

CONSTITUCION, PLURALISMO POLITICO Y PARTIDOS

AGUSTÍN S. DE VEGA GARCÍA (*)

SUMARIO: 1. CONSTITUCIÓN Y PLURALISMO POLÍTICO: VALOR SUPERIOR «VERSUS» PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN.— 2. EL PLURALISMO COMO ELEMENTO DE LA TEORÍA DEL ESTADO, DEL VALOR LIBERTAD Y DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO.— 3. PLURALISMO POLÍTICO Y PARTIDOS.— 3.1. *El pluralismo político a través de partidos.*— 3.3. *El pluralismo político de partidos.*— 3.3. *El pluralismo político en el interior de los partidos.*— 4. LA ESTRUCTURA Y EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS: NOTA CRÍTICA A LA LEGISLACIÓN SOBRE PLURALISMO EN EL INTERIOR DE LOS PARTIDOS.— 4.1. *La ausencia de un Estatuto-tipo.*—4.2 *La legislación española sobre «democracia interna»: un tímido ejemplo.*—4.3. *El privilegio inconstitucional de la Disposición Transitoria de la Ley de Partidos.*— 4.4. *La desproporción sancionadora de la Ley ante supuestos de organización interna antidemocrática de los partidos políticos.*

(*) Catedrático de Derecho Constitucional (EU). Departamento de Derecho Público, Universidad de Salamanca.

1. CONSTITUCIÓN Y PLURALISMO POLÍTICO: VALOR SUPERIOR «VERSUS» PRINCIPIO DE ORGANIZACIÓN

Es sabido que nuestra Constitución ha aludido expresa e implícitamente a la idea pluralista en distintos preceptos que se extienden a lo largo de todo el texto, y que aparece por primera vez en su propio Preámbulo. En él se alude al pluralismo en relación con la tutela de «todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». Con esta declaración se reconoce la existencia de situaciones que presuponen una diversidad de grupos sociales, a los que se ofrecen garantías jurídicas.

Las referencias al pluralismo en la Constitución de 1978 pueden ser sistematizadas acudiendo a la conocida tripartición de G. SARTORI (1), quien advierte que este término puede extenderse a los ámbitos cultural, social y político. De esta suerte, una *cultura pluralista* implica una visión del mundo basada en la creencia de que la disidencia, la diferenciación, el contraste y

(1) G. SARTORI, *Parties and party systems*, I, Londres, 1976, págs. 14-16. En general, véase G. GÓMEZ ORFANEL, «Pluralismo (voz)», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, 1984, pág. 649 y sigs.

el cambio contribuyen mejor a lograr la integración, que la semejanza, la unanimidad y la inmutabilidad (2). El *pluralismo social* se fundamenta en una diferenciación de grupos; variedad o multiplicidad que constituye una sociedad pluralista cuando la afiliación o adscripción a tales grupos se produce de modo voluntario y libre (3). En fin, el *pluralismo político* exige una diversificación del poder y la existencia de grupos o partidos en competencia por el mismo. En nuestra Constitución, el pluralismo político además de ser considerado como valor superior del ordenamiento, se articula fundamentalmente a través de los partidos políticos, constitucionalizados en el artículo 6, en atención a «la importancia decisiva –por utilizar palabras del Tribunal Constitucional– que tienen en las modernas democracias pluralistas» (4).

Pero junto a estos tres ámbitos del pluralismo, puede hablarse también de un *pluralismo territorial*, en la medida que la Constitución establece –según J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (5)– una forma de división de los poderes que sirve al mismo tiempo de garantía y de cauce al pluralismo de la sociedad que se autoorganiza en Estado. E igualmente se advierte un *pluralismo jurídico*, habida cuenta la existencia de numerosos centros generadores de Derecho. Frente a la tentación unificadora del ordenamiento, nuestra Constitución admite una rica variedad de fuentes normativas, precisamente porque al acoger las instancias del pluralismo se ha roto el monopolio de creación del Dere-

(2) En este contexto, podría aludirse al reconocimiento que nuestra Constitución hace de la pluralidad de lenguas (artículo 3), del pluralismo educativo (artículo 27), de la pluralidad religiosa e ideológica (artículo 16) e incluso simbólica (artículo 4), como manifestaciones de pluralismo cultural.

(3) Así el pluralismo sindical y empresarial (artículo 7), de colegios y organizaciones profesionales (artículos 36 y 52), el acceso a los medios de comunicación de los grupos sociales y políticos significativos (artículo 20.3), o el derecho de asociación (artículo 22) –considerado como el derecho clave a través del cual se hace posible el pluralismo– serían concreciones del pluralismo social que la Constitución propugna.

(4) STC 4/1981, de 2 de febrero.

(5) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *El Estado Unitario-Federal*, Madrid, 1985, pág. 88.

cho por parte del legislador estatal. Como ha escrito J. L. CASCAJO CASTRO, el alto grado de heterodoxia del sistema de fuentes en el Estado actual, «se torna inexplicable con el esquema binario (ley y reglamento) propio del Estado liberal legislativo» (6).

Sin embargo, la referencia más significativa al pluralismo se produce en el artículo 1.1, cuando, junto a la definición del Estado, se califica al pluralismo político como uno de los «valores superiores» del ordenamiento.

La constitucionalización expresa de los valores superiores responde a un doble objetivo constitucional. De una parte, al dar cuenta de los valores, la Constitución los declara, los muestra, los revela, los conecta con el ordenamiento jurídico, impregnando a éste de aquéllos, como un orden jurídico objetivamente entendido, y menguando el papel y el ámbito del libre decisionismo. Se dota así de mayor vocación técnica a la Constitución, porque se impide la sustitución de las ideas y preceptos constitucionales por las ideas y las doctrinas derivadas de la libre interpretación jurisprudencial. De otra parte, una vez expresados, los valores ya no se obtienen por inducción a partir del texto constitucional, sino que —en palabras de L. RECASENS SICHES (7)— lejos de ser emanación psicológica de un sujeto, el sujeto se encuentra con ellos, ya designados. La consecuencia de ello es evidente: los valores, positivizados al máximo nivel, se imponen al intérprete y hacen inadmisibles cualquier conclusión incongruente con los mismos en el proceso interpretativo. De suerte tal que, porque la Constitución determina los valores superiores, el legislador, el juez, el jurista y todos los destinatarios quedan sujetos a un ordenamiento jurídico que convierte el «tema» de los valores superiores —y consecuentemente el del pluralismo político— en pro-

(6) J. L. CASCAJO CASTRO, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, 1988, pág. 38.

(7) L. RECASENS SICHES, *Introducción al estudio del Derecho*, México, 1981, pág. 14.

blema constitucional-legislativo y constitucional-judicial (8). La propia Constitución fortalece así su papel en el ordenamiento jurídico, porque con la positivación de los valores se reduce el riesgo de subjetividad y discrecionalidad en la tarea interpretativa del legislador y de los jueces, principalmente. Las decisiones de ambos no podrán adoptarse a la luz de su propia conciencia, en un ejercicio de búsqueda de supuestos valores implícitos, sino atendiendo a la ideología jurídico-política señalada en el texto constitucional.

Convendría añadir que los valores constituyen –ha dicho A. E. PÉREZ LUÑO (9)– «ideas directivas generales que (...) fundamentan, orientan y limitan críticamente la interpretación y aplicación de todas las restantes normas del ordenamiento jurídico». Pero, sin embargo, no ofrecen en todos los casos el basamento suficiente como para erigir sobre ellos un mandato o norma concreta. Auxilian al intérprete en el proceso de búsqueda y atribución de significado a una norma. Ayudan a distinguir, de entre los distintos significados posibles de una norma, el más acorde con el sistema del ordenamiento jurídico. Los valores son, entonces, «normas sobre la interpretación» (10). Pero esta función opera de modo distinto según se trate de un problema constitucional-legislativo o de un problema constitucional-judicial. En el primer caso, el legislador puede –como ha dicho certeramente M. ARAGÓN (11)– convertir o proyectar el valor en una norma, es decir, crear una norma como proyección de un valor. En el segundo, el juez sólo puede anudar el valor a una norma ya dada para interpretarla, pero no suplantar al legislador creándola *ex novo* como derivación de un valor supe-

(8) Vid. A. HERNÁNDEZ GIL, «Sistema de valores en la Constitución», en A. LÓPEZ PINA (ed.), *La Constitución de la Monarquía parlamentaria*, Madrid, 1983, págs. 118-119.

(9) A. E. PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, 1984, pág. 291.

(10) Vid. L. PRIETO SANCHÍS, «Los valores superiores del ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional», *Poder Judicial*, 11, 1984, pág. 86.

(11) M. ARAGÓN REYES, *Constitución y democracia*, Madrid, 1989, págs. 92-93; vid. STC 53/1985, de 11 de abril (voto particular de F. Rubio Llorente).

rior (12). Así las cosas, ¿podría decirse que el pluralismo político es una norma sobre la interpretación jurídica, con autonomía propia respecto de los demás valores?

La consideración del pluralismo político como valor, como una aspiración objetiva a la que el ordenamiento jurídico debe tender, ha sido puesta en entredicho por la doctrina, y durante el proceso constituyente (13). En este contexto, pueden traerse a colación las opiniones de quienes mantienen que el pluralismo político no parece tener una autonomía propia en lo que teóricamente se conoce como valores superiores del ordenamiento. SILVIO BASILE (14) afirma que esta fórmula se refiere a algo que trasciende del cuadro político-institucional y del propio orden formal del Derecho. El propio A. HERNÁNDEZ GIL estima que el pluralismo político tiene «un significado más bien estructural que valorativo; que no es un valor superior de un modo pleno». Lo que quiere decirse al invocarlo –afirma– es que «las distintas ideologías convergen en el reconocimiento de unos valores esenciales, y que el pluralismo político es la perspectiva abierta, no monolítica, desde la que se contemplan dichos valores» (15).

Incluso autores que insisten en la idea del pluralismo político como valor, acaban reconociendo que forma parte de la cultura democrática, y que es una manifestación más o menos intensa de la libertad; pero en todo caso su caracterización como auténtico

(12) Vid. la crítica de L. PAREJO ALFONSO a esta doctrina sobre la naturaleza y la eficacia de los valores (*Constitución y valores del ordenamiento*, Madrid, 1990, pág. 139 y sigs.).

(13) Baste decir que la duda de los constituyentes acerca de su entendimiento como valor, más que como principio organizativo o simple hecho real se plasmó en la desaparición del pluralismo-valor del Proyecto de Constitución durante buena parte del debate.

(14) S. BASILE, «Los valores supremos, los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.), *La Constitución de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, 1981, pág. 272.

(15) A. HERNÁNDEZ GIL, *ob. cit.*, pág. 119.

valor superior se ve devaluada. Nos encontramos –ha dicho gráficamente P. LUCAS VERDÚ (16)– «ante un valor constitucional ciertamente subalterno respecto a la libertad, la justicia y la igualdad en la medida que tipifica un postulado de la cultura política democrática occidental». Algún otro juicio resulta incluso más rotundo: G. PECES BARBA incide en que el pluralismo político es un elemento del valor libertad y que su inclusión entre los valores superiores del ordenamiento no sólo no era necesaria, sino que resulta reiterativa (17).

Lejos de pretender entrar en un concepto tan problemático –el de valores superiores– sí parece interesante constatar cómo en el debate del Senado los juicios coincidían en afirmar que el reconocimiento del pluralismo político al más alto nivel jurídico, sin precedentes, responde principalmente al interés por remarcar el carácter democrático de nuestro sistema político, y a la idea de que el pluralismo político no puede ser solamente una aspiración jurídica, sino que también es un principio de organización. Principio que se prolonga en la realidad política institucional y cuya existencia no depende ni deriva del Derecho, aunque de él obtenga los mecanismos jurídicos para su garantía bajo la tutela de ciertos derechos de libertad. Las opiniones de los Senadores C. OLLERO, J. M. BANDRÉS o M. VILLAR ARREGUI, serán aleccionadoras en este sentido. Dirá C. OLLERO: el pluralismo es un «principio de organización político-social y una teoría que trata de explicar el funcionamiento de una sociedad política determinada». El pluralismo político es «un acto de realidad sociológica», dirá BANDRÉS. El Derecho –en palabras de VILLAR ARREGUI– debe limitarse a «amparar a las fuerzas sociales desde las que emerge el pluralismo político» (18). Parece, entonces, que con la inclusión del pluralismo político en el artícu-

(16) P. LUCAS VERDÚ, *Estimativa y política constitucionales*, Madrid, 1984, pág. 114.

(17) G. PECES BARBA, *La Constitución española de 1978*, Valencia, 1981, pág. 35; vid. también del mismo autor, *Los valores superiores*, Madrid, 1984, pág. 163 y sigs. .

(18) Vid. *Diario de Sesiones del Senado*, 39, de 18 de agosto de 1978, págs. 1567 y 1573.

lo 1.º de la Constitución de lo que se trata es de reconocer su dimensión inspiradora del ordenamiento en un doble sentido: la de no cercenar la libertad, y la de no propiciar –o mejor, la de frenar– las tendencias al oligopolio del poder mediante el Derecho. En este sentido, podría entenderse como norma sobre la interpretación jurídica, aunque muy difícilmente separada del valor libertad. Pero también el pluralismo político es un principio de organización y una realidad, cuya constatación constitucional manifiesta el deseo de que así siga siendo el futuro de la vida social y política que la Constitución está llamada a regular (19).

2. EL PLURALISMO COMO ELEMENTO DE LA TEORÍA DEL ESTADO, DEL VALOR LIBERTAD Y DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

Entendido en su doble condición de valor superior del ordenamiento y de principio de organización político-social, el pluralismo es elemento convergente de la Teoría del Estado, del principio democrático y del valor libertad.

A) Es necesario recordar, en primer lugar, que la idea pluralista no coincide ni se puede identificar con el pluralismo atomizado liberal, de signo individualista, ni tampoco con el concepto monístico del Estado y de la soberanía, íntimamente unido al nombre de THOMAS HOBBS, para constatar que el influjo de otras aportaciones ideológicas y de una evolución histórica socialmente conflictiva son factores que han llevado al *actual entendimiento del pluralismo político en el Estado contemporáneo*.

No es posible describir aquí cómo en la historia del pensamiento político del último siglo se denominan doctrinas pluralistas a las que descubren la importancia de los grupos sociales –antes llamados grupos intermedios– que se interponen entre

(19) M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, «Participación y pluralismo en la Constitución de 1978», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, pág. 59.

los particulares y el Estado. Es decir, las que tienden a considerar como una sociedad bien organizada aquélla en que los grupos gozan de una cierta autonomía respecto del poder central y tienen el derecho de participar, con recíproca concurrencia, en la formación de las deliberaciones colectivas.

Basta con citar a J. ALTUSIO, O. VON GIERKE, MONTESQUIEU, A. DE TOCQUEVILLE, HEGEL, etc., o con mencionar las principales corrientes ideológicas que han nutrido la concepción pluralista (20), para reconocer la amplia problemática de la relación Teoría del Estado-pluralismo en el pensamiento filosófico y político contemporáneo, cuyo estudio desbordaría los límites del presente estudio.

Tampoco resulta posible abordar la abigarrada temática del denominado *pluralismo jurídico* (21), ni la que plantea el pluralismo social, a pesar de que la Teoría del Estado reconoce el peso de los intereses en la formación de la voluntad estatal como una característica constitucional de nuestro tiempo. Pero podría admitirse con carácter general que en la Teoría del Estado ha pesado más la dimensión organizativa y estructural del pluralismo que su condición de valor del ordenamiento. Por ello, puede asumirse la definición de N. BOBBIO (22) cuando

(20) Fundamentalmente podrían reducirse a tres: el *asociacionismo socialista* de SAINT SIMON, FOURIER o L. BLANC, la *teoría pluralista liberal-democrática*, encarnada por pensadores de la talla de DE TOCQUEVILLE, MAITLAND, LASKY, TAWNEY o COLE; y la *sociedad plural del cristianismo social*, plasmada junto a otros elementos ideológicos en el artículo 2.º de la Constitución italiana.

(21) Que plantea problemas como el de la insuficiencia de la idea de *status* para explicar la estructura de los nuevos derechos en la realidad pluralista; la impronta internacional del Estado; el fenómeno de dislocación de la potestad normativa en nuevos centros generadores de Derecho; la problemática de los denominados intereses colectivos o difusos; la problemática de los denominados intereses colectivos o difusos; las nuevas relaciones jurídicas entre individuos y asociaciones que impone el desarrollo actual de la comunidad humana, etc.

(22) N. BOBBIO, «Pluralismo» (voz), en N. BOBBIO y N. MATTEUCCI, *Diccionario de Política*, Madrid, 1982, pág. 1209.

afirma que por pluralismo se entiende el modelo de sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder a los que se les asigna la función de limitar, controlar, contrastar e incluso eliminar el centro del poder político (históricamente identificado con el Estado). Así lo ha entendido la Constitución portuguesa, que en su artículo 2 establece el pluralismo como principio de su organización política democrática.

B) Más interés e importancia tiene, para el Derecho Constitucional, la relación pluralismo-libertad. Como elemento de la libertad, el pluralismo significa tolerancia (*moderation, fair play*, en expresión inglesa), con el único límite que se deriva de su propio concepto: la prohibición del uso de la violencia. En este sentido, el peso de la dimensión valorativa del pluralismo resulta evidente, pero inexorablemente unida al fin libertad que propugna la Constitución. La disposición a admitir otras opiniones o a no «atropellar» al adversario sólo por encontrarse en condiciones de hacerlo, son manifestaciones palpables de pluralismo y libertad.

Pero además, el pluralismo viene a comportar un sistema de libertades en el que no sólo se garantiza una multiplicidad de posibilidades de acción reconocidas como libres, sino que se tutelan ligadas las unas a las otras en una relación que la doctrina ha denominado «*la indivisibilidad de la libertad*» (23). En otras palabras, porque el liberalismo dará a la libertad una tutela parcial y limitada como libertad individual (con exclusión de las libertades colectivas), será sólo en un sistema democrático basado sobre el pluralismo en el que esa doble vertiente de la libertad –la individual y la colectiva– quedará plenamente garantizada. Conviene recordar que en las Constituciones liberales los derechos de libertad eran generalmente antepuestos a la verdadera y propia Constitución, que tenía por objeto los poderes del Estado y sus recíprocas relaciones. Ello correspondía a la idea de que el individuo era anterior a la ley y a la organiza-

(23) Vid., entre otros, A. BALDASSARRE y C. MEZZANOTTE, *Introduzione alla Costituzione*, Bari, 1986, pág. 69.

ción constitucional, con el resultado de que si sus derechos eran recogidos de forma separada del texto constitucional, también era máxima la distancia entre sus derechos y la concreta organización constitucional.

Sin embargo, en las Constituciones democráticas los derechos de libertad, la libertad en suma, además de ser la garantía más elevada del individuo, constituye el fundamento del pluralismo, o mejor, la base sobre la que se funda la articulación pluralista de la sociedad. De manera que el pluralismo no parece constituir un fin en sí mismo, sino que precisamente deriva de la libertad plenamente garantizada. Por ello, en las Constituciones democráticas la libertad individual y la libertad colectiva, que se manifiesta en forma de pluralismo, se hallan garantizadas conjuntamente o al menos no se encuentran separadas por el ordenamiento constitucional.

Este doble valor de la libertad –como forma de tutela del individuo frente al Estado (libertad negativa) y como principio de organización político social (libertad positiva o autoorganización)– está de alguna manera reconocido en el artículo 9.2 de la Constitución, como principio orientador de la actividad de los poderes públicos: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.» Con este precepto, al fundamento individualista de los derechos de libertad parece añadirse un fundamento político-social: a la tutela de la esfera individual, se une el reconocimiento del pluralismo *de y en* los grupos sociales.

C) Pero porque esta garantía no está establecida por una ley natural sino que está prevista expresamente en la Constitución puede decirse que *el pluralismo es también elemento del principio democrático*. La mención al pluralismo se debe a la convicción de que «únicamente se considera democráticamente válido y legítimo el régimen político en que existe una competición reglada por el poder entre diversos grupos, sin monopolio

de ninguno de ellos» (24). Así pues, en el entendimiento del pluralismo como elemento del principio democrático conviven su dimensión material o valorativa y su condición de principio de organización. En él se concilian el doble carácter de elemento de un tipo de democracia «abierta», sin limitaciones ideológicas, y de principio estructural de funcionamiento de ciertas organizaciones, como los partidos, vitales para el proceso político democrático.

Afirmar esto no significa sino constatar que el pluralismo político es –en palabras de nuestro Tribunal Constitucional– un requisito de funcionamiento del Estado democrático (25). La democracia necesita un *agreement on fundamentals*, un acuerdo en lo básico, en lo fundamental, en aquello sin lo que no podría ser posible la democracia en sí misma. Pero a la vez, la democracia posibilita a los distintos grupos que integran una sociedad pluralista el logro de sus objetivos, en ocasiones mutuamente conflictivos, y la participación en las decisiones estatales. Y sin la transacción, sin la «concordantia oppositorum» de NICOLÁS DE CUSA –dirá H. KELSEN (26)– la democracia no existe.

De tal intensidad es esta afirmación, de tal importancia resultan las consecuencias que produce en el ámbito jurídico-político, que se puede decir que el pluralismo (como *agreement on fundamental*) encuentra en nuestra Constitución un importante reconocimiento. Si la Constitución ha establecido un sistema de valores basado en la convergencia de distintas ideologías –que se sustrae al legislador e incluso al procedimiento de reforma constitucional (ex artículo 167)– no por ello, sin embargo, cierra el paso a que esa convergencia sea sustituida por un consenso sobre otros valores distintos (27). Lo que se quiere poner de relieve es que la Constitución no prohíbe su transformación, sino

(24) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, 1, Barcelona, 1980, pág. 52.

(25) Vid. STC 104/1986, de 17 de julio.

(26) H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Madrid, 1977, pág. 127.

(27) Por ello podría decirse que en nuestra Constitución conviven las dos teorías principales sobre el sistema de valores constitucionales: la de la Constitución como sistema «material» de valores y como sistema «procedimental»

que justamente lo que hace es prever los medios jurídicos para ello. Lo que importa destacar, entonces, es que nuestra Constitución –como se ha afirmado (28)– no inconstitucionaliza ideologías; no excluye a los grupos animados por una idea de Derecho o por un modelo de sociedad distinto del que incorpora la Norma fundamental; no pretende una «democracia militante». Nuestra Constitución no prevé la posible inconstitucionalidad de partidos o asociaciones. Muy al contrario, lo que establece es una democracia pluralista que no prohíbe –en palabras del Tribunal Constitucional (29)– perseguir ideales políticos distintos a los encarnados en la Constitución, siempre que se respeten las reglas del juego democrático.

En definitiva, lo que la Constitución hace –según el profesor P. DE VEGA GARCÍA (30)– es reconocer que la única autolimitación del poder constituyente que resulta compatible con la conservación de su carácter soberano es la autolimitación material. De suerte tal, que la manifestación jurídica más profunda del pluralismo será precisamente el establecimiento de unas reglas sobre la formación de la voluntad soberana y no sobre el contenido de esa voluntad, facultando así al soberano a modificar la Constitución formal cuando así lo demande la Constitución material, porque «de lo que se trata es de producir por la actuación del poder constituyente del presente la in-

de valores. El texto constitucional de 1978 parece asumir un sistema de valores «fundamentales» o «sustantivos» porque los revela y los declara como «superiores» del ordenamiento. Pero, sin embargo, en la medida en que la Constitución garantiza su posible sustitución por cualquier otro valor sustantivo que surja en la sociedad, no los configura como permanentes, y en este sentido el sistema puede ser calificado también como sistema de valores «procedimental». (Sobre este particular puede verse el trabajo de M. ARAGÓN REYES, «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 1987, pág. 37 y sigs.).

(28) J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, 1981, pág. 173.

(29) SSTC 101/1983, de 18 de noviembre y 122/1983, de 16 de diciembre, entre otras.

(30) P. DE VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985, pág. 71 y sigs.

tegración de la voluntad constituyente (de la Constitución material) en la Constitución formal elaborada en el pretérito». Dicho con otras palabras, el reconocimiento más auténtico del pluralismo en cuanto elemento del principio democrático será justamente admitir la libertad permanente de un pueblo para decidir, jurídicamente, su propio destino; en definitiva, asumir que «el reconocimiento de que es el pueblo quien estatuye y sanciona la Constitución significa, como es obvio, el reconocimiento del derecho del pueblo a poder transformarla» (31).

Porque nuestro texto constitucional así lo reconoce; porque no impone a las generaciones futuras el sometimiento obligado al presente, la Constitución adquiere su mayor valor pluralista y democrático, frente a la concepción liberal (32). El pluralismo político como elemento del principio democrático significa, pues, que el proceso político se mantenga abierto y que las mayorías coyunturales no dispongan de la posibilidad de cerrarlo o cercenarlo, suprimiendo o reduciendo la libertad de los individuos para decidir su futuro. «La Constitución democrática —ha escrito con acierto I. DE OTTO y PARDO— ha de ser ante todo garantía de lo posible alternativo» (33). Se puede decir, entonces, que la Constitución de 1978 pertenece a un grupo de textos constitucionales que lejos de anclarse, en cuanto a sus funciones y límites, en la teoría y práctica constitucional burguesa, acoge una nueva actitud democrática que se concreta en la desaparición de los límites a la reforma constitucional y al pluralismo político. Nuestra Constitución se encuadra en una teoría y práctica democrático-pluralista,

(31) Cfr. P. DE VEGA GARCÍA, «Constitución y democracia», en A. LÓPEZ PINA (ed.), *La Constitución...*, cit., pág. 47.

(32) C. DE CABO, *Sobre la función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones*, Salamanca, 1978, pág. 9 y sigs. En sentido similar, M. ARAGÓN REYES ha escrito con razón que «la grandeza histórica de la Constitución, como categoría, reside justamente en su pretensión de garantizar jurídicamente ese hecho de la soberanía popular, ese poder del pueblo para auto-determinarse o, lo que es igual, en pretender regular jurídicamente los cambios de consenso» (*Constitución y democracia*, cit., pág. 33).

(33) I. DE OTTO y PARDO, «La Constitución abierta», *Revista de Occidente*, 54, 1985, pág. 46.

que no es sino un paso ulterior en la evolución del sistema constitucional liberal-burgués.

3. PLURALISMO POLÍTICO Y PARTIDOS

Más interés e importancia tiene, desde el Derecho Constitucional, la relación pluralismo político-partidos. Al abordar esta problemática no se trata de reavivar la clásica oposición rousseauniana a la institucionalización pluralista del Estado, sino de recordar el lugar común de las disfunciones que surgen hoy en la democracia de partidos y del carácter imprescindible de los partidos para el Estado Constitucional.

El hecho de que hoy se hable de la superposición de los partidos a los órganos representativos, de la constitución de oligarquías de vértice, de la «dictadura» de las ejecutivas de los partidos, no implica dudar de su carácter necesario en la vida democrática, sino solamente matizar su función como expresión inmediata del pluralismo político. Escribía con toda razón en 1885 Don GUMERSINDO DE AZCARATE que «los partidos, lejos de ser un mal, son una necesidad del régimen parlamentario, en cuanto sirven de órganos a las ideas, a las tendencias, a las corrientes generales, que informan el sentimiento común, la opinión pública y la voluntad social de los pueblos» (34). Ahora bien, admitir esta afirmación no impide, sin embargo, reconocer que si bien un elevado nivel de pluralismo político es condición necesaria, característica esencial y consecuencia de un régimen democrático, el pluralismo político crea también problemas para los que aparentemente no ha sido aún encontrada una solución satisfactoria (35).

De alguna forma, el contraste entre soberanía popular y soberanía de la mayoría manifiesta los problemas de la participación popular en una sociedad pluralista y la insuficiencia de los

(34) G. DE AZCARATE, *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1978, pág. 28.

(35) R. A. DAHL, *A preface to democratic theory*, Chicago, 1956, pág. 35 y sigs.

mecanismos de participación en las instancias organizativas del Estado. Es sabido que, por una parte, las formas democráticas que encuentran expresión en los mecanismos parlamentarios han logrado una escasa e imperfecta traducción de los valores democráticos. Por otra parte, hay que reconocer que la función de los partidos como trámite entre la voluntad popular y el Estado-aparato, ha llevado a una especie de doble investidura de los componentes de la mayoría parlamentaria, que puede conducir a «un relativo escamoteamiento de los distintos intereses de la sociedad pluralista» (36).

Por ello, una y otra vez se plantea el difícil problema de los partidos y el pluralismo político, que presenta, en nuestra opinión, un triple aspecto. De una parte, podría hablarse de «*pluralismo político a través de partidos*». Es decir, reconocidos como elementos indispensables para el funcionamiento del sistema democrático, a los partidos se les atribuye la cualidad de *cauces* de expresión del pluralismo político. Se les asigna la importante función de manifestar ante los órganos del Estado la voluntad popular. De otro lado, podríamos hablar de «*pluralismo político de partidos*», porque la Constitución reconoce pluralmente que estas organizaciones políticas tienen que cumplir funciones esenciales para el sistema democrático. Pero junto a este reconocimiento, algunas constituciones han puesto límites a la pluralidad de partidos, han restringido o prohibido la existencia de determinados partidos políticos. Planteado así, el problema del pluralismo de partidos nos remite a la compleja cuestión del control del pluralismo y en definitiva del control ideológico o de constitucionalidad de los partidos. Por último, la relación pluralismo político-partidos nos llevará a plantear la problemática del «*pluralismo político en el interior de los partidos*», que se presenta mediante la conocida fórmula de la «democracia interna», tema éste último al que ya hemos dedicado algunas páginas impresas (37).

(36) -J. L. CASCAJO, «Controles sobre los partidos políticos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (Coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, 1992, pág. 174.

(37) A. S. DE VEGA, «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», *Revista Debate Abierto*, 1, 1989, pág. 61 y sigs.

3.1. *El pluralismo político a través de partidos*

El pluralismo político se articula mediante los partidos. Así lo prevé el artículo 6 de nuestra Constitución, que describe sus funciones. En primer lugar, corresponde a los partidos «expresar el pluralismo político». En segundo término, «concurrir a formar y manifestar la voluntad popular». Y, por último, «ser instrumento fundamental de participación política».

Estas tres funciones podrían ser, quizá, reducidas a una sola: la de *concurrir a la formación y a la manifestación de la voluntad popular*.

a) Como protagonistas del proceso de formación de la voluntad popular, los partidos son el instrumento fundamental para la participación política. En definitiva, el «concurso» a que se refiere nuestro texto constitucional parece estar inescindiblemente vinculado al momento de la participación política a través de los partidos. Estos –dice MORTATI– posibilitan la intervención del pueblo en la política, transformando a éste de masa indiferenciada en organismo de voluntad consciente (38). Los partidos instauran un circuito permanente entre la esfera societaria y la estatal. Viven en la primera, pero su acción está orientada a la «pre-formación» de la voluntad de los órganos del Estado, a la tarea de «ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de carácter político, esto es, generales» (39).

Interesa destacar, en este sentido, la confianza que el constituyente ha depositado en los partidos para asegurar una relación permanente entre sociedad e instituciones estatales. A tal respecto, resultan significativos aspectos como la prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2), la constitucionalización del sistema electoral proporcional (artículo 68.3), la importancia de los Grupos parlamentarios en la organización de las Cá-

(38) C. MORTATI, «Notte introduttive a uno studio sui partiti nell'ordinamento italiano», en *Scritti giuridici en memoria di V. E. Orlando*, II, 1957, pág. 141 y sigs.

(39) STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 5.

maras o la reducida previsión constitucional de las vías de democracia directa. En presencia de estos indicios y del propio artículo 23 de la Constitución, podría afirmarse que el constituyente ha querido dar a los partidos un papel no sólo fundamental, sino *indispensable* como instrumento de formación de la voluntad popular y de participación política. Por otra parte, la «conurrencia» de los partidos parece responder a la idea de «legalización» de un hecho o dato ineludible en el Estado democrático, más que tratarse de una tarea originariamente atribuida por la Constitución.

En cierto modo, nuestra texto constitucional, al reconocer este importante papel a los partidos, viene a hacer efectivo aquel famoso aserto de STUART MILL (40) según el cual la democracia se justifica, entre otras razones, porque la participación de todo el pueblo en los distintos niveles de los procesos de gobierno produce un importante efecto educativo. Expresión que, remozada y adaptada al sistema de partidos por RADBRUCH, se vio reflejada en la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 20 de julio de 1954, en la que se afirma que sin la mediación organizativa de los partidos entre los individuos y el Estado sería imposible la formación de una opinión y una voluntad colectivas.

b) Entendidos como cauces de manifestación de la voluntad popular, los partidos expresan el pluralismo político preexistente en la praxis. Que los partidos expresan el pluralismo es más una constatación que una verdadera función. El mero hecho de que se hable de partidos, en plural, debería comportar ya el pluralismo político. Pero la locución introductoria del artículo 6.º parece responder a la intención del constituyente por subrayar un concreto modelo de pluralismo político: *el pluralismo a través de partidos*.

Destaca el hecho de que se reconozca a los partidos la función de expresar uno de los valores superiores del ordenamien-

(40) J. STUART MILL, *Sobre la libertad*, Madrid, 1984, pág. 159 y sigs.

to jurídico. Ahora bien, porque, como ha dicho C. PINELLI (41), el pluralismo-valor debe ser entendido como una fórmula de compromiso constitucional ante la imposibilidad de un acuerdo unívoco de las distintas ideologías en el momento constituyente, su inserción como valor superior del ordenamiento podría tener una explicación: la de configurar un modelo dinámico de democracia en el que las diferencias, lejos de ser ocultadas en nombre de valores absolutos, deben hacerse transparentes y confrontarse en el seno del proceso político. Idea de democracia como proceso abierto –y no sólo como estructura– que ha sido acogida por el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias (42).

3.2. *El pluralismo político de partidos*

Pero si los partidos son el cauce de expresión del pluralismo político, no estará de más discurrir acerca del pluralismo de partidos y sobre los posibles controles del derecho de asociación política o de la libre creación de partidos en el ejercicio de ese derecho. El problema tuvo y tiene un vibrante interés en nuestro país y en otros países, porque el tratamiento que se debe dar a las fuerzas políticas presuntamente contrarias al orden constitucional, afecta a las raíces ideológicas de todo sistema democrático. Es ésta una temática que registra la progresiva crisis de la tesis liberal de que sin la confrontación de todas las opiniones no existe la democracia.

Los ordenamientos jurídicos suelen contener instrumentos para la represión de las asociaciones políticas subversivas. El nuestro también: la jurisdicción ordinaria puede suspender las actividades de un partido o disolverlo en casos de ilicitud penal o de actividades contrarias a los principios democráticos (artículo 5.º de la Ley 54/1978, de Partidos Políticos). El pro-

(41) C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, 1984, pág. 140 y sigs.

(42) Vid. STC 3/1981, de 2 de febrero.

blema más complejo es, sin embargo, el de la prevención de tales actividades, lo que conduce a la prohibición de ciertas asociaciones políticas incluso antes de iniciar su obra de propaganda y proselitismo.

En este contexto, no debe olvidarse que la exigencia de una autorización preventiva para la constitución de partidos políticos, ha sido siempre considerada como el más grave atentado al pluralismo político. Se plantea así el importante problema de la «libertad externa» o de los «derechos» de partidos y asociaciones frente al Estado. En este sentido, lejos del «monopolio» o del «privilegio», el principio de la libertad de fundación de asociaciones o partidos constituye una sólida garantía de su independencia frente al aparato del Estado y una garantía también básica del pluralismo político.

Así pues, la patente dificultad de establecer *a priori* en un Estado democrático la distinción entre ortodoxia o herejía política es manifiesta, porque en esa diferenciación puede ponerse en juego la tutela plena del pluralismo político. Por esta razón, surgen las tesis a favor y en contra del reconocimiento de la libertad de las minorías anticonstitucionales. Se dice entonces que la libertad de los partidos es en primer lugar libertad de las minorías, y que la libertad de las minorías es ante todo libertad de las minorías no conformistas. En el fondo de la cuestión está, pues, la concepción de la democracia sancionada en el ordenamiento constitucional de que se trate.

En este sentido, puede afirmarse que, en principio, será más plena la libertad de las fuerzas políticas, cuanto más esté en la base del sistema constitucional la noción formal, procedimental, kelnesiana, de la democracia. Es decir, la idea de democracia como conjunto de normas de procedimiento, como *iter*, como conjunto de reglas de formación de la voluntad colectiva, desinteresadas de los contenidos de esta voluntad. El control del pluralismo político de partidos remite, entonces, al tipo de democracia que se pretende. Y paradójicamente algunas constituciones de la llamada «democracia militante» no permiten argumentar en pro de una libertad incondicionada del derecho

de asociación política. Quizá una ojeada al Derecho Comparado pueda ser ilustrativa al respecto, para posteriormente referirnos al caso español.

– *En el caso de Italia*, se tuvo muy presente la tarea de impedir el posible carácter antidemocrático de los objetivos, métodos y organización de los partidos. En el artículo 49 de la Constitución se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a «formar libremente partidos políticos que contribuyan con método democrático a la política nacional». Pero, sin embargo, no olvidó el constituyente italiano la expresa prohibición de reconstitución del partido fascista, en la Decimosegunda Disposición Transitoria de la Constitución; disposición que fue desarrollada por el Parlamento mediante sucesivas leyes.

Es obvio, sin embargo, que este denodado esfuerzo constituyente y legislativo contrasta con la escasa virtualidad práctica que la realidad histórica le ha venido a conferir. No es baladí pensar, tampoco, que bajo este tipo de preceptos restrictivos del pluralismo subyace un cierto pretexto para renunciar al siempre espinoso control jurídico del pluralismo político de partidos.

– *Por lo que respecta a la República Federal de Alemania*, el recuerdo de la experiencia de Weimar ha llevado a procurar un alto grado de solidez a sus cauces institucionales jurídico-políticos. Uno de los puntos que se estimaron clave para el fortalecimiento de sus instituciones, fue la prohibición de aquellas asociaciones políticas que supusieran un peligro para la democracia establecida a la caída del nazismo. En este aspecto, el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn y el papel jugado por el Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe han sido factores muy significativos.

Hay que partir, pues, de que el sistema alemán ha previsto el control de la conformidad ideológica de los partidos con los principios democráticos fundamentales; ha previsto el control de constitucionalidad del pluralismo político de partidos. Los indicios de inconstitucionalidad de los partidos son competen-

cia del Tribunal de Karlsruhe (43), que ha interpretado el artículo 21 de la Ley Fundamental como un «compromiso entre el principio de tolerancia para todas las convicciones políticas y la existencia de ciertos principios inviolables para el orden del Estado». Así, porque el Partido Comunista Alemán proclama la revolución para llegar a la dictadura del proletariado, sus objetivos políticos –dirá el Tribunal– resultan incompatibles con el orden democrático, pues las dos formas de Estado se excluyen recíprocamente (Sentencia de 17 de agosto de 1956). Parece, entonces, como si el Tribunal Constitucional alemán hubiese optado, de una parte, por dotar al artículo 21 de la Ley Fundamental con la cualidad de *norma de reserva* del sistema jurídico, capaz de ser instrumentalizada, en función de las circunstancias, como permanente límite al pluralismo de partidos. Y de otra parte, como si el intérprete supremo de la Constitución germana exigiese un *agreement on fundamentals* riguroso, susceptible y capaz de rechazar convicciones políticas contrarias al modelo de Estado constitucionalmente establecido.

– *El caso español es bien distinto*. Los debates sobre el artículo 6.º de la Constitución ponen de relieve una cierta inspiración germánica y constituyen el origen de la regulación jurídica de los partidos en nuestro ordenamiento.

Sin embargo, aunque la inspiración alemana de las propuestas defendidas en sede constituyente era palpable, solamente puede evocarse hasta cierto punto. Y ello por dos motivos distintos. En primer lugar, porque el rechazo expreso en el debate constituyente del control de constitucionalidad de los partidos separa el ordenamiento español del alemán. Nuestro sistema, a diferencia del germano, no prevé el *Parteienprivileg* (el privilegio de la disolución del partido por Sentencia del Tribu-

(43) Entre la jurisprudencia de dicho Tribunal revisten especial interés dos decisiones, por las que fueron declarados anticonstitucionales y, por tanto, automáticamente disueltos, el SRP, Partido Socialista del Reich (Sentencia de 15 de julio de 1952) de tendencia neo-nazi, y el KPD, Partido Comunista Alemán (Sentencia de 17 de agosto de 1956).

nal Constitucional, en vez de producirse por resolución judicial ordinaria). Y en segundo lugar, porque el constituyente de Bonn ha establecido dos niveles de control distintos. Cuando se trata de conocer la conformidad ideológica de los partidos con los principios democráticos, por tratarse de un indicio de inconstitucionalidad expresamente previsto por la Ley Fundamental, su competencia se atribuye al Tribunal de Karlsruhe. De distinto modo, el constituyente federal remite al legislador el desarrollo normativo del control de la democracia interna de los partidos.

Estas diferencias que separan a los dos ordenamientos influyen en la interpretación de nuestro régimen jurídico del pluralismo político de partidos. Así, por ejemplo, la ausencia del *Parteienprivileg* es un índice de que los partidos gozan en nuestro ordenamiento de un reducido grado de especificidad jurídica en comparación con el régimen previsto para las asociaciones. Es, por tanto, sobre el hecho asociativo sobre el que se fundamenta el pluralismo de partidos en España. Sin embargo, en nuestro ordenamiento existe la obligación de registro para los partidos, lo que ha suscitado una viva polémica jurídica y doctrinal (44).

La generalidad de la doctrina mantiene que el artículo 6.º opera como *lex specialis* de los partidos políticos, que son asociaciones de ciudadanos sometidas a la ley general del artículo 22 de la Constitución, en el que se reconoce el derecho de asociación. Así lo ha admitido el Tribunal Constitucional (45) y puede deducirse del debate constituyente (46). Si se mantuviese lo contrario, sería posible deducir que la Constitución ha querido excluir a los partidos de las garantías que prevé el artículo

(44) Un resumen de la misma puede verse en mi trabajo «Derecho de partidos...», *cit.*, págs. 88 y 89.

(45) STC 3/1981, de 2 de febrero y 85/1986, de 25 de junio.

(46) Así, al menos, se deriva del *Informe de la Ponencia del Congreso*, que, rechazando una enmienda de Fernández de la Mora, consideraba incluido en el texto del artículo 22 de la Constitución «el derecho a constituir partidos políticos», vid. J. SANTAMARÍA, «Artículo 6» y «Artículo 22», en F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, pág. 70 y sigs. y 279 y sigs.

22 para las asociaciones en general: es decir, el registro a los meros efectos de publicidad (apdo. 3.º) y la disolución o suspensión de sus actividades sólo en virtud de resolución judicial motivada (apdo. 5.º). Y tal conclusión no parece acorde con la interpretación sistemática de los artículos 6 y 22. Porque si la «creación y ejercicio de actividades de los partidos son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley» –según el artículo 6.º– y se mantiene que los partidos no son la especie del género asociación, entonces el legislador podría establecer límites ulteriores a la creación y actividades de los partidos no previstos por el constituyente para la asociación, lo cual es notoriamente absurdo.

Así las cosas, el control previo mediante el Registro de Partidos no puede tener –no tiene– como finalidad la supervisión del ideario del partido. No es otra la interpretación que se deduce del pluralismo político como elemento del principio democrático y del artículo 22.3 de la Constitución, en el que se exige la inscripción de las asociaciones «a los *solos* efectos de publicidad». Con tal expresión se pone de relieve un rechazo de plano de la realidad franquista, ajena al pluralismo. Pero, además, se excluye cualquier mecanismo de autorización político-administrativa e, incluso, todo tipo de control previo de legalidad material que pudieran asumir los órganos judiciales, por tratarse en ambos casos de restricciones *ab origine* del pluralismo político de partidos. De manera que la única función que cumple el Registro de partidos hoy es la de prevenir frente a partidos penalmente ilícitos, y la autoridad registral sólo podrá constatar si los Estatutos contienen los extremos que la legislación vigente prescribe (47).

En consecuencia, nuestra Constitución no ha impuesto límites ideológicos a la expresión del pluralismo político en el mo-

(47) La propia Jurisprudencia Constitucional ha entendido el control previo como una «verificación reglada» en la que el encargado del Registro tiene únicamente dos tareas que cumplir: la de «comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios». Cfr. STC 3/1981, de 2 de febrero (FJ 5) y STC 85/1986, de 25 de junio (FJ 2 y 3).

mento de la constitución de partidos y asociaciones. Por ello, se puede advertir la discrepancia entre la Ley de Partidos, que prevé el control previo, y la Constitución, que con finalidad garante del derecho de asociación, configura el registro solamente a efectos de publicidad. Obviamente, la primacía de esta última norma deja fuera de lugar toda duda. Lo que quizá puede añadirse es que tratándose de una legislación (la de partidos) fruto de la transición política, en aquel contexto, la legitimación jurídica inmediata de los partidos pasaba irremediabilmente por la tradición nacional que tenía su forma de expresión en el reconocimiento registral (48). Ahora bien, superada esa fase, y aunque es cierto que la Jurisprudencia Constitucional ha aclarado la función del registro, se impone en este punto la revisión de la normativa vigente, sobre todo a partir del surgimiento de las agrupaciones electorales y otras formas de concurrencia política.

Tampoco ha previsto la Constitución el control de constitucionalidad del pluralismo político de partidos, a pesar de que la Ley haya incluido el supuesto de disolución judicial por actividades «contrarias a los principios democráticos» (artículo 5.º). En este contexto, la competencia del Tribunal Constitucional resulta precluida en el debate constituyente sobre los artículos 6 y 22, que confían al Poder Judicial el control sucesivo —o represivo— del pluralismo político de partidos. Pero es también cierto que si lo que el legislador ha pretendido incluir, mediante aquel precepto de la Ley de Partidos es un control ideológico del pluralismo político, tratándose de una cuestión de constitucionalidad, difícilmente podría ser abordada por la jurisdicción ordinaria. Por ello, algunos autores, entre los que se encuentra P. LUCAS VERDÚ (49), han planteado la posibilidad de prever en nuestro ordenamiento el control de constitucionalidad de los partidos en virtud de la cláusula abierta del Título IX.

(48) Vid. C. PINELLI, *cit.*, pág. 176.

(49) P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, IV Madrid, 1984, pág. 576 y sigs.

Sin embargo, dejando aparte el grado de politización que comportaría un juicio de tales características para el Tribunal Constitucional y la escasa virtualidad práctica de esas disposiciones, como ha demostrado la experiencia comparada, podría compartirse la opinión de que nuestra Constitución acepta y adopta una concepción de la democracia más plenamente pluralista y realista que las llamadas «democracias militantes». Que la esencia de nuestra Constitución consiste en la construcción de una democracia en la cual el principio de tolerancia cede frente a concepciones políticas divergentes con el propio texto constitucional o con la propia idea de democracia que éste propugna (50). Únicamente no cede frente a la violencia, frente a conductas criminales, frente a partidos que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito (artículo 22.2). Por ello hemos de coincidir con la opinión de quien —como J. JIMÉNEZ CAMPO— afirma que el control de las actividades del partido, al margen de una tipificación penal, tiene una dudosa base constitucional (51).

De suerte tal que aquella disposición que establece el supuesto de disolución judicial del partido por actividades contrarias a los principios democráticos debe ser tenida como inoperante en nuestro ordenamiento (51 bis). No en vano, el plu-

(50) Como ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional, para los titulares de los poderes públicos, el respeto a la Constitución «no supone necesariamente una adhesión ideológica, ni una conformidad a su total contenido» (STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3). Alguna otra resolución más reciente (STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 7) confirma estas consideraciones, que expresan «un entendimiento de la Constitución que no presta fundamento a la tesis que pretendiera ver en el contenido material de la Constitución un límite al pluralismo político».

(51) J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención...», *cit.*, pág. 172. Del mismo autor, *vid.* «Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional», en *Derecho de partidos*, *cit.*, pág. 238.

(51 bis) Aún cuando de algunas Sentencias del Tribunal Constitucional pudiera deducirse para los partidos un respeto al «orden constitucional» o a supuestos «fines constitucionales», la Constitución no menciona los fines vedados o permitidos a los partidos, salvo los previstos con carácter general para las asociaciones; por lo que estas afirmaciones aisladas del Tribunal no pueden servir de fundamento para una concepción distinta del pluralismo de

ralismo político de partidos está garantizado en nuestro sistema constitucional sin restricciones de origen, independientemente de los contenidos de las voluntades; remarcándose así la noción procedimental de democracia que la Constitución de 1978 parece haber asumido. Aunque no por ello, el límite del pluralismo como elemento de la libertad –esto es, la prohibición del uso de la violencia o de fines y medios penalmente castigados– deja de ser riguroso. La particularidad de este límite constitucional es que debe ser hecho valer por los órganos del poder Judicial (artículo 22 de la Constitución y artículo 5 de la Ley de Partidos), y no por el Tribunal Constitucional. Pero aun así, la rigurosidad del mismo no tiene por qué quedar diluida en planteamientos de orden político.

3.3. *El pluralismo político en el interior de los partidos*

El pluralismo en el interior de los partidos remite a la temática de la llamada «democracia interna, a la que aludieron, entre otros, autores como MICHELS, OSTROGORSKY, MAX WEBER, Kelsen, DUVERGER o SARTORI. Suscita la rica problemática de la vigencia del principio democrático en su dimensión estructural, en cuanto se exige al partido una organización y unos procedimientos democráticos (artículo 6, *in fine*, de la Constitución).

Como se sabe, la democracia, cualquiera que sea el ámbito en el que se practique, constituye el correctivo más eficaz frente al comportamiento natural de cuantos detentan el poder. Precisamente porque el poder es, por propia naturaleza, expansivo y tiende a la concentración, las medidas preventivas de democracia interna están plenamente justificadas en entidades no públicas dotadas de un alto grado de relevancia social o política. Puede, entonces, partirse de la afirmación de que el principio democrático en el interior de los partidos, como expresión del pluralismo político, no está en contradicción con las ten-

partidos. Vid. F. J. BASTIDA, «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados» en *Derecho de partidos*, cit., pág. 86.

(52) D. Th. TSATSOS, «Il Diritto dei partiti: verso una comune cultura europea?», *Quaderni costituzionali*, 3, 1988, pág. 487.

dencias oligárquicas que suelen manifestarse en las luchas por el poder en el seno de los partidos, sino que precisamente sirve para encauzar democráticamente las disputas innatas al fenómeno del poder.

De esta suerte, porque en el Estado democrático de Derecho de los partidos son el instrumento que consiente al ciudadano concurrir a determinar el proceso de formación de la voluntad política, la exigencia de democracia interna en los partidos no sólo es una necesidad política, sino también un coherente respeto al sistema democrático desde el interior de los partidos (52). Es decir, si es cierto que la voluntad popular se *expresa* a través de los partidos, también lo es que ésta se *construye* en el interior de los partidos, lo que «convierte al problema de las relaciones partido/sociedad en un problema axial en el funcionamiento del Estado democrático» (53).

La temática que suscita la democracia interna de los partidos debe ser abordada, al menos, desde tres premisas previas. a) Por una parte, desde el reconocimiento de que sólo mediante el Derecho quizá no puede hacerse frente eficazmente a las tendencias autocráticas de los partidos políticos, a la formación de lo que DUVERGER denominó «círculo interior» (54), ni tampoco a la merma que como consecuencia experimenta el principio democrático. Los matices con los que el poder puede manifestarse en la práctica agotan, *a priori*, cualquier previsión normativa, por extensa o profunda que ésta pueda ser. Por ello, aunque es cierto que la refracción innata a los partidos pone de relieve la limitada eficacia de las normas jurídicas cuando regulan aspectos relativos a los fenómenos del poder, sí corresponde al Derecho la determinación de unas exigencias mínimas de pluralismo en el interior de los partidos que, al menos, exterioricen la voluntad del legislador de encauzar democráticamente ese pluralismo y de dificultar la oligarquización de aquéllos. Como ha dicho con acierto J. L. CASCAJO, si la democracia consiste en un ideal inalcanzable y sólo aproximable, la democracia en el seno

(53) R. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, Madrid, 1990, págs. 99-100.

(54) M. DUVERGER, *Los partidos políticos*, México, 1987, pág. 181 y sigs.

de los partidos sólo admite «una aproximación asintótica tan difícil como necesaria» (55). En consecuencia, renunciar a considerar este problema desde una perspectiva jurídica supondría olvidarse del mayor logro del constitucionalismo: el intento de juridificar la democracia y de democratizar jurídicamente los focos de donde el poder fluye en su estado más puro, sutil, intangible, ambiguo y volátil. Ciertamente es que la personalidad de quienes dirigen el partido obliga a reconocer la existencia natural de un área de poder «invisible», sustraída a todo control e incluso a la juridificación (56). Pero lo que no cabe es que el jurista pretenda encontrar la solución al problema de la democracia interna ignorándolo desde la perspectiva del Derecho, es decir, concluyendo que no estamos ante un asunto jurídico, sino únicamente político.

Igualmente desde la Ciencia Política se apunta que una mayor transparencia hacia las bases podría estimular la tarea de autocrítica y renovación de los partidos. Una corrección «pedagógica», como la que se indica, podría llevar a preguntarnos si el mejor modo de combatir los excesos de los partidos no es compensándolos o estimulando el surgimiento de circuitos de control, de participación y de expresión del pluralismo. En todo caso, es obvio que se trata de una problemática que suscita no sólo la atención del Derecho, sino de otras ramas de la Ciencia.

b) Por otra parte, bajo la exigencia de democracia interna del partido late una tensión constante entre dos principios: el de libertad de los afiliados y su derecho a participar en la vida política, de un lado; y de otro, el principio de autonomía del partido. Precisamente, la democracia interna, en cuanto concreción del pluralismo en el interior de los partidos, legitima la función de éstos porque encauza democráticamente la dialéctica entre interés individual e interés colectivo.

(55) J. L. CASCAJO, «Controles...», *cit.*, pág. 177.

(56) Vid. K. STERN, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, 1987, pág. 763; D. ZOLO, «Una legge per i partiti», *Micromega*, 2, 1986, pág. 35.

La tendencia a la autonomía provoca, en cierta medida, la propensión del propio partido a quedar subordinado a sus dirigentes. De todos es conocida la versatilidad con se manifiestan las presiones que se ejercen sobre la voluntad de los afiliados y el constante recurso de los dirigentes al abuso del principio de disciplina del partido. Por ello, la exigencia de una organización y procedimientos democráticos en el interior de los partidos responde al intento de impedir que se consolide un grupo oligárquico que, mediante el uso de los resortes del poder, obtenga una posición de preeminencia dentro del partido que impida oír otras voces que no sean las propias.

Es lo cierto, además, que en una organización como el partido político, el individuo al ingresar en ella, se desprende, como es lógico, de una buena parte de sus poderes de gestión. De suerte tal que, aún conservando ciertas posibilidades de acción individual, dentro del grupo la sumisión a las decisiones de la mayoría es una condición democrática básica para su funcionamiento.

Esta limitación individual tiene su fundamento en el logro de una acción más libre y eficaz de los órganos dirigentes, que se ha de compensar con la concesión al individuo de un conjunto de poderes y derechos que le permiten controlar, en cierta medida, lo que el grupo hace. Dicho en otros términos, la autonomía de gestión de los órganos del partido lo que no puede impedir es la «capilaridad» o receptividad de éstos a los impulsos o sugerencias de la base (57). Como ha escrito VALITUTTI (58), inspirado en DE TOCQUEVILLE, para el origen y desarrollo de un partido político, es indispensable que la libertad de obrar en solitario y la de actuar en compañía subsistan y coexistan. Será precisamente el juego cruzado de estos dos ámbitos, el individual y el colectivo, el que permitirá medir,

(57) J. J. SOLOZÁBAL, «Sobre la constitucionalización de los partidos políticos en el Derecho Constitucional y en el Ordenamiento español», *Revista de Estudios Políticos*, 45, 1985, pág. 159.

(58) S. VALITUTTI, *I partiti politici e la libertà*, Roma, 1966, pág. 27.

desde una perspectiva jurídica, el peso específico que el individuo conserva dentro del partido.

En este sentido, con la democracia interna se pretenden, al menos, dos cosas. De un lado, acercar al afiliado a los centros de decisión del grupo, de suerte que las normas legislativas, estatutarias y de los órganos del partido exijan que el grupo, cuando actúe, traduzca en la práctica la voluntad real de los individuos; esto es, «*democracia participativa*» o «*funcionamiento democrático*». Y, por otra parte, con el principio democrático se trata de evitar, en la medida de lo posible, las tendencias oligárquicas; la consolidación de un grupo dirigente que genere intereses particulares distintos de los afiliados, haciéndose impermeable a las tendencias renovadoras; es decir, se persigue la «*democracia electiva*» o «*estructura interna democrática*». Ambos aspectos forman parte ineludible del llamado pluralismo en el interior de los partidos.

c) Habría que añadir, no obstante, que esta temática está en función también de otra variable de carácter más sociológico que jurídico: la de la «audiencia» o el «respaldo político» del propio partido en los circuitos electorales. Como se sabe, el éxito electoral de un partido se convierte en una condición adicional del pluralismo interno en cuanto a la organización y a las decisiones de los órganos directivos. Con frecuencia, los dirigentes han de buscar compromisos que pueden responder más a elementos externos que a la lógica democrática del debate interno entre los afiliados. Puede observarse cómo ante unos comicios electorales se refuerza la disciplina interna en detrimento de las prácticas democráticas, en función de la estrategia de triunfo político.

Esta dialéctica puede, obviamente, provocar una contradicción insalvable entre la necesidad del partido de obtener una «popularidad» electoral y la de evitar en su seno las tendencias oligárquicas. Tal es así que, en ocasiones, la escasa afiliación en partidos que gozan de un importante respaldo popular puede hacer caer al dirigente en la tentación de que no se debe tanto a una determinada tendencia decidida por sus afiliados, como a

sus votantes. Este fenómeno, intuido ya por R. MICHELS, constituye uno de los posibles supuestos de ruptura del pluralismo interno del partido y de irresponsabilidad de los líderes ante los afiliados, que puede llegar a manifestarse en el mantenimiento de una estructura autocrática dentro del partido, pero, a la vez, respetuosa con las reglas democráticas del juego político-constitucional.

Todo lo cual hace pensar que la exigencia de pluralismo interno, que legitima el ejercicio del poder dentro del partido, tiene como requisito fundamental la base democrática de la atribución de ese poder. Pero también tiene como condicionante un cierto grado de efectividad en lo que se refiere a la estrategia política del partido.

4. LA ESTRUCTURA Y EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LOS PARTIDOS: NOTA CRÍTICA A LA LEGISLACIÓN SOBRE PLURALISMO EN EL INTERIOR DE LOS PARTIDOS

Como se sabe, al hablar de pluralismo dentro de una organización y, en concreto, de un partido político, se está aludiendo al fenómeno del poder, a la configuración democrática de ese poder, al acceso al mismo y a la legitimidad de quienes lo ocupan. Por ello, el pluralismo interno implica la utilización por el partido de la idea de democracia representativa, a través de la designación electiva, por y entre sus afiliados, de sus propios dirigentes. Pero comporta también un problema de participación dentro del partido mediante canales de comunicación, información y toma de decisiones, combinando así la legitimación democrática de los órganos de dirección con la existencia de distintas vías de participación e intervención directa del individuo en la vida del partido. Lógicamente, ello presupone un clima de libertad interna en virtud del cual la decisión mayoritaria, que se impone a la minoría, se ha de elaborar mediante un diálogo sobre metas y vías, que incluso permita la existencia de un cierto grado de desacuerdo compatible con un poder organizativo fuerte y eficaz.

Se alude, de este modo, respectivamente, a los dos aspectos de la institucionalización de la democracia interna en los partidos: el aspecto electivo o carácter democrático de la estructura interna; y el aspecto participativo o funcionamiento interno democrático.

Nuestra Constitución, en su artículo 6, se ha referido a ambos aspectos del pluralismo político en el interior de los partidos. Esta imbricación que nuestro Texto Constitucional parece hacer entre pluralismo o democracia interna, estructura y funcionamiento, indica con nitidez que no se trata de una mera proclamación ideológica, sino de una garantía institucional derivada del valor pluralismo, próxima al mandato constitucional vinculante, que exige del legislador un desarrollo normativo, aunque sea de difícil realización práctica. La adopción de la democracia interna por parte del constituyente no se trata tanto de una característica como de una *condición* constitucional impuesta a los partidos para cumplir correctamente sus funciones en nuestro sistema democrático. Es decir, al hablar tanto de estructura como de funcionamiento, no se refiere el constituyente sólo al plano formalista de la democracia interna, sino que pretende ir más allá, al plano de la *efectividad* en que se mueve el artículo 9.2 de la Constitución, tratando de asegurar específicamente, y en consecuencia mediante Ley, la igual influencia de todos los afiliados en el gobierno del partido. De manera que en la regulación jurídica de los partidos no se debe ver sólo el cumplimiento de un mandato constitucional, sino el instrumento básico para garantizar y asegurar normativamente el desarrollo de la democracia política. Por ello, para penetrar en la problemática que suscita la democracia interna de los partidos será necesario que el estudio trascienda las normas constitucionales para observar la «*law in action*», la regulación y controles específicamente previstos y su eficacia.

¿Hasta qué punto, entonces, se ha hecho efectivo el pluralismo en el interior de los partidos? ¿Cuál es su concreción jurídica en forma de «democracia interna»? ¿Acaso el legislador ha contrapesado la libertad en grupo con la libertad individual dentro del grupo, de manera que hoy pueda afirmarse que en

nuestro ordenamiento se goza de un nivel aceptable de desarrollo del principio democrático en el interior de los partidos? ¿En qué medida puede decirse que nuestra legislación sirve para contrarrestar la oligarquización de los partidos, mediante la articulación de mecanismos de elección y de canales de participación de los afiliados en el partido?

La legislación vigente (Ley de Partidos Políticos de 1978 y Ley de Asociaciones Políticas de 1976, en su parte no derogada) ha dispuesto los siguientes extremos: a) Que el órgano supremo del partido es la Asamblea General. b) Que ésta estará integrada por el conjunto de sus miembros, los cuales podrán actuar directamente o por medio de compromisarios. Expresión que hace pensar en el mandato representativo. c) Que los órganos de gobierno se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Y d) en cuanto al estatuto jurídico de los afiliados, se prevé: que todos tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos internos del mismo; derecho a la información sobre las actividades y situación económica del partido; derecho a manifestar su opinión y a expresar las sugerencias y quejas ante los órganos rectores; y derecho a impulsar el cumplimiento de los fines propuestos. Por otra parte, estima como deberes fundamentales los de colaborar en la realización del programa y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos de gobierno.

A la vista de esta regulación y de la experiencia de estos años de vigencia de la Ley, podemos efectuar las siguientes consideraciones.

4.1. *La ausencia de un Estatuto-tipo*

En primer lugar, y con carácter general, que en ella no se contempla lo que podría denominarse un Estatuto-tipo, dejándose una amplia discrecionalidad a los partidos a la hora de desarrollar estos preceptos en sus Estatutos.

Es decir, nuestro legislador no ha estimado conveniente extender la tutela legal de la democracia en el seno del partido

más allá de los aspectos organizativos mínimos y de un escaso contenido del estatuto jurídico del afiliado. Esta postura refleja un ambiente político poco sensibilizado o preocupado por esta problemática. Lo que puede indicar o bien que nuestros partidos no han tropezado en esta materia, hasta el momento, con la rigurosa crítica que soportan en otros sistemas políticos, o bien que aún los propios partidos no han sido receptivos de la opinión pública.

Quizá por ello ha sido la doctrina (59) la primera en mantener la oportunidad de que se complete la actual normativa con algunos requisitos y aspectos que han sido olvidados y que podrían incluirse observando la madura experiencia alemana en este punto. Entre ellos, se hace referencia a la necesidad de haber previsto la competencia de la Asamblea General para adoptar las decisiones fundamentales; la periodicidad de la elección de los «cargos» y «órganos directores»; la responsabilidad política de los mismos y, en consecuencia, la necesidad tanto de mantener la confianza de la Asamblea, como de haber previsto mecanismos de remoción; la elección de los altos cargos del partido por la Asamblea y no por la «ejecutiva»; el principio mayoritario como procedimiento de toma de decisiones; la posibilidad de presentar candidaturas sin el consentimiento de los órganos de dirección; la designación de los candidatos a las elecciones mediante procedimientos democráticos; la regulación de la libertad de expresión en el interior del partido; la articulación de órganos intermedios entre la base y la dirección, etc.

4.2. *La legislación española sobre «democracia interna»: un tímido ejemplo*

En segundo término, la experiencia legal y práctica de algunos países ha ido articulando una serie de mecanismos para

(59) Cfr. I. DE OTTO y PARDO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, 1985, pág. 63; J. SANTAMARÍA, «Artículo 6», *cit.*, pág. 80; C. LAVAGNA, «Considerazioni sulla istituzionalizzazione dei partiti», en *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milán, 1984, pág. 123 y sigs.

contrarrestar los efectos de las tendencias oligárquicas. En ocasiones, la mejora del funcionamiento y la estructura democrática de los partidos se ha llevado a cabo mediante reformas y autolimitaciones internas; pero principalmente se ha acudido a intervenciones del legislador, entre las cuales, la española constituye un tímido ejemplo. Veámoslo.

a) *Desde el punto de vista estructural*, la Ley de Partidos Políticos ha establecido escasas exigencias sobre la estructura organizativa interna del partido. Más bien parece haber conferido esta misión, implícitamente, a los Estatutos de los partidos.

La normativa española actual prevé indicaciones muy genéricas con respecto a la articulación territorial de los partidos y sus órganos internos. Aunque la mayor parte de Estatutos responden al modelo del «partido de afiliados», muchos de ellos —como recuerdan los profesores DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA (60)— autorizan a sus dirigentes a la cooptación personal para configurar la composición de sus órganos.

Tampoco las disposiciones legales sobre la articulación territorial del partido permiten afirmar que se trate de una legislación inspirada en la idea de participación «de abajo a arriba», que caracteriza, por ejemplo, la Ley alemana de 1967. Sin embargo, desde la perspectiva de *lege ferenda*, quizá debiera tomarse en consideración la estructura descentralizada de nuestro Estado, para establecer una cierta descentralización también del sistema de partidos. A este respecto, conviene destacar la compleja estructura organizatoria dispuesta por la legislación germana, que ha dado un significativo impulso al sistema de partidos. Las asambleas generales, en virtud de un mecanismo electivo en el que participan las secciones locales, se han visto revitalizadas, dejando de ser meras instancias de aclamación para convertirse «en influyentes instancias para las decisiones

(60) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, 1982, pág. 169.

personales e importantes órganos de decisión para las cuestiones de principio» (61).

Sí se recoge, en cambio, a partir de la Ley de 1978 el carácter secreto del voto para la elección de los órganos rectores, que impide, en paralelismo con la legislación alemana, las aclamaciones plebiscitarias de los dirigentes. En este sentido, resulta significativo que algunos Estatutos hayan suprimido disposiciones que preveían que las decisiones del Congreso podían adoptarse «por aclamación» cuando el apoyo unánime fuera evidente (62). En algunos casos, el carácter secreto del voto se subordinaba a la solicitud previa de un determinado número de afiliados (63). En otros, este carácter secreto del voto no alcanzaba al supuesto de designación de candidatos para las elecciones representativas, que queda prácticamente en manos del Presidente del partido (64).

b) *Desde el punto de vista del funcionamiento democrático*, la Ley de 1978 ha configurado un estatuto jurídico de los afiliados compuesto por un elenco exiguo de derechos y deberes, que expresa los estrechos límites entre los cuales las garantías de los derechos fundamentales de los ciudadanos pueden traducirse en garantías de los derechos de los inscritos en un partido político (65).

En cuanto a la admisión de personas al partido, la normativa en vigor (artículo 3.2.e de la Ley 21/76, de Asociaciones Políticas), deja a los partidos una amplia autonomía en la determinación de los requisitos de inscripción y de los supuestos en que cabe la negativa; a salvo, claro está, de las disposiciones

(61) H. P. SCHNEIDER, «Los partidos políticos en la ordenación constitucional de la República Federal Alemana», en P. DE VEGA GARCÍA, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, 1977, pág. 436.

(62) Cfr. artículo 26 de los Estatutos Federales del PSOE, aprobados por el XXXI Congreso Federal.

(63) Vid. artículo 16.4 de los Estatutos de la extinta UCD.

(64) Cfr. J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *cit.*, pág. 170.

(65) C. PINELLI, *cit.*, pág. 165.

que puedan establecer específicas incompatibilidades para ciertas profesiones. Ocurre, además, que el principio democrático y el derecho de participación política exigen que el partido esté abierto a cualquiera que desee colaborar en la ejecución de su línea política. Sin embargo, resulta incompatible con el carácter democrático de su funcionamiento dejar la decisión sobre la admisión al arbitrio de los órganos competentes del partido. Concretamente, la negativa a la admisión debiera estar fundada en razones como el no reconocimiento de los Estatutos, o de los principios políticos del partido por parte del solicitante, o porque determinados hechos anteriores sirvan de fundamento para suponer esta actitud. De esta suerte, el principio democrático quedaría modulado, en este concreto aspecto, por la necesidad de una suficiente capacidad de funcionamiento del partido como organización ligada a unos objetivos políticos y de una decisión justificada.

Puede observarse, también, cómo la previsión de un «derecho» de los afiliados a ser informados acerca de la actividad y la situación económica del partido (artículo 3.2 de la Ley 21/76; artículo 4.3.c de la Ley 54/78), necesariamente presupone que la vida de los partidos no puede caracterizarse por una permanente participación «de abajo a arriba» de todos los inscritos. Pero el precepto ha de interpretarse como una garantía de los afiliados frente al *Führerprinzip* (66); es decir, como uno de los módulos de procedimiento democrático frente a la oligarquía del partido, que podría venir unido a la capacidad de los afiliados para remover a ciertos dirigentes del partido por su gestión económica al frente del mismo.

En el mismo sentido ha de interpretarse el derecho a manifestar libremente el pensamiento ante los órganos rectores. Ahora bien, como quiera que esta libertad de expresión aparece limitada ya en la Ley a la manifestación del pensamiento en el interior del partido y ante sus órganos dirigentes, y porque uno de los deberes fundamentales del afiliado es cumplir los

(66) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *cit.*, pág. 53.

acuerdos adoptados por los órganos de dirección, este derecho parece de ejercicio eficaz únicamente con anterioridad a la deliberación del asunto. Por ello, podría discutirse si no sería oportuno políticamente y congruente jurídicamente haber previsto el derecho fundamental del afiliado de *exigir* la deliberación y discusión previa en el seno del partido. E incluso la posibilidad de voto directo o referéndum interno para decisiones de especial importancia.

Si a ello añadimos que una buena parte de Estatutos (67) prevén sanciones para el caso de que la manifestación pública del pensamiento implique crítica de las resoluciones de los Congresos u órganos de dirección, podemos advertir el parco ámbito de libertad de expresión que se atribuye al afiliado. Lo que en modo alguno favorece el pluralismo interno y sí la cristalización de tendencias opacas en el seno de los partidos.

Además, el problema de la libertad de expresión tiene una notoria conexión con el de las corrientes organizadas dentro del partido. Recordando con LIPSET (68) que un régimen democrático se institucionaliza en aquellas organizaciones cuyos miembros forman subgrupos, el conflicto o la discrepancia no parece que deban ser elementos rechazables; ni parece tampoco que la unidad y la tendencia organizada sean dos aspectos incompatibles en el seno del partido. Al contrario, admitir la posibilidad de que la voluntad de los afiliados se forme en grupos internos significa dejar atrás la incongruencia del dogma liberal de la supresión de cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado, para seguir extrayendo conclusiones aplicables a los partidos políticos, como instrumentos pensados para facilitar precisamente la mayor participación del individuo en las actividades públicas.

(67) Cfr. artículos 9.e y 11 Estatutos del PSOE; artículos 9 a 11 Estatutos del CDS, entre otros.

(68) S. M. LIPSET, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Nueva York, 1960; «Elecciones: la expresión de la lucha democrática de clases», en R. BENDIX y S. M. LIPSET, *Clase, status y poder*, II, Madrid, 1972, pág. 561 y sigs.

Para ello, sería necesaria una remodelación de las libertades de expresión y de reunión en el seno del partido; la adición de algunas medidas que hicieran posible la expresión de puntos de vista alternativos; y la instauración de mecanismos proporcionales para la presentación de candidaturas y la asignación de puestos en los órganos rectores del partido. Sería deseable revitalizar la personalidad de los afiliados y revalorizar la capacidad de decisión de la base y de los comités locales.

No se pretende decir, sin embargo, que la existencia de corrientes organizadas sea un elemento definidor de la democracia interna. Pero sí es cierto que, salvando excepciones deshonrosas, la prohibición de aquéllas en el seno de los partidos ha tenido una incidencia directa y notable en el desarrollo del fenómeno del «transfugismo» (69). Por ello, abandonar la idea de corriente organizada como un mal a evitar y admitirla como

(69) Un tratamiento atinado de este problema puede encontrarse en el trabajo de J. DE ESTEBAN, «El fenómeno español del transfugismo político y la jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, 70, 1990, pág. 7 y sigs. Conviene recordar que el Derecho puede utilizar diversos mecanismos para frenar este fenómeno que incide disfuncionalmente en el proceso político democrático. Nos interesa destacar concretamente cómo alguna Constitución de nuestro entorno, aun reconociendo la vital función de los partidos en el sistema democrático y la caducidad del mandato imperativo, ha elevado al mismo rango instrumentos para hacer frente a este problema. Así el artículo 163.c de la Constitución portuguesa, más proclive al mandato libre que otros textos constitucionales modernos, dispone la pérdida de la condición de Diputado para aquéllos que se inscriben en un partido distinto del que se presentaron a elección. En nuestro ordenamiento, sin embargo, la STC 5/1983, de 4 de febrero, declaró inconstitucional el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 (que sancionaba con la pérdida del escaño a los concejales que habiendo sido elegidos en la lista de un partido político dejaran de pertenecer a él antes de que expirase su mandato) por lesionar el derecho fundamental de participación del artículo 23 de la Constitución. Ciertamente la resolución hizo prevalecer la posición individual del representante frente al posible monopolio del partido respecto de los escaños; pero también colocó *de facto* al representante en una posición de primacía frente al ciudadano que, desasistido de todo mecanismo inmediato de exigencia de responsabilidad para con aquél, observa atónito cómo, en ocasiones, su voto a unas siglas sirve «tránsfugamente» para respaldar a otras siglas que, como votante, no quiso elegir.

un elemento de democracia interna puede ser un método más adecuado que la simple negativa del propio conflicto. La descalificación de las tendencias contrarias en aras de la unidad interna, no siempre ha estado asegurada por la simple desagregación de los afiliados.

En cuanto a los procedimientos disciplinarios y, en particular, al procedimiento de expulsión de miembros del partido, se prevé (artículo 3.2.g de la Ley 21/76) únicamente que la decisión sea motivada por los órganos rectores y ratificada por la Asamblea General. Ni qué decir tiene que la adecuada regulación de la expulsión del partido, en sus formas y sus causas, es la garantía de cierre del estatuto jurídico del afiliado, porque asegura el presupuesto previo para el ejercicio de las demás garantías; es decir: la permanencia del individuo en el grupo.

A este respecto, es interesante destacar que se han dado hipótesis de expulsión de un partido, cuya relevancia para el ordenamiento estatal ha determinado la intervención de los órganos judiciales. Modélica ha sido, en tal sentido, la Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid de 18 de marzo de 1982 (152/1982), que admitió el recurso interpuesto por concejales comunistas del Ayuntamiento de la capital contra la decisión de expulsión del partido, ratificada por la Junta Electoral Central. La Sentencia tuvo importante repercusión desde una perspectiva no sólo jurídica sino también política, porque extendió el artículo 24 de la Constitución a un supuesto de democracia interna de los partidos. La Sentencia, que utilizó como parámetro de la legalidad del proceso tanto los Estatutos del partido como la propia Constitución, expresaba literalmente que los concejales habían sido expulsados sin audiencia, sin procedimiento alguno y, en definitiva, en contra de los principios más elementales que presiden todas las técnicas sancionadoras –incluidas las que se prevén en ordenamientos de régimen interno– recogidos en el artículo 24 de la Constitución.

De esta suerte, como ha admitido FERNÁNDEZ MIRANDA (70), el Tribunal acogió el recurso no ya sólo en función de la violación de la democracia interna del partido, sino también por la falta de respeto de los principios constitucionales que inspiran los procedimientos jurisdiccionales, entre los cuales están la tutela efectiva y el derecho de defensa.

En este contexto, interesa destacar que la mayor parte de Estatutos de los partidos han previsto Comisiones arbitrales con el fin de conocer de los procedimientos disciplinarios y de expulsión contra los afiliados. Con estas Comisiones, obviamente, no se consigue «per se» resolver el problema de la regularidad y corrección de dichos procedimientos. Pero, sin embargo, porque sirven para dar mayor garantía al principio democrático y más transparencia a la vida interna de los partidos, podrían ser incorporadas a una ulterior regulación legislativa del funcionamiento interno de los partidos, como la primera instancia de jurisdicción para la defensa de los derechos del afiliado.

Por otra parte, uno de los mayores defectos de la disciplina jurídica española de partidos es, en cuanto a los procedimientos de deliberación y toma de decisiones de los órganos, no haber previsto la regla de la mayoría; aunque afortunadamente aparece reconocida en la mayor parte de los Estatutos (71). La relación entre partido y órgano del partido mantiene un cierto paralelismo con la relación entre pueblo y Estado. Por ello, el principio mayoritario es aplicable tanto a la formación de la voluntad del partido como a la configuración de los órganos del mismo. Precisamente porque la primacía del partido sobre los afiliados únicamente puede imponerse en virtud de la supremacía de la mayoría frente a la minoría, y no en virtud de la consolidación autárquica del poder dirigente del partido, el

(70) A. FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4, 1982, pág. 127 y sigs.

(71) Vid. artículo 25, párrafo 1 de los Estatutos Federales del PSOE; artículo 9.b de los Estatutos del PCE; artículo 15.5 de los Estatutos del CDS.

principio mayoritario es el principio-base de formación de los órganos y de la voluntad del partido de abajo arriba (72), a la vez que momento último de la secuencia igualdad-libertad-representación-principio mayoritario que ha de configurar la participación del individuo en el seno de los partidos.

4.3. *El privilegio inconstitucional de la Disposición Transitoria de la Ley de Partidos*

Hay que añadir, *en tercer lugar*, que la Ley de 1978 se limita, salvo en lo relativo al voto secreto, a reproducir las disposiciones sobre ordenamiento interno ya contenidas en la Ley de 1976. Ahora bien, su Disposición Transitoria establece una clara discriminación entre los partidos políticos, al eximir a los inscritos con anterioridad a su vigencia de la obligación de adecuar sus Estatutos a la nueva regulación. De este modo, los partidos registrados con anterioridad a la Ley de 1978 no están obligados a prever entre los preceptos de sus Estatutos la regla del voto secreto.

Porque es lo cierto que en el ordenamiento constitucional español rige la regla de la igualdad real y efectiva de los grupos en que se integran los individuos –artículo 9 de la Constitución– la Disposición Transitoria examinada vulnera dicho precepto constitucional, al reservar un tratamiento jurídico diferenciado a los partidos dependiendo del momento en que formalizaron su inscripción registral. A este respecto, como ha mantenido LINDE PANIAGUA (73), el privilegio del que gozan los partidos registrados con anterioridad a la Ley de 1978 sólo puede ser tolerado en la medida en que sus Estatutos no contravengan el mandato constitucional de democracia interna; y, en este aspecto, el voto secreto en las elecciones para cargos directivos del partido resulta un presupuesto evidente de estructura y funcionamiento interno democrático.

(72) E. STEIN, *Derecho Político*, Madrid, 1973, pág. 162.

(73) E. LINDE PANIAGUA, «El régimen de los partidos políticos en España», en R. MORODO, *Los partidos políticos en España*, Barcelona, 1979, pág. 152.

Así las cosas, la variedad y las matizaciones con que cada Estatuto puede condicionar el ejercicio de los derechos del afiliado y los principios de la democracia interna, previstos por la Ley, no es neutral en cuanto a su grado de efectividad. Lo que podría confirmar un dato adicional: que la democracia interna de un partido no es un paradigma fácil de alcanzar desde el punto de vista jurídico. Es una meta más que un estado al que se llega sin más. Por ello, quizá más que de «democracia interna» debiera hablarse de la «dosis» de democracia interna que presentan los partidos y que razonablemente puede exigírseles sin obstaculizar excesivamente su actividad.

De todos modos, la necesidad de una nueva regulación sobre la materia se hace palpable en este punto. Aunque, como se sabe, la eventualidad de una nueva Ley de Partidos Políticos está condicionada tanto por el tipo de organización interna de cada uno de ellos como por el comportamiento y evolución del propio sistema de partidos.

4.4. *La desproporción sancionadora de la Ley ante supuestos de organización interna antidemocrática de los partidos políticos*

Por último, habría que señalar una ulterior consideración en cuanto a los controles sobre el pluralismo en el interior de los partidos. La Ley de Partidos (artículo 5) ha previsto como sanciones la posible suspensión de actividades y la disolución del partido en el supuesto de que su organización sea «contraria a los principios democráticos».

El precepto es de difícil comprensión jurídica, y la jurisprudencia constitucional tampoco ha aclarado meridianamente lo que el legislador ha pretendido con él (74). Desde nuestro punto de vista, sólo puede interpretarse como el intento de establecer la garantía de que al menos en sus Estatutos la estructura interna del partido responda y respete el principio

(74) Cfr. F. J. BASTIDA, *cit.*, pág. 85 y sigs.

democrático, tal y como ha sido concebido por el legislador. Porque aunque es sabido que realidades sociológicas y políticas diferentes se esconden bajo redacciones estatutarias similares, también es cierto que los Estatutos desprenden cierta seguridad jurídica y perspectivas políticas derivadas de su carácter escrito, registrado y público.

Se ha cuestionado igualmente si el límite de la «estructura y funcionamiento» que caracteriza a los partidos y les dota de cierta especificidad frente a las asociaciones tiene un significado particular en lo relativo a las sanciones previstas por la legislación actual. Se trata, en definitiva, de preguntarse cómo se armoniza el límite específico dictado para los partidos políticos con el régimen general del artículo 22?; ¿en qué sentido el límite de la «estructura y funcionamiento democráticos» dota de cierta especificidad a los partidos políticos respecto de las asociaciones? Dicho de otro modo, si la exigencia de democracia interna puede implicar la disolución del partido o simplemente su reducción a un *status* en el que se le privan de ciertas ventajas, como la pérdida de personalidad jurídica. Es un problema que, entre nosotros, ha planteado SOLOZÁBAL (75) y se refiere a la posibilidad, advertida ya por CRISAFULLI, de si en estos casos cabría la «degradación» del partido político a asociación.

Desde nuestro punto de vista, porque la Constitución prescribe el proceso de nacimiento y desaparición de los partidos de forma bastante detallada (76), admitir la tesis de la degradación traería consigo el riesgo de alterar en cierto modo la equiparación establecida por la Constitución en cuanto al mecanismo para garantizar los límites previstos en sus artículos 6 y 22.

(75) J. J. SOLOZÁBAL, *cit.*, pág. 160.

(76) Un partido debe inscribirse en un registro a efectos de publicidad (artículo 22.3); no puede perseguir fines o utilizar medios constitutivos de delito (artículo 22.2); no puede tener carácter secreto o paramilitar (artículo 22.5); debe funcionar y asumir una estructura interna democrática (artículo 6); sólo puede ser disuelto o suspendido en su actividad en virtud de resolución judicial motivada (artículo 22.4).

De suerte tal, que la degradación comportaría un menor grado de certeza en los límites y las garantías previstas por la Constitución a favor de los partidos.

Por otra parte, la tesis de la degradación está inspirada en el ordenamiento jurídico alemán. El artículo 33 de la *Parteiengesetz* dispone la prohibición de las organizaciones sustitutivas de los partidos disueltos en virtud de declaración de inconstitucionalidad. Pero reconoce, a su vez, a los miembros del partido disuelto que no persigan las mismas finalidades que el partido, como una asociación tutelada por el Derecho en virtud del artículo 9.2 de la Ley Fundamental. La norma, obviamente, no puede ser sin más trasladada al régimen jurídico español de partidos, porque nuestro sistema no participa de la configuración privilegiada en la que se inserta aquélla. Pero, además, esta norma responde más a la finalidad de vetar organizaciones sustitutivas de partidos disueltos, que a la de garantizar la asociación residual (que persigue fines distintos y no prohibidos). Así, para que encajase congruentemente en nuestro régimen jurídico-constitucional de partidos, habría de producirse una mutación en la finalidad de la norma; mutación difícil de plantearse precisamente porque nuestra Constitución no pretende una «democracia militante» del tipo alemán.

Por último, con respecto al control judicial de la democracia interna de los partidos, las sanciones que establece la Ley de 1978 para el supuesto de incumplimiento o violación de dicho límite son desproporcionadas e inadecuadas. Quizá podrían adoptarse otro tipo de medidas más preventivas y constructivas que destructoras, como podrían ser la suspensión de financiación pública o la imposición de la inmediata reforma de los Estatutos.

Sin embargo, esta desproporción sancionatoria no quiere decir que, en cuanto a la democracia interna, los partidos gocen de una impunidad prácticamente absoluta. La sumisión de la actividad de los partidos a alguna forma de control jurisdiccional viene exigida por el propio artículo 24 de la Constitución, en la medida en que sus actos pueden lesionar derechos de los

afiliados en cuanto derechos fundamentales dentro de una organización que debe respetar, por expreso precepto constitucional, una estructura y un funcionamiento democrático.

A este respecto, los partidos no son libres en cuanto al principio democrático interno, porque si bien la relación entre la garantía de la *Drittwirkung* y la autonomía de los partidos es aún lábil, las Sentencias de los jueces ordinarios e incluso el propio Recurso de Amparo pueden resultar instrumentos efectivos para hacer valer el mandato constitucional de democracia interna. Obviamente, este último sistema de garantía de los derechos podría propiciar la intervención indirecta del Tribunal Constitucional frente a los actos de un partido, en la medida en que, como ha advertido BISCARETTI (77), éstos pueden constituir el presupuesto de hecho para la actuación de un órgano del Estado (78). Lejos de pretender abordar aquí tan discutida cuestión, sí conviene constatar que tan inadmisiblemente resultaría dotar a las actuaciones de los partidos con la definición de *interna corporis*, como asumir sin escepticismo que los instrumentos jurídicos de control constituyen la panacea de la plena vigencia de los derechos fundamentales en la relación partido-afiliado.

(77) P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Madrid, 1984, pág. 164 y pág. 714 y sigs.

(78) Convendría citar la STC 55/1983, de 22 de junio, que expresamente ha admitido esta posibilidad, abriendo una importante vía de acceso al recurso de amparo frente a violaciones de los derechos fundamentales por particulares: «suscita ciertamente el Ministerio Fiscal la cuestión de si, cuando las presuntas violaciones de derechos fundamentales son debidas, como en el presente caso, a un particular, cabe recurso de amparo para su protección. Entiende esta Sala que, cuando se ha pretendido judicialmente la corrección de los efectos de una lesión de tales derechos y la sentencia no ha entrado a conocerla, tras la correspondiente averiguación de su existencia, previo análisis de los hechos denunciados, es la sentencia la que entonces vulnera el derecho fundamental en cuestión. Si, pues, al no haber dado respuesta la sentencia impugnada a lo que la acción del demandante planteaba, el órgano que la dictó incurrió sin más, como vimos, en violación del artículo 24, 1, la circunstancia de que el derecho no atendido sea un derecho fundamental lleva consigo a su vez la conculcación del artículo que la reconoce» (FJ 5).

En conclusión, se impone la reforma de una legislación fragmentaria, insuficiente y poco concisa para regular esta abigarrada problemática, ante la necesidad de revisar el actual entendimiento de los partidos como organismos de recepción y maduración de ideas y experiencias políticas. La tarea de la doctrina en estos años venideros proporcionando propuestas más o menos aceptables es inescindible de la idea expresada certeramente por J. L. CASCAJO, de que «la legitimación del Estado depende hoy en gran medida de la credibilidad de los partidos» (79). La base jurídica de rango constitucional existe, y la exigencia de profundizar en la democracia requiere inexorablemente la democratización de las instituciones mediante las cuales se desarrolla el juego político. Tardar en esta obra de revisión por la apatía o el interés de algún grupo puede resultar negativo para el conjunto del sistema democrático, máxime cuando el estado de la opinión pública lo favorece (80) y cuando el debate actual en torno a los partidos se comienza a plantear en términos de crisis o de transformación del Estado moderno.

(79) J. L. CASCAJO, «Los controles...», obra *cit.*, pág. 200.

(80) La importancia de un estado de opinión favorable al establecimiento de normas y controles sobre los partidos fue ya intuida perspicaz y tempranamente por el Profesor P. DE VEGA GARCÍA en un encuentro italo-español sobre partidos (Cfr. F. J. GARCÍA ROCA y P. LUCAS MURILLO, «Democracia interna y control de los partidos políticos», *Revista de Estudios Políticos*, 42, 1984, pág. 244.