



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

# DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Autor/es

Alba Sebastián Flores

Director/es

Eva Sáenz Royo

Facultad de Derecho de Zaragoza  
2014

<b>ÍNDICE</b>	<i>Páginas</i>
<b>I. LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS</b>	3
<b>II. INTRODUCCIÓN</b>	4
1. CUESTIÓN TRATADA	4
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA	4
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO	4
<b>III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CONCEPTO Y ESTRUCTURA</b>	5
1. ORIGEN HISTÓRICO, EVOLUCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	5
2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO	6
3. LA ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS	9
<b>IV. CONCEPTUACIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA INTERNA</b>	11
1. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?	11
2. EXIGENCIA Y REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN EL DERECHO COMPARADO	12
2.1 El caso alemán	12
2.2 Otros ejemplos	16
2.3 Conclusiones de la constitucionalización y la regulación legislativa en el Derecho comparado	19

3. LA REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN ESPAÑA	20
3.1 Exigencia constitucional	20
3.2 Desarrollo legal: Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos	23
<b>V. LA DEMOCRACIA INTERNA EN LA PRÁCTICA POLÍTICA ESPAÑOLA</b>	<b>26</b>
1. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS EN LA PRÁCTICA ESPAÑOLA	26
1.1 Asamblea General o Congreso	28
1.2 Órganos de Gobierno del partido	30
1.3 La participación de los afiliados en los Congresos	31
2. LA AFILIACIÓN. DERECHOS Y DEBERES DE LOS AFILIADOS	33
2.1 Requisitos de adhesión	34
2.2 Grados de vinculación personal al partido	36
2.3 Derechos fundamentales de los afiliados	37
2.4 Deberes de los afiliados	41
3. LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS. LAS PRIMARIAS	42
<b>VI. CONCLUSIONES: POR UNA MODIFICACIÓN DE LA LOPP</b>	<b>44</b>
1. ELEMENTOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS AFILIADOS EN LA TOMA DE DECISIONES	44
2. ELEMENTOS DE CONTROL DE LOS AFILIADOS SOBRE AQUELLOS QUE ENCABEZAN EL PARTIDO	48
3. ELEMENTOS RELATIVOS AL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	49
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES</b>	<b>51</b>

**I. LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS**

Art.	Artículo
CDS	Centro Democrático y Social
CE	Constitución española de 1978
CHA	Chunta Aragonesista
E. PP	Estatutos del PP
EF. IU	Estatutos Federales de IU
EF. PSOE	Estatutos Federales del PSOE
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
FJ	Fundamento jurídico
ICV	Iniciativa per Catalunya Verds
IU	Izquierda Unida
LFB	Ley Fundamental de Bonn
LOPP	Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
PAR	Partido Aragonés
PP	Partido Popular
PSC	Partido de los Socialistas de Catalunya
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TFG	Trabajo Fin de Grado
UAR	Unidad de Afiliación y Recaudación
UPyD	Unión Progreso y Democracia

## II. INTRODUCCIÓN

### 1. CUESTIÓN TRATADA

La democracia interna de los partidos políticos es una exigencia recogida en el artículo 6 de la Constitución española de 1978. El objetivo de este trabajo es analizar la forma en la que esta exigencia constitucional se concreta en nuestro ordenamiento jurídico, así como en la práctica interna de los partidos políticos españoles. Para ello estructuraré el trabajo en tres grandes capítulos. El primero constituirá una aproximación al concepto y estructura de los partidos políticos. El segundo versará sobre la regulación jurídica de la democracia interna de los partidos tanto en España como en el derecho comparado. En el tercer capítulo analizaré la práctica de la democracia interna de los partidos políticos españoles.

Termina el trabajo con un capítulo de carácter propositivo en el que, analizada la regulación jurídica española y la práctica de los partidos políticos españoles, se plantea la necesidad de una regulación más detallada de la democracia interna para que la exigencia constitucional resulte más efectiva.

### 2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA

Antes de pensar el tema, tenía claro que quería dedicar el Trabajo Fin de Grado a estudiar alguno de los aspectos relacionados con el Derecho Constitucional ya que, desde mi punto de vista, el Derecho Constitucional es una de las asignaturas más interesantes de la carrera de Derecho.

En concreto, entre todos esos aspectos, la democracia interna de los partidos políticos despertaba más curiosidad. Esto se debió, sobre todo, a la actualidad del asunto puesto que la prensa llenaba titulares y páginas acerca de la necesidad o no de elecciones primarias en un determinado partido y, también, sobre la posibilidad de una reforma de la Ley de Partidos Políticos. Todo ello, sumado a mi interés desde hace años por el desarrollo de la política en nuestra democracia y la acreditada crisis de confianza por parte de los ciudadanos que están sufriendo los partidos políticos, hizo que la balanza se inclinara hacia el análisis pormenorizado del estado de la cuestión de la **democracia interna de los partidos políticos**.

### 3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

La primera toma de contacto con el trabajo consistió en la asistencia a unas jornadas celebradas en la Universidad de Zaragoza con la colaboración de la Institución Fernando el Católico que tenían por título *“Jornadas sobre: La democracia en los partidos políticos”*. En este acto, se analizaron cuestiones relacionadas con la democracia interna y los partidos políticos, con lo cual, supusieron un *hilo del que tirar* y con el que empezar a trabajar.

Además, gracias a la Directora de este trabajo, conté con un libro en el que se explicaban distintas pautas para que las tareas básicas para el desarrollo de un trabajo de investigación resultaran más sencillas y que me resultó muy útil para elaborarlo<sup>1</sup>. Junto a esto, también encontré su ayuda y consejo a la hora de escoger los manuales que mejor se adaptasen al tema.

A partir de aquí, el desarrollo del TFG consistió en tres fases: La lectura de distintos manuales y legislación, aprehender e interiorizar las ideas de éstos y, posteriormente, su plasmación en el papel. Respecto a la estructura seguida en la redacción del trabajo, se ha optado por una argumentación descendente, esto es, de forma que se parta de lo más general para llegar a lo más particular y poder aportar una serie de conclusiones sobre cada uno de los temas tratados.

### III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CONCEPTO Y ESTRUCTURA

#### 1. ORIGEN HISTÓRICO, EVOLUCIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Tal y como señala *Maurice Duverger*, « [...] en general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias»<sup>2</sup>. Por tanto, aunque se pueden encontrar agrupaciones humanas en Grecia, Roma y la Edad Media que pueden tener algunas similitudes con los **partidos políticos** tal y como los conocemos en la actualidad, éstos no tienen un **origen histórico** tan lejano en el tiempo, sino que datan del siglo XIX. Es a partir de este siglo, cuando los partidos políticos empiezan a estar presentes en los países desarrollados. A modo de conclusión, podemos decir que no existen partidos hasta el siglo XIX, momento de la transformación del Estado liberal en democracia política con la ampliación del derecho de sufragio. Así pues, su origen se debió a la combinación de dos factores la democracia representativa y la ampliación del sufragio.

En cuanto a la **evolución**, *Triepel* establece que los partidos políticos han pasado por cuatro fases: **persecución**, por ser considerados como asociaciones contrarias al interés general; **ignorancia**, por no ser reconocidos en los ordenamientos jurídicos pese a su presencia en la sociedad; **legalización**, debido a su aparición en las normas y, por último, **constitucionalización**, ya que se incluyen en los textos de las Constituciones<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CLANCHY, J. y BALLARD, B., *Cómo se hace un trabajo académico. Guía práctica para estudiantes universitarios*, Pressas Universitarias de Zaragoza, 1995.

<sup>2</sup> DUVERGER, MAURICE, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, FCE, México, 1957, p. 15.

<sup>3</sup> OLIVER ARAUJO, J., CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los Estatutos de los Partidos Políticos Españoles (Partidos con representación parlamentaria)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, Estudio Preliminar p. 25 a 26.

A partir de su origen y evolución, los diferentes autores han realizado diversas clasificaciones de los partidos políticos<sup>4</sup>:

- Según su procedencia<sup>5</sup>, podemos distinguir entre partidos políticos de creación electoral o parlamentaria, partidos políticos de creación exterior y partidos provenientes de la fusión o escisión de otros.

Los representantes políticos en las instituciones comenzaron a agruparse según intereses comunes. En estos casos, el proceso de creación de grupos parlamentarios fue un paso previo a la creación de los partidos políticos. En los Parlamentos, los representantes se unieron en diversos grupos bajo la dirección de líderes con el fin de llevar a cabo una actuación conjunta en defensa de unos intereses determinados. Uno de los primeros antecedentes del fraccionamiento político del Parlamento, fue en la Gran Bretaña del siglo XVII la división de los parlamentarios entre *tories* (conservadores) y *whigs* (defensores de la libertad política y religiosa, de la separación entre Iglesia y Estado y de la independencia del propio Parlamento). Finalmente, una vez establecidos los intereses o factores locales e ideológicos, cada uno de ellos definió su propio carácter. Estos grupos desembocarían en lo que llamamos *partidos políticos de creación electoral o parlamentaria*.

Otros elementos que tuvieron incidencia en el nacimiento y creación de los partidos políticos fueron las sociedades de pensamiento, los clubes populares y los periódicos, además de Iglesias y sectas religiosas. En este caso, hablamos de *partidos políticos de creación exterior* y tienen características muy distintas a los partidos de creación electoral o parlamentaria.

Por último, los partidos también han podido proceder de *escisiones o fusiones de otros partidos*. Así, en España, encontramos el ejemplo del CDS que surgió de la escisión de UCD.

- Según su estructura interna, funcionamiento y objetivos<sup>6</sup>, los primeros partidos que aparecieron fueron los *partidos de cuadros o de notables* y, posteriormente, con la introducción del sufragio universal, los *partidos de masas*. Sin embargo, a la distinción efectuada por Duverger hay que añadir un nuevo tipo de partido político: El *catch all party*<sup>7</sup> o partido de electores o partido electoral de masas. Este partido surgió con motivo del fin de

<sup>4</sup> OLIVER ARAUJO, J., CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los Estatutos de los Partidos Políticos Españoles (Partidos con representación parlamentaria)*, op. cit., Estudio Preliminar p. 28 a 32.

<sup>5</sup> DUVERGER, MAURICE. *Los partidos políticos*, op. cit., México, 1957, p. 16 a 29.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 93-100.

<sup>7</sup> OLIVER ARAUJO, J., CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los Estatutos de los Partidos Políticos Españoles (Partidos con representación parlamentaria)*, op. cit., p. 30.

la II Guerra Mundial y tiene como objetivo conseguir el mayor número de electores independientemente de cuál sea su clase social.

- Según el fin buscado, *Max Weber* hace la siguiente distinción: ***Partidos de patronazgo***, cuyo objetivo es alcanzar el poder; ***partidos de clase***, que persiguen el defender los derechos de una clase social en concreto y, por último, ***partidos ideológicos***, que tienen una visión más global y, al contrario que los partidos de patronazgo, no se centran solamente en conseguir el poder.
- Según el grado de legitimación o base social, podemos encontrar cuatro tipos de partidos políticos: Los ***partidos de clientela***, que suponen la representación de las fuerzas tradicionales de la sociedad; los ***partidos étnicos***, denominados de esta manera por representar a un grupo étnico determinado; los ***partidos religiosos***, que convierten una confesión religiosa en un sentimiento o ideal político y los ***partidos de clase***, que constituyen la forma de actuar políticamente de la clase obrera.
- Según la ideología, se distingue entre: ***Partidos especializados***, que tienen como única finalidad la de conseguir los objetivos políticos que se propongan; ***partidos totalitarios***, caracterizados por una perspectiva global y no sólo políticos, y ***partidos intermedios*** que, como su propio nombre indica, son una postura intermedia entre los especializados y los totalitarios ya que tienen objetivos políticos pero también tienden a una visión general del mundo.
- Según el grado de institucionalización, los partidos pueden ser ***fuertemente institucionalizados*** o ***débilmente institucionalizados***. Los primeros tienen establecida una organización arraigada, mientras que los segundos carecen de ella o ésta presenta anomalías.
- Por último, según el tamaño (referido a la capacidad para obtener representación en el Gobierno y Cortes, y no al número de miembros o afiliados que lo componen) los partidos se clasifican en: ***Partidos con vocación mayoritaria***, denominados de esta forma por su capacidad para obtener mayoría absoluta; ***partidos grandes*** que, pese a no poder obtener mayoría absoluta, pueden obtener un gran número de votos; ***partidos medios***, son los que no obtienen gran número de votos pero pueden formar parte del Gobierno a través de coaliciones con los partidos grandes; y ***partidos pequeños***, que no pueden optar ni a la mayoría absoluta, ni a obtener gran número de votos y ni siquiera formar una coalición, pero esto no impide que puedan influir sobre el Gobierno.

## 2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO

Los partidos políticos aparecen definidos en el **art. 6 de la Constitución** española de 1978 (en adelante, CE) como la mayor *expresión del pluralismo político e instrumento fundamental para*



la participación política contribuyendo, asimismo, a la formación y manifestación de la voluntad popular. El hecho de que el reconocimiento y definición de los partidos políticos estén situados en el Título preliminar «ocasiona un reforzamiento de su configuración, ya que [...] cualquier modificación al mismo deberá seguir la vía más agravada»<sup>8</sup>. Además, según la STC 85/1986, de 25 de junio (FJ 2)<sup>9</sup>, los partidos políticos también se tienen que entender incluidos en la protección del art. 22 CE ya que el contenido de este artículo conforma el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos.

También encontramos una serie de rasgos de estos partidos en la Exposición de Motivos de la *Ley Orgánica de Partidos Políticos* de 2002 (en adelante, LOPP):

« [...] los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución [...] los partidos son instrumentos fundamentales de la acción del Estado, en un Estado de Derecho avanzado y exigente como el que disfrutamos [...] ».

En esta misma línea *Miguel Ángel Presno Linera*<sup>10</sup> señala, respecto a los partidos políticos españoles dentro del sistema constitucional, que los partidos se conciben como asociaciones privadas que cumplen y asumen funciones públicas, que reconocen y actúan bajo el respeto a la CE y bajo el mandato constitucional de cumplir y hacer respetar la democracia interna.

Algunos autores como *Max Weber*<sup>11</sup>, definen los partidos políticos como agrupaciones voluntarias que compiten por el Gobierno del Estado.

En definitiva y según nuestro ordenamiento jurídico, puede calificarse como **partido político** una organización libre surgida al amparo del derecho de asociación, es decir, es una «asociación de individuos unida por la defensa de unos intereses, organizada internamente mediante una estructura jerárquica, con afán de permanencia en el tiempo y cuyo objetivo sería alcanzar el

---

<sup>8</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y democracia interna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 201.

<sup>9</sup> <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/648> consultada el 08/05/2014.

<sup>10</sup> PRESNO LINERA, M.A., *La organización de los partidos políticos en la práctica: Congresos y órganos de dirección*, Jornadas sobre: La democracia interna en los partidos políticos, 12 de diciembre de 2013, Zaragoza.

<sup>11</sup> WEBER, MAX, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, vol. I, p. 223 a 232 en OLIVER ARAUJO, J., CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los Estatutos de los Partidos Políticos Españoles (Partidos con representación parlamentaria)*, op.cit., p. 23.

poder político, ejercerlo y llevar a cabo un programa político». De esta definición es necesario hacer hincapié en el objetivo de conquista el poder político como elemento distintivo de un partido político respecto a cualquier otra asociación. El objetivo de conseguir el poder es lo que marca, por ejemplo, la diferencia entre los partidos políticos y los grupos de presión, ya que estos últimos sólo buscan influir en el poder político pero no de forma directa o institucional.

Como consecuencia de esta definición, debemos considerar a los partidos políticos como piezas necesarias de la democracia por cuanto garantizan la participación política.

### 3. LA ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS

La organización interna es un aspecto de los partidos que va ligado a la eficacia de éstos. Según **Fernando Flores**<sup>12</sup>, « [...] ni un partido político ni grupo alguno que desee mostrarse eficaz puede actuar siempre en bloque, sino que debe estructurarse en órganos especializados de acción y expresión, dirigidos por personal competente». Es por esto que los partidos políticos se establecen una estructura, normalmente piramidal, para actuar correctamente.

Desde una perspectiva comparada, la estructura de los partidos políticos es compleja (ya que sus miembros se integran en un marco institucional) y no es estática sino que ha experimentado cambios a lo largo de la historia. **Maurice Duverger**<sup>13</sup> habla de *armazón* de los partidos modernos para referirse, precisamente, a la estructura de los mismos.

Concretamente, **Duverger**<sup>14</sup>, distingue entre *estructura directa* y *estructura indirecta*. La estructura directa supone la regla general, mientras que la estructura indirecta se da de forma excepcional.

- Cuando hablamos de una estructura directa, nos estamos refiriendo a que aquellos partidos con esta organización están formados *directamente* por sus miembros.
- En cuanto a la estructura indirecta, en este caso, el partido está formado por uniones o agrupaciones sociales de todo tipo. En los partidos indirectos no se es miembro directo del partido como ocurría en los partidos directos sino que se forma parte de un grupo social que se une al partido político.

Desde una perspectiva global, aunque es necesario matizar que cada partido puede tener una estructura propia y no tienen por qué ser iguales o coincidir, podemos básicamente distinguir cuatro grandes *elementos de base* o piezas que componen el partido<sup>15</sup>:

---

<sup>12</sup> FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 105.

<sup>13</sup> DUVERGER, MAURICE, *Los partidos políticos*, op. cit, p. 34.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, pp. 35 a 46.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, pp. 46 a 70.

- El comité: Se caracteriza por su carácter limitado, es decir, no lleva a cabo propaganda del partido. El comité es un grupo de un número limitado y cerrado de miembros, designados formalmente por su influencia y notoriedad, que se dedica a ejercer el poder dentro del propio partido de una forma no permanente.
- La sección: Tiene un carácter amplio ya que su objetivo es captar nuevos miembros. Normalmente, los partidos establecen una serie de reglas mínimas o condiciones para entrar a formar parte de una sección aunque, en esencia, bastaría con el dicho popular de *querer es poder*. La sección, a diferencia del comité, lleva a cabo su función de forma permanente realizando varias reuniones al año. Lo característico de la sección es que, dentro de ella, los miembros se organizan de forma jerárquica y se otorgan funciones por razón del puesto que se ocupa.
- La célula: La célula se basa en agrupaciones profesionales por razón del trabajo o agrupaciones locales por razón del territorio. Debido a esto, las relaciones entre los miembros de la célula son mucho más estrechas y cercanas. Además, el carácter de este elemento es totalmente permanente puesto que el contacto entre los miembros es mayor al estar formada en el mismo trabajo o localidad. Por todo esto, el poder de los miembros de la célula es mayor que el poder de los de la sección.
- La milicia: Presenta las mismas características que un ejército, salvo por el hecho de que sus integrantes son civiles y no militares. Es decir, la milicia es una parte organizativa del partido de carácter militar y este carácter se extiende, no sólo a su composición, sino también a su estructura jerárquica. La milicia fue una creación fascista basada en el pensamiento generalizado de esta clase de partidos de que la violencia es necesaria para conquistar el poder. Desde un punto de vista objetivo, « [...] constituye un instrumento para echar abajo un régimen democrático y no para organizarlo»<sup>16</sup>.

Por lo que respecta al Derecho español, el **art. 7 LOPP** establece algunos requisitos que los partidos políticos deben cumplir en su estructura interna:

«La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos. 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 compromisarios, 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».

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 68.

Algunos autores destacan que en este artículo, «se impone [...] un régimen de organización mínimo e indisponible, obligatorio para todo partido»<sup>17</sup>. No obstante, el apartado 2 del art. 7 LOPP sigue reconociendo un cierto grado de autoorganización a los partidos.

Así, podemos decir que la estructura interna de los partidos, en su nivel orgánico, está condicionada por el art. 7.1 LOPP ya que este artículo recoge tres exigencias: La primera, una Asamblea General o Congreso de todos los afiliados; la segunda, los Estatutos determinarán los órganos directivos del partido y, la tercera, los Estatutos fijarán determinadas cuestiones de los órganos colegiados (como el plazo de convocatoria o la mayoría exigida para la aprobación de acuerdos). Es decir, la Ley impone la necesidad de una asamblea general o congreso pero, a partir de ahí, no hace ninguna precisión más acerca de la estructura que deben tener los partidos dejando que ésta sea determinada en los Estatutos de los mismos.

#### IV. CONCEPTUACIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA INTERNA

##### 1. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

El **art. 6 CE** establece *in fine* lo siguiente: «[...] Su estructura interna (se entiende, la de los partidos políticos) y funcionamiento deberán ser democráticos». Es en este artículo, por tanto, donde se establece la exigencia de **democracia interna** en los partidos.

Tal y como señala **Ignacio de Otto**, la democracia interna de los partidos debería consistir en la organización de los mismos conforme a reglas y normas democráticas para que las decisiones que tomen respeten también estas normas. En este mismo sentido, **Fernando Flores Giménez**<sup>18</sup> indica que «[...] la estructura y funcionamiento de los partidos debe plasmar 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 del pueblo».

En definitiva, tal y como señala la STC 56/1995, de 6 de marzo (FJ 1)<sup>19</sup>:

«[...] el mandato constitucional conforme al cual la organización y el funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado».

<sup>17</sup> OLIVER ARAUJO, J., CALAFELL FERRÁ, V.J., *Los Estatutos de los Partidos Políticos Españoles (Partidos con representación parlamentaria)*, op. cit., pp. 40 a 41.

<sup>18</sup> FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 29.

<sup>19</sup> [http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/2910#complete\\_resolucion&fundamentos](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/2910#complete_resolucion&fundamentos) a 09/04/2014

La propia **LOPP**, en su Exposición de motivos, hace referencia a esta STC y dice que son precisamente los arts. 7 y 8 de la Ley Orgánica los que persiguen «conjugar el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos a través de sus estatutos, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de principios democráticos en su organización interna y en el funcionamiento de los mismos».

## 2. EXIGENCIA Y REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN EL DERECHO COMPARADO<sup>20</sup>

Los partidos políticos han sido incorporados a las diferentes Constituciones europeas. Esta inclusión ha supuesto el establecimiento de una serie de condiciones como es la **democracia interna**. Sin embargo, hay que señalar que estos requisitos no han sido introducidos de forma semejante en todas las Constituciones, sino que hay diferencias entre unas y otras.

### 2.1 El caso alemán

La razón de acudir al Derecho alemán para realizar este trabajo es que este Derecho es el punto de referencia en teorías como la teoría de la democracia y la teoría del Estado Federal.

En Alemania, los partidos se encuentran bajo observación permanente del Estado por dos motivos: El primero, se basa en lo sucedido durante la vigencia de la Constitución de Weimar cuando, a través de la democracia, se suprimió la misma y se instauró un *régimen de terror*. El segundo hito, que está íntimamente relacionado con el primero, es la prohibición de la existencia de partidos anti-sistema, para garantizar que los partidos cumplan fines democráticos, ya que cualquier atisbo detectado por el Tribunal Constitucional de miembros anti-sistema no objetivos, produce la inmediata disolución y declaración de inconstitucionalidad de dichos partidos.

Ante esta situación, la **Ley Fundamental de Bonn** (LFB) de 1949 estableció en su art. 21 lo siguiente:

*1. Los partidos colaborarán a la formación de la voluntad política del pueblo. Será libre su fundación. Su ordenamiento interno deberá responder a los principios de la democracia y deberán rendir cuentas públicamente sobre el origen de sus recursos económicos.*

*2. Serán anticonstitucionales los partidos que en virtud de sus objetivos o del comportamiento de sus afiliados se propongan menoscabar o eliminar el orden básico democrático-liberal o poner en peligro la existencia de la República Federal de*

---

<sup>20</sup> FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., pp. 35 a 57.

*Alemania. El Tribunal Constitucional Federal se pronunciará sobre la cuestión de inconstitucionalidad.*

*3. Una ley regulará los detalles de aplicación.*

Según **Leonardo Álvarez**<sup>21</sup>, el constituyente alemán de Bonn introdujo, con este artículo, dos límites a los partidos políticos: El primero, en cuanto a sus fines y el segundo, respecto a su funcionamiento interno. Estos límites, considerados como un todo, configuran una medida de aseguramiento de que los partidos políticos alemanes tengan fines democráticos, algo que preocupaba fundamentalmente al constituyente alemán. Pero, también, cada límite por separado tiene una función distinta puesto que van relacionados con problemas diferentes: Mientras que la limitación de los fines está encaminada a resolver el problema de la anticonstitucionalidad, la adopción de un funcionamiento interno democrático se refiere al problema de la necesaria democracia interna de los partidos.

- La limitación de los fines se debe al principio democrático, que es un límite ad extra. Por tanto, aquellos partidos que por sus fines pretendan destruir o menoscabar la democracia son inconstitucionales y no caben en Alemania.
- Como refuerzo, los partidos deben adoptar un funcionamiento interno democrático. Esto se debe también a la aplicación del principio democrático. La justificación al funcionamiento interno es que se persigue que la democracia no se distorsione entre la democracia de los partidos y la democracia existente en el pueblo. Además, también se justifica por la particular naturaleza que tienen los partidos en Alemania, ya que ejercen funciones de órgano constitucional pero el Tribunal Constitucional Federal Alemán no los considera como órganos constitucionales del Estado, y por la prohibición de partidos anti-sistema. La ausencia de democracia interna es un aspecto que obsta a que un partido político pueda dejar de ser considerado como tal. El problema es saber qué clase de funcionamiento interno democrático deben desarrollar.

El apartado 3 del art. 21 LFB dispone que una Ley Federal regulará la reglamentación de los partidos políticos. En concreto, esta ley es la **Ley de Partidos Políticos, Parteiengesetz**, de 24 de julio de 1967.

Observando la regulación de la democracia interna en la Ley de Partidos alemana, **José Ignacio Navarro**<sup>22</sup> señala que « [...] el legislador ha sido consciente de la naturaleza específica de los partidos y de las dificultades de trasladar, sin más, el modelo democrático a su organización

<sup>21</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. *La regulación de la democracia interna de los partidos políticos en el Derecho comparado: en particular, el caso alemán*. Jornadas sobre: La democracia en los partidos políticos, 12 de diciembre de 2013, Zaragoza.

<sup>22</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I. *Partidos políticos y "democracia interna"*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp.185 a 186.

interna, respetando [...] el principio básico de autoorganización de los partidos, y reconociendo que caben variaciones de ese modelo organizativo democrático exigido por la Constitución. [...] en definitiva no se impone un modelo organizativo único, sino más bien un marco de referencia obligatorio dentro del cual pueden moverse libremente los partidos». Así, podemos concluir, como lo hace *Leonardo Álvarez*<sup>23</sup>, que no se puede proyectar autónomamente el principio democrático de los partidos y, por esa razón, se ha llegado a una posición intermedia.

La Ley de Partidos alemana dispone que los partidos han de tener una estructura vertical o piramidal donde la voluntad se forme de abajo hacia arriba y que ésta se forme por medios democráticos respetando los derechos fundamentales de los integrantes de los partidos políticos. Otros aspectos que conviene destacar dentro de la Ley de Partidos Políticos alemana son<sup>24</sup>:

- Los partidos estarán *organizados en asociaciones o federaciones territoriales*, salvo aquellos cuya extensión no sea superior al territorio de un Estado Federado. Las organizaciones territoriales no pueden ser tan grandes que perjudiquen la efectiva participación de los militantes en la participación del partido.
- *Renovación cada dos años de las cúpulas de los partidos*. La exigencia de la democracia interna entre las cúpulas de los partidos políticos alemanes es mayor que la exigida a los componentes del Gobierno, puesto que los primeros se renuevan cada dos años y los segundos cada cuatro.
- *Órganos fundamentales: Asamblea de militantes y Junta Directiva*. En el caso de la Asamblea del partido nacional, la Ley contempla que puede ser sustituida por delegados de las organizaciones territoriales. En otros casos, si no hay organizaciones territoriales dentro de los partidos, la Asamblea está formada por los militantes pero el partido puede prever que sea sustituida por una Asamblea de delegados. Estas Asambleas son los órganos fundamentales de los partidos ya que nombran a la Junta Directiva (cúpula del partido) que está formada por un mínimo de tres miembros. Lo que hay que destacar de la Ley alemana es que exige que las Asambleas de militantes tienen que reunirse como mínimo una vez cada dos años, momento en el que las organizaciones deberán renovar a los delegados de la Asamblea y, por tanto, a los de la Junta. Por tanto, la democracia de los partidos alemanes (cada 2 años) es mayor que la democracia del Parlamento (cada 4 años).
- *Los derechos fundamentales dentro de los partidos políticos*. La ley no habla de los derechos fundamentales de los miembros de los partidos, sin embargo, hay que dejar

---

<sup>23</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. *La regulación de la democracia interna de los partidos políticos en el Derecho comparado: en particular, el caso alemán*. Jornadas sobre: La democracia en los partidos políticos, 12 de diciembre de 2013, Zaragoza.

<sup>24</sup> *Ibíd.*

constancia que durante los primeros años de la Constitución de Bonn (LFB) los derechos fundamentales cobraron gran importancia. Había un sector que expresaba que no se podía predicar la importancia de los derechos fundamentales, es decir, negaban la existencia de los derechos fundamentales porque, según ellos, esto podía afectar a la democracia de los partidos.

Por el contrario, hoy nadie duda de la eficacia de los derechos fundamentales dentro de los partidos, es decir, éstos rigen dentro de los partidos, pero el problema está en cómo determinar el alcance de los derechos de los militantes y los derechos del partido. En Alemania, el problema es hasta dónde puede llegar la eficacia del partido respecto a los derechos fundamentales.

- ***La admisión de los militantes dentro del partido.*** Aunque no hay un derecho fundamental que permita a un ciudadano poder entrar como militante en un partido político (teniendo en cuenta que los propios partidos no tienen ninguna obligación de explicar o justificar la negativa a entrar de dichos simpatizantes), el Tribunal Constitucional alemán ha reconocido que el derecho a participar en los partidos políticos es una consecuencia del derecho de los particulares de participar en la función pública. Empero, esto no quiere decir que todos los ciudadanos tengan derecho a entrar en un partido político, sino que los partidos pueden decidir quién entra y quién no, y pueden no justificar su decisión. No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional alemán estableció un *control ideológico*, en el sentido de que si un simpatizante demostraba tener una ideología acorde con los ideales del partido, este último no podría negarle la entrada.

Además, los partidos no pueden cerrar la admisión a nuevos miembros y no pueden limitar ni definitiva ni temporalmente la admisión de militantes dentro del partido. Esto es lo que tanto la ley como la jurisprudencia han establecido.

- ***Consecuencias jurídicas de la vulneración del funcionamiento interno democrático.*** La infracción del principio de funcionamiento interno democrático se salda con la anulación de los estatutos y, en ocasiones, con alguna consecuencia accesoria de gran entidad. Puede ocurrir que un partido pueda llegar a disolverse, pero la disolución de los partidos sólo cabría por vulneración de la democracia cuando ésta tuviese una gravedad tal que pusiese en peligro el principio de la democracia con efectos ad-extra, esto es, cuando afecte a los votantes. A modo de ejemplo, cabe citar la conocida derogación de los Estatutos internos de la CDU en Alemania por el Tribunal Constitucional, que consideraba que los mismos no respetaban los derechos fundamentales de las minorías.



## 2.2 Otros ejemplos

El **caso italiano**<sup>25</sup> parte de lo dispuesto por el **art. 49 de la Constitución** de 1947: «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir, mediante procedimientos democráticos, a la determinación de la política nacional».

En Italia, los partidos políticos tienen la consideración de asociaciones de facto, sin personalidad jurídica y, según el art. 49 de la Constitución italiana, están encaminados a conseguir el objetivo de *concurrir a la determinación d la política nacional*, acudiendo a un *procedimiento democrático*. Es precisamente este inciso del art. 49 el que suscita dudas entre la doctrina italiana en cuanto a la posibilidad o no de establecer un control estatal sobre la democracia interna de los partidos. Este artículo no justifica de una forma concreta la intervención para la averiguación y control de la democraticidad del ordenamiento interno de los partidos y, por ello, actualmente la única exigencia es que el funcionamiento de los partidos sea democrático *ad extra* (hacia fuera) y no de forma interna.

No obstante, en la doctrina italiana pueden distinguirse tres líneas de pensamiento en lo que respecta al problema del funcionamiento interno democrático de los partidos:

- 1) ***Autores contrarios a los mecanismos de control*** (Predieri, Basso, Rescigno): Según estos autores, no es viable que se exijan medidas correctoras a través de la ley, sino que estas medidas sólo serán efectivas si son consecuencia de la presión ejercida por la sociedad.
- 2) ***Autores a favor de la imposición de mecanismos de control de la democracia interna de los partidos*** (Esposito, Rossano, Lombardi). Según Esposito, se debe garantizar la democraticidad tanto externa como interna de los partidos porque sólo así se conseguirá que los ciudadanos puedan participar en la política nacional. Por su parte, Rossano dice que el significado de *procedimiento democrático* incluye la democracia en la vida interna del partido y, por ello, el Estado debe establecer unos límites o controles para proteger esa democracia interna. Lombardi destaca que los partidos tienden a conquistar toda la esfera política, es decir, a establecer un Estado de partidos y, desde este punto de vista, la democracia interna constituye un problema esencial que se debe controlar. Además, otra de las razones por las que sería necesario controlar a los partidos es por controlar la financiación pública de los partidos (gasto público).
- 3) ***Autores partidarios de establecer un control de la democracia interna pero tienen en cuenta las dificultades para ello***. Para De Verottini, el problema reside en concretar si se puede imponer un control interno estatal del funcionamiento de los partidos o no. Este autor propone, para el caso italiano, una *ley marco* de forma que cada partido pueda redactar sus estatutos de forma autónoma. En cuanto a la intensidad del control, como los partidos son

<sup>25</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y “democracia interna”*, op. cit., pp. 176 a 182.

considerados como asociaciones privadas en Italia, el principio de neutralidad estatal supone que el Estado tendrá un grado menor de intervención.

En definitiva, el caso italiano está abierto a la interpretación de la doctrina y si hacemos una comparativa con el caso español, la diferencia es clara: Mientras que en España el art. 6 CE nombra expresamente el término de democracia interna, en el ordenamiento italiano, tal exigencia no existe lo que obliga a interpretar el Texto constitucional.

El **modelo francés**<sup>26</sup> incluye a los partidos políticos en el **art. 4.1 de la Constitución francesa de 1958** diciendo: «Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia».

En cuanto a la democracia interna, se podría decir que, la obligación impuesta por la Constitución de que tengan que ejercer su actividad respetando los principios de soberanía nacional y de democracia, justifica la imposición de un control sobre el funcionamiento interno de los partidos. Sin embargo, tal control no se ha establecido porque se entiende que la Constitución francesa « [...] da cobertura para un control de los fines [...] y actividad hacia el exterior de los partidos, pero que es inaplicable sobre su organización interna»<sup>27</sup>.

En la **Constitución portuguesa de 1976**<sup>28</sup> encontramos varios preceptos que hacen referencia a los partidos políticos. De todos ellos, es preciso destacar los siguientes<sup>29</sup>:

Artículo 3.3:

«Los partidos políticos concurren a la organización y expresión de la voluntad popular, dentro del respeto a los principios de la independencia nacional y la democracia política».

Artículo 47.1:

«La libertad de asociación comprende el derecho a constituir asociaciones y partidos políticos o de participar en ellos y de concurrir democráticamente a través de los mismos a la formación de la voluntad popular y a la organización del poder político».

Artículo 117:

«Los partidos políticos participarán en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su respectiva representatividad democrática».

<sup>26</sup> FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pp. 43 a 44.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 44.

<sup>28</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I. *Partidos políticos y "democracia interna"*, op. cit., pp. 192 a 194.

<sup>29</sup> [http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file\\_id=179476](http://www.wipo.int/wipolex/es/text.jsp?file_id=179476) consultada el día 19/04/2014.

Artículo 290 i):

«Las leyes de revisión constitucional tendrán que respetar: i) el pluralismo de expresión y organización política, incluyendo los partidos políticos, y el derecho a la oposición democrática».

Hasta aquí, la regulación de los partidos por parte de la Constitución portuguesa puede considerarse similar al caso francés e italiano. Sin embargo, la diferencia radica en la existencia de legislación que desarrolla la disciplina de los partidos, concretamente, el *Decreto-Ley 595/1974, de 7 de noviembre, de regulación de la actividad de los partidos políticos en Portugal* y la *Ley 59/1977, de 5 de agosto, relativa al Estatuto de la oposición*<sup>30</sup>.

Los principales aspectos de los que se ocupa el Decreto-Ley son, por ejemplo: Que los partidos ajusten su organización interna a cumplir lo dispuesto en el art. 47 de la Constitución (es decir, cumplir con el principio democrático), que no haya discriminación por razón de raza o sexo en la admisión de afiliados, que los afiliados o una asamblea representativa de éstos sean los que elijan tanto los Estatutos como los órganos centrales, etc. También se contempla en este Decreto-Ley que los Estatutos deben recoger los derechos de los afiliados y los mecanismos para el respeto de los mismos.

Es decir, la Constitución y legislación portuguesas establecen una serie de previsiones mínimas que deben asumir los partidos en su organización y funcionamiento internos, pero nada se dice a cerca del control sobre tales requisitos.

El **modelo británico**<sup>31</sup>. El Reino Unido se caracteriza por dos notas: La primera es que los partidos tienen origen parlamentario (a excepción de algunos, como el Partido Laborista) y, la segunda es que no existe una regulación escrita de los partidos sino que su *constitucionalización* es fáctica, por tanto, tampoco existe un control de la legalidad de los partidos.

Cuando hablamos de la estructura interna hay que decir que «los partidos británicos nunca han practicado un modelo de participación interna, de los afiliados, definible como *democracia interna*»<sup>32</sup>, sino que es el propio modelo Westminster el que obliga a los partidos asumir la centralidad, característica del Parlamento, en su organización interna. Así pues, la relación entre los partidos y la democracia se basa en la relación democrática con las instituciones y los ciudadanos,

<sup>30</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I. *Partidos políticos y “democracia interna”*, op. cit., p. 193 y FLORES GIMÉNEZ, F. *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 45.

<sup>31</sup> FLORES GIMÉNEZ, F. *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 46 a 50.

<sup>32</sup> MASSARI, O, *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e “modelo Westminster”*, en Quaderni Costituzionali, a.XII. núm. 1, 1992, p. 109 en FLORES GIMÉNEZ, F. *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 48.

de forma que estamos ante « [...] una democracia entre partidos [...], no una democracia del interior de los partidos»<sup>33</sup>.

**En Estados Unidos**<sup>34</sup>, los partidos surgieron como elementos fuera de la Constitución pero, con el paso del tiempo lograron convertirse en elementos del sistema constitucional.

En la actualidad, muchas de sus tareas están contempladas y reguladas por la ley pero el derecho de creación de los partidos, así como la forma de organización y su funcionamiento, ha sido introducido por la práctica política y por la práctica jurisprudencial con base en la libertad de reunión, la libertad de petición y la libertad de voto.

Además, cada uno de los Estados miembros ha ido legislando sobre ciertos aspectos de los partidos políticos, por ejemplo: control ideológico, regulación de los procedimientos para elegir a los dirigentes de los partidos, en materia de presupuestos, etc. Ahora bien, cabe señalar en este punto que la normativa no es idéntica en todos los Estados miembros, sino que hay diferencias entre unos y otros.

En cuanto a la democracia interna, «la *democraticidad* de los partidos estadounidenses se muestra fundamentalmente en los procesos electorales, tanto el que lleva a un candidato a la Casa Blanca, como los no presidenciales»<sup>35</sup>. Encontramos dos sistemas de participación la designación de candidatos:

- En **las primarias** se eligen a los compromisarios mediante una votación secreta en urna. Este es el sistema más utilizado porque es el que mejor garantiza, en teoría, el ejercicio directo o la participación directa de los ciudadanos en la designación de candidatos.
- **El caucus** es un sistema más antiguo que las primarias. Consiste en una asamblea interna de los afiliados de cada partido en la que se tratan distintos temas y se concluye mediante una votación a mano alzada. Es un sistema informal.

2.3 Conclusiones de la constitucionalización y la regulación legislativa en el Derecho comparado<sup>36</sup>.

La **constitucionalización** de los partidos políticos es un fenómeno generalizado ya que se caracteriza por la tendencia común de todos los países de reconocer la libertad de creación de los partidos, pero con la exigencia de democracia interna para proteger el Estado democrático y los

---

<sup>33</sup> FLORES GIMÉNEZ, F. *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 49.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, pp. 51 a 57.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 54.

<sup>36</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, op. cit., pp. 194 a 197.

derechos y libertades públicas. Es decir, tanto los partidos políticos como su democracia interna están presentes en todas las Constituciones de una forma parecida.

Sin embargo, la *regulación legislativa* es un hecho restringido, ya que no todos los países cuentan con una norma que establezca el régimen jurídico y funcionamiento de los partidos, sino que sólo son unos pocos los que han legislado en este aspecto. Por tanto, la exigencia constitucional de democracia interna ha tenido poco desarrollo y concreción en algunos Estados. Esto es así porque los propios partidos políticos, a través de sus respectivos grupos parlamentarios, son los que tienen que elaborar esta ley, la cual regulará los límites de sus actuaciones y los controles a los que se van a someter. De ahí su reticencia a promulgar este tipo de leyes.

### 3. LA DEMOCRACIA INTERNA EN ESPAÑA

#### 3.1 Exigencia constitucional

Por lo que respecta al ordenamiento jurídico español, el **art. 6 CE** establece un sistema en el que se incluye el reconocimiento de la autonomía para la creación y actividad de los partidos políticos siempre que se respete la Constitución y la ley y, además, cumplan con la exigencia de una estructura y funcionamiento democráticos. Es decir, la Constitución española contiene en el **art. 6 un mandato expreso de democracia interna** de los partidos políticos.

Lo complicado en este punto es, como dice *José Ignacio Navarro*<sup>37</sup>, determinar « [...] si resulta justificado desde el punto de vista jurídico que el Estado limite la acción de unos entes, como son los partidos políticos, manifestaciones cualificadas en lo político del derecho fundamental de asociación, exigiendo que adopten formas democráticas en sus estructuras, y que desarrollen un comportamiento, también democrático, en su funcionamiento». Las razones que justifican esta exigencia constitucional son las siguientes:

- En primer lugar, no hay ningún derecho fundamental que sea absoluto, por tanto, este tipo de derechos pueden verse limitados, incluido el derecho de asociación. Por tanto, como los partidos políticos se encuentran íntimamente relacionados con el derecho de asociación, pueden ver limitado este derecho. En concreto, los límites al derecho de asociación de los partidos se encuentran en los arts. 6 y 22 CE.
- En segundo lugar, los partidos políticos son asociaciones de relevancia constitucional. De manera que, « [...] si los partidos políticos son el instrumento fundamental [...] de participación de los ciudadanos en la vida política, y si el funcionamiento del Estado democrático depende en gran medida de la labor de los partidos políticos [...] parece lógico

<sup>37</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, op. cit., p. 242.

que el Estado esté, no sólo legitimado, sino más bien *obligado*, a establecer los mecanismos necesarios para asegurar que [...] no utilicen las vías que el propio Estado les brinda [...] para socavar la existencia misma del sistema constitucional»<sup>38</sup>. Es decir, el ordenamiento jurídico español se basa en la naturaleza jurídica de los partidos políticos: Al ser éstos asociaciones con funciones de carácter público, se justifica que haya un cierto control estatal para garantizar un nivel de democraticidad determinado en su organización y funcionamiento.

- En tercer lugar, como los partidos obtienen determinadas prerrogativas del Estado por razón de las funciones que realizan, parece justificado que el Estado pueda imponer restricciones a su actividad y creación.
- En cuarto lugar, el art. 9.1 CE establece: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

Este artículo constituye una norma genérica que afecta a todos los ciudadanos y, también a los grupos en los que se organizan (como asociaciones o partidos políticos). Sin embargo, dada la relevancia de los partidos políticos y el peligro que puede suponer la existencia de partidos inconstitucionales, el legislador creyó conveniente establecer una norma concreta y específica para este tipo de asociaciones en el art. 6 CE.

Una vez determinadas las razones que justifican la legitimación del Estado para imponer límites a los partidos políticos, es necesario analizar los dos límites que impone el art. 6 CE: Por un lado, nos encontramos con el límite del respecto a la Constitución y a la ley y, por otro, la necesidad de una estructura interna y funcionamiento democráticos.

En cuanto al respeto a la Constitución y a la ley, la dificultad radica en saber hasta dónde llega el compromiso constitucional de los partidos políticos, es decir, si estamos ante un sistema de democracia militante como el que existe en Alemania o si el art. 6 CE tiene un propósito distinto. En este punto, la doctrina está dividida: Hay quienes piensan que la exigencia de *sujeción* presente en el art. 9.1 CE es distinta a la exigencia de *respeto* del art. 6 CE, implicando esta última algo más que una simple sujeción. Sin embargo, hay otros que piensan que ambos términos son utilizados de forma semejante. Una posición intermedia sería la manifestada por **José Ignacio Navarro** que considera que « [...] la mención del artículo 6 CE al *respeto* no es sino una especificación referida a los partidos de las previsiones del artículo 9 CE en relación con los ciudadanos y los poderes públicos (*sujeción*) [...] sin que de la diferencia del tenor literal de ambos preceptos puedan extraerse consecuencias en orden a la posibilidad de controlar los fines de un partido»<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, p. 248.

No obstante, en este punto el TC ha sido contundente en afirmar que no estamos ante un modelo de democracia militante y, por tanto, la exigencia de respeto a la Constitución y a la ley no puede entenderse como una exigencia de que los fines del partido hayan de ser también democráticos. La *STC 48/2003, de 12 de marzo*<sup>40</sup>, señala que, en efecto, en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de *democracia militante*.

«Falta para ello el presupuesto inexcusable de la existencia de un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional que, por su intangibilidad misma, pudiera erigirse en parámetro autónomo de corrección jurídica, de manera que la sola pretensión de afectarlo convirtiera en antijurídica la conducta que, sin embargo, se atuviera escrupulosamente a los procedimientos normativos» (FJ 7).

También recientemente la *STC 42/2014, de 25 marzo*<sup>41</sup> ha señalado que:

«[...] la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de *democracia militante*, esto es, *un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución* (STC 48/2003, FJ 7; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 5/2004, de 16 de enero, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6; 31/2009, de 29 de enero, FJ 13). Este Tribunal ha reconocido que tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional cuantas ideas quieran defenderse y que *no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional* (entre otras, STC 31/2009, de 29 de enero, FJ 13)» (FJ 4)

Por otro lado, la necesidad de que la estructura interna y el funcionamiento sean democráticos supone un límite a la libre creación de los partidos. Es decir, lo que se exige es la democracia interna de los partidos para que éstos cumplan sus funciones de acuerdo con el Texto Constitucional. «Se trata, por tanto, de una exigencia finalista, no gratuita»<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4823> consultada el 08/05/2014.

<sup>41</sup> <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23861> consultada el 08/05/2014.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 251.

3.2 Desarrollo legal: Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos<sup>43</sup>.

*Según Javier Tajadura*<sup>44</sup>, las posibilidades que tiene el legislador en el escenario de la Ley de Partidos son las de adoptar una de las siguientes posiciones:

- Realista-pesimista: En la que el legislador se limitaría a remitir a los Estatutos de los partidos la regulación la democracia interna confiando en que ésta se llevará a cabo por la presión del electorado.
- Legalista-positivista: Según la cual el legislador está obligado a establecer un sistema de democracia interna de los partidos políticos.

Tal y como veremos a continuación, la opción de nuestro legislador encajaría más en la primera de las opciones.

España, al igual que Portugal y Alemania, ha sido uno de los países que ha llevado a cabo la regulación, mediante Ley Orgánica, del régimen jurídico de los partidos políticos y de algunos caracteres de la democracia interna. Actualmente, la regulación española de los partidos políticos es única, ya que la Disposición Derogatoria Única de esta Ley deroga la anterior Ley de Partidos Políticos (54/1978), así como la Ley 21/1976 de Asociaciones Políticas. Por tanto, los partidos se rigen por los preceptos de la LOPP de 2002. Además, también hay que tener en cuenta algunos preceptos de los Reglamentos Parlamentarios, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General o la Ley de Financiación de los Partidos Políticos que se refieren a los partidos.

**La Ley 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.** «La necesidad de una ley de partidos en España se desprende de la misma Constitución»<sup>45</sup>, además, tal y como señala el Tribunal Constitucional en su STC 56/1995 FJ 3, «la concreción del legislador resulta [...] absolutamente necesaria». Esto es así porque, si la democracia interna supone contar con una serie de normas que regulen la organización y funcionamiento de los partidos, el legislador tiene que tratar de establecer una serie de *mínimos* para garantizar el principio democrático.

Esta Ley de Partidos Políticos 2002 derogó la anterior Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos y, aunque pudiera parecer que su objetivo era hacer efectiva la práctica democrática en el interior de los partidos, lo cierto es que nació para « [...] ilegalizar a determinados partidos que coadyuvaban a los fines de una banda terrorista; más concretamente,

<sup>43</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y “democracia interna”*, op. cit., pp. 205 a 213.

<sup>44</sup> TAJADURA TEJADA, J., *La democracia interna como exigencia constitucional en España y su desarrollo legal: la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*, Jornadas sobre la democracia en los partidos políticos, 12 de diciembre de 2013, Zaragoza.

<sup>45</sup> FLORES GIMÉNEZ, F. *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 92.



aquellas organizaciones integradas en el entramado de Batasuna que justificaban y alentaban la violencia»<sup>46</sup>.

En concreto, en esta Ley Orgánica encontramos tan sólo dos artículos que hacen referencia a la democracia interna. En primer lugar, el artículo 7 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 compromisarios, 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 suficiente de las reuniones 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».

En este artículo encontramos determinados aspectos de la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Sin embargo, no lleva a cabo un desarrollo muy exhaustivo de la cuestión sino que « [...] se limita a disponer que la asamblea general del conjunto de sus miembros será el órgano superior del partido, al que corresponderá la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución, y que los órganos directivos deberán ser elegidos mediante sufragio libre y secreto. Los estatutos deberán asimismo contemplar procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos y establecer normas para la formación de la voluntad en los órganos colegiados, entre ellas, necesariamente, la fijación de un plazo de convocatoria de las reuniones suficiente para preparar los asuntos, el número de miembros requeridos para incluir un punto en el orden del

---

<sup>46</sup> GARRIDO LÓPEZ, C., *La exigencia de democracia interna en los partidos políticos y la apuesta por las primarias*, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Salamanca, abril 2014 en <http://www.acoes.es/congresoXII/mesa1.html> consultada el 15/04/2014.

día, las reglas de deliberación que permitan el intercambio de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos, presumiéndose, como regla general, la mayoría simple»<sup>47</sup>.

Por otro lado, el artículo 8 se refiere a los derechos y deberes de los miembros del partido:

«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.

[...]

3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo 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 una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno».

Es decir, el artículo 8 establece, en su apartado 1, un *estándar mínimo* de derechos de los afiliados que deben contemplar los Estatutos de los partidos políticos: derecho de participación en la toma de decisiones y actividades del partido, derecho de sufragio activo y pasivo, derecho a la información sobre cuestiones relacionadas con la vida interna del partido y derecho a impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la ley o a los Estatutos. Por otro lado, en el apartado 3 del mismo artículo se establecen otra serie de derechos en relación con los procedimientos disciplinarios a los afiliados: derecho a la información de los hechos que dan lugar a la medida sancionadora, audiencia previa, motivación de la decisión sancionadora y derecho a formular un recurso interno.

A pesar de la materia regulada por estos dos artículos, sigue faltando una regulación específica para garantizar una organización y funcionamiento interno democráticos. La LO 6/2002 podía haber supuesto un avance en el desarrollo del principio de democracia interna, sin embargo, esto no fue así ya que fue una ley aprobada con premura para conseguir la disolución de Batasuna.

---

<sup>47</sup> GARRIDO LÓPEZ, C., *La exigencia de democracia interna en los partidos políticos y la apuesta por las primarias*, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Salamanca, abril 2014 en <http://www.acoes.es/congresoXII/mesa1.html> consultada el 15/04/2014.

Para concluir, podemos afirmar que la Ley 6/2002 se han introducido dos artículos, el art. 7 y el art. 8, que recogen los requisitos de democracia interna y suponen un avance respecto a la situación anterior, pero siguen presentando insuficiencias notables.

## V. LA DEMOCRACIA INTERNA EN LA PRÁCTICA POLÍTICA ESPAÑOLA<sup>48</sup>

### 1. LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS EN LA PRÁCTICA ESPAÑOLA<sup>49</sup>

Tal y como hemos visto más arriba, más allá de la exigencia legal de una Asamblea general o congreso, no hay normativamente ninguna otra precisión acerca de la estructura que deben tener los partidos en España. Por tanto, los partidos no están obligados a adoptar una estructura territorial determinada a pesar de que la forma de Estado autonómico puede influir en la organización de los mismos. Esta afirmación ha sido corroborada por el Tribunal Constitucional que, en su STC 56/1995 de 6 de marzo establece<sup>50</sup>:

« [...] resulta sumamente discutible en su plano teórico que entre los derechos de participación democrática de los afiliados pueda incluirse un derecho a que los partidos posean una determinada organización territorial descentralizada [...] aún admitiendo como hipótesis lo anterior, este derecho sería, hoy por hoy, un derecho de rango exclusivamente estatutario no integrado en el contenido del derecho fundamental de asociación» (FJ 4).

Es decir, el TC confirma que no se puede exigir a los partidos que se organicen territorialmente, por el hecho de que la forma de Estado sea el Estado autonómico (arts. 2 y 137 CE). No obstante, cabe señalar que los partidos han asumido una organización territorial descentralizada mediante sus Estatutos para adaptarse al modelo autonómico, a falta de esta regulación en la LOPP. Así, según el criterio territorial, **el organigrama del partido político** es el siguiente:

<sup>48</sup> Para la realización de este epígrafe se han consultado los Estatutos de los partidos políticos en las páginas web oficiales de cada uno de ellos consultadas el día 01/05/2014:

- PP <http://www.pparagon.es/doc/estatutospp.pdf>
- PSOE <http://www.psoe.es/source-media/000000515500/000000515572.pdf>
- IU [http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Estatutos\\_aprobados\\_XAsambleaIU\\_Def.pdf](http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Estatutos_aprobados_XAsambleaIU_Def.pdf)
- UPyD [http://www.upyd.es/sitios/upyd/uploads/1501/files/Estatutos\\_II\\_Congreso\\_rectificado.pdf](http://www.upyd.es/sitios/upyd/uploads/1501/files/Estatutos_II_Congreso_rectificado.pdf)

<sup>49</sup> FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 105.

<sup>50</sup> [http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/2910#complete\\_resolucion&fundamentos](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/2910#complete_resolucion&fundamentos), consultada el día 25/04/2014

- **Organizaciones de base:** Son las unidades básicas de afiliación y su ámbito territorial es el municipio. Suponen un elemento indispensable para que los partidos cumplan con el principio democrático ya que estos órganos están caracterizados por su proximidad al afiliado.

Sus competencias están determinadas en los Estatutos y son, por ejemplo: Definición del programa electoral, estrategia del partido, coordinación y adopción de medidas para el cumplimiento de los acuerdos adoptados, proposición o elección de los candidatos para las elecciones municipales. Además, se ocupan de la participación de los afiliados en el partido así como de que éstos cumplan con sus obligaciones. No obstante, en la práctica, la función más importante es la preparación de congresos a nivel local y el apoyo a las candidaturas.

Todos los partidos poseen organizaciones como éstas aunque no tienen la misma denominación: En el PSOE hablan de *Agrupaciones locales*; IU las denomina *Asambleas de base* y el PP mantiene una organización descentralizada mediante sus *Juntas Locales*.

En cuanto a su funcionamiento, todas las organizaciones de base funcionan en dos categorías: La asamblea de todos los afiliados de esa agrupación y la dirección de la organización de base. Sin embargo, existen diferencias entre unos partidos y otros, por ejemplo, respecto a la celebración de las asambleas ordinarias: Mientras que algunos Estatutos prevén lapsos de tiempo muy breves, otros establecen términos mucho más amplios. Ciertamente es que no se puede exigir jurídicamente un plazo determinado para su celebración pero, para que el funcionamiento del partido sea democrático, es necesario que las asambleas locales de los afiliados sean habituales.

- **Organismos intermedios:** Son aquellos órganos que se encuentran entre las organizaciones de base y los órganos centrales. Su ámbito territorial es diverso: de distrito, comarcales, provinciales, insulares...

La función de estos órganos es doble: Por un lado, encontramos la función deliberante y, por otro, la función de ejecución de las decisiones adoptadas por sus asambleas.

- **Órganos centrales:** La Asamblea o Congreso y los órganos de gobierno, de los que se hablará más adelante.
- **Organismos exteriores**<sup>51</sup>: «Constituyen mecanismos de participación en los respectivos partidos políticos para aquellos españoles que residen en el extranjero». Algunos ejemplos de previsión estatutaria de este tipo de órganos son: *Agrupaciones en el exterior* del PSOE (art. 22, EF. PSOE), *Organizaciones en el exterior* de IU (art. 31 EF. IU) y *Agrupaciones de afiliados residentes en el extranjero* en el PP (art. 24 E. PP).

<sup>51</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, op. cit., p. 342 a 344.

- **Otros ámbitos complementarios: La sectorización.** La sectorización constituye una medida de organización complementaria a la organización territorial que asumen algunos partidos políticos (por ejemplo, PSOE e IU).

Su propósito es el de informar y realizar debates sobre la realidad política, social y económica.

Lo que diferencia la sectorización de los demás ámbitos territoriales es que, además de los afiliados, también pueden inscribirse simpatizantes del partido. Además, la adscripción es, en todo caso, voluntaria.

Especial detenimiento exigen los órganos centrales de los partidos, la Asamblea General o Congreso y los órganos de gobierno.

#### 1.1 Asamblea General o Congreso.

La **Asamblea General o Congreso** es la instancia suprema u órgano supremo del partido y a la que corresponde la adopción de los acuerdos más importantes. La importancia de la Asamblea General no sólo reside en las funciones que desempeña, sino también porque plasma el concepto de la soberanía popular del art. 1.2 CE en el interior de los partidos políticos.

En cuanto a la estructura y composición de los Congresos, el único límite con el que se encuentran los partidos es que la Asamblea General debe estar formada por el conjunto de todos los afiliados o bien por sus compromisarios y, el resto, queda a la libre decisión de los partidos. La estructura que se adopta en la práctica es simple:

- **Comisión de Credenciales:** Está compuesta por la presidencia del partido y por los representantes de las delegaciones. Se encarga de dar fe de que los delegados que asisten a la Asamblea tienen derecho de voto.
- **Mesa:** Tiene como función la de dirigir correctamente la Asamblea. El número de componentes varía de unos partidos a otros.
- **Conjunto de asistentes:** El cual dependerá de la forma de participación en los Congresos. Si son de *participación directa*, el conjunto de asistentes será el conjunto de todos los afiliados. No obstante, es necesario señalar que ésta es una forma ineficaz de participación en ámbitos territoriales grandes ya que resulta imposible reunir físicamente a todos los afiliados en un mismo Congreso y pretender, además, que haya un cierto orden.

Por otro lado, si el partido opta por el sistema de *participación indirecta*, el conjunto de asistentes serán los delegados con y sin derecho a voto. En este caso, lo más relevante es el procedimiento de elección de delegados o compromisarios: «Unas elecciones democráticas exigen que el voto de los afiliados para elegir su compromisarios sea igual, individual, secreto e indelegable [...]», sin embargo, «en la realidad [...] la selección democrática de

compromisarios rara vez existe»<sup>52</sup>. Esto es así porque, en algunos casos, la dirección del partido intenta controlar aquellas organizaciones de base de mayor número de afiliados a través de la dotación de incentivos a aquellas personas con mayor influencia en esas organizaciones. No obstante, esto no siempre ocurre así, ya que hay procedimientos de elección de delegados que son democráticos. También es importante, en unas elecciones indirectas, que los compromisarios o delegados digan lo que van a votar, por ejemplo, en la elección de la cúpula del partido. Creo que esto raramente se exige en los estatutos de los partidos.

- **Comisiones:** Someten a debate y a votación las diferentes declaraciones que se den en la Asamblea.

Por otra parte, si hacemos referencia a las competencias y funcionamiento de las Asambleas, nos encontramos con que en España no existe una regulación legal de las mismas (a diferencia de la Ley de partidos alemana), por tanto, son los Estatutos de cada partido los que atribuyen las funciones a la Asamblea. Destacan tres tipos de competencias:

- **Control de la gestión de la directiva saliente:** Se trata de una función esencial para que el funcionamiento del partido sea democrático. Consiste en fiscalizar el trabajo realizado por la directiva saliente, es decir, las actividades que se han llevado a cabo por los órganos de gobierno del partido. Además, en esta función pueden participar de forma directa los afiliados haciendo llegar a los dirigentes su opinión sobre el funcionamiento del partido.
- **Aprobación de normas, principios básicos, programa y políticas del partido.** En los Congresos o Asambleas se dan dos fases: La pre-congresual y la congresual. En la fase pre-congresual los afiliados deben de haber recibido la información necesaria para conocer los temas que van a ser objeto de discusión en la Asamblea. La fase congresual es, básicamente, una fase de debate en la que se tratan aspectos relevantes de la realidad política, social o económica del Estado o del partido en cuestión.
- **Elección de la nueva dirección:** Es una de las competencias decisivas de la Asamblea puesto que puede suponer una demostración clara de **democracia interna**. En la ley no encontramos ninguna regulación de cómo deben llevarse a cabo estas elecciones, sin embargo, este aspecto está recogido en los distintos Estatutos aunque, normalmente, es la cúpula del partido la que constituye las listas de candidatos prescindiendo del voto de los afiliados.

---

<sup>52</sup> FLORES GIMÉNEZ, F. *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 130 a 131.

## 1.2 Órganos de Gobierno del partido<sup>53</sup>.

Hasta ahora hemos señalado la Asamblea como órgano que ayuda a la formación de la voluntad política común del partido pero, dentro del organigrama de nivel orgánico de los partidos es necesario tener en cuenta también a los **órganos de gobierno**. En relación con estos órganos, podemos hacer dos clasificaciones distintas:

- ***Según su carácter colegiado o unipersonal.***

Los órganos colegiados son aquellos que están formados por más de un miembro y son los Consejos, Comités, Comisiones, Juntas Directivas...

Los órganos unipersonales son aquellos órganos de gobierno liderados por una única persona que representa al partido, es decir, es el líder. Según **José Ignacio Navarro**<sup>54</sup>, «toda organización necesita de un liderazgo más o menos sólido [...] pues el liderazgo puede contribuir a la consolidación de objetivos de eficacia y de unidad de acción de cara al exterior [...] como reflejo de una necesidad psicológica tanto de la militancia como del electorado del partido, que quiere tener un punto de referencia estable y definido para marcarle el camino a seguir en cada momento». Se trata, en este caso, de Presidentes, Secretarios Generales o Coordinadores Generales. Estos órganos están dotados de competencias funcionales, organizativas y, también, en materia de nombramientos y ceses.

- ***Según el ámbito temporal en el que desarrollan sus actuaciones.***

Los órganos de gobierno entre Congresos. Es un órgano de representación y dirección que actúa *por delegación* de la Asamblea. Es decir, no es un mero órgano ejecutivo, sino que también colabora en la formación de la voluntad común del partido a través de las directrices que se desprenden de la Asamblea General.

Las reuniones de este órgano son varias y obligatorias a lo largo del año, pudiendo además reunirse de forma extraordinaria cuando sea necesario.

En cuanto a sus competencias, se pueden indicar tres funciones: De impulso político, de control y de nombramiento del candidato del partido a la Presidencia del Gobierno.

- La función de impulso político supone definir la política del partido, elaborar e impulsar los programas electorales, debatir informes, velar por el cumplimiento de los Estatutos, aprobar los presupuestos y convocar las Asambleas.
- La función de control se ejerce sobre las normas estatutarias, sobre los programas y listas de candidatos, sobre la labor del Gobierno o en materia de financiación.

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*, pp. 142 a 152.

<sup>54</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, op. cit., p. 374.

Los órganos ejecutivos son «los que dirigen, administran y aplican la política del partido, además de configurarla en buena medida»<sup>55</sup>. Las funciones de estos órganos pueden ser de naturaleza organizativa, de política general, interna e internacional, sobre la propuesta de candidatos, procedimientos disciplinarios, etc.

Como se trata de un órgano ejecutivo, lo lógico es que su régimen y funcionamiento sean competencia de la cúpula del partido.

### 1.3 La participación de los afiliados en los Congresos<sup>56</sup>.

El derecho de los afiliados a participar en las actividades del partido, en los órganos de gobierno, con el derecho de voto y de asistir a la Asamblea general está recogido en el art. 8.2 a) LOPP. Este derecho constituye el reflejo del derecho de asociación del art. 22 CE y tiene como finalidad garantizar el cumplimiento del mandato constitucional de democracia interna. Este requerimiento por parte del texto constitucional se traduce en que, en el seno del partido, las decisiones han de tomarse con la participación de los afiliados, la cual podrá ser directa o indirecta puesto que la forma de asistencia a la Asamblea General se confía a los Estatutos.

Si atendemos a los Estatutos, vemos que la mayoría de los partidos han optado por la *participación indirecta a través de un sistema de compromisarios*. Lo relevante, en este caso, es determinar cómo son elegidos esos compromisarios, ya que la Ley 6/2002 de Partidos Políticos sólo impone el sufragio libre y secreto para elegir a los órganos directivos, pero no hace referencia al modo en que deben elegirse los compromisarios. No obstante, cabe señalar que según *Miguel Ángel Presno*, «el empleo de fórmulas proporcionales o, al menos, de mayoría con voto limitado, refleja mejor la pluralidad que las fórmulas de mayoría pura, pues permiten la expresión de unas representatividades minoritarias que un puro sistema de mayorías haría de por sí imposible»<sup>57</sup>

Así pues, esta cuestión queda pendiente a la regulación por parte de los Estatutos:

- El PP apuesta por un sistema de compromisarios natos y electos que son elegidos mediante un sistema de listas abiertas.
- UPyD sigue la misma línea que el partido anterior pero con la particularidad de que tienen «el carácter de delegados natos todos los miembros del Consejo de Dirección» tal y como establece el art. 29.4 E. UPyD. Por lo que respecta a su elección, las candidaturas son individuales y se deberá votar a un número igual o inferior a  $\frac{3}{4}$  de las candidaturas presentadas.

<sup>55</sup> FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 146.

<sup>56</sup> PRESNO LINERA, M.A., *La organización de los partidos políticos en la práctica: Congresos y órganos de dirección*, Jornadas sobre: La democracia interna en los partidos políticos, 28 de noviembre de 2013, Zaragoza.

<sup>57</sup> *Ibíd.*



- El sistema de compromisarios del PSOE se caracteriza porque el Congreso Federal (la Asamblea) contará con la presencia de un número de compromisarios o delegados que oscilará entre un número de 500 a 2000. El modo de elección es mediante «listas completas, cerradas y bloqueadas» (art. 5.2 a) EF. PSOE) y, en el caso de existir una segunda lista y obtener un 20% de los votos, esto dará lugar a una representación proporcional (párrafo b) del art. 5.2 EF. PSOE).
- IU diferencia, en el art. 66 EF. IU, entre Miembros de la Presidencia, que no deben superar un 5% de los delegados, y Representantes de las Federaciones, de los que el 50% deben pertenecer a la Asamblea de Federación y el otro 50% deben ser de las asambleas inferiores.
- Por otro lado, los partidos aragoneses CHA y PAR establecen en sus respectivos estatutos que los delegados deberán ser elegidos con criterios de proporcionalidad.

Visto lo anterior, hay que decir que la elección de los compromisarios tiene como objetivo hacer efectiva la participación de los afiliados en la Asamblea. Por tanto, una de las cuestiones que goza de gran importancia es la *relación que existe entre los compromisarios y los afiliados* que los han elegido en los diferentes partidos:

- o En los Estatutos del PP no aparece esta relación precisamente porque, como los compromisarios se eligen por listas abiertas, resulta difícil identificar la voluntad de los afiliados.
- o Por el contrario, el PSOE, al permitir la creación de corrientes de opinión favorece la pluralidad dentro del partido y, a su vez, la conexión de los afiliados con los delegados ya que, tal y como prevé el art. 32.1 EF. PSOE, la votación de la Mesa, resoluciones, dictámenes y acuerdos, gestión de la Comisión Ejecutiva Federal, Comité Federal y Comisión Federal de Ética y Garantías se realiza por el voto individual y público de los compromisarios o delegados. En esta misma línea se encuentra también IU.
- o UPyD opta por un método de votación idéntico al del Congreso para adoptar acuerdos, es decir, el del voto individual y público de los delegados.

Así pues, dado que los que actúan en la Asamblea General son los compromisarios, lo lógico sería que a ellos correspondiera la función de *presentar las ponencias del Congreso o Asamblea* para dotar de un mayor espacio a la democracia interna. Sin embargo, la LOPP no dice nada al respecto y si observamos los Estatutos, podemos comprobar que ésta es una competencia en manos de los órganos de dirección del partido:

- El PP se caracteriza por un debate organizado *de arriba hacia abajo* ya que la Asamblea es convocada por la Junta Directiva que sea competente dentro del ámbito territorial correspondiente (art. 32.1 e) E. PP).

- En cambio, en el PSOE, el Comité Federal es el encargado de elaborar una *ponencia-marco*, aunque existe la posibilidad de que las Federaciones Provinciales o las Agrupaciones Insulares presenten «proposiciones, enmiendas parciales o ponencias alternativas, tanto si figuran incluidas en la ponencia-marco como si no, siempre que obtengan un mínimo del 20% apoyo en el respectivo Congreso» (art. 33.2 EF. PSOE).
- Por último, el Estatuto de UPyD establece en el art. 29.3 que «Todos los afiliados a UPyD [...] en la fecha en que por el Consejo de Dirección se acuerde la convocatoria formal del Congreso tendrán derecho a la formulación de enmiendas a las correspondientes Ponencias [...]».

Otro aspecto de interés es la *elección de los órganos de dirección*. La LOPP establece que esta elección debe realizarse por un sufragio libre y secreto, pero no establece quién debe votar. De modo que se pueden contemplar diferencias en este aspecto, por ejemplo: Mientras que el PSOE dice que tanto la Secretaría General, como la Comisión Ejecutiva Federal y la parte que corresponda del Comité Federal se elegirán por voto secreto de los delegados (arts. 5.1 b) y 32.2 EF. PSOE), UPyD determina que el Consejo de Dirección lo formarán 21 miembros y elegidos por el voto individual, directo y secreto de los afiliados (art. 30.3 E. UPyD).

## 2. LA AFILIACIÓN. DERECHOS Y DEBERES DE LOS AFILIADOS<sup>58</sup>

La **afiliación** no sólo está vinculada a la **democracia interna** de los partidos, sino que, en realidad, también se relaciona con la democracia en sentido estricto. Esto es así porque la Constitución define a los partidos políticos como los instrumentos fundamentales para la participación política.

Dicho esto, se podría considerar que es ilícito que los partidos puedan establecer de forma arbitraria unos requisitos muy rígidos o discriminatorios que impidieran la libre adhesión al partido de todo aquel que estuviera interesado. No obstante, cabe señalar que, en virtud de los derechos de asociación y de autoorganización de los que son titulares los partidos, se deriva la facultad para decidir si admitir o no nuevos miembros y, también, la posibilidad de establecer límites o requisitos a la adhesión sin que el partido llegue a ser una asociación cerrada, ya que de ser así no sería un partido democrático.

En esta misma línea, el Tribunal Constitucional en su *STC 3/1981, de 2 de febrero* (FJ 2)<sup>59</sup> establece:

---

<sup>58</sup> FLORES GIMÉNEZ, F. *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., pp. 161 a 168.

<sup>59</sup> <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3>, a 30/04/2014.

« [...] por razón de esa cierta función pública que tienen (se entiende, los partidos políticos) en las modernas democracias, gozan legalmente de determinados *privilegios* que han de tener como lógica contrapartida determinadas *limitaciones* no aplicables a las asociaciones en general».

## 2.1 Requisitos de adhesión.

**Maurice Duverger**<sup>60</sup> distinguía dos tipos de adhesión: La adhesión abierta, que no exigía el cumplimiento de ningún requisito sino simplemente la firma de una solicitud de admisión y el pago de la cuota; y la adhesión reglamentada, que consistía en la petición del interesado de adherirse al partido y en la posterior decisión de su admisión por el órgano encargado de ello, incluso en ocasiones se exigía un padrino para poder entrar a formar parte del partido en cuestión.

En España, para inscribirse en un partido político es preciso, en primer lugar, una exigencia general que requiere facilitar los datos personales, aceptar los principios del partido, actuar de acuerdo con sus Estatutos, cumplir con una contribución económica mínima y obtener un acuerdo de admisión por parte del órgano competente.

En segundo lugar, los Estatutos establecen también otros requisitos específicos<sup>61</sup>:

- **La edad:** La mayoría de los partidos españoles requieren, en la misma línea que lo hace la LOPP, la mayoría de edad ya que el *status* de afiliado debe estar relacionado con la capacidad de obrar y la adquisición de los derechos políticos. Por otro lado, el PP establece un régimen de afiliación diferente para aquellos que se encuentren en edades comprendidas entre los 18 y 28 años, las llamadas *Nuevas Generaciones*. El PSOE habla en el Título IX de sus Estatutos de *Juventudes Socialistas de España*, a la que pueden incorporarse los jóvenes de hasta 25 años o militar hasta los 30 años de edad.
- **La personalidad de los afiliados:** Este apartado se refiere a si es posible que las personas jurídicas se asocien como afiliadas a un partido. Pues bien, en principio, la mayoría de los Estatutos hacen referencia a *personas físicas*: «los ciudadanos y ciudadanas mayores de dieciocho años» (art. 6.1 EF. PSOE), «cualquier español mayor de edad» (art. 4.1 E. PP), etc. Sin embargo, también encontramos partidos, como por ejemplo IU, que permiten la integración en el partido de «colectivos, asociaciones, partidos y federaciones» (art. 36.1 EF. IU). Esta posibilidad cobra sentido en el caso específico de las coaliciones.
- **La nacionalidad:** Otro de los problemas que se puede plantear a la hora de la afiliación radica en si es necesaria la nacionalidad española para poder afiliarse a un partido político. Los extranjeros no pueden constituir un partido político (art. 1.1 LOPP). Sin embargo, los extranjeros gozan de la libertad de asociarse (art. 22 CE y art. 8 LO 4/2000) y, por tanto,

<sup>60</sup> DUVERGER, MAURICE. *Los partidos políticos*, op. cit., p. 101.

<sup>61</sup> FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 171 a 182.

pueden afiliarse a un partido político ya constituido. Impedir tal cosa resultaría difícilmente conciliable con la previsión constitucional de que los extranjeros puedan elegir y ser elegidos en las elecciones municipales (art. 13.2 CE). Así se ha pronunciado la STC 48/2003, de 12 de marzo (FJ 18).

Por otro lado, los Estatutos de los distintos partidos se ocupan de regular esta cuestión de formas diferentes. Por ejemplo: «Los ciudadanos de países de la Unión Europea residentes en España podrán, asimismo, afiliarse» (art. 4.1.2º E. PP), en este artículo el PP limita el acceso al partido a los ciudadanos de la UE.

- ***La voluntariedad de la adhesión:*** El derecho de asociación se caracteriza por ser un derecho con una vertiente positiva y otra negativa (por un lado se tiene derecho a asociarse pero también a no hacerlo) por lo que el hecho de adherirse a un partido tiene que ser un *acto libre, voluntario e individual*.

Precisamente, en algunos Estatutos encontramos referencias expresas sobre la voluntariedad de adhesión: «La afiliación a I.U. supone una adscripción individual y voluntaria a esta organización» (art. 12.3 EF. IU) o «los ciudadanos y ciudadanas mayores de dieciocho años que manifiesten su voluntad de colaborar y participar» (art. 6.1 EF. PSOE).

- ***La conformidad con los principios, el programa y los Estatutos.*** Este es un requisito que exigen todos los partidos a aquellas personas que tienen vocación de adherirse. En este aspecto la regulación en los Estatutos es similar. Veamos tres ejemplos:
  - o El art. 11.2 b) EF. PSOE clasifica «la defensa de los intereses generales de la Organización, la Declaración de principios, Programa, Resoluciones y Estatutos» como un deber de los militantes. Del mismo modo, el art. 13.2 b) EF. PSOE extiende este deber a los simpatizantes.
  - o El PP dedica el art. 5 de sus Estatutos para señalar qué implica la solicitud de afiliación: La aceptación de los principios, el compromiso de cumplir los Estatutos y Reglamentos, el deber de lealtad y de comportamiento honesto en la vida pública.
  - o IU, por su parte, dice que la afiliación no cuenta con más límites que «[...] colaborar y participar de forma activa en la organización, respetando y acatando los principios y objetivos de I.U, sus Estatutos y los acuerdos de sus órganos de dirección» (art. 12.1 EF. IU).
- ***El pago de la cuota:*** Las cuotas constituyen una de las formas de financiación del partido, concretamente la financiación privada mediante las aportaciones de los afiliados. No obstante, este no es el único método de financiación sino que también cuentan con la financiación pública a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

## 2.2 Grados de vinculación personal al partido.

**Maurice Duverger**<sup>62</sup> distinguía cuatro círculos de participación en el partido en función de la vinculación al mismo: Los electores constituían el primer y más amplio círculo ya que son aquellos que votan a los candidatos propuestos por el partido; el segundo círculo lo componen los simpatizantes que son algo más que un simple elector ya que en ellos se observa una cierta deferencia hacia el partido; más estrecha que la de los simpatizantes, es la relación existente entre los miembros y el partido, puesto que el miembro se adhiere al partido y se implica y participa en el mismo; por último, los militantes tienen una relación más profunda, no sólo son miembros del partido, sino que ayudan a la organización y funcionamiento de éste.

Atendiendo al caso español, **José Ignacio Navarro** afirma que «un partido con voluntad de atraer hacia sí al mayor número posible de ciudadanos sabe que debe articular distintas formas de participación de su electorado en las tareas propias del partido»<sup>63</sup>. Así pues, si realizamos un estudio de los Estatutos de los partidos políticos españoles vemos que, efectivamente, se dan distintos estratos de vinculación al partido:

- El PSOE establece en el art. 6 de sus Estatutos que la condición de afiliado se puede adquirir tanto en calidad de militante como de afiliado. Además, en el art. 13 EF. PSOE se establece para los simpatizantes un régimen propio (derechos, deberes y pérdida de esa condición).
- El PP también distingue dos grados de participación: el de simpatizante y el de militante, ambos con sus propios derechos y obligaciones, ya que la adquisición plena de la condición de militante exige, además de que el alta quede reflejada en el censo del partido, el pago de la cuota. Además, el art. 17 de sus Estatutos contempla la participación de cualquier ciudadano (votantes potenciales) en el partido a través de lo que denominan *Oficinas Parlamentarias y Foros del Partido*.
- IU dedica el art. 11 de sus Estatutos al reconocimiento de distintas formas y niveles de participación.
- Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) hace mención tanto a la *militancia* como a las *personas simpatizantes*, matizando que estas últimas podrán estar vinculadas al partido si desean colaborar con él pero sin tener los mismos derechos y deberes que los militantes. Asimismo, este partido cuenta con un *Estatuto del simpatizante* que fue aprobado el 23 de marzo de 2002.

Por tanto, podemos decir que en los partidos políticos españoles destacan los siguientes niveles de vinculación o participación entre el ciudadano y el partido:

---

<sup>62</sup> DUVERGER MAURICE, *Los partidos políticos*, op. cit., p. 120.

<sup>63</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, op. cit., pp. 426 a 430.

- **Militantes o afiliados:** Muestran la relación más estrecha entre el ciudadano y el partido. La adquisición de la condición de militante o afiliado implica la asunción de derechos y deberes para con el partido.
- **Simpatizantes:** Son aquellos ciudadanos que no asumen los mismos derechos y deberes que los afiliados o militantes pero que quieren apoyar a un partido.
- **Electores o votantes:** El voto es lo único que aportan estos electores o votantes y, por supuesto, la fidelidad al partido es mucho menor puesto que no se encuentran íntimamente relacionados con él, sino que votan a su favor en función de ciertos factores.

Llegados a este punto, la cuestión que debemos plantearnos es en qué medida estas subdivisiones pueden favorecer a la **democracia interna** de los partidos. En opinión de José Ignacio Navarro, « [...] que un partido político permita un cierto nivel de participación a personas que no son militantes [...] parece positivo, pues constituye un mecanismo adicional de apertura del partido a la sociedad»<sup>64</sup>. Por tanto, el hecho de que un partido establezca distintos grados de participación, por el ejercicio de su derecho a la autoorganización, muestra su interés por llegar a todos los ciudadanos. Además, esta medida permitirá que el partido obtenga una mayor representatividad.

### 2.3 Derechos fundamentales de los afiliados.

El reconocimiento legal de los derechos de los afiliados se encuentra en el **art. 8.2 LOPP**, el cual establece unos *derechos mínimos* que deberán regular todos los Estatutos de los partidos de forma que sean iguales para todos sus miembros. De este mínimo garantizado por la Ley puede hacer una triple clasificación: ***Derechos de participación, derechos a obtener información y derechos procesales.***

No obstante, aquí nos centraremos en el reconocimiento estatutario de los derechos de los afiliados, ya que los «estatutos pueden ampliar los derechos de participación y control de sus afiliados hasta donde tengan por conveniente, respetando naturalmente la regulación legal y constitucional aplicable; sin embargo, esos derechos añadidos serán derechos de rango meramente estatutario, con todo lo que eso significa [...]»<sup>65</sup>:

- **Principio de igualdad en los partidos o derecho a la igualdad de los afiliados:** Con el fin de evitar que la representación política esté acaparada por el sexo masculino, algunos partidos han tomado medidas estatutarias regulando sistemas de igualdad dentro del partido. Por ejemplo, el PSOE hace referencia a la *democracia paritaria entre hombres y mujeres*,

<sup>64</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y “democracia interna”*, op. cit., p. 430.

<sup>65</sup> STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ. 3 letra b) párrafo 4º, <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2910> a 01/05/2014.

que consiste en que ningún sexo pueda tener menos del 40% ni más del 60% de representación en cualquiera de los órganos del partido (art. 11.1 k) EF. PSOE); por su parte, IU incluye entre sus principios el *principio del equilibrio de sexos* según el cual cualquiera de los géneros deberá tener al menos un 50% de representación, además propone la realización de *listas cremallera* que consisten en alternar ambos sexos proporcionalmente (apartado VII EF. IU).

- ***Libertad de expresión interna y externa:*** El Tribunal Constitucional ha reiterado en numerosas ocasiones que la libertad de expresión del art. 20 CE es un derecho que se predica respecto a los poderes públicos pero también respecto a los particulares, por tanto, puede reivindicarse frente a los partidos políticos aunque con ciertos límites (STC 56/1995 de 6 de marzo, FJ. 5). Así pues, todos los partidos políticos reconocen el derecho a la libre expresión pero con algunas restricciones:
  - o El art. 11.1 EF. PSOE contempla en dos apartados el derecho a la libertad de expresión tanto dentro como fuera del partido. El apartado d) se refiere a la discusión y crítica dentro del partido, mientras que el apartado e) se refiere a las manifestaciones públicas, que serán libres, leales y responsables con el límite del respeto a la dignidad humana y a las decisiones tomadas por los órganos del partido. No obstante, este último no es el único límite que imponen sino que el art. 9 EF. PSOE impide que los afiliados puedan mostrar su apoyo a actos que sean contrarios a las resoluciones del partido o que sean organizadas por entes prohibidos por el PSOE.
  - o El PP hace referencia a la libertad de expresión en el art. 6.1 a) de sus Estatutos pero, en realidad, este derecho se encuentra muy limitado en artículos posteriores. Concretamente, el art. 9.1 e) establece como causa de pérdida de la condición de afiliado la «manifestación pública de discrepancia grave con la ideología, principios o fines del Partido [...]» realizada en cualquier forma. Además, en el régimen disciplinario se tipifica como infracción muy grave el hecho de criticar públicamente las decisiones tomada de forma válida por los órganos del partido (art. 11.1 d) E. PP) y, como infracción grave, realizar manifestaciones públicas que descalifiquen al partido (art. 12.1 b) E. PP).
  - o A este respecto, IU dice que los afiliados tienen derecho a «expresar libremente sus opiniones con relación a las propuestas y decisiones adoptadas por IU» (art. 22.1 E) c) EF. IU). Aquí, lo característico es que los límites son diferentes en función de dónde se exprese la opinión: Si se produce en el ámbito interno del partido, este derecho goza siempre de la máxima protección, mientras que si se produce en el

ámbito externo, sólo tendrá la máxima protección si la opinión se da en los procesos previos a la toma de decisiones. A diferencia de los dos partidos anteriores, no establece ningún tipo de infracción que guarde una relación expresa con las manifestaciones u opiniones contrarias a las decisiones del partido que se puedan producir.

- UPyD en el art. 7.10 de sus Estatutos regula la libertad de expresión sin más límites que el respeto y la lealtad a la dignidad de las personas y producir un gran menoscabo en la imagen pública del partido. Sin embargo, la diferencia con el caso anterior radica en que UPyD sí que tipifica dos infracciones relacionadas con este derecho: Una muy grave, en el art. 12.2 a), para aquellos casos en los que las opiniones de los afiliados vayan encaminadas a impedir el cumplimiento de una decisión o acuerdo del partido, y otra grave, en el art. 12.3 b), para los supuestos en que se dañe la imagen del partido.

Por tanto, en relación con este derecho, hay que decir que aparentemente se reconoce de forma generalizada pero se va limitando a lo largo de los estatutos, sobre todo, en el ámbito externo al partido.

- ***Derecho a la información:*** La Ley predica este derecho respecto de las actividades de los órganos del partido como de la situación financiera del partido. Los Estatutos regulan esta cuestión de forma distinta, mientras que PSOE y PP tratan el tema de una forma general, el Estatuto de IU contempla, en su art. 22, las dos vertientes de información de forma separada (la información sobre la actividad del partido en el apartado C) a) y la información sobre los ingresos y gastos en el apartado C) d) del citado artículo). Por otro lado, UPyD básicamente transcribe lo establecido en el art. 8.2 c) LOPP.
- ***Derecho a la formación política:*** Este derecho « [...] es una tarea que se integra directamente con el funcionamiento democrático interno de los partidos»<sup>66</sup> puesto que la CE establece que los partidos tienen como función conformar la voluntad política y de ella se deriva la obligación de educar políticamente a los afiliados. Así pues, si acudimos a los Estatutos vemos que PSOE, PP, IU y UPyD (entre otros) recogen la formación política entre los derechos de los afiliados.
- ***Derecho de asociación dentro del partido (las corrientes internas):*** La LOPP no regula la posibilidad de la existencia de corrientes dentro del partido pero tampoco la prohíbe, por tanto, habrá que estar a lo establecido por los Estatutos. De los Estatutos del PP se deriva la prohibición de las corrientes de opinión ya que éstos tipifican como infracción *muy grave* «crear o inducir a la creación de corrientes de opinión organizadas en el seno del Partido, así

<sup>66</sup> FLORES GIMÉNEZ, F. *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 221.



como participar en ellas» (art. 11.1 f) E. PP). En sentido contrario, el PSOE permite la libre expresión de los afiliados a través de estas corrientes de opinión en el art. 3.2 de sus Estatutos, no obstante, la limitación se encuentra en que las corrientes de opinión sólo pueden formarse a nivel estatal y no en niveles inferiores (autonómico o local, por ejemplo) y deberán ser aprobadas por la Comisión Ejecutiva Federal tal y como regula el art. 4 EF. PSOE. IU dedica el Capítulo VI del Título II a regular el régimen de las corrientes de opinión y, aunque pueden formarse en cualquier nivel territorial, sí tienen limitada su libertad de expresión pública ya que « [...] no podrán combatir o cuestionar públicamente las políticas y los acuerdos firmes de los órganos» (art. 37.5 EF. IU). Por último, los Estatutos de UPyD guardan silencio en este aspecto.

Por tanto, podemos concluir que la regulación de las corrientes de opinión dentro de los partidos políticos españoles es muy parca y, en ocasiones, nula. Esto resultaría contrario al art. 6 CE, es decir, la prohibición de las corrientes o su permisión limitada son opuestas a la democracia interna ya que impiden la libre expresión de los afiliados como grupo.

- ***Derecho al sufragio activo y pasivo dentro del partido.*** Uno de los elementos clave de la *democraticidad* de los partidos es el derecho a la participación por parte de los afiliados. En concreto, éste es uno de los derechos contemplados por la LOPP que encuentra su trasposición en todos los Estatutos de los partidos.
- ***Derechos de los afiliados en los procedimientos disciplinarios.*** Los partidos pueden someter a sus afiliados a procedimientos sancionadores por incumplimiento de una obligación o deber establecido en los Estatutos. Este poder disciplinario de los partidos políticos deriva de su derecho a la autoorganización ya que, en palabras del TC, «la potestad de organización [...] se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios»<sup>67</sup>.

No obstante, según el art. 8.3 LOPP este procedimiento disciplinario debe contemplar unas ***garantías mínimas*** para cumplir con la democracia interna: La tipificación de las sanciones, la audiencia al interesado, la presunción de inocencia, la proporcionalidad entre la infracción cometida y la sanción que corresponda a tal infracción y que haya posibilidad de acudir a una segunda instancia.

Estos derechos mínimos del afiliado en el procedimiento disciplinario se contemplan de forma expresa en los Estatutos de los partidos analizados pero, salvo del principio de tipicidad de la infracción, no hay una regulación pormenorizada de cada uno de estos principios, sino que los Estatutos se limitan a mencionarlos sin hacer otra referencia.

---

<sup>67</sup> STC 218/1988, 22 de noviembre, FJ 1 párrafo 1º, <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1159> consultada el 04/05/2014.

#### 2.4 Deberes de los afiliados.

Además del reconocimiento de una serie de derechos, la adquisición de la condición de afiliado implica, también, la obligación de cumplir con una serie de deberes. No obstante, tal y como matiza Fernando Flores, «los partidos [...] no pueden exigir de los ciudadanos cualquier comportamiento, ni imponerles deberes o prohibiciones sin ninguna justificación, pues su imposición afecta [...] a la libertad de asociación de los afiliados»<sup>68</sup>.

Todos los Estatutos partidistas analizados poseen previsiones similares pero, en general, los deberes previstos se pueden agrupar en tres clases<sup>69</sup>:

- ***Deber de lealtad al partido***: Este deber no sólo afecta al afiliado respecto del partido, sino que también puede exigirse un deber de lealtad frente a los demás afiliados.

En cuanto al deber de lealtad frente al partido, éste supone la obligación de cumplir y acatar las órdenes de los órganos superiores (ya que la estructura del partido es jerárquica) y, por otro lado, el compromiso de pertenecer sólo a ese partido y a ningún otro.

En los Estatutos, la redacción es variada: «aceptar las resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos correspondientes», «respetar y acatar cuántas resoluciones se dicten por los órganos competentes» (art. 23.1 EF. IU), «cumplir [...] las instrucciones y directrices emanadas de sus Órganos de Gobierno y grupos institucionales» (art. 7.1 b) E. PP), «acatar las resoluciones, directrices e instrucciones que, en el ejercicio de sus competencias, dicten los órganos del Partido» (art. 11.2 d) EF. PSOE) y, por último, en la misma línea que el PSOE, el art. 8.2 E. UPyD.

Del deber de lealtad frente a los demás afiliados encontramos los siguientes ejemplos: UPyD señala como principio básico de organización del partido el *principio de lealtad entre los miembros del partido* (art. 23.1 g) E. UPyD), el PP señala que este *deber de lealtad* se adquiere con la solicitud de afiliación (art. 5.3 E. PP). También podemos ver previsiones estatutarias en sentido negativo: El PSOE establece que en caso de *deslealtad* al partido o a sus miembros, se impondrá una sanción al afiliado que haya tenido esta conducta.

- ***Deber de participación interna***: La participación en el seno del partido es, para los afiliados, tanto un derecho como un deber. El deber de participación constituye, por tanto, la vertiente negativa del derecho puesto que, en algunos casos, la falta de intervención puede suponer una sanción disciplinaria.
- ***Deber de contribución a las fuentes de financiación o pago de la cuota***: Este deber no consiste más que en el pago de la cuota correspondiente.

<sup>68</sup> FLORES GIMÉNEZ, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, op. cit., p. 251.

<sup>69</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y “democracia interna”*, op. cit., pp. 499 a 503.

- El PSOE establece como deber «la colaboración económica a través del abono de una cuota mediante domiciliación bancaria» en el art. 11.2 k) de sus Estatutos y, previamente, en el art. 10.1 c) EF. PSOE tipifica el impago de esta cuota como una de las causas de pérdida de la condición de afiliado.
- El PP también impone el deber de abonar una cuota (art. 7.1 j) E. PP) y, al igual que el PSOE, establece que la condición de afiliado puede perderse por el impago de la cuota por un tiempo superior a un año. Asimismo, los Estatutos contemplan una infracción grave por impago de la cuota durante seis meses consecutivos.
- UPyD también recoge el deber de pago de la cuota, pero la diferencia con los partidos anteriores estriba en que regula, como causa de baja del afiliado, «la falta de pago de la cuota de afiliación durante un periodo de 6 meses, salvo que concurra causa de necesidad debidamente justificada» (art. 9.1 i) E. UPyD).
- La particularidad de IU reside en que la obligación de pagar la cuota debe satisfacerse a través de la UAR (Unidad de Afiliación y Recaudación). En este caso, el impago de la cuota también puede suponer la pérdida de la condición de afiliado y, además, se considerará que es por libre decisión de la persona afiliada. Para que se produzca la baja, son necesarios el impago de tres cuotas y la permanencia durante un año en la situación de baja por impago (art. 24 b) EF. IU).

### 3. LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS. LAS PRIMARIAS<sup>70</sup>.

A pesar de su gran trascendencia, la *elaboración de candidaturas* no tiene regulación legal en el ordenamiento español, ni la LOPP ni la LOREG establecen un proceso electoral de candidaturas obligatorio para todos los partidos, sino que la única previsión es que éstas deben ser presentadas por el representante del partido, federación, coalición o por el promotor de la agrupación de electores correspondiente (art. 45 LOREG).

Debido a este vacío legal, los partidos políticos se han encontrado con un amplio margen de decisión y, en virtud de su derecho a la autoorganización, han establecido el régimen de elección de candidatos que les parecía más adecuado. Sin embargo, según Emilio Pajares, estos procesos de selección no son todo lo transparentes y descentralizados que debieran ya que sólo la Dirección

---

<sup>70</sup> PÉREZ-MONEO, M., *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012, pp. 346 y ss., PAJARES MONTOLÍO, E., *Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: Consideraciones sobre las elecciones primarias*, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Salamanca, abril 2014 en: <http://www.acoes.es/congresoXII/ponencias/mesa1/EPajaresSeleccioncandidatosprimarias.pdf> consultada el 08/05/2014.

del partido es competente para ello<sup>71</sup>. Así, el hecho de que la elaboración de las listas se centre en la cúpula del partido, implica que estos procesos no pueden estar caracterizados por criterios democráticos. En este mismo sentido, Roberto Blanco<sup>72</sup> asegura que el problema que tenemos en España no es que es el poder que ostentan los partidos sino el hecho de que, actualmente, los partidos cuentan con pocos afiliados que carecen de poder y, por ello, los dirigentes del partido son los que lo dirigen y los que deciden sobre las cuestiones más importantes.

No obstante, lo cierto es que algunos partidos han empezado a contemplar *nuevos métodos* de elección de las candidaturas que favorecen a la democratización del partido. A modo de ejemplo podemos señalar la implantación por normativa federal del PSOE del sistema de primarias, hoy vigente para la elección del candidato a la Presidencia del Gobierno de la Nación, a la Presidencia de una Comunidad Autónoma o a la alcaldía de determinados municipios. Este sistema de primarias se remonta a los años 90 y se viene practicando (en su vertiente de elección al candidato a la Presidencia del Gobierno), aunque no de forma metódica. UPyD también regula un sistema de primarias en los arts. 55 y ss. de sus Estatutos. Por otro lado, IU hace referencia a las primarias pero sólo para los casos en que haya *candidaturas alternativas*, es decir, se sigue dando mayor relevancia a las decisiones que tomen los órganos de gobierno.

En relación con lo anterior, es necesario tener en cuenta que los sistemas de primarias de los partidos políticos españoles coinciden en que sólo están dirigidos a elegir al *cabeza de lista*, es decir, aquel que ostentará el mayor cargo en caso de ser elegido por los ciudadanos (Presidente del Gobierno, Presidente de CCAA o Alcalde), pero no para elegir a aquellos que van a acceder a puestos inferiores.

Resulta de interés también subrayar que en esta materia en los últimos meses ha habido algunas novedades. Por una parte, el PSOE, además de optar ahora por primarias abiertas para el candidato a la Presidencia de Gobierno en las que podrán votar los ciudadanos que se inscriban en un censo, aboga por establecer la obligación legal de que la selección de los candidatos se realice, en todos los partidos, en elecciones primarias debidamente ordenadas y reguladas por la Ley Electoral. Por otra parte, otros partidos españoles (ERC, UPyD, PSC, Compromís, ICV, Izquierda Abierta, Equo, Podemos, Partido X) han optado voluntariamente por seleccionar a sus candidatos electorales mediante primarias con una alta participación.

---

<sup>71</sup> PAJARES MONTOLÍO, E., *Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: Consideraciones sobre las elecciones primarias*, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Salamanca, abril 2014 en: <http://www.acoes.es/congresoXII/ponencias/mesa1/EPajaresSeleccioncandidatosprimarias.pdf> consultada el 08/05/2014.

<sup>72</sup> BLANCO VALDÉS, R. *¿Quién teme a las elecciones primarias de partidos?* Jornadas sobre: La democracia interna en los partidos políticos, 12 de diciembre de 2013, Zaragoza.

## VI. CONCLUSIONES: POR UNA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

El requerimiento constitucional de democracia interna de los partidos políticos, tal y como hemos comprobado a lo largo de este trabajo, sólo de una manera muy parcial es concretado en nuestro ordenamiento jurídico. De ahí que los partidos políticos hayan desarrollado prácticas que, si bien no contradicen la legislación vigente, se alejan de lo que debería entenderse como *comportamiento democrático*. Desde mi punto de vista, sería necesaria una modificación de la LOPP que concretara todos y cada uno de los elementos en que debe traducirse una democracia interna de partidos políticos. Siguiendo al profesor *Navarro Méndez*<sup>73</sup>, estas reglas se concretarían en la participación de los afiliados en la toma de decisiones del partido, en el control de los afiliados de los órganos del partido y en el respeto de los derechos fundamentales.

### 1. ELEMENTOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS AFILIADOS EN LA TOMA DE DECISIONES.

De la exigencia de democracia se deduce que las decisiones han de tomarse en el seno del partido *de abajo hacia arriba*, es decir, desde los afiliados a los dirigentes. Por tanto, estos elementos van a ir encaminados a que el afiliado sea un componente activo de los partidos a través de su participación.

- *Carácter electivo, libre y periódico de las direcciones de los partidos*. Lo que se pretende con esto, es que los dirigentes que se encuentren en al frente del partido en un momento determinado no se aferren al cargo *per omnia saecula seculorum*, sino permitir y favorecer el cambio en la dirección del partido y evitar, así, el establecimiento de una cúpula estanca y cerrada a nuevas ideas. Caben dos formas distintas para elegir a los dirigentes: De forma directa por los propios afiliados o de forma indirecta mediante representantes de los afiliados.

Puesto que, este trabajo trata de analizar la democracia interna de los partidos, es necesario señalar en este punto que no resulta más democrática una forma que otra. Pero, en todo caso, tanto la participación directa como la indirecta tendrían que tener unas garantías para asegurar una participación libre y democrática. En el caso de la participación directa, el voto de los afiliados debería ser secreto. En el caso de la participación indirecta, los compromisarios tendrían que dar a conocer con antelación el candidato a elegir, el voto de los afiliados debería ser secreto y el voto de los compromisarios debería ser público. Así es como ocurre en la elección indirecta del Presidente de Gobierno en los sistemas

<sup>73</sup> NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, op. cit., p. 75 a 94.

parlamentarios o en la elección indirecta del Presidente en sistemas presidencialistas como EEUU.

Además, para garantizar el carácter periódico de estos cargos, no basta sólo con la previsión de elecciones sino que sería necesario establecer en los Estatutos la periodicidad con la que se van a celebrar dichas elecciones.

- ***Derecho de los afiliados al sufragio activo y pasivo.*** El sufragio activo debe ser igual, libre y secreto. Esta característica de secreto tendría que estar garantizada, por lo menos, para aquellas ocasiones en las que se solicite, sin necesidad de que sea la regla general. En cuanto al sufragio pasivo, en los Estatutos de cada partido deben establecerse los requisitos necesarios para acceder a una candidatura. Ahora bien, estos requisitos deberían ir encaminados a asegurar el pluralismo y la igualdad de oportunidades dentro del partido, de forma que cualquier afiliado pudiera presentarse como candidato.
- ***Creación de corrientes internas en el partido.*** Uno de los elementos que debería garantizarse son las corrientes dentro del propio partido. Estas corrientes supondrían que, dentro de un partido, existen diferentes líneas de pensamiento o tendencias pero conservando siempre un núcleo o nexo común entre todas ellas.

En mi opinión, ésta puede ser una de las piezas que más puede favorecer a la democracia interna puesto que consiste en permitir la organización y funcionamiento de diferentes ideas dentro del partido y en que estas corrientes puedan acceder a los puestos de decisión. Ahora bien, creo que es necesario que se les exijan los mismos requisitos democráticos que a los partidos políticos y un deber de fidelidad al partido correspondiente porque, si bien garantizan el pluralismo, también pueden convertirse en una amenaza si buscan la destrucción de su partido *desde dentro*.

- ***Órganos de decisión: colegiados y electivos.*** Dentro de un partido encontramos distintos órganos de decisión: Comisiones arbitrales, Defensor del afiliado, Comités de elaboración de las litas electorales, Comisiones de Reforma de los Estatutos, Comités de negociación de pactos con otros partidos, etc. La mejor forma de garantizar la democracia interna en estos órganos es mediante la elección de los miembros de éstos por parte de los afiliados. Por otra parte, para conseguir la existencia del debate, es oportuno que sean varias personas las que integren ese órgano.

Además, podría justificarse que un órgano es más democrático cuanto mayor es su número de miembros. No obstante, hay que tener en cuenta que la toma de acuerdos debe ser eficaz y no debe dilatarse demasiado en el tiempo.

Asimismo, lo ideal sería que los órganos colegiados estuvieran formados por un número impar de miembros a efectos de decidir por mayoría simple. Esta regla de mayoría es la que nos lleva a analizar el siguiente elemento.

- ***La regla de mayoría.*** El principio democrático dentro de los partidos va dirigido a determinar que, en el seno de éstos, deben adoptarse los acuerdos de una forma concreta. La mayoría simple es la regla que parece más acertada por ser una regla básica y por permitir una asunción de decisiones efectiva, al contrario de lo que ocurriría con una regla de unanimidad (ya que es casi imposible que los miembros del órgano estén de acuerdo en todos los aspectos sobre los que hay que debatir). Por otro lado, también sería adecuado que en algunos temas se exigiera una mayoría reforzada por la importancia y repercusión que tendría esa decisión en el partido. Así pues, en caso de votaciones sobre, por ejemplo, la reforma de los Estatutos, convendría pedir una mayoría cualificada.
- ***Asamblea General del conjunto de los afiliados.*** La Asamblea General debe configurarse dentro de los Estatutos como el máximo y último órgano de decisión dentro del partido al que corresponde manifestarse en aquellos asuntos que tengan una mayor importancia. Los Estatutos también tienen que reflejar: Las convocatorias ordinarias (por ejemplo, anualmente) y la posibilidad de convocatorias extraordinarias, las materias en las que es necesaria la intervención de este órgano y la creación de Asambleas en todos los órdenes territoriales para acercar el partido más, si cabe, a los afiliados.
- ***Instrumentos de democracia directa.*** Con este título se pretende hacer alusión a aquellos instrumentos que conceden una mayor participación directa de los afiliados en el partido. Es el caso, por ejemplo, de los referéndums, las consultas, el derecho de petición o el derecho de iniciativa dentro del partido. Pero, *¿por qué constituyen un elemento de la democracia interna del partido?* Pues bien, al igual que la participación directa de los ciudadanos en consultas populares o referéndums estatales para según qué decisiones en el ámbito del Estado suponen un acercamiento del poder o facultad de decisión al pueblo y, por tanto, una forma de garantizar la democracia en sí misma considerada; la realización o convocatoria del mismo tipo de instrumentos pero en un ámbito menor (como es el partido) supone una demostración de la democratización del partido que lleva a cabo esa medida, y más todavía si del resultado de esa consulta se deriva una decisión de carácter vinculante para los dirigentes del partido.
- ***Selección democrática de los candidatos electorales.*** Siendo que en las elecciones los partidos políticos son los principales protagonistas en la presentación de candidaturas, la selección interna de los candidatos que se presentan a unas elecciones constituye una de las principales funciones que desarrollan hoy los partidos. La exigencia de democracia interna

también se debe entender extensiva a esta primordial función. Por ello, los afiliados deben tener capacidad de participación y elección en la selección de los candidatos que encabezarán el partido. Por tanto, se tiene que rechazar aquella forma de nombramiento de las *cabezas de cartel* a través de la cooptación o decisión unilateral de las direcciones de los partidos y apostar por unas elecciones directas en las que participen los afiliados. Estas elecciones son las comúnmente denominadas *elecciones primarias*.

- ***Relaciones entre los distintos niveles.*** Es conveniente es aclarar qué funciones van a tener cada una de las unidades territoriales para así evitar la injerencia de las divisiones inferiores en las superiores, y viceversa. Lo lógico sería establecer en los Estatutos el ámbito de actuación de cada unidad territorial del partido, así como establecer las competencias de unas y otras: Aproximar el partido a los afiliados. De esta forma se consigue que los afiliados puedan acceder o desarrollar sus aspiraciones participativas, ya sean de sufragio pasivo o activo.
- ***Pluralismo interno.*** Esta particularidad parece ir relacionada con la creación de corrientes dentro del partido pero, en realidad, va referida a la participación de los afiliados. Ésta es una de las cosas que realmente no se aprecia en ninguno de los partidos políticos actuales y que, sin embargo, podría suponer un antes y un después en la concepción que tenemos hoy día de los partidos políticos y de sus miembros. Consistiría en crear o impulsar una *conciencia democrática* en los afiliados al partido, haciéndoles notar la relevancia que tendría su participación en la garantía y demostración de la democracia interna de los partidos políticos.
- ***Sostenimiento financiero del partido.*** Hoy por hoy, la mayor financiación con la que cuentan los partidos políticos proviene de los Presupuestos Generales del Estado, lo que hace que los partidos se preocupen cada vez menos por captar afiliados ya que siempre van a tener una cierta cantidad para su sostenimiento financiero. Sin embargo, la mentalidad de los partidos y de los afiliados debería cambiar y pasar a un sistema en el que la financiación del partido se base, casi por entero, en las aportaciones de los afiliados. Aunque, en principio, estas aportaciones puedan ser vistas como un inconveniente para los afiliados, el efecto de las mismas puede ser positivo: Si los partidos toman conciencia de que sus mayores ingresos provienen de los afiliados, cuidarán más la figura de éstos y también les dotarán de mayor capacidad de decisión; algo que, sin duda alguna, favorece a ese adjetivo *democrático* que deben ostentar los partidos en su organización interna.

Ahora bien, esta cuestión puede suponer un *arma de doble filo* puesto que hay que tener muy presente que el sostenimiento público de los partidos políticos es esencial en las democracias para que todas las opciones ideológicas tengan igualdad de oportunidades.



Según este argumento, en caso de que se financiaran por la vía de los afiliados, sólo podrían sostenerse financieramente aquellas ideologías que tengan detrás más posibilidades de financiación (en definitiva, más dinero).

Por tanto, en esta materia convendría adoptar una postura intermedia en la que la participación de los afiliados en la financiación sea impuesta por ley (pero sin suponer un mero incentivo para los partidos) y, a su vez, seguir manteniendo un mínimo de financiación por parte del Estado para garantizar la igualdad de oportunidades.

## 2. ELEMENTOS DE CONTROL DE LOS AFILIADOS SOBRE AQUELLOS QUE ENCABEZAN EL PARTIDO.

La exigencia de elementos de control sobre los dirigentes de los partidos, tienen como finalidad evitar que la dirección del partido tenga un carácter estático y permanente sin opción al cambio en aquellos que componen la *cúpula*.

- ***Revocación en el cargo de los dirigentes del partido por su inadecuada gestión.*** Se trataría de instaurar en el seno de los partidos un instrumento similar al de la moción de censura. Esta moción de censura particular funcionaría siempre que fuera impulsada por un amplio número de afiliados y éstos propusieran, para el caso de prosperar la moción, un nuevo candidato. Para la aprobación de esta cuestión, se debería pedir una mayoría cualificada debido a la trascendencia de sus consecuencias. Si la moción no progresase, también habría que recoger en los Estatutos un plazo en el que no se pudiera suscitar una nueva moción.
- ***Incompatibilidad de los cargos del partido con el desempeño de cargos públicos.*** Es aconsejable que aquellas personas que ostenten cargos de relevancia dentro del partido no desempeñen otros cargos dentro del partido o cargos públicos, pues lo contrario supondría la acumulación de gran poder y responsabilidad en una sola persona. No obstante, este tipo de incompatibilidades sólo deben ser más restrictivas respecto determinados cargos del partido, siendo compatible el cargo público en la persona de los afiliados.
- ***Mandatos de los dirigentes.*** Una buena medida de control de los dirigentes y que pueda favorecer a la democracia interna es la determinación del mandato durante un período de tiempo tasado, el cual no debería exceder de los cuatro años. De esta forma se evitaría que los dirigentes se aferraran de forma permanente a la dirección del partido.

Por otro lado, también se tendría que exigir estatutariamente que aquellos que hayan sido cargos directivos durante un mandato, no puedan presentarse como candidatos en las siguientes elecciones, precisamente, para garantizar el cambio y la entrada de nuevas candidaturas.

### 3. ELEMENTOS RELATIVOS AL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

En este apartado se tomarán en consideración aquellos **derechos fundamentales** que guarden una relación directa con la participación de los afiliados en los partidos políticos ya que son éstos los que deberán estar reflejados o los que deberán tener un tratamiento explícito en los Estatutos precisamente para garantizar la democracia interna. No obstante, el resto de derechos fundamentales tendrán que ser respetados por los partidos políticos, aunque son derechos personales que podrán ser o no reconocidos en los Estatutos.

- ***Establecimiento de un Estatuto del afiliado.*** En primer lugar, la LOPP debería recoger un catálogo *mínimo* de derechos de los afiliados y, sobre ese mínimo, permitir a los partidos que ampliaran su catálogo o no. Es decir, para garantizar el respeto y la no vulneración de los derechos fundamentales de los afiliados sería conveniente su previsión legal y, posteriormente, su inclusión en los Estatutos. Esto dotaría a los afiliados de una mayor seguridad ante los problemas que pudiera tener dentro del partido ya que, junto a esto, debería regularse en qué consiste ese derecho, ante quién se puede reclamar y cuáles son sus límites y condiciones.
- ***Reconocimiento de la libertad de expresión, crítica y opinión de los afiliados.*** Es notable la ausencia de este derecho en los Estatutos partidistas a pesar de la gran función y garantía que supone para los afiliados. El hecho de que los afiliados puedan expresar, criticar y dar una opinión es algo que ya viene dado por el texto constitucional en el art. 20 CE de forma generalizada para todos los españoles, pero que debe ser reforzado mediante el reflejo detallado y específico en los Estatutos con las particularidades propias de los afiliados. De esta forma se conseguirá la formación del debate, tan importante en la toma de decisiones, y facilitará la formación de corrientes dentro del partido.
- ***Reconocimiento de la libertad de creación y organización de corrientes de los afiliados.*** Del mismo modo en que la libertad de expresión, crítica y opinión está relacionada con la libertad de expresión reflejada en la Constitución, la libertad de creación y organización de corrientes tiene su derecho semejante en el art. 22 CE, esto es, el derecho de asociación. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre el derecho de asociación propugnado por la Constitución y el *derecho de asociación* que deben contemplar los partidos y es que, en el caso de los partidos, este derecho será un derecho a nivel interno. Tal y como se ha dicho anteriormente, en relación con los elementos organizativos sobre la participación de los afiliados, la creación de estas corrientes supondría el pluralismo interno y que las pretensiones y pensamientos de los afiliados tuvieran una mayor dimensión. Eso sí, siempre dentro del respeto al partido y sin pretensiones en detrimento del mismo.

- **Reconocimiento del Derecho a acceder a cargos del partido y a formar parte de las listas electorales.** En este derecho, lo que se debe garantizar es la *posibilidad* de acceder a cargos del partido o a formar parte de las listas pero no es una *exigencia absoluta*. Es decir, no se puede asegurar que la candidatura presentada por un afiliado vaya a ser una de las seleccionadas, pero sí que dicha candidatura sea tenida en cuenta y se le dé el mismo tratamiento que al resto de ellas. Por tanto, este derecho protegería la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad.
- **Reconocimiento del derecho a la información de la actividad del partido.** La relevancia de este derecho radica en que, de esta forma, el afiliado puede conocer en todo momento la situación en la que se encuentra el partido y, según como sea la situación, obrar en consecuencia. Además, la información debe fluir en dos sentidos: Del partido, a los afiliados y de los afiliados, al partido.
- **Establecimiento de procedimientos disciplinarios en el partido.** Es cierto que cada partido tiene libertad para establecer los requisitos o las causas para expulsar a un miembro del mismo. No obstante, en los procedimientos disciplinarios que se inicien frente a un afiliado, es preciso garantizar una serie de principios procesales que tengan en consideración los derechos derivados del derecho fundamental de tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Estos principios deben cumplirse para evitar que se produzca la indefensión del afiliado, por ejemplo, por carecer de unos medios para su defensa que sean iguales a los del partido.
- **Exigencia de motivación en el acceso y salida del partido.** En principio, debería defenderse que tanto el acceso como la salida del partido tienen que ser libres. Sin embargo, esto choca con el hecho de que nuestro ordenamiento no recoge ningún derecho a ser admitido dentro del partido ante el que se presenta la solicitud de admisión, sino que el partido puede decidir si se admite o no, pero siempre que la resolución sea motivada.
- **Creación del Defensor del afiliado.** Se trataría de una figura muy relacionada con los procedimientos disciplinarios del partido puesto que a él se dirigirían las peticiones o quejas de los afiliados. Es decir, sería un órgano ante el que los afiliados podrían presentar sus peticiones o reclamaciones. Por su parte, el Defensor del afiliado tendría funciones relativas a la representación del afiliado en estos procedimientos, llegando incluso a poder impugnar las decisiones del partido. Por todos estos caracteres y funciones se entiende que lo más adecuado sería que el Defensor fuese elegido por Asamblea general de todos los afiliados y que, en caso de desacuerdo con las decisiones tomadas por este órgano, se pudiera revocar su nombramiento si así lo solicitan un número determinado de afiliados.

## VI. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

### LIBROS Y ARTÍCULOS:

- CLANCHY, J. y BALLARD, B. *Cómo se hace un trabajo académico. Guía práctica para estudiantes universitarios*, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1995.
- DUVERGER, MAURICE. *Los partidos políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, 1957.
- FLORES GIMÉNEZ, FERNANDO. *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- GARRIDO LÓPEZ, C. *La exigencia de democracia interna en los partidos políticos y la apuesta por las primarias*, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, Salamanca, 3 y 4 de abril de 2014 en: <http://www.acoes.es/congresoXII/mesa1.html>
- PÉREZ-MONEO, M., *La selección de candidatos electorales en los partidos*, CEPC, Madrid, 2012.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO. *Partidos políticos y “democracia interna”*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 1999.
- OLIVER ARAUJO, JOAN y CALAFELL FERRÁ, VICENTE J. *Los Estatutos de los Partidos Políticos Españoles*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- PAJARES MONTOLÍO, E. *Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias*, XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, participación, representación y democracia, Mesa 1: Representación y sistemas electorales, Salamanca, 3 y 4 de abril de 2014 en: <http://www.acoes.es/congresoXII/ponencias/mesa1/EPajaresSeleccioncandidatosprimarias.pdf>

### FUENTES DOCUMENTALES:

#### 1) *Estatutos de los partidos políticos españoles de ámbito nacional en sus páginas web oficiales:*

- Estatutos de IU en:  
[http://www.izquierdaunida.es/sites/default/files/doc/Estatutos\\_aprobados\\_XAsambleaIU\\_Def.pdf](http://www.izquierdaunida.es/sites/default/files/doc/Estatutos_aprobados_XAsambleaIU_Def.pdf)
- Estatutos de UPyD en:  
[http://www.upyd.es/sitios/upyd/uploads/1501/files/Estatutos\\_II\\_Congreso\\_rectificado.pdf](http://www.upyd.es/sitios/upyd/uploads/1501/files/Estatutos_II_Congreso_rectificado.pdf)

- Estatutos del PP en:  
<http://www.pparagon.es/doc/estatutospp.pdf>
- Estatutos del PSOE en:  
<http://www.psoe.es/source-media/000000515500/000000515572.pdf>

2) *Sentencias del Tribunal Constitucional español en la página oficial del Tribunal Constitucional:*

- Sentencia del Tribunal Constitucional 218/1988, 22 de noviembre en:  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1159>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo en:  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23861>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 48/2003, de 12 de marzo en:  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4823>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1995, de 6 de marzo en:  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2910> a 01/05/2014
- Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1986, de 25 de junio en:  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/648>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 3/1981, de 2 de febrero en:  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3>

3) *Documentación proporcionada de la JORNADA SOBRE La democracia en los partidos políticos, Zaragoza, 12 de diciembre de 2013.*

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. *La regulación de la democracia interna de los partidos políticos en el Derecho comparado: en particular, el caso alemán.*
- BLANCO VALDÉS, R. *¿Quién teme a las elecciones primarias de partidos?*
- PRESNO LINERA, M.A., *La organización de los partidos políticos en la práctica: Congresos y órganos de dirección*
- TAJADURA TEJADA, J., *La democracia interna como exigencia constitucional en España y su desarrollo legal: la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos*