

# **¿SE CUMPLE EL MANDATO CONSTITUCIONAL SEGÚN EL CUAL DEBEN SER DEMOCRÁTICOS LA ESTRUCTURA INTERNA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?**

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Francesc de Carreras Serra\*

## **I. PRELIMINAR**

El título de esta ponencia es deliberadamente largo para acotar el tema –o mejor el problema– que voy a exponer. No trataré de la democracia en los partidos según la Constitución sino, simplemente, intentaré responder a la cuestión de si se da cumplimiento al mandato que expresa el artículo 6 CE en su último inciso: «Su estructura interna y funcionamiento [de los partidos] deberán ser democráticos».

Anticipo que la conclusión a la que llego es muy discutible. Modestamente, pretendo introducir correcciones a la vía que el legislador introdujo en 2015 y que no ha dado los resultados que cabía esperar. Por tanto, la posición final que sostengo, quizás algo atrevida, forma parte de un trabajo inacabado que todavía me suscita dudas, como probablemente también les sucederá a ustedes.

Pero se aprende de los errores. Como sostiene Karl Popper, «un racionalista es sencillamente un hombre que concede más valor a aprender que a llevar razón; que está dispuesto aprender de las ideas de los otros (...)» Y añá-

---

\* Sesión del día 18 de octubre de 2022.

de: «[El racionalista] nunca quiere convencer porque es consciente de que se puede equivocar». Como el maestro vienés, yo me considero también, modestamente, un racionalista y, por consiguiente, me atrevo a plantearles esta idea, quizás ocurrencia. Leer, escribir y conversar son los mejores formas de «atreverse a pensar», aquel ideal ilustrado, y de ahí la utilidad de estas sesiones académicas que crean, además, unos lazos de amistad que permiten proseguir las conversaciones en otros ámbitos.

Dicho esto, hagamos una breve mención a dos cuestiones preliminares y también introductorias.

1. Al margen de la perspectiva jurídica, los partidos son una realidad sociopolítica cuya regulación no resulta fácil porque su actividad tiene como objetivo, entre otros, alcanzar el poder, o mejor dicho el Gobierno, y además conservarlo, esa antigua y todavía vigente finalidad de la política que explicaba Maquiavelo. Por tanto, regular el campo de juego de esa realidad esencialmente competitiva, que se disputa nada menos que el mando de los órganos jurídicamente formalizados de la democracia parlamentaria, es probablemente más difícil que regular estos mismos órganos clásicos, sean el parlamento, la jefatura del Estado, el gobierno o el poder judicial.

Esto se ha agravado en los últimos tiempos dado que los sujetos de una democracia no son los individuos, los ciudadanos, sino precisamente los partidos; y por ello se denomina a nuestras democracias, desde Kelsen en adelante, «democracia de partidos» debido al poder que éstos ejercen en las instituciones ya que intervienen, directa o indirectamente, no solo en la designación de los órganos políticos y constitucionales clásicos sino también en los órganos administrativos independientes de regulación o supervisión externa sobre sectores económicos o actividades reguladas.

Es uno de esos casos difíciles en los que hay que procurar que «la fuerza normativa de los hechos», la célebre expresión de Jellinek, no supere a la «fuerza normativa del derecho», aunque –tampoco debemos ser ingenuos– la disputa entre ambas tendencias será siempre inevitable porque los «hechos», es decir, en este caso el partido como realidad sociopolítica, es un ente que, en todo caso, debe someterse al «Derecho», es decir, al ordenamiento, al conjunto de leyes y otras normas elaboradas y aprobadas por unos órganos cuyas decisiones, de hecho, son adoptadas por los partidos.

En definitiva, el tema que tratamos es un exponente claro de la difícil –aunque obligatoria– conciliación entre el derecho y la política, entre la normatividad y el nudo poder, nada nuevo en el campo jurídico-público: precisamente es el núcleo central de aquello que pretende resolver un Estado de derecho.

También debemos advertir de la influencia que en esta cuestión ejerce el grado de cultura política democrática, un factor que condiciona, tanto la elaboración de las normas que desarrollan el artículo 6 CE, como su aplicación. La práctica derivada de esta cultura política, que se encuentra en momentos bajos, sería el mejor antídoto para que se cumpliera el mandato de que la estructura y el funcionamiento de los partidos sean democráticos. Pero el pesimismo de la inteligencia nos impide pensar que ello sea factible, al menos en un futuro inmediato.

2. Ya que en el título de la ponencia hablamos de «mandato», es preciso aludir al tipo de norma constitucional contenida en el artículo 6 CE. Hay acuerdo general en que todos los preceptos constitucionales poseen eficacia normativa porque la Constitución en sí misma es una norma jurídica dotada de suficientes garantías de protección. Además, es una norma que está jerárquicamente situada en el vértice supremo del ordenamiento. También hay acuerdo en que la eficacia jurídica de cada uno de sus preceptos es muy variada y, por tanto, sus formas de aplicación inevitablemente distintas.

Entre estos diferentes tipos de normas constitucionales, las que contienen mandatos genéricos, como es el caso, suelen tener un carácter abierto y, necesariamente, deben ser concretizadas por la legislación y la jurisprudencia, es decir, no son normas *self executing*. En el supuesto del que tratamos, su desarrollo no es solo legal sino también estatutario: los propios partidos, por su naturaleza asociativa (art. 22 CE), deben autoorganizarse libremente, con el límite de la Constitución y las leyes, mediante sus propios estatutos.

La razón está en que los partidos son un tipo especial de asociaciones que se distinguen de las demás por sus finalidades y funciones políticas especificadas en el primer inciso del artículo 6 CE: expresar el pluralismo, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política. Los dos siguientes incisos establecen los principios básicos que deben informar su legislación de desarrollo: por un lado la libertad (en cuanto a creación y ejercicio de su actividad) y, por otro, la democracia (en cuanto a su estructura y funcionamiento).

De este bloque normativo se deduce que los partidos son un tipo especial de asociaciones que se distinguen de las demás por sus específicas finalidades y funciones políticas, las señaladas en este primer inciso del artículo 6 CE, y que se diferencian del resto de asociaciones en que necesariamente requieren ser, orgánica y funcionalmente, democráticas. Así pues, como norma de carácter abierto el artículo 6 CE debe ser desarrollado por la legislación, interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el marco del artículo 22 CE.

## II. ASPECTOS DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS Y SU PERCEPCIÓN SOCIAL

El problema que vamos a plantear en este apartado, como ya indica su título, es la aparente –o real– contradicción entre la regulación vigente de la democracia en los partidos y la percepción social que se tiene de la misma.

En efecto, el mandato constitucional de democracia interna se cumple de forma suficiente en la ley de partidos, tal como ha reconocido la jurisprudencia constitucional y como se desprende, claramente, de la misma ley y de sus estatutos. Sin embargo, las constantes noticias que nos llegan a través de los medios de comunicación, el conocimiento lejano o próximo que tenemos del funcionamiento de los partidos y los casi unánimes resultados de los sondeos de opinión, nos conducen a la conclusión contraria: los partidos son oligárquicos, opacos en sus actividades y fomentan el rechazo y la desconfianza de los ciudadanos. Examinemos sumariamente uno y otro aspecto, tanto el marco jurídico como la realidad sociopolítica.

1. No podemos extendernos en el amplio y debatido concepto de democracia, demos por bueno, sin entrar en polémicas, que en sus líneas básicas el legislador debe inspirarse en el criterio de democracia implícito en la Constitución. Un criterio que, sintéticamente expresado, puede formularse así: democracia es elegir a los gobernantes, participar en las decisiones que estos adopten y controlar sus actividades, respetando siempre el ejercicio de sus derechos fundamentales.

A su vez, el fundamento teórico de que los partidos deben ser democráticos está en su peculiar posición en nuestra democracia parlamentaria. En efecto, los partidos son instituciones necesarias para la formación de los órganos constitucionales que vertebran el Estado: «Son órganos (sic) creadores de órganos», como dijo Kircheimer. Sin partidos democráticos, teniendo en cuenta el papel decisivo de los mismos en la traslación de la voluntad popular a la voluntad estatal, mediante las elecciones y la actividad parlamentaria, sería imposible que las instituciones públicas fueran democráticas. Por tanto, el mandato del artículo 6 CE –que su «estructura interna y funcionamiento» sean democráticos– resulta imprescindible para que el Estado –como conjunto de órganos– también lo sea.

Esta idea de democracia interna en los partidos ya estaba implícita en la importante STC 56/1995 y posteriormente fue desarrollada, especialmente, en los artículos 7 y 8 de la vigente ley de Partidos Políticos (LO 6/2002, de 27 de junio, modificada en este punto por la LO 3/2015, de 30 de marzo). Estos preceptos, interpretados por la jurisprudencia y la doctrina, sientan algunas previsiones que siguen los criterios de democracia antes señalados.

Respecto a las materias referidas a la organización y funcionamiento (art. 7 LOPP), en primer lugar se establecen determinados requisitos para garantizar el proceso democrático en el interior de los partidos, entre ellos que sus órganos directivos deberán ser elegidos mediante sufragio libre y secreto, que el órgano superior debe ser una asamblea general y que la actividad de todos los órganos debe estar sometida a procedimientos de control democrático. Por tanto, se cumplen los tres requisitos a los que antes nos referíamos: elección libre de los órganos del partido, participación en sus decisiones y control de su actividad, respetando los derechos fundamentales de sus miembros.

En segundo lugar, establece la ley que los estatutos de los partidos deberán fijar determinadas requisitos de funcionamiento con el fin de asegurar unos umbrales mínimos de democracia interna: entre ellos, plazo de convocatoria de las reuniones, *quorums* de miembros presentes para que estén válidamente constituidas y reglas de deliberación y adopción de acuerdos por mayoría simple.

Respecto a los derechos y deberes de los afiliados (art. 8 LOPP), la reforma que estableció la LO 3/2015 es muy trascendente porque introduce la distinción entre dos modalidades de afiliados en función de su nivel de vinculación al partido político. A los de mayor vinculación, les reserva, en todo caso, un núcleo básico de derechos enumerados en el apartado 4, los más decisivos para que la organización se caracterice como democrática. El resto de afiliados gozarán de los derechos que determinen los estatutos, lo cual no impide que estos permitan que también gocen de los derechos asignados por ley a los de mayor vinculación. Por tanto, al establecer esta modalidad de dos categorías de afiliados, se rectifica la anterior legislación según la cual se prescribía, en cualquier caso, la igualdad de derechos y deberes entre ellos.

También se fija un núcleo mínimo de obligaciones de los afiliados en relación a su condición de tales: compartir las finalidades del partido y colaborar para su consecución, respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes, acatar y cumplir los acuerdos y abonar cuotas en la modalidad que les corresponda. La STC 226/2016 ha fundado estos deberes en la necesaria lealtad al partido que se concreta en preservar su imagen pública, lo cual obliga a un deber de contención para no lesionar dicha imagen ni dañar su cohesión interna. Aunque, añade la sentencia, solo se incumplirá con este deber, y se vulnerará el principio de lealtad, si el ejercicio de la libertad de expresión resulte «gravemente lesivo» para los dos bienes protegidos, la imagen pública y la cohesión partidista interna.

Muchas dudas suscitó que en la reforma de 2015 se suprimieran las garantías procesales en la actividad sancionadora de carácter disciplinario que establecía el artículo 8.3 antes de dicha reforma, el cual asimilaba básicamente estas garantías al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y al de legalidad

penal (art. 25 CE), algo que había reclamado la mayoría de la doctrina desde antes de la ley orgánica de 2002. Si tal supresión fuera real quedarían fuertemente debilitados los derechos de los afiliados que, en el supuesto de ser sometidos a procedimientos disciplinarios, quedarían despojados de las garantías propias de otros procesos que pueden concluir en sanciones penales o administrativas.

Sin embargo, la STC 226/2016 interpretó correctamente esta aparente supresión al reafirmar una doctrina elemental pero que siempre debe ser recordada: los derechos fundamentales son irrenunciables. Así lo expresa con claridad esta resolución: «La exigencia legal de que los estatutos de un partido contemplen los derechos y deberes de los afiliados (...) no transforma los derechos fundamentales de los afiliados en meros derechos de configuración estatutaria. Los afiliados son titulares, y pueden ejercer en el interior del partido, los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos, derechos estos últimos irrenunciables, salvo limitadas excepciones que siempre han de ser expresas».

Por tanto, las normas que regulan la democracia interna de los partidos quizás no son perfectas pero en general, con la ayuda de las interpretaciones del TC, establecen un marco legal que permite su funcionamiento democrático.

Así pues, el problema no está en las normas sino en las dificultades de su aplicación derivadas de que los partidos son una realidad sociopolítica difícilmente susceptible de ser regulada por el Derecho, tal como antes señalábamos. Ya hemos hecho alusión al carácter oligárquico característico de las direcciones de los partidos y a las dificultades de cambiar este carácter, incluso habiéndose transformado tanto, de una época a otra, su estructura y función. Después insistiremos en ello.

2. La percepción ciudadana de la democracia interna en los partidos es muy negativa porque consideran que su actividad no se corresponde, en la práctica, ni con lo establecido en las normas constitucionales ni en las leyes que la desarrollan legalmente.

En efecto, los partidos suscitan una justificada desconfianza por varias razones, especialmente dos. Primera, porque buena parte de los ciudadanos consideran que no defienden los intereses generales, sino que su prioridad principal es alcanzar el poder para permanecer en él. Segunda, porque su organización no es democrática sino claramente oligárquica (y en algún caso cesarista) y se perpetúa en el poder no por el sistema de elección sino de cooptación. Si releemos el clásico libro de Michels sobre los partidos políticos podemos comprobar que la realidad que describió hace más de un siglo no ha experimentado cambio alguno: sigue vigente su famosa «ley de hierro de la oligarquía de los partidos».

Además, hay dos factores en la cultura política española que en la práctica contribuyen poderosamente a que esto sea así.

En primer lugar, desde los inicios de nuestra democracia el electorado ha castigado electoralmente a los partidos que muestran divisiones internas. UCD y el PCE son casos paradigmáticos. Por tanto, es comprensible que las direcciones de los partidos eviten que tales fracturas sean percibidas por los ciudadanos. Ahora bien, esta realidad –que se puede cambiar mediante una adecuada pedagogía democrática– impide que en el interior de los partidos se reconozcan corrientes de opinión diversas que inciten al debate antes de llegar, por mayoría o por consenso, a acuerdos que todos se comprometan a cumplir, naturalmente, respetando la opinión de la minoría.

En segundo lugar, el liderazgo del presidente o secretario general del partido, a excepción del PNV, siempre es el candidato a presidente del Gobierno, y ello imprime un carácter crecientemente personalista a la política española. Incluso esta realidad se ha acentuado en los años recientes: se habla del «PP de Rajoy» o del «PSOE de Sánchez», confrontándolos con estos mismos partidos en épocas pasadas, el «viejo PSOE» felipista o el PP de la época de Aznar. En realidad, las siglas de un partido no son suficientes para identificar a este partido en todas sus épocas: el PSOE de Largo Caballero en el período 1933-1937 poco tiene que ver con el de Felipe González en los años en que fue secretario general y también este último es muy distinto al actual encabezado por Pedro Sánchez.

Así pues, el voto del elector está condicionado, además de por el ideario de un partido, por el talante, el estilo y la forma de dirigirlo de su líder. Muchas veces el elector decide su voto más por la manera de ser y de actuar de la persona que encarna al partido que por las ideas políticas que defiende o por su capacidad política. Todo ello acentúa la tendencia presidencialista de nuestra forma de gobierno parlamentaria.

Efectivamente, las organizaciones partidistas burocratizadas parecen ser inmunes al funcionamiento democrático, lo cual es grave por todo lo dicho y algunas soluciones a este problema deberían ensayarse. Una de ellas podría ser una eficaz protección judicial de los derechos de los militantes y de las reglas de procedimiento democrático en los partidos. Hay suficiente base jurídica para que ello pueda vehicularse en amparo de los derechos de los afiliados en tanto los partidos se enmarcan en el derecho de asociación, un derecho fundamental, con lo cual se permite a estos afiliados utilizar las vías judiciales ordinarias y, en su caso, el recurso de amparo ante el TC, como reconoció la STC 56/1995.

Teóricamente se trata, pues, de una buena solución. Sin embargo, la experiencia demuestra que, por el momento, los jueces se muestran renuentes a proteger los derechos de los militantes o el ilegal funcionamiento de

los partidos por considerarlas producto de disputas políticas más que de conflicto jurídicos. Además, los mismos afiliados que ven vulnerados algunos de sus derechos –especialmente la libertad de expresión– temen represalias internas y creen que acudir al amparo de la justicia les sitúa en peor posición para defender sus legítimas ideas expresadas, según su parecer, para bien del partido. Aunque se debe insistir en esa voluntad democratizadora utilizando la vía judicial, no creemos que por el momento se pueda solucionar el problema.

La solución, desde nuestro punto de vista, radica en considerar que los partidos actuales no son lo que eran hace cuarenta o más años. Y que la protección de la democracia interna en los mismos debe hacerse por otras vías, en concreto, por replantearse su naturaleza y carácter como realidades sociopolíticas. Esta protección de la democracia interna estaba pensada en función de los partidos en épocas anteriores, cuando eran partidos de masas y no partidos de electores, como son en la actualidad.

Para comprender esta nueva realidad es útil recorrer brevemente el itinerario histórico de eso que llamamos partido político.

### **III. PARTIDOS DE NOTABLES, PARTIDOS DE MASAS, PARTIDOS DE ELECTORES**

En efecto, el término «partido político» ha ido cambiando de significado a través de los tiempos. Ello es frecuente en derecho constitucional y también en otras ramas jurídicas: el Derecho en buena parte es lenguaje. Pensemos, por ejemplo, en términos tan comunes como democracia, parlamentarismo, federalismo, república, monarquía, forma de Estado o forma de gobierno. Cuando los usamos debemos precisar el país y la época para saber con precisión el contenido que les queremos dar.

Pues bien, *antes de la época liberal*, la palabra partido ya era utilizada para designar tendencias de opinión o grupos de interés en el seno de determinadas estructuras sociales y políticas. Es el caso, por ejemplo, del «partido de los políticos» en la Francia en la segunda mitad del siglo xvi (Bodino era uno de sus más conocidos miembros), los «whigs» y los «tories» en la segunda mitad de la Inglaterra del xvii o el «Partido Aragonés» del Conde de Aranda, en la España ilustrada del siglo xviii. Desde la perspectiva de hoy, a ninguno de estos tres supuestos les denominaríamos partido sino grupo de presión, camarilla, facción o clan. Sin embargo, la denominación de la época era partido.



En el siglo XIX, en el primer constitucionalismo, aquello que es denominado partido se acerca algo más a las realidades de hoy. Los estudiosos del tema suelen distinguir, a lo largo de este siglo, entre partidos de notables, primero y, hacia finales de siglo, algunos partidos de masas que empiezan a aparecer, en especial socialistas.

Los *partidos de notables*, también llamados «partidos de cuadros» o de élites», comenzaron su trayectoria agrupando en el parlamento a diputados y senadores por ideologías o intereses similares y compatibles. Necesidades electorales hacían que los miembros de tales grupos buscaran una relación estable entre ellos y con las diversas élites nacionales y locales a las que estaban vinculados. El partido era, en definitiva, la resultante colectiva de tales relaciones y, por tanto, constituía más una coordinadora de personalidades políticas vagamente afines que un grupo cohesionado por un ideario común. Todo ello en el marco de un sistema basado en un modelo de representación política con sufragio censitario en el que solo tenían derecho de voto las clases propietarias y los profesionales.

Con la progresiva implantación del sufragio universal y la representación proporcional comienza a aparecer a fines del siglo XIX un nuevo modelo de partido, el *partido de masas*, que será dominante en buena parte del siglo XX. Los primeros partidos de masas fueron los socialistas, seguidos, tras la guerra europea, por otros partidos de las más diversas ideologías.

Este nuevo tipo de partido se articula en torno a tres ejes fundamentales. Primero, una masiva afiliación individual, componente necesario para desarrollar las actividades de propaganda y financiación: los partidos serán más fuertes cuanto más militantes tengan. Segundo, una ideología de perfiles definidos e identificables (socialismo, fascismo, comunismo, democracia cristiana), que conforme en el interior y muestre cara al exterior su identidad política con el fin de cohesionar a sus miembros. Tercero, una organización administrativa centralizada, formada por personal que trabaja en exclusiva para el partido, con importantes medios materiales (oficinas centrales, locales para reunir militantes, medios de propaganda) y una estricta disciplina interna que le hace aparecer frente al exterior como una unidad poderosa y sin fisuras.

Los partidos de masas irán predominando progresivamente en Europa continental a partir de principios de siglo (el modelo a imitar será el SPD, el partido socialdemócrata alemán) hasta que inician su declive en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial. Los partidos anglosajones –en Gran Bretaña y Estados Unidos– habían seguido desde sus inicios caminos distintos, diferenciados a su vez entre ellos.

En los últimos cincuenta años, estos partidos de masas han ido evolucionando en Europa continental hacia un nuevo modelo, el *catch-all-party*, también llamado «partido de todo el pueblo» (Kirchheimer) o «partido profesional-electoral» (Panebianco), entre otras denominaciones más recientes. Se trata de un tipo de partido que es consecuencia de diversos cambios ocurridos en las sociedades desarrolladas, especialmente en su estructura social y en las nuevas técnicas de comunicación social propias de la actual era de la información. A nuestros efectos, les denominaremos partidos de electores.

En efecto, la sociedad europea experimentó en los años posteriores a la segunda guerra mundial grandes transformaciones. La ampliación de las clases medias, debida al crecimiento económico y las políticas de bienestar, redujeron los fuertes antagonismos sociales de épocas anteriores y acercaron posiciones entre las distintas ideologías. El centro del debate político pasó a ocuparlo, en buena parte, la economía. La actividad política se tecnificaba y perdía carga ideológica.

Por otro lado, los cambios tecnológicos aumentaron la influencia de los nuevos medios de comunicación de masas, en especial, la radio y la televisión. Ello transformó substancialmente las reglas del juego político. Los ciudadanos pasaron a formar sus opiniones no tanto a través directamente de los partidos, o de los periódicos de partido sino, sobre todo, a través de los medios de comunicación. La prensa escrita, la radio y, sobre todo, la televisión, tuvieron –y aún tienen– más influencia política en los ciudadanos que los partidos, es decir, en cierta manera los «medios» pasaron a ejercer algunas de las funciones que eran propias de aquellos.

La importancia de estas transformaciones ha experimentado en los últimos años, debido a los acelerados cambios tecnológicos, otra importante transformación de la que no se sabe todavía su alcance futuro. Se trata, obviamente, de la informática aplicada al mundo de las comunicaciones cuyo principal logro a día de hoy es la revolución digital que estamos experimentando. Es probable que este cambio ocasione, quizás a muy corto plazo, una nueva transformación de la estructura y la función de los partidos políticos, incluso, quizás, de la misma democracia.

En cualquier caso, las transformaciones operadas en la sociedad y en el mundo de las comunicaciones dieron lugar, en su momento, a la transformación progresiva de los antiguos partidos: primero, desde los llamados partidos de notables a los partidos de masas; segundo, del partido de masas a los partidos de electores, que es donde estamos.

En este nuevo tipo de partidos, el militante ha pasado a tener un papel secundario, el técnico ha visto reforzado su papel frente al burócrata y el éxito político se mide especialmente por el éxito electoral. Para esto últi-

mo, los partidos tienden a utilizar un discurso dirigido a convencer a sectores con intereses muy diversos. Con razón se ha denominado a este nuevo modelo como *catch all party*, es decir, «partido arrebatálo todo», partido que busca votos en todos los sectores sociales y económicos, en todas las ideologías y niveles culturales. El dirigente político tiende más a satisfacer al potencial elector que al miembro del partido, con lo cual de lo que se trata es acertar en encontrar una solución que satisfaga a una mayoría lo más amplia posible de ciudadanos, no en guardar fidelidad a un ideario y a un programa político.

Para alcanzar estos objetivos, este tipo de partidos intentan difuminar su mensaje ideológico, con lo cual las distancias entre las políticas de unos y otros partidos se ven sustancialmente reducidas y los programas suelen adoptar posiciones moderadas alejadas de actitudes extremas. Esta coincidencia en un magma ideológico común hace que las diferencias entre partidos deban buscarse en otros ámbitos. Normalmente, la identidad doctrinal de los antiguos partidos de masas se sustituye por el talante y estilo del líder, a la busca de que el elector decida su voto más por la manera de ser de la persona que encarna al partido que por las ideas que defiende.

También en estos partidos disminuye la influencia política de la burocracia, aunque mantengan una importante y amplia organización administrativa. La dirección real del partido suele estar formada por los representantes y cargos públicos quienes en realidad son las personalidades que conocen los electores, destinatarios de sus mensajes. También tienen una importante influencia los técnicos (economistas, juristas, sociólogos, especialistas en comunicación) que, con frecuencia, son profesionales independientes ajenos a la militancia y, muchas veces, están en relación conflictiva con los miembros del llamado «aparato» del partido.

Así pues, a diferencia de los anteriores partidos de masas, los actuales partidos de electores son crecientemente interclasistas, con una militancia debilitada, un ideario político de contornos imprecisos, un mensaje dirigido básicamente a atraer el mayor número posible de votantes, dotados de una dirección formada por sus más conocidos representantes políticos y cargos públicos y con fuerte influencia de técnicos, a menudo independientes.

Coinciden, en cambio, con los partidos de masas en que sus dirigentes y su aparato siguen siendo centralizados y jerarquizados, fuertemente disciplinados y cada vez con más medios materiales y, por tanto, necesitados de importantes ingresos financieros.

#### **IV. LA GRAN CONTRADICCIÓN: LA ANTIGUA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS DE MASAS EN LOS ACTUALES PARTIDOS DE ELECTORES**

Los grandes partidos españoles han evolucionado de forma clara, durante estos años de democracia constitucional, hacia este nuevo modelo y buena parte de su posición problemática deriva del resultado de esta evolución.

Hoy tenemos, pues, partidos de electores con unas estructuras internas propias de los partidos de masas, con lo cual resultan partidos todavía menos democráticos que estos partidos de masas, gobernados y administrados todavía por la inmovible «ley de hierro» de Michels: hoy los militantes son en su inmensa mayoría cargos públicos –y, quizás también, sus familiares y amigos– o aspirantes a cargos públicos, con lo cual la disciplina interna está asegurada, el miedo a discrepar es creciente y el debate interno nulo.

Los militantes son, de hecho, una especie de empleados que están de hecho jerárquicamente subordinados a los dirigentes, los lazos que en teoría deberían conectar a los ciudadanos con el partido son inexistentes y, en todo caso, regidos –como hemos dicho– por la desconfianza, lo cual contribuye al descrédito de la política en general y, lo que es peor, de la actividad política misma, con un alto índice de quienes son partidarios de la llamada antipolítica que, por experiencias históricas recientes, aumenta las actitudes y posiciones antidemocráticas, contribuyendo así a crear partidos que se reconocen en estas posiciones ideológicas.

En los últimos años, los intentos de reformas democráticas se han reducido a elegir algunos candidatos, tanto en la vida interna de dichas formaciones como encabezando las listas electorales, mediante el sistema de elecciones primarias, inspiradas por concepciones populistas de democracia que han resultado un fracaso. Por un lado, provocando disputas entre militantes y entre dirigentes, con el consiguiente resentimiento entre ellos; y por otro, han dado un poder casi absoluto al líder del partido, al crearse un vínculo directo de confianza entre los militantes y el elegido, desplazando así a los órganos intermedios y reforzando su poder en grado sumo hasta convertirlo de hecho en un cuasi dictador en el interior del partido. Las primarias han contribuido poderosamente a reducir el ya escaso grado de democracia interna hasta prácticamente anularla.

La solución, a nuestro parecer, debería ir en la dirección contraria, incluso la misma Constitución nos muestra el camino por el que debemos transitar. ¿Cuál es la forma explícita de democracia que sostiene la Constitución? Sin duda la democracia representativa, no la democracia directa, solo residual y que es la idea básica que inspira a las primarias. Pues bien, es este tipo de democracia, la representativa, la que debe introducirse en la vida interna de los partidos.

En buena parte, es el modelo que se regula en la ley de Partidos, aunque, para que sea efectiva, debe adaptarse al tipo de partido de electores al que nos referíamos y que es el realmente existente en la actualidad. Para conseguir este objetivo lo primero que se debe modificar es el cuerpo electoral que elige a los cargos de dirección del partido que deciden la confección de las listas electorales a todos los niveles: centrales, autonómicos y locales.

Un elemento determinante de nuestro sistema electoral, de carácter proporcional, es el de que las candidaturas deben ser completas, cerradas y bloqueadas. De este modo, los responsables de elaborar las listas electorales son quienes tienen más poder dentro del partido y en la práctica las confeccionan y aprueban un núcleo muy reducido de la dirección, siempre los más leales al líder. Por tanto, ahí residen en último término los problemas de la democracia en los partidos: manda quién elabora las listas electorales y quién designa los cargos públicos a todos los niveles (nacional, autonómico y local). Y manda sin contrapesos y sin debate interno.

Los actuales partidos de electores, como hemos visto, ya no son partidos de masas en el que había un solo tipo de afiliados, los denominados militantes. En los partidos de electores debería distinguirse –como ya se ha hecho en algunas primarias y, en buena manera, en la misma reforma de la LOPP de 2015– entre dos modelos de afiliados: los militantes y los simpatizantes.

En este sentido, la reforma del artículo 8 LOPP va en la buena dirección pero es fácil falsear sus aparentes buenas intenciones al disponer un estatus especial para los afiliados «con mayor vinculación al partido» y otorgarles, como hemos dicho, una posición –que comporta también unos derechos– que en definitiva los convierte en su élite, y *de facto* en su grupo dirigente. A mi modo de ver, la distinción de los afiliados entre militantes y simpatizantes es la adecuada a los partidos de electores, incluso también es razonable que esta distinción esté determinada por su grado de compromiso con el partido.

El principal defecto de la democracia representativa española es, quizás, que a la hora de votar el elector solo puede escoger entre las opciones que les presentan los partidos en listas completas, cerradas y bloqueadas. Las listas abiertas no suscitan interés, como se ha revelado en experiencias extranjeras y en el mismo Senado español. En un sistema donde el votante se orienta, en buena parte, por las características de quienes encabezan las listas, la elaboración de las mismas es fundamental y quienes las confeccionan son quienes mandan en realidad en los partidos.

Por tanto, un aliciente para ser afiliado no militante, es decir, un simple simpatizante, si se le quiere llamar así, es su capacidad de influencia en la elaboración de las listas electorales, termómetro, además, al que debe prestar

atención la dirección del partido, para saber cual es el estado de «ánimo político» de sus potenciales electores.

En ese sentido, si consideramos que la elaboración de listas electorales –a todos los niveles– es el punto nuclear que determina el grado de democracia en un partido, lo importante es que todos, tanto militantes como simpatizantes, tengan un peso similar –aunque no sea matemáticamente idéntico– al confeccionar estas listas electorales. Ahí se comprobaría la autoridad de la dirección del partido al debatir la composición de la lista electoral junto a los simpatizantes que, en cierta manera, serían representativos de los futuros votantes.

Así se abriría un cauce para la participación de los ciudadanos en la elaboración de las listas electorales y no seguir siendo, como en la actualidad, actores pasivos que se limitan a ejercer el derecho de sufragio simplemente al depositar su voto, fuertemente condicionado al poder optar únicamente por listas en cuya elaboración no han intervenido. Además, de esta manera, los simpatizantes ejercerían un control sobre la cúpula de los partidos al arrebatarles su actual monopolio en la confección de las listas electorales.

Una reforma de la organización interna de los partidos que los adapte a las transformaciones que han experimentado en los últimos años exigiría a nuestro modo de ver una solución de este tipo. En definitiva, una reforma dirigida a que un tipo de dirección y de organización interna concebida para los partidos de masas sea sustituida por otra más acorde con los actuales partidos de electores al objeto de que la democracia interna sea real.

\* \* \*

En conclusión, según los argumentos que se han expuesto, el nudo del problema está en que la regulación de la democracia interna en los partidos está pensada para los partidos de masas. Ahora bien, los partidos han mutado de naturaleza y ya no son partidos de masas sino de electores, con lo cual la regulación no se corresponde con la realidad actual.

La modificación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 2015 establece cambios que parecen ir en el sentido de adaptar la regulación de los partidos a esta nueva naturaleza, a la de partidos de electores. Con alguna modificación más, y con una cultura política distinta, estos cambios podrían permitir que la estructura y funcionamiento de los partidos sea democrática de acuerdo con los términos expuestos en el cuerpo de la ponencia. Solo entonces se cumpliría el mandato constitucional del artículo 6 CE.

## NOTA BIBLIOGRÁFICA

La cita de K. POPPER, en su libro *La responsabilidad de vivir*, Paidós, Barcelona, 1995, véanse especialmente pp. 135-141.

Para la democracia de partidos, véase KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, KRK, Oviedo, 2006; y GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de Partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

Sobre la regulación de los partidos en España, por todos SALVADOR MARTÍNEZ, M., *Partidos Políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons/Giménez Abad, Madrid, 2021 (con una extensa y bien ordenada bibliografía). También MORODO, R., y LUCAS, P., *El ordenamiento constitucional de los partidos*, UNAM, México, 2001; BLANCO VALDÉS, R., *Las conexiones políticas*, Alianza, Madrid, 2001.

Sobre la teoría y la evolución de los partidos, LENK, K., y NEUMANN, F., (ed.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980 (contiene, entre muchos otros, el famoso artículo de Kirchheimer sobre el tipo *catch all* de partido); MICHELS, R., *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969, 2 vols.; IGNAZI, P., *Partido y democracia*, Alianza, Madrid, 2021; MONTERO, J. R.; GUNTHER, R., y LINZ, J. J., *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Trotta, Madrid, 2007.

