

José Ignacio Navarro Méndez

Partidos políticos y "democracia interna"

Prólogo de Pablo Pérez Trepms

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 1999

■ Índice

Abreviaturas	13
Prólogo de Pablo Pérez Tremps	15
I. Planteamiento general	21
II. El marco conceptual de la «democracia interna» ...	27
II. 1. La «democracia interna» en los partidos políticos como concepto jurídico indeterminado, pero determinable ...	29
II. 2. La «democracia interna» en los partidos políticos dentro de la teoría general de la democracia	41
II.2.1. El modelo de R. A. Dahl	44
II.2.2. El modelo de P. C. Schmitter y T. L. Karl	55
II.2.3. El modelo de J. Fishkin	71
II. 3. Algunos elementos para una definición mínima de la «democracia interna» en los partidos políticos	75
II.3.1. Elementos relativos a la exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones	79
II.3.2. Elementos relativos a la exigencia del respeto a los derechos fundamentales de los afiliados en el seno del partido al que pertenecen	86
II.3.3. Elementos relativos a la exigencia del control político sobre los dirigentes	92

III. El debate científico sobre la «democracia interna» en los partidos políticos	95
III. 1. Introducción	97
III. 2. El debate en el plano sociológico	98
III.2.1 Los orígenes del estudio sociológico de la «democracia interna» en los partidos políticos	99
III.2.1.1. Ostrogorski y los peligros de la organización permanente	100
III.2.1.2. Michels y su «ley de hierro» de la oligarquía ...	102
a) <i>Causas que explican las tendencias oligárquicas en el interior de los partidos políticos</i>	103
b) <i>Las condiciones de ejercicio del liderazgo dentro del partido</i>	107
c) <i>Oligarquización y organización interna</i>	110
d) <i>Las críticas a Michels y el valor de su obra</i>	111
III.2.1.3. Weber y la burocratización de los partidos políticos	124
III.2.2. La actualización del debate en el plano sociológico: Duverger y Panebianco	126
III.2.3. «Democracia interna» y transformación de los partidos políticos	142
III. 3. El debate en el plano jurídico	150
IV. El régimen jurídico de la «democracia interna» en el Derecho español	161
IV. 1. Introducción	163
IV. 2. Los partidos políticos frente al Estado: constitucionalización y regulación legislativa	165
IV.2.1. La constitucionalización de los partidos políticos: un largo camino desde la «oposición» hasta la «incorporación»	168
IV.2.2. Principales manifestaciones del fenómeno en el Derecho comparado	175
IV.2.3. La fórmula española de constitucionalización	198
IV.2.3.1. Los debates constituyentes	198
IV.2.3.2. La ubicación del precepto en la Constitución española: el artículo 6 como garantía institucional	201
IV.2.3.3. El marco normativo español	205

a) <i>La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos</i>	206
b) <i>La Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas</i>	212
IV. 3. Los principios fundamentales del régimen jurídico de la «democracia interna» en el Derecho español	213
IV.3.1. La «confusa» cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos	213
IV.3.1.1. La doctrina	214
IV.3.1.2. La jurisprudencia	221
IV.3.2. Los partidos políticos como modalidades del derecho de asociación: la conexión existente entre los artículos 6 y 22 de la Constitución Española	225
IV.3.3. Funciones constitucionales de los partidos políticos en España y «democracia interna»	229
IV.3.3.1. Los partidos políticos como expresión del pluralismo político	230
IV.3.3.2. Los partidos políticos concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular	233
IV.3.3.3. Los partidos políticos como instrumentos fundamentales para la participación política ...	236
IV.3.4. La exigencia constitucional de «democracia interna» como límite a la acción de los partidos políticos ...	238
IV.3.5. El control de la «democracia interna» en los partidos políticos	254
IV.3.5.1. El control «formal» de la «democracia interna» en sede registral	256
IV.3.5.2. El control de la adecuación del partido a los «principios democráticos» (art. 5.2.b) de la Ley de Partidos)	263
IV.3.5.3. El control de los derechos de los afiliados en el seno del partido al que pertenecen: ¿aplicabilidad de la doctrina de la «Drittwirkung» a las relaciones intrapartidistas?	269
IV.3.5.4. Control indirecto por la jurisdicción contencioso-administrativa	316
V. El marco <i>real</i> de la «democracia interna»	319
V. 1. Planteamiento	321

V. 2. El modelo de partido <i>democrático</i> : elementos para el análisis partidista	323
V. 3. La organización interna partidista	326
V.3.1. El organigrama del partido político	330
V.3.1.1. Las organizaciones de base	331
V.3.1.2. Los Congresos y las Asambleas	344
a) <i>Los Congresos de ámbito intermedio</i>	346
b) <i>Los Congresos de ámbito federal/nacional</i>	349
V.3.1.3. Los órganos de gobierno	358
a) <i>Órganos de gobierno entre Congresos</i>	359
b) <i>Órganos de gobierno de carácter ejecutivo</i>	368
c) <i>Órganos de gobierno de carácter unipersonal: los líderes de los partidos</i>	373
V.3.2. Algunos principios de funcionamiento «democrático»	383
V.3.2.1. La aceptación expresa del principio de «democracia interna»	384
V.3.2.2. El principio de descentralización de funciones ..	389
V.3.2.3. La interconexión del partido con la sociedad: la sectorialidad y la relación con los movimientos sociales	391
a) <i>Las relaciones con los nuevos movimientos sociales</i>	394
b) <i>La sectorialidad como criterio organizativo complementario</i>	398
V.3.2.4. El principio de equiparación entre sexos: la «democracia paritaria»	405
V.3.2.5. El tratamiento del fraccionalismo: las corrientes internas de opinión	408
V.3.2.6. Financiación partidista y «democracia interna» ..	417
V. 4. El <i>status</i> de los afiliados	425
V.4.1. Los diferentes grados de vinculación personal a un partido	426
V.4.2. Los derechos de los afiliados	430
V.4.2.1. Libertad de acceso	431
V.4.2.2. Libertad de expresión interna y externa	434
V.4.2.3. Los mecanismos electivos internos partidistas ...	437
a) <i>¿Hay que modificar el sistema actual de designación de candidatos electorales por los partidos políticos?</i>	439
b) <i>Los procedimientos partidistas de designación de candidatos</i>	442

c) <i>Las primarias socialistas</i>	457
d) <i>¿Desbloqueo y/o apertura de las listas electorales?</i> ..	473
V.4.2.4. Derecho de información	476
V.4.2.5. Procedimientos de consulta y democracia directa	478
V.4.2.6. Los mecanismos internos de protección de los derechos de los afiliados y los procesos internos disciplinarios	480
a) <i>Los órganos partidistas de defensa de los derechos de los afiliados</i>	483
b) <i>Los procedimientos disciplinarios partidistas</i> ...	487
V.4.3. Los deberes de los afiliados	499
V.4.3.1. El deber de «lealtad» hacia el partido	499
V.4.3.2. El deber de participación interna	501
V.4.3.3. El deber de pagar la cuota	503
V. 5. El <i>status</i> de los cargos públicos y dirigentes del partido .	503
V.5.1. El Estatuto del cargo público	505
V.5.1.1. Los deberes de información patrimonial	505
V.5.1.2. Los deberes económicos	506
V.5.1.3. El deber de lealtad y sometimiento a la disciplina del partido en el ejercicio de sus funciones	507
V.5.1.4. Sometimiento a un régimen de incompatibilidades .	509
V.5.2. El <i>status</i> de los dirigentes	511
V.5.2.1. Revocabilidad	512
V.5.2.2. Incompatibilidades	513
V.5.2.3. Acortamiento de mandatos	513
V.6. Valoración global	514
 Conclusiones finales	 525
 Bibliografía, Jurisprudencia y Documentos Partidistas	 535
I. Bibliografía	537
II. Jurisprudencia	552
III. Documentos Partidistas	554

PROLOGO

Una de las mayores satisfacciones que, sin duda, puede sentir quien tiene vocación universitaria es la de ver que llega el momento en que se presentan tesis doctorales dirigidas por uno. El trabajo que presenta José Ignacio Navarro es, en efecto, la primera tesis doctoral cuya dirección formal y material ha corrido a cargo de quien suscribe estas líneas, razón por la cual entenderá el lector mi satisfacción así como el que, en cierta medida, sienta el trabajo como mío.

Desde que tuve que enfrentarme a la decisión de elegir el objeto de mi propia tesis doctoral tuve claro que las tesis deben versar sobre cuestiones que cumplan con un doble requisito: en primer lugar, que el tema posea carácter formativo para el doctorando; en segundo lugar, que ese tema tenga interés científico. Cuando José Ignacio Navarro me propuso como tema de tesis el de la democracia interna de los partidos, inmediatamente fui consciente de que se trataba de uno de esos temas que cumplía con las dos exigencias que me había impuesto a mí mismo como requisitos para, primero, hacer una tesis, y, luego, para dirigirla. Sobre su dimensión formativa no voy a entrar ahora, aunque me parece que no sería difícil justificar que un trabajo que exige estudiar derechos fundamentales, órganos del Estado, Derecho Parlamentario, entre otras cosas, sirve para formar. Más atención quiero prestar, sin embargo, a la dimensión del interés científico.

Es ya un tópico la afirmación de que los partidos políticos, piezas esenciales del sistema democrático, atraviesan desde hace años una situación de crisis ya que no cumplen satisfactoriamente su función de engarce entre ciudadanos e instituciones; y también es de sobra conocido que una de las líneas en las que se ha intentado incidir para superar esa crisis es precisamente la de la democratización interna de los propios partidos. Ello ha dado lugar, por fortuna, a una abundante bibliografía tanto en la doctrina comparada como, aunque en menor medida, en la doctrina española. No obstante, desde un comienzo creí, y ahora confirmo, que la democracia interna de los partidos no es una cuestión cerrada sino que, por el contra-

rio, quedaban muchas cosas por decir. Y el trabajo de José Ignacio Navarro es, en efecto novedoso, tanto por razones extrínsecas, como intrínsecas al propio trabajo. Comenzando por las primeras, no es ningún descubrimiento que las fuerzas políticas españolas, en general, siguen sin ser capaces de definir un nuevo modelo de organización interna de sus partidos, lo que conduce a que el legislador mantenga, paradójicamente, una ley de partidos preconstitucional y un precepto, como es el artículo 6 de la Constitución, que, pese a estar situado en su frontispicio, permanece pendiente de desarrollo constitucional. La doctrina está representando un cierto papel de «Pepito Grillo» de los partidos (papel que más formalmente se suele denominar «impulso»), recordándoles que deben ser capaces de responder a una situación de agotamiento del modelo de partidos. Y es que, en efecto, el modelo normativo actual responde a las exigencias de la sociedad de hace varios decenios, marcada, entre otros, por principios como una fuerte tensión ideológica, hoy muy reducida desaparecidos los bloques, y que, además, en España, tenía que «recuperar» los muchos años perdidos durante la dictadura del General Franco, asentando a los partidos como pieza esencial para la existencia misma del sistema democrático que había que implantar. Es cierto que, ante el bloqueo del legislador, han comenzado a desarrollarse nuevas experiencias en algunos partidos, los menos, experiencias que, en buena medida, no responden tanto, o al menos no sólo, al convencimiento de que el modelo estaba agotado como a la necesidad de mostrar una nueva imagen, con el legítimo objetivo democrático de captar más votos. La experiencia de las mal llamadas «elecciones primarias» llevada a cabo por el Partido Socialista Obrero Español ha sido, sin lugar a dudas, el exponente más claro de esas novedades, y las consecuencias políticas de dichas elecciones una buena invitación a la reflexión.

En esta coyuntura se lleva a cabo el trabajo de José Ignacio Navarro, y sus aportaciones resultan, sin lugar a dudas, muy valiosas para el debate. Entrando en su contenido, de las muchas «virtudes» intrínsecas del trabajo que aquí se publica, quisiera destacar, sobre todo, dos. La primera es la superación de un tópico. En efecto, generalmente, cuando se habla de democracia interna de los partidos se da por sentado en qué consiste ese concepto de «democracia interna» o, como mucho, se acude a toda una serie de lugares comunes, mejor o peor expuestos, para concretarlo. Y obsérvese que, al menos por lo que se refiere a España, se trata, como ya se ha recordado, de un concepto constitucionalizado en el artículo 6 de la Norma Fundamental; por tanto, posee un contenido jurídico de evidente relevancia, máxime si se tienen en cuenta que acaba afectando a la esencia misma de un derecho fundamental, dada la conexión existente entre el

artículo 6 y el derecho de asociación consagrado en el artículo 22 de la propia Constitución. Pues bien, José Ignacio Navarro, frente al «lugar común», realiza una auténtica construcción del concepto de democracia interna, exponiendo todo un haz de contenidos, agrupados, a su vez, en torno a distintos hilos conductores: organización y funcionamiento internos, derechos y deberes de los afiliados, y estatus de dirigentes y cargos públicos. Y esa labor de construcción aporta un punto de partida valiosísimo para determinar de qué estamos hablando cuando se apela a ese concepto tan manido de «democracia interna», aunque, como es lógico, pueda discrepar el lector del alcance concreto que el autor le ha dado a cada facultad o deber. Este primer mérito del trabajo, pues, no es otro que dotar de un contenido concreto y delimitado a un concepto constitucional. Pero es que, además, lo hace con una escrupulosa técnica jurídica, que se manifiesta, por cierto, perfectamente compatible con el conocimiento de la realidad política desde la perspectiva sociológica y politológica.

El segundo aspecto del trabajo que quisiera destacar de entre los muchos que tiene es el de la labor de análisis del «derecho orgánico» de los distintos partidos que se lleva a cabo. En efecto, otro de los tópicos con los que se enfrenta quien quiere saber cuál es el estado de la democracia interna de nuestros partidos, consiste en que esa valoración se suele hacer a partir de apreciaciones más o menos intuitivas y de nuevos lugares comunes apoyados en tal o cual práctica también más o menos coyuntural o anecdótica. No se desarrolla en este trabajo una valoración sociológica de la «democracia interna», tarea que corresponde a otro tipo de estudios; pero sí se proyecta la construcción previamente realizada de la categoría «democracia interna» sobre las normas reglamentarias de las formaciones políticas más importantes con el fin de determinar su grado de efectividad. Y ello se hace con rigor, lo que implica, entre otras cosas, un laborioso e inédito trabajo de análisis de esas normas, no exento de sorpresas, análisis que pone al descubierto buena parte de las «pequeñas miserias» organizativas de nuestros partidos y, a la vez, algunos resortes que permitirían a éstos profundizar en la democratización de sus estructuras internas sin necesidad de esperar a que, una vez más, sean decisiones judiciales las que lo impongan.

Hasta aquí mi presentación del trabajo, en la que sólo he querido adelantar al lector dos botones de muestra de lo que contiene, y presentación para la que, como adelanté, no me siento neutral sino copartícipe en cuanto director que fui de la tesis doctoral de la que arranca. De lo que, en todo caso, estoy seguro es de que en sus páginas se encuentra lo que debe encontrarse en este tipo de obras: información y planteamiento de problemas, con su correspondiente análisis de causas, efectos y apunte de solu-

ciones. Estamos, pues, ante otro trabajo de la nueva generación de juristas que confirman, con su calidad, el cambio profundo de nuestras estructuras constitucionales y el vigor de nuestra investigación jurídica.

Pablo PÉREZ TREMPs

Catedrático de Derecho Constitucional