico —que contribuyen a la existencia en el seno de los partidos de una férrea disciplina interna y una marcada centralización de sus decisiones— se une la ausencia total de normación legal de los partidos; situación que contrasta abiertamente con el caso estadounidense, en el que la ley reglamenta buena parte de las actividades de los partidos, cuya democraticidad se manifiesta principalmente en el terreno electoral.

Al caso español se le dedica una especial atención. Tras analizar el debate parlamentario que presidió la elaboración del artículo 6 de la Carta Magna, una interpretación literal y sistemática del mandato de democracia interna contenido en el citado precepto y su relación con otras normas constitucionales, especialmente con el derecho de asociación reconocido en el artículo 22, se llega a la conclusión de que el principio democrático no tiene el mismo alcan-

ce en el Estado que en los partidos políticos, pues el contenido axiológico comprendido en dicho principio no es extensible sin más a las organizaciones privadas como son los partidos políticos.

Para atenuar la tensión entre voluntad constitucional e inercia política y evitar que (como advirtiera Leibholz) los partidos se conviertan en un Estado dentro del Estado, Flores Giménez propone como condición primaria y básica una regulación legal de mayor concreción que la actual, que aborde los aspectos fundamentales de la estructura y funcionamiento democrático del partido, con indicación expresa de cuestiones tales como el procedimiento de admisión y expulsión de los afiliados; las competencias de la Asamblea; el principio de la mayoría; la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, especialmente la libertad de expresión; la libre presentación de candidaturas y su elección; los procedimientos electorales y los mecanismos de control del poder; cuestiones que en capítulos posteriores se examinan y matizan.

A la necesidad de una legislación de partidos se dedica parte del Capítulo Tercero. Con buena sistematización y abundantes referencias bibliográficas se exponen las ventajas y los inconvenientes, señalados por la doctrina, que derivan de la existencia de una legislación sobre partidos políticos. Flores Giménez aboga por un «intervencionismo legal limitado» porque, aunque es consciente de que «una ley de partidos no creará la democracia en los partidos», también considera que «puede ayudar a mejorarla» (pág. 94).

La argumentación esgrimida para justificar una legislación partidaria que, aun cuando pueda implicar una intromisión en la libertad de autoorganización y funcionamiento de la asociación, contenga requisitos dirigidos a garantizar su democracia interna es fácilmente comprensible y radica en la relevancia pública de las funciones partidarias y el interés del Estado en que las meritadas funciones se cumplan adecuadamente, además de en la necesidad -no menos importante- de respeto a los derechos de los afiliados. No obstante, a la injerencia en la libertad de autoorganización marca como límites los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

El Capítulo Cuarto está destinado al examen (a la luz de los Estatutos de los distintos partidos españoles) de la organización de los partidos, diferenciándose dos niveles de análisis: el territorial y el orgánico. En relación al primero se cuestiona Flores Giménez si la descentralización territorial del Estado ha de tener su reflejo en la estructura partidaria (como exige la ley alemana). A la luz de nuestro ordenamiento jurídico la respuesta ofrecida no admite matización: la estructura autonómica —que es incluso dispositiva para el propio Estado— no integra el contenido esencial del principio democrático ni el del derecho de participación. En consecuencia, no existe obligación jurídica al respecto para los partidos.

Distinto es que se defienda la conveniencia de partidos descentralizados, pues la descentralización favorece, al menos *prima facie*, una mayor participación. Sin embargo, no se oculta al lector que pese a las previsiones estatutarias descentralizadoras, los propios Estatutos dejan el espacio suficiente para poder desarrollar prácticas oligárquicas y antidemocráticas.

En el segundo de los niveles, el orgánico, la conclusión que se extrae es, si cabe, más desalentadora. La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, define a la Asamblea General como el órgano supremo del partido. Ahora bien, de acuerdo con las normas estatutarias la organización de la Asamblea (o Congreso) corresponde a los órganos de dirección del partido lo que viene a desfigurar, en cierto modo, la nota de supremacía en la medida en que la convocatoria de aquélla queda a la libre disposición de éstos, a lo que se añade el control que, en la práctica, ejercen en el proceso de selección de compromisarios y la escasa influencia real de la primera en la determinación de la orientación política del partido.

Del Capítulo Quinto, en el que se estudia el régimen jurídico de la afiliación y se ponen en conexión afiliación y democracia, es destacable la tensión que, una vez más, nos presenta Flores Giménez, en esta ocasión entre el derecho de los partidos a la autoorganización, lo que

les faculta para decidir sobre la admisión de nuevos afiliados, y el derecho de una persona a afiliarse al partido de su elección.

Mas la circunstancia de que los partidos desempeñen funciones de relevancia pública, que no esté al alcance de cualquiera la creación de una nueva fuerza política y la recepción de financiación pública justifican, en opinión del autor, la necesidad de motivación razonable del rechazo de una solicitud de afiliación y el recurso a los órganos jurisdiccionales, si bien no oculta el escaso margen de control que éstos pueden ejercer toda vez que no podrán entrar a valorar el criterio político que fundamenta ese rechazo.

En nuestra opinión, uno de los puntos más interesantes de la obra se analiza en el Capítulo Sexto, donde, tras apuntar el carácter deficiente de la legislación española de partidos en materia de derechos de los afiliados y analizar las normas estatutarias respectivas, se plantea la cuestión de la admisibilidad de unos Estatutos que limiten los derechos fundamentales de las personas por el mero hecho de militar en un partido.

Sin perjuicio de ofrecer una respuesta a esta genérica pregunta, centra su punto de mira en temas de enorme actualidad tales como la denominada «cuota femenina» dirigida a incrementar la presencia de la mujer en el seno de la organización partidaria, medida de discriminación positiva jurídicamente razonable pero que, según el criterio de Flores Giménez, no puede venir impuesta legalmente.

No menos interesante es el estudio de las posibilidades de limitación de la libertad de expresión de los afiliados. El análisis de las previsiones estatutarias en esta materia conduce a Flores Giménez a afirmar que «los límites que disponen algunos Estatutos podrían estar vulnerando el contenido esencial del derecho de los militantes a expresar públicamente sus propias ideas» (pág. 209).

El principio general que rige es el de libertad, si bien lo matiza seguidamente el autor de la monografía en aras de la organización y el funcionamiento efectivo del partido. Otra vez asistimos a un conflicto entre el interés de la organización y la libertad del afiliado, para cuya resolución propone los criterios de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y *favor libertatis*.

¿Son respetuosos los partidos con el derecho de los afiliados, reconocido legalmente, a la información sobre sus actividades y situación económica? ¿Son compatibles con el meritado derecho los acuerdos secretos y los «tratos invisibles»? ¿Con qué límites? ¿Comprende tal derecho el acceso a la documentación del partido? ¿Qué documentación?

Estas y otras muchas interesantes cuestiones reciben cumplida respuesta en el Sexto Capítulo, en el que, asimismo, se hace un recorrido por el derecho de participación del afiliado, en su vertiente activa y pasiva, y la permisión estatutaria, aunque en ocasiones esquilmación real, de la existencia de corrientes internas.

Como no podía ser de otra manera, un análisis de los derechos de los afiliados lleva como correlato lógico el de sus deberes (Capítulo Séptimo) con especial referencia a la potestad disciplinaria. Los principios de tipicidad de infracciones y sanciones y de predeterminación del órgano sancionador los traslada Flores Giménez al ámbito partidario, aunque difícilmente escapa al lector que la ambigüedad y la imprecisión son la contante estatutaria.

De los dos tipos de órganos a los que los Estatutos suelen atribuir competencias sancionadoras, los órganos de dirección y órganos *ad hoc*, Flores se inclina por estos últimos, por las mayores garantías de imparcialidad que ofrecen; lo que, junto a la información al expedientado de los fundamentos fácticos de la acusación y a la posibilidad de audiencia y aportación de pruebas integran el contenido mínimo del derecho de defensa del afiliado.

Con acertado criterio se incluye el estudio de las posibilidades de control, tanto administrativo, como jurisdiccional y constitucional, de la democraticidad intrapartidaria. Apunta Flores Giménez que, a las nulas posibilidades de control administrativo *a priori* (pues el encargado del Registro de Partidos tan sólo podrá examinar la adecuación de los Estatutos a la exigencias de la ley de partidos, requiriendo la subsanación en caso de apreciar defectos de

forma), se añaden las enormes dificultades de control *a posteriori* por los tribunales ordinarios y por el Tribunal Constitucional (en este último supuesto por la vía de amparo para la protección del derecho de asociación) de la democracia interna de los partidos.

Corona el estudio una incursión por la estructura y funcionamiento de los grupos parlamentarios, trasuntos parlamentarios de los partidos, en la que es de resaltar la contraposición dialéctica disciplina de voto *versus* voto en conciencia. La posición de Flores Giménez es tajante: «aceptar (y hacerlo por el Derecho) que la disciplina del partido debe alcanzar con toda su fuerza al grupo parlamentario significa poner entre la espada y la pared el principio de discusión previa que en cualquier grupo fundamenta las decisiones democráticas» (pág. 306), posición que es explicada en páginas posteriores.

Dos conclusiones cabe extraer de la lectura de este libro:

En primer lugar, que los partidos políticos no son en nuestros días todo lo democráticos que deberían ser. No obstante, ello puede justificarse en que una pulcra democracia interna conduciría, casi inexorablemente, a la disgregación del partido y a la ineficacia de su actuación *ad extra*. En definitiva, como subyace de toda la exposición de Flores Giménez, en el mundo del Derecho (como en todos los demás aspectos de la vida) las cuestiones son siempre de límites y de búsqueda de un equilibrio entre los extremos. Conciliar los intereses en juego no siempre es fácil y en el ámbito partidario, si cabe, los obstáculos son mayores.

En segundo lugar, Flores Giménez reclama del legislador un mayor compromiso en aras de la fortaleza del principio democrático en el interior de los partidos. Lanza un envite al legislador, aunque sin ocultar las escasas posibilidades de ser aceptado puesto que «la conciencia de la necesidad de democracia interna existe en todos los que analizan la realidad partidaria, pero no la voluntad de los que se benefician de su ausencia, que son, a la postre, los que controlan el contenido de aquella legislación» (pág. 75).

En fin, quien inicie la lectura de esta obra a buen seguro no la interrumpirá y, por supuesto, no habrá perdido el tiempo. La vigencia de los temas tratados invita a la reflexión permanente. Precisamente, si algo no despierta este libro es indiferencia.