

EL DILEMA DE LA DEMOCRACIA EN EL INTERIOR DE LOS PARTIDOS¹

CARLOS GARRIDO LÓPEZ

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO

I. La democracia en los partidos políticos, entre la dificultad y la necesidad. II. La distancia entre ser y el deber ser en el interior de los partidos políticos. III. Las elecciones primarias y las elecciones internas de partido como instrumentos de democratización: alcance y límites. IV. La inaplazable reforma de la disciplina legal de la democracia en los partidos. V. Reflexión final.

I. LA DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ENTRE LA DIFICULTAD Y LA NECESIDAD.

Los partidos políticos padecen una alarmante crisis de legitimidad. Ensimismados en la administración de las cuotas de poder que les deparan las urnas, los partidos se han convertido en organizaciones autorreferenciales cada vez más desconectadas de sus bases sociales. El monopolio en el ejercicio de la representación política de que los partidos disfrutaban y su ocupación de todas las instituciones, incluso de las que debieran ser ajenas, los ha gubernamentalizado y ha reducido su acción política a un proceso competitivo de reparto de cargos e incentivos públicos².

Los partidos políticos están siendo víctimas de su propio éxito: del abuso de su posición dominante. Un abuso que genera desafección y rechazo por el elitismo y el

1 El presente artículo se publica en el marco del acuerdo de colaboración firmado entre la Revista Teoría y Realidad Constitucional y el Centro de Estudios de Partidos de la UNED para la publicación de trabajos de investigación sobre el régimen constitucional de los partidos políticos.

2 Sobre este proceso y sus consecuencias organizativas, R. S. KATZ y P. MAIR, «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas», en J. R. MONTERO, R. GUNTHER y J. J. LINZ (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Fundación Alfonso Martín Escudero/Trotta, Madrid, 2007, pp. 113-115.

clientelismo que los caracteriza, por la profesionalización de sus dirigentes, por sus prácticas trapaceras y su degeneración faccional, a tal punto que, como ha subrayado Blanco Valdés, hoy no hablamos tanto de los problemas de los partidos como de los propios partidos convertidos en problema³. Y así lo perciben los ciudadanos, como evidencian todos los estudios de opinión: los barómetros sobre confianza institucional elaborados por el CIS en 2013 y 2014, en los que los partidos ocupan el último lugar con una valoración de 1,83 y 1,89 puntos sobre 10, respectivamente⁴; la Encuesta Social Europea hecha pública en enero de 2014, en la que los españoles otorgaban un 1,91 sobre 10 a los dirigentes políticos y a los partidos a los que pertenecían⁵; o los últimos barómetros del CIS y los rankings de confianza ciudadana elaborados por Metroscopia, en los que, respectivamente, los políticos son considerados el cuarto problema del país, detrás del paro, la corrupción y la crisis económica⁶, y el 79% de los consultados reprueba el funcionamiento y la organización de los partidos políticos⁷.

Los partidos siguen siendo los principales actores de la democracia de masas, pero, si no quieren ser arrumbados por la emergencia de otras formas políticas y por líderes *outsiders*, deben invertir su deriva, superar el creciente proceso de ajenidad en que están inmersos y organizarse de tal de modo que sean capaces de recibir, agregar y transmitir las preferencias e intereses de sus bases sociales, lo que exige apertura y democracia interna. El problema es que los partidos políticos tienden invariablemente a organizarse de modo oligárquico. Y no sólo por la inexorable ley de hierro a la que se ve sometida su organización y que Michels describió certeramente⁸, sino por la necesidad de los actuales partidos, caracterizados por Katz y Mair como *cartel parties*⁹, de lograr el éxito electoral en un mercado cada vez más duro y competitivo, del que depende la consecución de las cuotas de poder institucional y de financiación que precisan para sobrevivir.

Como ha subrayado Panebianco¹⁰, los actuales partidos políticos se enfrentan constantemente al dilema entre *eficacia* y *democracia* en su organización y

3 R. L. BLANCO VALDÉS, «La caída de los dioses: de los problemas de los partidos a los partidos como problema», *TRC*, n° 35, 2015, pp. 161-182.

4 Véanse CIS: Estudio n° 2.984, abril 2013; y CIS. Estudio n° 3021, abril 2014.

5 La Encuesta Social Europea de 2014, en <https://www.upf.edu/ess/datos/sexta-ed.html>.

6 Véanse sucesivos barómetros del CIS desde junio de 2014 en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/11_barometros/depositados.jsp?pagina=1&orden=1&desc=null.

7 J. J. TOHARIA, «Los españoles y la democracia interna de los partidos políticos», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamento ante la crisis*. XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 59-61.

8 Tras analizar el funcionamiento de varias formaciones políticas, singularmente del SPD alemán, R. MICHELS (*Los partidos políticos: un estudio sociológico de la tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2 vols., Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1983) constató empíricamente que el crecimiento de un partido conlleva la aparición en su seno de tendencias oligárquicas.

9 R. S. KATZ y P. MAIR, «Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party», *Party Politics*, vol. 1, n° 1, 1995, pp. 5-28. Su traducción al español puede verse en *Zona abierta*, n° 108-109, 2004, pp. 9-43.

10 A. PANEBIANCO, *Modelos de partido*, Alianza Universidad, Madrid, 1990, págs. 50-51.

funcionamiento. Por un lado, precisan ser eficaces en la captación de las voluntades electorales suficientes que les permitan el acceso a las instituciones y a los recursos públicos con los que sufragar sus ingentes gastos, lo que requiere disciplina organizativa, cohesión interna, dirigentes incuestionados y unidad ante los electores. Pero, por otro lado, los partidos también están necesitados de renovación de mensajes y liderazgos. La militancia y la sociedad civil les demandan insistentemente apertura y democracia interna, que conlleva participación efectiva de las bases, exigencia de responsabilidad, debate de ideas y cauces institucionales para expresar la pluralidad.

Retóricamente, los partidos pretenden conciliar este binomio, pero en la práctica de las organizaciones partidistas el dilema planteado entre eficacia y democracia interna suele saldarse a favor de la primera. «Por drástico que pueda resultar formularlo con esta claridad, lo cierto es que —como subraya Blanco Valdés¹¹— los partidos compiten peor cuando tienen que asumir la pesada carga de un funcionamiento democrático». El debate interno, las corrientes o facciones ideológicas y las luchas por el control de la organización restan al partido capacidad competitiva en el mercado electoral y hacen más difícil el acceso de sus candidatos a los cargos e incentivos públicos, fin primordial que justifica la existencia del partido. Por eso, «la democracia interna de un partido resulta ser en la realidad de los hechos directamente proporcional a sus fracasos en las urnas e inversamente proporcional al éxito que tenga a la hora de repartir los cargos que la toma del poder lleva asociada»¹². La conquista del poder aglutina, genera expectativas de cooptación y aplaca el espíritu crítico. En este contexto, las exigencias de democracia interna ceden porque el éxito logrado es un fenomenal placebo de las patologías partidistas. Pero cuando la situación electoral es adversa, las cosas cambian: el liderazgo es cuestionado, las perspectivas de promoción y patronazgo disminuyen y la pulsión democrática emerge —junto con otras pulsiones menos nobles— con exigencias de participación y renovación. La organización, convertida para los críticos en «aparato», se resiste y pone trabas a la democratización y a la exigencia de responsabilidad. «Es entonces —señala Pérez Tapias¹³— cuando el agujero negro de la democracia interna empieza a absorber energías que debieran dedicarse a una digna acción política, de forma que unos emprenden la agotadora batalla de ganar espacios y procedimientos de participación y otros continúan la desigual guerra a base de condenas por heterodoxia, expedientes por infidelidades, expulsiones por críticas o condenas al ostracismo».

A fin de no perecer en la temida espiral de las pugnas internas, los partidos políticos son reacios a su democratización. Esta resistencia les otorga ventajas

11 R. L. BLANCO VALDÉS, «Profesionalización de los partidos, selección inversa de sus élites y desafección política», en C. GARRIDO LÓPEZ y E. SÁENZ ROYO (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, 2016, p. 28.

12 Ibidem, p. 29.

13 J. A. PÉREZ TAPIAS, «El agujero negro de la democracia interna», *Contexto y Acción*, nº 100, 18 de enero de 2017.

competitivas ante la opinión pública, que suele penalizar la división interna, pero tiene elevados costes para la calidad de la democracia que trascienden a los propios partidos. La lucha por el poder supeditando la pluralidad interna a la unidad y a la eficacia electoral aboca invariablemente al abuso de las oligarquías partidistas, fomenta la selección inversa de las élites, que expulsa de la vida pública a los mejor preparados¹⁴, distorsiona los mecanismos de participación política y pone en entredicho la virtualidad del principio democrático. Una virtualidad que no sólo resulta cuestionada en el interior de los partidos, sino, dada su centralidad política, también en el propio Estado.

II. LA DISTANCIA ENTRE SER Y EL DEBER SER EN EL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos son organizaciones surgidas al amparo del derecho de asociación, pero los modos de su organización interna y de configuración de su voluntad no constituyen cuestiones privadas que afecten sólo a sus afiliados. En la democracia de partidos, la voluntad y la actuación del Estado descansan siempre sobre la voluntad y la actuación de los miembros de las agrupaciones partidistas que obtienen representación institucional. El Estado democrático acoge tan íntimamente a los partidos en su organización, que los límites y los controles constitucionales se relativizan. Y la división entre poderes se convierte en un ritual más o menos dilatorio de las decisiones adoptadas por los partidos. «La esencia de la democracia —afirmó Friedrich Von Wieser¹⁵— consiste en poner en manos de los partidos políticos la responsabilidad del Estado [...]. La constitución de los partidos es parte integrante y esencial de la Constitución del propio Estado. Cuando la Constitución democrática del Estado atribuye el poder al partido vencedor en los comicios nos remite a la constitución de ese partido», que «[...] está destinada a llenar con algo concreto la 'fórmula abstracta' de la Constitución del Estado».

El centro de gravedad del proceso político se sitúa en las entrañas de los partidos. Y, consecuentemente, la exigencia de la garantía del juego democrático en el Estado de Derecho debe trasladarse del plano estatal o jurídico-formal al interior de las organizaciones partidistas, donde las decisiones colectivas realmente se gestan. Consciente de ello, el constituyente asumió esta exigencia democrática en el artículo 6 de la CE con una redacción inequívoca, en la que, tras subrayar que los partidos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales de participación política, proclamó que «su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos».

14 R. L. BLANCO VALDÉS, «Profesionalización de los partidos, selección inversa de sus élites y desafección política», cit., p. 29-32.

15 Citado por H. TRIEPEL, *La Constitución y los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 36.

Pese a su carácter prescriptivo, la efectividad del mandato constitucional quedó a expensas de su desarrollo legal y de la autorregulación llevada a cabo por los propios partidos. En ambos ámbitos, sin embargo, ha faltado la necesaria disposición política: el mandato ha sido deficientemente concretizado por el legislador y los partidos lo han incumplido clamorosamente.

II.1. El limitado y exangüe marco legal de la democracia interna

La Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, fue aprobada para fortalecer a los partidos, no para limitar su organización. Como señaló Ramírez Jiménez, «frente a lustros de condena de los partidos era precisa la reparación del daño causado. Y de fuerzas 'intrínsecamente perversas' pasaban a ser protagonistas singularísimos de una democracia basada en representantes. [...] Todo lo demás quedaba en lo secundario»¹⁶. Y entre lo secundario estaba, evidentemente, la democracia interna. De ahí que el legislador se limitara a subrayar el carácter supremo de la asamblea general y a reconocer los derechos de los afiliados a ser electores y elegibles y de acceso a la información sobre las actividades y la situación económica del partido. Pero nada más, ni sobre la determinación de las competencias del órgano supremo y la periodicidad de sus convocatorias, ni sobre el proceso de formación de la voluntad en los órganos del partido, la forma de designar a los candidatos electorales, la duración del mandato de los dirigentes, la aceptación o rechazo del pluralismo interno o la formalización de la justicia interna del partido. Todas estas cuestiones fueron abandonadas a la autorregulación.

Libres de ataduras, los partidos optaron en su consolidación organizativa por modelos centralizados de toma de decisiones con nulo pluralismo interno, lo que sin duda reforzaba sus expectativas electorales en cuanto unidades de acción y dirección, pero dejaba en entredicho su funcionamiento democrático. Presente en la memoria la disgregación intestina de UCD, los partidos asumieron un modelo de organización piramidal, en el que los órganos de control fueron desactivados y los congresos se convirtieron en foros de aclamación¹⁷. La doctrina se pronunció críticamente sobre este estado de cosas y abogó por la determinación legal de un estatuto tipo¹⁸. En la STC 56/1995, de 6 de marzo, el TC también fue crítico con la Ley 54/1978 «por establecer unas muy parcas reglas de organización y

16 M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, «Partidos políticos en España: hegemonía constitucional, práctica política y crisis actual», en VV.AA., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 17.

17 Sobre la debilidad originaria de los partidos españoles y sus rápidos procesos de «penetración territorial» y de estabilización burocrática de las direcciones, J. A. GÓMEZ YÁÑEZ, «Raíces organizativas de la política española. Los *catch all/cartel parties* españoles por dentro», *TRC*, nº 35, cit., pp. 521-528.

18 F. FLORES JIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid 1998, pp. 141-142, y J. I. NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 515-517.

funcionamiento democrático y por reconocer unos derechos muy escuetos a los afiliados». Y, aunque en anteriores sentencias se había mostrado partidario de tesis menos intervencionistas sobre la autonomía asociativa de los partidos¹⁹, en esta ocasión quiso subrayar que la exigencia de democracia interna impone una carga a los partidos «con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que estos tienen encomendadas» y «al mismo tiempo se traduce en un derecho o conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control de su funcionamiento interno» (fundamento jurídico 3)²⁰.

Tras este pronunciamiento, el Grupo Parlamentario Socialista presentó en 1996 una proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos, pero no llegó a tomarse en consideración²¹. La lógica de las burocracias partidarias se impuso. Y hubo que esperar más tiempo, y concurrir un significativo cambio de criterio en la política antiterrorista, para que el legislador decidiese sustituir la exangüe Ley 54/1978 por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP).

Como es sabido, el objetivo perseguido por la nueva Ley era lograr la ilegalización de Batasuna y de todos los partidos, coaliciones o agrupaciones de electores que, ocupando su espacio electoral, apoyaran o justificaran la violencia terrorista²². Con todo, el legislador podía haber aprovechado la ocasión para desarrollar satisfactoriamente el mandato constitucional de democracia en los partidos, pero no lo hizo. Tras una prometedora exposición de motivos en la que se subrayan las carencias de la legislación anterior, la Ley sólo dedica dos artículos

19 Singularmente, en las SSTC 10/1983, de 21 de febrero (FJ 7), y 85/1986, de 25 de junio (FJ 2).

20 Como ha señalado F. FLORES GIMÉNEZ, «quizás en los primeros años de crecimiento democrático —en los que la apuesta por el partido político fuerte como pilar del sistema era clara— el Tribunal Constitucional buscó un equilibrio favorable a las ideas menos intervencionistas, apostando más fuerte por la garantía institucional de la autonomía asociativa que por evitar que esa garantía obstruyese el principal cauce de formación democrática de la voluntad política de los ciudadanos». Sin embargo, conforme se ha ido consolidando el sistema y con él la confusión entre los partidos y el Estado, ha existido «una creciente justificación (y también, por qué no decirlo, una demanda social) de que esa perspectiva no intervencionista sea revisada». Cfr. «Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio», *TRC*, nº 35, cit., p. 360.

21 La proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos fue admitida a trámite y publicada en el BOCG el 14 de junio de 1996, pero la iniciativa caducó, sin debatirse siquiera, tras la disolución de las Cámaras en enero de 2000.

22 La STC 48/2003, de 12 marzo, rechazó que esta fuera una ley «de caso único», pero no pudo negar que tuviera una finalidad muy concreta: conseguir la disolución judicial de Batasuna antes de las elecciones locales del año 2003, lo que se logró mediante la histórica STS de 27 de marzo de 2003. Tras ello, la Ley ha seguido aplicándose a las organizaciones que, con distintos ropajes jurídicos, pretendían sucederle (agrupaciones de electores, partidos aletargados, utilización de candidaturas de partidos existentes y creación de nuevos partidos), hasta que la STC 62/2011 dio por válidos los acuerdos de proclamación de candidatos de Bildu y la STC 138/2012 permitió la inscripción de Sortu. Un balance en H. CATALÀ I BAS, «Las SSTC en los casos Bildu y Sortu y el fin de ciclo de la Ley Orgánica de Partidos Políticos. Propuestas de reforma», *TRC*, nº 31, 2013, pp. 555-576.

muy genéricos a esta materia, en los que, además, la mayoría de las cuestiones mencionadas (elección de órganos directivos, procedimientos de control de los dirigentes, normas para la formación de la voluntad colectiva, reglas de deliberación, procedimientos de justicia interna y derechos de los afiliados) son remitidas a la autorregulación. El artículo 7 de la LOPP entrega un cheque en blanco a los partidos por lo que respecta a su organización y su artículo 8 hace otro tanto con los derechos de los afiliados, que son ampliados respecto a la regulación precedente, pero cuya concreción y garantía quedan remitidas a los estatutos de los partidos. En ambos aspectos la LOPP es, paradójicamente, más escueta que la legislación reguladora de las asociaciones, las cooperativas e, incluso, las sociedades de capital, como alguna doctrina ha denunciado²³.

La reforma de la LOPP operada por Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, ha exigido a los partidos «fórmulas de participación directa de los afiliados [...], especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido» (art. 7.1), pero dicha previsión ve limitado su alcance por el artículo 3.2.j), que admite «la elección de los órganos directivos, bien directamente o por representación», y remite a los estatutos la regulación de los procedimientos de control de los dirigentes electos. Tras la reforma, presentada como un gran avance democrático²⁴, seguimos, por tanto, exactamente igual. Lo que ha evidenciado de nuevo la paradoja existente entre la coincidencia general sobre la necesidad de una legislación más rigurosa que garantice la democracia en los partidos y «la falta de voluntad de los que se benefician de su ausencia, que son, a la postre, los que controlan el contenido de aquella legislación»²⁵.

II.2. La democracia interna en la práctica: la deriva oligárquica de los partidos

Con tan exiguo marco legal, la deriva oligárquica de los partidos estaba asegurada. Sin límites y contrapesos eficaces, «las corrientes internas dominantes estabilizan su poder bloqueando a las corrientes alternativas el acceso a los recursos políticos (espacios de debate, dinero, oportunidades para exponer alternativas) y

23 En este sentido, J. A. GÓMEZ YÁÑEZ, «La democracia en los partidos y su necesaria regulación legal», en C. GARRIDO LÓPEZ y E. SÁENZ ROYO (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, cit., pp. 52-53, y M. MAROTO CALATAYUD, «Aurorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas», en L. ARROYO JIMÉNEZ y A. NIETO MARTÍN (dirs.), *Autorregulación y sanciones*, Lex Nova, Valladolid, 2008, p. 182.

24 Para el portavoz del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados, José Antonio Bermúdez de Castro, la Ley contenía «el plan más amplio, más ambicioso y más completo que nunca antes esta Cámara había debatido en favor de la mejora de la calidad de nuestra democracia» (sic). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 269, Sesión plenaria de 26 de marzo de 2015, p. 75.

25 F. FLORES GIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, cit., p. 75.

organizativos (cargos públicos e internos)»²⁶. La autorregulación podía haber limitado estas tendencias, pero los estatutos han tendido a reforzar el poder de las direcciones, reduciendo las oportunidades de control en los congresos y los parlamentos internos (Junta Directiva del PP, Comité Federal del PSOE, Consejo Político en IU, Consejo Ciudadano de Podemos, Consejo General en Ciudadanos...) y la participación efectiva de los afiliados en las decisiones de la organización²⁷.

Los partidos han pasado de celebrar congresos anuales (como Alianza Popular en los años ochenta) o bienales (PSOE) a organizarlos cada cuatro años (PP, PSOE, IU). Y los nuevos partidos han seguido su ejemplo: Ciudadanos prevé Asambleas cada 4 años y Podemos cada tres. En la práctica, además, estos períodos se han prolongado a conveniencia de las cúpulas bajo cualquier pretexto. Y para rellenar los períodos entre congresos, algunos partidos han optado por convocar convenciones (PP) o conferencias políticas (PSOE) a las que sólo asisten cargos públicos e internos del partido y donde no se decide ni controla nada. Su único objeto es la propaganda y la escenificación.

Pese a demorarlos en el tiempo, los congresos y asambleas, que formalmente son los máximos órganos de gobierno de los partidos, se organizan desde «arriba hacia abajo», siendo habitual que los órganos de dirección fijen las ponencias ideológicas y organizativas a debatir y las personas encargadas de su redacción y defensa y hayan decidido, así mismo, los nombres de los llamados a integrar ejecutivos y parlamentos internos. Y habitual es también, salvo que exista una grave crisis en el partido, que la debida rendición de cuentas sea un mero trámite y que los congresos se limiten a refrendar decisiones ya adoptadas. Con la excepción de ERC, que celebra congresos abiertos a la militancia, y de Podemos, en cuya Asamblea ciudadana pueden participar telemáticamente todos los inscritos a través de la web del partido, a los congresos del resto de partidos acuden los llamados compromisarios, que son elegidos en las organizaciones territoriales del partido y actúan en representación de los afiliados, aunque algunos son compromisarios natos por ocupar cargo orgánico²⁸. Pese a su carácter formalmente representativo, el sistema de compromisarios o delegados de los militantes no satisface ningún parámetro democrático, ya que ni a los compromisarios se les exige hacer pública su posición previamente a su elección, ni su voto en el congreso o asamblea es necesariamente público, exigencias básicas en todo sistema de elección

26 J. A. GÓMEZ YÁÑEZ, «La democracia en los partidos y su necesaria regulación legal», cit., p. 54.

27 Como ha señalado G. SÁNCHEZ MEDERO, los partidos ya no dependen de los afiliados ni para transmitir sus mensajes, ni para movilizarse, ni para financiarse y las direcciones tienden a pensar que la militancia les supone más costes que beneficios, dado que una alta afiliación puede contribuir a una menor cohesión interna. Cfr. «La democracia interna en los partidos políticos españoles: el caso del Partido Socialista Obrero Español», *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XVII, nº 4, 2011, p. 609.

28 El artículo 29.1.a) de los estatutos del PP considera compromisarios natos a los miembros de la Junta Directiva Nacional y de la Comisión organizadora del Congreso. El artículo 48 de los estatutos del PNV y el artículo 66.a) de los estatutos de IU hacen lo propio, respectivamente, con los miembros de su Asamblea Nacional y de su Presidencia Ejecutiva Federal.

indirecta²⁹. Y los aparatos de los partidos se cuidan mucho de que los designados como compromisarios sean, en su mayoría, disciplinados y no alteren el plácido guión establecido por la cúpula.

El sistema de selección de los compromisarios a los congresos del PP es muy representativo de esta dinámica. En el último Congreso, celebrado los días 10 y 11 de febrero de 2017, 563 de los 3.128 puestos de compromisario estaban reservados para cargos del partido. Los 2.565 compromisarios restantes fueron elegidos, como en anteriores congresos, en las circunscripciones locales por los militantes, según un cálculo de reparto por comunidades autónomas que se desconoce (como se desconoce el número real de militantes que sirve de base a dicho reparto y su distribución territorial) y que permite a la dirección popular premiar discrecionalmente con mayor representación a los territorios más leales³⁰. Realizado el reparto, lo habitual en el PP es que las direcciones locales propongan a los afiliados del lugar una lista cerrada de compromisarios integrada por cargos locales del partido. Si un simple militante quiere ser designado compromisario debe enfrentarse en solitario a esa lista oficial. Y sólo se vota si hay más candidatos que puestos de compromisarios a cubrir. El resultado de este sistema es que la mayoría de los compromisarios elegidos al congreso son cargos públicos u orgánicos del partido, cuya capacidad o voluntad de disidencia es escasa. Según datos ofrecidos por Rodríguez Teruel, en los congresos celebrados en 2008 y 2012 los compromisarios con cargos representaron, respectivamente, un 73% y un 79% del total, con lo que ello supone de menoscabo de una efectiva democracia interna³¹.

Los parlamentos internos, órganos de control de las ejecutivas entre congresos, han sido masificados y sus reuniones se espacian o no se convocan (como ocurrió en *Convergència Democràtica de Catalunya*). Tras el congreso celebrado en 2012, la Junta Directiva Nacional del PP está integrada por más de 600 miembros, una parte de los cuales son elegidos por los compromisarios al congreso mediante lista cerrada y bloqueada presentada por el presidente nacional de partido. Y aunque los estatutos prevén que se reúna cada seis meses, durante la legislatura de 2011 a 2015 tan sólo se reunió una vez. En el PSOE, el Comité Federal está integrado por 250 miembros, a los que se añaden, desde el congreso extraordinario del 2014, 46

29 M. A. PRESNO LINERA, «Teoría y práctica de los congresos generales de los partidos políticos», en M. CONTRERAS CASADO y C. GARRIDO LÓPEZ (eds.), *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, cit., pp. 155-156.

30 Según el artículo 29 de los estatutos del PP, los compromisarios electos son distribuidos por la Junta Directiva Nacional o, en su caso, por la Comisión Organizadora, entre las organizaciones territoriales atendiendo a niveles de militancia, al menos en un 75%, y al porcentaje de votos obtenido en las elecciones inmediatas anteriores, como máximo en un 25%. La discrecionalidad de la fórmula es grande porque los porcentajes señalados son flexibles («al menos», «como máximo») y, además, la cifra real de afiliados al corriente de pago es una incógnita, porque los censos están inflados y no se han actualizado en años, como admitió Cristina Cifuentes, presidenta de la Comunidad y del PP de Madrid (*El Mundo*, 1 marzo de 2017).

31 Citado por J. PÉREZ COLOMÉ, «El algoritmo casero de la democracia interna del PP», *El País*, 11 de diciembre de 2016.

miembros más elegidos en lista cerrada por los delegados del congreso. Sus convocatorias también se han espaciado más allá de lo previsto estatutariamente, salvo en 2016, año en el que las negociaciones para intentar formar Gobierno y el cuestionamiento orgánico al líder del partido forzaron la celebración de varias reuniones, entre ellas la reunión de 1 de octubre de 2016, tras la que Pedro Sánchez presentó su dimisión como secretario general. En Ciudadanos, el Consejo General ha pasado de 54 miembros a 125 consejeros electos en la Asamblea, a los que se suman 20 miembros de la Ejecutiva y los 17 líderes autonómicos. En la última Asamblea se decidió la composición de este órgano mediante listas abiertas y desbloqueadas, pero resultaron elegidos todos los candidatos de la lista presentada por Albert Rivera, reelegido presidente de la formación, por lo que el control que el Consejo vaya a realizar sobre la ejecutiva del partido será escaso. En Podemos, por su parte, el Consejo Ciudadano está integrado por 62 miembros elegidos por la Asamblea Ciudadana. En la Asamblea fundacional del partido, el recién elegido secretario general propuso a la Asamblea una relación completa de miembros del Consejo en lista cerrada. Cuando, como consecuencia de disensiones internas, una mayoría del Consejo resultó adversa a los planteamientos del líder, el órgano dejó de funcionar. Y al amparo de las enormes prerrogativas de que dispone el secretario general, éste pudo destituir a Sergio Pascual como secretario de organización y nombrar a Pablo Echenique sin la menor intervención del Consejo. Y también ha podido, sin aprobación del Consejo, someter a consulta entre las bases el sistema de votación de documentos y de listas al Consejo e incluso el sistema electoral a utilizar en la Asamblea Ciudadana para decidir estas cuestiones, sustituyendo de este modo los contrapesos internos por el modelo plebiscitario a impulsos del líder³².

En todos los partidos es asimismo una práctica generalizada que los miembros que integran los comités ejecutivos sean propuestos en lista cerrada por el presidente nacional (PP, Ciudadanos) o por el secretario general (PSOE, PCE), lo que determina que estos comités no controlen al primer dirigente, al que sus miembros deben el puesto, ni reflejen la pluralidad interna. En ocasiones, los líderes de algunos partidos han optado por integrar en la lista de la ejecutiva a representantes de diversos sectores del partido, pero no pocas de estas experiencias de integración, como la de Pedro Sánchez con la ejecutiva elegida en el 38^a Congreso del PSOE, han contribuido a desestabilizar el liderazgo. En el caso citado, concretamente, tras varias semanas de tensas relaciones que tenían como trasfondo la posición socialista ante la investidura de Rajoy, dimitieron 17 miembros de la Ejecutiva Federal, lo que condujo al crítico Comité Federal del 1 de octubre de 2016 y a la renuncia de

³² En la II Asamblea del partido, celebrada los días 11 y 12 de febrero de 2017, se ha sustituido la lista plancha que presidió la elección en la I Asamblea por un sistema de elección proporcional entre listas (sistema Desborda), con sesgo mayoritario para la lista más votada. Esta fórmula electoral fue la apoyada mayoritariamente por los inscritos en la consulta convocada por el secretario general unas semanas antes de la Asamblea, frente a la fórmula proporcional pura postulada por Errejón y el sistema Dowdall defendido por los anticapitalistas.

Pedro Sánchez a la Secretaría General del partido³³. Advertidos los riesgos de la supuesta integración, Pedro Sánchez, tras su reelección como secretario general en unas nuevas elecciones internas, ha optado por una Ejecutiva sólo compuesta por personas de su confianza. Y el líder de Podemos, Pablo Iglesias, tras obtener su lista 37 miembros de los 62 del Consejo Ciudadano, frente a 23 de la lista de Errejón y 2 de la corriente anticapitalista en la consulta previa a la II Asamblea, también ha evitado reproducir esa proporcionalidad en el Directorio o ejecutiva del partido, acaparando 11 de los 15 puestos del órgano para sus afines, al objeto, lógicamente, de mantener en todo momento el control sobre la organización.

Todos estos mecanismos de dominio se reproducen en cascada desde las estructuras nacionales a las autonómicas y locales. Las direcciones de estos ámbitos replican sin apenas excepción el funcionamiento de las nacionales, pero multiplicando las recompensas a sus correspondientes clientelas y erigiendo a sus líderes en auténticos señores de su particular feudo. Y en algunos partidos, singularmente el PSOE, estas estructuras territoriales han llegado a adquirir un importante peso frente a la organización nacional, con la que en ocasiones enfrentan y polemizan abiertamente, debido al control del poder territorial por parte de sus dirigentes locales.

En los últimos años, algunos partidos, en un esfuerzo de democratización, han celebrado elecciones primarias para designar a sus principales candidatos electorales e incluso elecciones internas o votaciones telemáticas para designar a su secretario general. Ello ha supuesto, según analizaremos a continuación, una importante novedad, pero, pese a la introducción de las primarias, la cooptación de fieles y los liderazgos impuestos siguen siendo la tónica dominante, porque el peso de los aparatos de los partidos en el proceso de designación resulta todavía decisivo en no pocas ocasiones, particularmente cuando la participación directa de la militancia no está garantizada. Como es conocido, los principales cargos internos y los cabezas de cartel electoral de los partidos han sido —y continúan siéndolo en la mayoría de los partidos pese a primarias aparentes—, seleccionados por la cúpula nacional o personalmente por el líder saliente. Piénsese en la designación de Mariano Rajoy por el presidente Aznar como candidato a la Presidencia del Gobierno y sucesor al frente del PP en septiembre de 2003 o en la designación como candidato socialista de Alfredo Pérez Rubalcaba en mayo de 2011, tras un amago de primarias en las que la aspirante a candidata, Carme Chacón, renunció incluso antes de postularse³⁴. O recuérdese cómo se ha configurado el

33 Como señala F. BOLAÑOS GARCÍA, es un contrasentido que la dimisión de miembros de la Comisión Ejecutiva en un determinado número («la mitad más uno» dicen los estatutos del PSOE) pueda provocar la caída del secretario general, porque sus integrantes forman parte de ella a propuesta del propio secretario general y, además, la Comisión Ejecutiva no es el órgano llamado a controlar al líder. Cfr. «PSOE, un modelo de partido», *Infolibre*, 29 de marzo de 2017.

34 Un Análisis De Ambos Procesos De Designación Pueden Verse En M. BARRAGÁN MANJÓN, «La selección de candidatos a la Presidencia en el PP y el PSOE: una reflexión de la oligarquía partidaria», *RIPS*, vol. 11, n° 4, 2012, pp. 141-145.

liderazgo y las candidaturas a la Presidencia de la Junta de Andalucía en el PSOE y el PP andaluces, donde Susana Díaz fue propuesta por el Presidente de la Junta saliente y Juan Manuel Moreno fue designado directamente por Rajoy. Después surgieron a miles los avales de los militantes y ya no tuvieron rival³⁵.

La designación del resto de los integrantes de las candidaturas electorales de los partidos debería hacerse según los respectivos estatutos de forma descentralizada, con participación de los militantes y con equilibrio entre los órganos de base, los intermedios y los superiores, pero lo cierto es que, como señaló Flores Jiménez³⁶, «la intervención de los órganos inferiores se respeta en la medida en que coinciden con los intereses de los dirigentes. En caso de choque, las presiones que se ejercen son fortísimas y el resultado suele decantarse a favor de los últimos», puesto que la decisión final recae en los órganos ejecutivos superiores, apoyados por comités electorales que ordenan la propuestas presentadas según criterios discrecionales en donde no pesa tanto la preferencia de las bases, la competencia o la cualificación personal, cuanto la confianza y afinidad de los candidatos con la cúpula del partido³⁷.

Todos estos procesos han traído consigo «el congelamiento burocrático» de las élites políticas favorecido por las casi ilimitadas posibilidades que tienen estas élites de permanecer en los cargos públicos y orgánicos, e incluso de acumularlos groseramente, porque casi todo es compatible sin que los estatutos lo impidan³⁸. Así, M^a. Dolores de Cospedal puede simultáneamente ser ministra de Defensa, diputada nacional, secretaria general del PP y presidenta del PP de Castilla-La Mancha. Por su parte, Fernando Martínez Mailló, coordinador general del PP, ha podido ser, también de modo simultáneo, vicesecretario general de organización y

35 Tras obtener el apoyo de J.A. GRIÑÁN, S. DÍAZ, consejera de Presidencia de la Junta, logro reunir 21.883 avales, prácticamente el 50% del censo, para poder concurrir a las elecciones primarias. El resto de aspirantes no lograron el mínimo de avales exigido y, por tanto, no se celebraron primarias. Para liderar el PP andaluz, el Rajoy propuso a Juan Manuel Moreno Bonilla, a la sazón Secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Logrados los avales necesarios, tampoco tuvo rival.

36 F. FLORES JIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, cit., p. 228.

37 Tras analizar los estatutos de los principales partidos políticos españoles, M. PÉREZ-MONEO constata que los partidos cuentan con dos procedimientos distintos para seleccionar candidatos, según se traten de los cabezas de cartel o del resto de los integrantes de las candidaturas. En el primer caso, los partidos han adoptado procedimientos más participativos, como primarias en varios partidos de izquierda, que en la práctica no siempre han supuesto competición efectiva. En el segundo caso, los procedimientos sólo permiten a los afiliados proponer candidatos, pero no de forma vinculante, porque la decisión se centraliza en los órganos ejecutivos superiores, apoyados por comités electorales que ordenan las propuestas presentadas por los órganos inferiores según criterios discrecionales, como la lealtad al líder, el reparto de cuotas en la organización, las tácticas electorales y la representatividad de las distintas sensibilidades ideológicas. Cfr. *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, pp. 413-415 y 431-432.

38 R. L. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, 1998, p. 151. Sólo los estatutos de IU (art. 82.3), UPyD (art. 23.2) y PNV (art. 91) establecen limitaciones temporales al mandato de los cargos orgánicos, siendo a este respecto el PNV el más riguroso al limitar a dos años el mandato de sus cargos ejecutivos nacionales y a cuatro el de sus cargos territoriales.

electoral, diputado nacional, presidente del partido en Zamora y alcalde de Casaseca de las Chanas (Zamora). Sin incompatibilidad alguna. Y estos casos no constituyen una excepción, porque son numerosos los presidentes o secretarios provinciales de éste y otros partidos que son o han sido al tiempo secretarios de Estado, presidentes de Diputación, alcaldes o senadores y diputados, autonómicos y nacionales. El resultado de ello es una acción política de rendimientos decrecientes, la profesionalización de la representación y la «progresiva patrimonialización de las organizaciones políticas por parte de los activistas políticos remunerados, proyectándose la imagen de que el partido es de quienes administran su poder y su capacidad de influencia y, en todo caso, de quienes se benefician de sus despojos (*spoils system*)»³⁹.

El respeto hacia la autonomía asociativa de los partidos ha engendrado monstruos. La entrega de la democracia interna a la autorregulación ha sido un fiasco porque encubre una quimera: la de que los aparatos de los partidos y sus líderes van a autolimitarse. Y eso, en unas organizaciones que acumulan tanto poder, es sencillamente imposible. Los frenos y contrapesos no pueden ser voluntarios, ni su creación y cumplimiento quedar a disposición de los propios partidos. La abstención del Estado no es una opción válida. Y no debería mantenerse por más tiempo.

III. LAS ELECCIONES PRIMARIAS Y LAS ELECCIONES INTERNAS DE PARTIDO COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZACIÓN: ALCANCE Y LÍMITES

Tras la derrota electoral de 1996, el PSOE intentó acometer un proceso de renovación orgánica que sirviera para recuperar el apoyo y la credibilidad perdidos. Fruto de este impulso, el 34º Congreso Federal acordó elaborar una propuesta de elecciones primarias para la selección de los candidatos a la Presidencia del Gobierno, a las presidencias de las CCAA y a las alcaldías de las grandes ciudades. El 5 de enero de 1998 la Comisión Ejecutiva decidió que las primarias tendrían lugar ese mismo año⁴⁰. Con ello, los socialistas españoles se sumaban a las iniciativas de democratización adoptadas por otros partidos socialdemócratas europeos, cuyos líderes y/o candidatos habían sido elegidos directamente por los afiliados⁴¹.

39 R. VARGAS-MACHUCA ORTEGA, «Ideas de democracia y prácticas de partido: el futuro incierto de la representación política», *RIFP*, nº 9, 1997, p. 99.

40 Sobre las razones que impulsaron al PSOE a adoptar esta iniciativa, R. VARGAS MACHUCA ORTEGA, «A vueltas con las primarias del PSOE. ¿Por qué cambiar los partidos?», *Claves de Razón Práctica*, nº 86, 1998, pp. 14-15.

41 En Alemania, Rudolf Scharping había sido elegido presidente del SPD mediante votación directa de los afiliados el 26 de junio de 1993. En Reino Unido, Tony Blair fue elegido líder del Partido Laborista el 21 de julio de 1994 por los parlamentarios, los afiliados directos al partido y los miembros de las *Trade Unions*. En Francia, Lionel Jospin fue elegido por los militantes del PSF candidato a la Presidencia de la República el 3 de febrero de 1995.

El sistema de elecciones primarias no era el único modelo de elección democrática de candidaturas, evidentemente. Pero la experiencia norteamericana, que se estaba extendiendo a varios países latinoamericanos⁴², había mostrado su capacidad para renovar los liderazgos, movilizar a los afiliados y simpatizantes y ampliar la legitimidad democrática de la oferta electoral. Para los detractores de la iniciativa, las elecciones primarias eran un recurso importado de regímenes presidencialistas que poco podía mejorar la representatividad y la calidad democrática en sistemas parlamentarios. Su adopción se consideró una salida de emergencia al colapso de las élites partidarias europeas. Y en el caso del PSOE, fueron vistas como un recurso plebiscitario destinado a reforzar el débil liderazgo del nuevo secretario general, Joaquín Almunia, tras la dimisión de Felipe González. Pese a las críticas, las primarias para designar candidato socialista a la Presidencia del Gobierno, celebradas el 24 de abril de 1998, fueron «de verdad» porque hubo competencia, garantías suficientes e incertidumbre en el resultado⁴³. Al proceso concurren el secretario general y el diputado José Borrell, resultando elegido este último pese a la ventaja que la preeminencia orgánica otorgaba a su competidor. En la votación participaron 207.774 afiliados. El método de primarias se utilizó también para designar a los candidatos a la presidencia de las CCAA y a las alcaldías de las ciudades de más de 50.000 habitantes, pero sólo se celebraron en los lugares donde no gobernaba el PSOE y concurrió más de un aspirante a la nominación⁴⁴.

La doctrina vio en este modelo de selección de candidatos una medida efectiva de democratización de los partidos, que empoderaba a las bases en detrimento de las anquilosadas estructuras de poder interno⁴⁵. Y la opinión pública valoró

42 En EEUU, los excesos de los aparatos políticos (*machines*) desencadenaron un movimiento a favor de la democratización de los partidos que llevó a la extensión de las elecciones primarias. El primer Estado en regularlas fue Wisconsin (1903) y su ejemplo fue seguido por 16 Estados más. En la década de 1960, las primarias se extendieron a más de 40 Estados, siendo hoy el sistema habitual para designar a los candidatos a los cargos electivos (locales, estatales o federales) y para elegir a los delegados a las convenciones. Sobre la extensión de las primarias, J. W. EPPERSON, *The changing legal status of political parties in the United States*, Garland Publishing, New York, 1986, pp. 94 ss.

A partir de 1990, las primarias para seleccionar candidatos también han sido adoptadas por varios países latinoamericanos: inicialmente por voluntad de los propios partidos, después porque han sido generalizadas por ley. Cfr. F. FREIDENBERG, «Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos», *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, nº 1, 2006, pp. 8-9.

43 R. L. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», cit., p. 165.

44 En marzo de 1998, los socialistas vascos eligieron como candidato a *lehendakari* a Nicolás Redondo Terreros frente a Rosa Díez. En junio, se celebraron primarias en siete CCAA (Cantabria, Aragón, Canarias, Murcia, Baleares, Comunidad Valenciana y Navarra) y en 43 municipios de los previstos reglamentariamente. Ganaron en la mayoría de los casos los apoyados por la dirección, salvo en Madrid, donde los afiliados optaron por Cristina Almeida (de Nueva Izquierda) y Fernando Morán como candidatos a la Comunidad y al Ayuntamiento de la capital, respectivamente, y en Aragón, donde el secretario regional Isidoro Esteban fue derrotado por Marcelino Iglesias.

45 R. L. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», cit., pp. 147 y 154-155; O. SALAZAR BENÍTEZ, «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la

positivamente la experiencia como un esfuerzo democratizador⁴⁶. La dimisión de José Borrell un año más tarde de su designación vino a enfriar, no obstante, las expectativas democratizadoras de este sistema, puesto que su causa última fue el escaso apoyo dado al candidato por la organización del partido, lo que puso en evidencia la dificultad para compatibilizar la doble legitimidad del modelo representativo de dirección previsto en los estatutos y del modelo directo derivado de las primarias, es decir, el difícil equilibrio en la práctica de una estructura bicéfala. Tras el fiasco, fue designado candidato el perdedor de las primarias y el partido sufrió una severa derrota electoral en 2000. A partir de ahí, las primarias tuvieron una aplicación muy limitada. El PSOE sólo recurrió a ellas con ocasión de las elecciones autonómicas y locales de 2003 y, años después, de las elecciones autonómicas y locales de 2011. IU, que también las incorporó a sus estatutos, no las practicó⁴⁷.

El dilema entre eficacia y democracia en el funcionamiento de los partidos se saldó a favor de la primera, porque los incentivos para celebrar primarias son muy limitados cuando sólo un partido asume sus riesgos en tanto sus oponentes continúan con el sistema de cooptación. La derrota del aparato en unas primarias restaba, además, utilidad al sistema entre las burocracias partidistas. Nadie iba a implantar sin más un modo de perder poder. Ni de restarse capacidad competitiva en el mercado electoral. Por eso las primarias desaparecieron durante una década. Las primarias cerradas a los militantes, además, habían evidenciado algunas de sus limitaciones. En ámbitos pequeños, con afiliación y participación escasas, «resulta difícil evitar el voto sindicado y garantizar, en consecuencia, la plena libertad de voto de los llamados a intervenir en el proceso, tan pocos que su voto es fácilmente controlable por los aparatos partidistas»⁴⁸. Y en el ámbito nacional, las primarias habían visibilizado el dilema que su implementación entraña: «que o bien [...] tienen un componente meramente plebiscitario, destinado a legitimar ante la sociedad, ratificándolo, a quien ha sido elegido por los órganos de dirección del partido, en cuyo caso su carácter dinamizador de la vida del partido y de profundización de la democracia interna del mismo es meramente simbólico, o bien se constituyen en un auténtico sistema de designación de candidatos, lo que supone reconocer la inoperancia de las fórmulas previstas en los estatutos, en

selección de candidatos», *TRC*, nº 6, 2000, p. 158, y C. BOIX, «Elecciones primarias en España: ventajas, ambigüedades y riesgos», *Claves de Razón Práctica*, nº 83, 1998, pp. 34-38.

⁴⁶ Un 69% de los encuestados por Demoscopia valoró positivamente el sistema de primarias frente a un 4% que lo consideró negativo. *El País*, 27 de marzo de 1998.

⁴⁷ También IU incorporó en sus estatutos la previsión de elecciones primarias para la elección del candidato/a a la Presidencia del Gobierno, pero en el supuesto de existir otros aspirantes además de la persona propuesta por la Presidencia Federal. Así configurada, la previsión sólo tuvo aplicación en 2007, habitándose al efecto un sistema de voto por correo cuyo resultado no era vinculante. En el ámbito municipal, IU ha utilizado primarias para designar a sus candidatos a presidente autonómico y a alcalde en contadas ocasiones, como los procesos llevados a cabo por IU de Madrid en enero de 1996.

⁴⁸ R. L. BLANCO VALDÉS, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», cit., p. 174.

cuyo caso resultará un modelo diferente de partido y será necesario dotarlo de la estructura organizativa y de funcionamiento adecuada para evitar [...] legitimidades distintas y contrapuestas, y con un doble aparato organizativo»⁴⁹.

A fin de superar las limitaciones de las primarias cerradas y legitimarse ante los electores, en Francia, Italia y Portugal varios partidos políticos han optado por celebrar primarias abiertas, en las que no sólo participan los afiliados sino también los simpatizantes previamente inscritos en un censo⁵⁰. En España, intentando hacer de la necesidad virtud, el PSOE apostó por esta fórmula en su 38º Congreso para designar a su candidato a la Presidencia del Gobierno, dejando libertad a las federaciones regionales para elegir por el mismo sistema a los candidatos autonómicos en las elecciones de mayo de 2015. En la Comunidad Valenciana, Baleares y Canarias los socialistas celebraron las primeras primarias abiertas en las que votaron simpatizantes previo pago de una cantidad simbólica y la firma de un compromiso progresista. El PSC también celebró primarias abiertas para elegir a su candidato a la alcaldía de Barcelona, en este caso a doble vuelta. A la iniciativa se sumaron otras fuerzas políticas en una dinámica emuladora impulsada por la crisis política. ERC y UPyD las habían recogido en sus estatutos y llevaban algún tiempo implementándolas. Compromís, Iniciativa per Catalunya-Els verts, Equo, Izquierda Abierta, Partido X y Podemos las adoptaron para la designación de sus candidaturas a las elecciones europeas de 2014. En las elecciones autonómicas y locales de mayo y en las generales de diciembre de 2015 dichas formaciones, a las que se sumó IU, reiteraron su apuesta por las primarias abiertas.

Pese a representar un indudable avance democratizador, los resultados de estas iniciativas no han sido alentadores. El PSOE no llegó a celebrarlas para elegir a su candidato a la Presidencia del Gobierno porque sólo concurrió el secretario general. Y en los ámbitos autonómicos y locales donde sí se celebraron, les acompañó la polémica⁵¹. Lo mismo ha ocurrido en IU, evidenciándose su quiebra interna⁵². En

49 M. A. PRESNO LINERA, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 70.

50 En Francia, han apostado por primarias abiertas para designar candidato a la Presidencia de la República el PSF y *Les Républicains*, partido que sucedió a la tradicional UMP; en Italia, la coalición *Bene Comune* en 2012 para designar a su candidato a primer ministro y el *Partito Democratico* para elegir a sus candidatos a las presidencias regionales y alcaldías de las principales ciudades y, mediante un sistema mixto, a los candidatos a la Cámara Baja; y en Portugal, el PS para elegir a su candidato a primer ministro y *Livre/Tempo de Avançar* para designar a sus candidatos a la Asamblea nacional.

51 En las primarias de Canarias fueron anuladas 3.755 inscripciones de simpatizantes por «presunta manipulación del censo», y en las primarias municipales de Barcelona votaron como simpatizantes decenas de inmigrantes pakistaníes. J. P. COLOMÉ, «El PSOE, un dudoso laboratorio de primarias», *El Español*, 13 de mayo de 2016.

52 Las primarias para designar al candidato de IU a la Presidencia del Gobierno no se celebraron porque sólo Alberto Garzón reunió los avales requeridos. Sí tuvieron lugar en algunos ámbitos autonómicos y locales (Andalucía, Madrid, Valladolid, etc.). En Madrid se votó para designar candidato autonómico y candidato a alcalde. Hubo numerosos incidentes sobre el censo y centenares de impugnaciones. Y quienes fueron elegidos (Tania Sánchez y Mauricio Valiente, respectivamente), dimitieron días después, dándose de baja en IU, por lo que el fiasco de la experiencia no pudo ser mayor.

Podemos y otras fuerzas políticas las primarias se han implementado a través de un sistema de votación telemática en absoluto homologable por su falta de garantías⁵³. En todos los casos, las votaciones se han saldado con escasa participación, interferencias de los aparatos y garantías de procedimiento muy limitadas. Su puesta en práctica ha dejado claro que la regulación y el control de estos procesos participativos, con los que se configura la oferta electoral, no puede estar en manos de las direcciones de los partidos, porque son jueces y parte. Y de nuevo se ha evidenciado que compete electoralmente mejor el partido que no las practica, frente a quienes arriesgan su cohesión interna en el conflictivo ejercicio de las primarias.

Paralelamente a este proceso, también se ha planteado por idénticas razones democratizadoras la elección directa por los afiliados de los máximos dirigentes de los partidos. Este método incrementa la legitimidad y la autonomía de los líderes electos, refuerza el papel de los afiliados, desbloquea conflictos orgánicos y permite la renovación de la organización, porque «quien gana está, *de iure* o *de facto*, empoderado para remodelar la estructura y la estrategia del partido»⁵⁴. Mediante elecciones internas directas eligen a sus líderes los principales partidos británicos. Desde 2014, también el PS portugués. En Francia, *Les Républicains* ha elegido en 2016 por este método a los miembros de los comités nacional y regionales y a los presidentes regionales y locales. En 2013, los afiliados a la *Lega Nord* italiana eligieron a su actual líder. Y yendo más allá, el *Partito Democratico* utiliza desde el año 2007 elecciones abiertas a los ciudadanos para elegir a su secretario general, que han contado con una elevada participación. En España, tras la dimisión de Alfredo Pérez Rubalcaba, el Comité Federal del PSOE optó por la elección interna directa del secretario general, que se realizó a una sola vuelta a la que concurren tres candidatos: Eduardo Madina, Pedro Sánchez y José Antonio Pérez Tapias. El Congreso Federal extraordinario celebrado en julio de 2014 ratificó la elección de Pedro Sánchez e incluyó en los estatutos este método, generalizándolo para renovar a los secretarios generales de las federaciones socialistas. Al amparo de esta regulación, el 21 de mayo de 2017 se ha realizado una segunda elección de secretario general, en la que, tras una intensísima campaña, Pedro Sánchez ha resultado nuevamente elegido. El PSC ha asumido la fórmula. Podemos y Ciudadanos también han optado por la elección directa de sus máximos dirigentes entre sus inscritos y afiliados, respectivamente, si bien mediante voto telemático. E incluso el PP ha seguido la tendencia adoptando en su XVIII Congreso un sistema *sui generis* de votación presencial a doble vuelta para elegir al

53 La inscripción para participar en las votaciones electrónicas de Podemos se realiza a través de un formulario *web*, cuyos datos se asocian a un número de móvil al que se envía un SMS con un código de verificación para validar la inscripción. Con este sistema no hay posibilidad de saber si la persona que ha introducido los datos y que recibe el código SMS es la que dice ser, ni de impedir que una misma persona, conociendo diversos números de DNI y con móviles de usar y tirar, pueda realizar varias inscripciones. En lugar del axioma «un ciudadano un voto», se asume como remedo «un SIM un voto». R. GALLI, «El voto electrónico y las elecciones de Podemos», <https://gallir.wordpress.com/2014/10/30/el-voto-electronico-y-las-elecciones-de-podemos/>, consultado el 14 de abril de 2017.

54 V. LAPUENTE GINÉ, «Instintos primarios», *El País* 7 de febrero de 2017

presidente nacional y a los líderes territoriales en la que participan en momentos distintos los militantes y los compromisarios congresuales⁵⁵.

La potencialidad democratizadora de las elecciones internas es innegable, pero su puesta en práctica ha suscitado problemas similares a los surgidos con las primarias, como son la exteriorización de la división interna, el voto sindicado y la falta de neutralidad del aparato cuando ha sido competidas o, si no ha habido realmente competencia, su reducción a mera aclamación plebiscitaria. Ejemplos de lo primero han sido las dos elecciones a secretario general del PSOE, en las que se han hecho visibles el desgarramiento interno y la parcialidad del aparato. La primera elección dio lugar, además, a un choque de legitimidades entre el elegido por las bases y los poderes orgánicos del partido que culminó en el Comité Federal del 1 de octubre de 2016 y que podría volver a repetirse tras la segunda victoria de Pedro Sánchez. Como ejemplos de aclamación plebiscitaria cabe citar la reelección de Pablo Iglesias y de Albert Rivera como máximos dirigentes de Podemos y Ciudadanos con un 88,6% y el 87,3% de los votos emitidos, respectivamente, lo que ha reforzado el hiperliderazgo y laminado la pluralidad interna. El balance de la experiencia, de nuevo, resulta contradictorio y poco alentador.

La democratización de los procesos de designación de los dirigentes y de los candidatos electorales de los partidos es absolutamente necesaria, como los propios partidos han percibido en su crisis, pero debe realizarse con mayores garantías formales que las previstas por los propios partidos y estableciendo una relación coherente entre las estructuras representativas internas y la elección directa de dirigentes y candidatos. Entre el liderazgo emanado de las urnas y sus posibles contrapesos orgánicos. Para ello, no basta la autonormación de los partidos. Para garantizar en estos procesos la neutralidad del aparato, la igualdad de oportunidades y la articulación institucional de las diversas legitimidades existentes también es precisa la intervención del legislador.

IV. LA INAPLAZABLE REFORMA DE LA DISCIPLINA LEGAL DE LA DEMOCRACIA EN LOS PARTIDOS

Los partidos políticos son la objetivación de un derecho público subjetivo, pero para un fin determinado: hacer posible la participación política en el proceso

⁵⁵ Según este modelo, para renovar a los presidentes regionales los militantes votan en dos urnas: en una a los candidatos y en otra a los compromisarios, que son los encargados de elegir en el congreso entre los candidatos que han superado el 10% de los votos de los afiliados, salvo que alguno de los candidatos obtenga más del 50% del total de los votos válidos emitidos por los militantes en más de la mitad de las circunscripciones y con una diferencia superior a 15 puntos sobre el resto, en cuyo caso será proclamado ante el congreso como candidato único a la presidencia del partido. En todos los congresos regionales celebrados en la primavera de 2017 han sido elegidos los candidatos apoyados por la dirección nacional, en la mayoría de los casos sin competencia. Una crónica en P. Díaz, «Así se eligió a los nuevos barones del PP», *Público*, 3 de abril de 2017.

democrático. Y precisamente en virtud de la naturaleza de ese fin su facultad de autoorganización debe ser objeto de ciertos condicionamientos. Los partidos son parte integrante fundamental del sistema jurídico-político y, como tales, «entidades objetivamente necesarias para la vigencia del orden democrático [...] subordinadas a la funcionalidad de dicho orden»⁵⁶. De ahí la necesidad de disciplinar su vida interna bajo pautas democráticas, para lo que se precisa del esfuerzo racionalizador del Derecho.

En este sentido se pronunció Triepel tempranamente tras analizar la experiencia en EE.UU., cuyas primeras leyes de partidos, aprobadas en la denominada «era progresista» (1890-1930), consideró «una victoria de la democracia contra los abusos de los partidos»⁵⁷. En EE.UU., los contrarios a la intervención del legislador denunciaron que estas leyes, particularmente las que imponían la celebración de elecciones primarias para designar a los candidatos electorales, suponían la afeción del derecho de asociación, pero los tribunales reconocieron la potestad de los Estados para desarrollar el principio democrático en el seno de los partidos⁵⁸. Triepel abogó por la extensión de esta actitud del legislador hacia los partidos, pero el ejemplo norteamericano no fue seguido en Europa.

IV.1. De la abstención al intervencionismo legal en el Derecho Comparado.

En la mayoría de los países europeos, los partidos políticos han permanecido hasta fechas recientes cómodamente instalados en un régimen jurídico tenue y poco riguroso, fruto de la pervivencia de una concepción abstencionista impropia de la etapa de generalizado reconocimiento de su relevancia constitucional. En Reino Unido, los partidos carecían de regulación. En Francia e Italia fueron constitucionalizados, pero el legislador se abstuvo de regularlos. Portugal aprobó un decreto-ley de partidos en 1974, pero, al igual que la Ley española de 1978, con un contenido tan flexible que su poder de autoorganización quedó incólume. Durante décadas, sólo Alemania, Austria y Finlandia optaron por limitar ese poder, imponiendo a dichas formaciones una organización conforme a pautas democráticas. Al amparo del artículo 21.1 de su Ley Fundamental, Alemania aprobó su rigurosa ley de partidos en 1967; poco tiempo después aprobaron leyes Finlandia (1970) y Austria (1974), cuyo contenido es menos incisivo que el de la ley alemana.

56 M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 50-51.

57 H. TRIEPEL, *La Constitución y los partidos políticos*, cit., pp. 29-30. La intervención del legislador en EEUU se ha producido tanto a nivel estatal como federal. Su evolución en J. W. EPPERSON, *The changing legal status of political parties in the United States*, cit., pp. 49-53.

58 Consúltense, entre otras, las sentencias *Burroughs v. United States* [290 US 534 (1934)], *United States v. Classic* [313 US 299 (1941)] y *Smith v. Allwright* [321 U.S. 649 (1944)].

En los últimos años, la visión puramente asociativa de los partidos, en virtud de la cual toda intromisión del legislador sobre su organización sería ilegítima, ha perdido apoyo. Y la abstención ha dado paso a una intervención pública generalizada. En Europa se han aprobado en los últimos años más de 130 leyes que regulan en mayor o menor medida la organización y el funcionamiento de los partidos, de las cuales 20 son leyes de partidos en sentido estricto⁵⁹. Tras Hungría (1989), han aprobado leyes de partidos Polonia (1990), Bulgaria (1990), Lituania (1990), Croacia (1993), Eslovaquia (1993), República Checa (1993), Estonia (1994), Eslovenia (1994), Rumanía (1996), Ucrania (2001), Letonia (2006) y Serbia (2009). Francia se ha decidido a regular la financiación de los partidos (1995). Reino Unido ha regulado el registro de partidos (*Registration of Political Parties Act*, 1998) y su financiación y control (*Political parties and Election Act*, 2009). En Alemania, la *Parteiengesetz* ha sido reformada en 1994 y 2004. En Portugal, se ha aprobado una nueva ley orgánica de partidos políticos en 2003, que ha sido modificada en 2008. En Italia se ha roto la tradicional abstención con el *decreto-legge* de 28 de diciembre de 2013, en el que se ha regulado el contenido obligatorio de sus estatutos, la rendición de cuentas, el registro de partidos y su financiación. Y yendo más allá, en Latinoamérica, varios países han seguido desde 1990 el ejemplo estadounidense y regulado por ley, en algunos casos previo mandato constitucional, los procesos de selección y postulación de los candidatos de los partidos a cargos de elección popular: en unos casos optando por convenciones (Guatemala y República Dominicana), en otros por el sistema de elecciones primarias de partido (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Especialmente relevantes en este sentido han sido las leyes reguladoras de elecciones primarias simultáneas para designar a los candidatos electorales de los partidos aprobadas los últimos años en Uruguay (1999), México (2008), Argentina (2009) y Chile (2012) y su subsiguiente puesta en práctica con el control de la administración electoral y la supervisión de los tribunales⁶⁰.

Para buena parte de la doctrina y de la sociedad civil españolas también es momento de pasar a la acción y acometer una rigurosa reforma de LOPP.

59 F. CASAL-BÉRTOA, D. R. PICCIO, y E. RASHKOVA, «Party Law in Comparative Perspective», *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, nº 16, 2012, p. 4.

60 En Uruguay, la reforma de 1997 introdujo en el artículo 77.12 de la Constitución la previsión de que los candidatos a la Presidencia de la República serían elegidos mediante elecciones primarias, que fueron reguladas por Ley nº 17.113 de 9 de junio de 1999. En México, el artículo 41.IV de la Constitución remite al legislador el establecimiento de los requisitos y formas de realización de los procesos de selección de candidatos a cargos electivos, lo que se ha regulado en los artículos 211-217 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 14 de enero de 2008. Argentina ha regulado las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (conocidas como PASO) por Ley nº 26.571 de 2 de diciembre de 2009. En Chile, las disposiciones transitorias W y Z de la Constitución regulan aspectos de las elecciones primarias para presidente y vicepresidente de la República y la Ley nº 20.640 de 6 de diciembre de 2012 ha regulado el sistema de primarias abiertas y simultáneas, aunque no obligatorias, para la nominación de candidatos a presidente de la República, parlamentarios y alcaldes.

Nuestros partidos políticos son «gigantescos focos de poder político sometidos a unos engranajes de control democrático anémicos»⁶¹. Y debido al grado de intensidad y la falta de pudor que han alcanzado sus prácticas oligárquicas, el legislador no puede permanecer inactivo. La reforma de su disciplina legal resulta inaplazable, siguiendo en algunos aspectos el modelo de la *Parteiengesetz*, que es la norma de referencia en el Derecho de partidos, y en otros temas, como la designación de los candidatos electorales, adoptando las experiencias comparadas más consolidadas, como la detallada regulación contenida en las leyes electorales alemana y finlandesa, o las experiencias más innovadoras, como la generalización de primarias abiertas reguladas por ley llevada a cabo en algunos países. En esta línea se ha pronunciado parte de la doctrina⁶². Y así lo ha demandado también la sociedad civil, desde que la indignación que cristalizó el 15 de mayo de 2011 sirviera de catalizador de diversas demandas de regeneración democrática. Entre estas iniciativas destaca el «Manifiesto por una nueva Ley de Partidos» impulsado por un centenar de intelectuales y profesionales y presentado el 28 de mayo de 2013 en Madrid⁶³, y, muy especialmente, la propuesta articulada de reforma de la ley de partidos políticos elaborada por la asociación «+ Democracia», constituida, entre otros intelectuales y académicos, por Fernando Vallespín, Daniel Innerarity, Victoria Camps, Adela Cortina, Manuel Villoria y José M^a. Vidal⁶⁴.

IV.2. Las reformas necesarias para la democratización interna. En particular, la propuesta de regulación de las elecciones primarias.

Partiendo de la necesidad de que los principios de representatividad, receptividad y responsabilidad rijan en el interior de los partidos, proclamada en el *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*⁶⁵, la doctrina coincide en que el

61 M. MAROTO CALATAYUD, «Aurorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas», cit., p. 156.

62 Por todos, J. I. NAVARRO MÉNDEZ, «Siete preguntas sobre el alcance de la exigencia constitucional de democracia interna en los partidos políticos», en F. PAU y VALL (coord.), *Parlamento y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 241-256; E. VÍRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *TRC*, n^o 35, cit., pp. 230-269; F. FLORES GIMÉNEZ, «Los partidos políticos: intervención legal y espacio político, a la búsqueda del equilibrio», *TRC*, n^o 35, cit., pp. 376-381; y J. A. GÓMEZ YÁÑEZ, «La democracia en los partidos y su necesaria regulación legal», cit., pp. 63-67;

63 El Manifiesto puede verse en http://www.eldiario.es/politica/Manifiesto-nueva-ley-partidos_0_137186391.html (consultado el 8 de marzo de 2017).

64 Esta propuesta de reforma de la ley de partidos políticos puede verse en http://www.mas-democracia.org/ley_de_partidos (consulta el 8 de marzo de 2017).

65 Según el punto 28 del *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* (Venecia, 13-14 de marzo de 2009), adoptado por la Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), adscrita al Consejo de Europa, los principios de representatividad, receptividad, responsabilidad y rendición de cuentas deben regir en el interior de los partidos políticos. Su violación «es contraria al concepto intuitivo básico de la organización democrática». De ahí que su garantía pueda conllevar el establecimiento de obligaciones

legislador debería garantizar que los congresos se reúnan, como prevé la *Parteien-gesetz* (art. 9.1), al menos cada dos años naturales a fin de permitir la renovación de los cargos dirigentes y, en todo caso, la rendición de cuentas. Para evitar que, como se viene produciendo, los órganos ejecutivos demoren con cualquier excusa la celebración de los congresos, la ley, cumplido el plazo, debe prever, en primer término, el cese automático de los dirigentes, que continuarán en funciones hasta la celebración del congreso y, en segundo, que los afiliados o las organizaciones inferiores del partido puedan demandar ante los tribunales su convocatoria en caso de incumplimiento por los dirigentes de los plazos, sin que «pueda invocarse el derecho a la autoorganización del partido frente a la vulneración de un derecho legal y estatutario dirigido a hacer posible la participación de los afiliados en la gestión y el control de los órganos de gobierno»⁶⁶. La ley también debe incluir la posibilidad, abierta a un número de afiliados, de solicitar la convocatoria de congresos extraordinarios para la discusión de asuntos muy relevantes, como un cambio en la política de alianzas o en la orientación programática, o el relevo de la dirección tras una derrota electoral. En la actualidad sólo prevén dicha convocatoria los estatutos de Podemos (art. 15.6) y PSOE (art. 34.2), si bien este último exige que la solicitud la formulen la mitad más uno de los afiliados, lo que resulta exorbitado.

De optar por congresos integrados por compromisarios, como prevén la mayoría de los estatutos, la ley debería limitar el número de compromisarios natos y concretar la forma de elección de los demás representantes. A tal efecto, debería exigirse la elección directa de los delegados y coincido con Presno Linera en que la fórmula proporcional es más idónea, dado que permite en el congreso la expresión de representatividades minoritarias que un sistema electoral mayoritario, incluso con listas abiertas, haría imposible⁶⁷. Deben, sin embargo, excluirse las barreras electorales desmesuradas, como las que prevé algún estatuto⁶⁸. En la medida en que los compromisarios se eligen para otorgar efectividad a la participación de los afiliados en el máximo órgano del partido, debe reforzarse

legales expresas sin que, por ello, sea conculcada la libertad de autoorganización de los partidos. Al año siguiente, la Comisión de Venecia aprobó las *Guidelines on Political Party Regulation* (Venecia, 15-16 octubre de 2010) que recogen recomendaciones de *soft law* sobre regulación de partidos buscando el equilibrio entre la intervención legal y la libertad de autoorganización de los propios partidos. Ambos textos pueden verse, respectivamente, en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-spa) y [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa).

66 M. A. PRESNO LINERA, «Teoría y práctica de los congresos generales de los partidos políticos», cit., pp. 124-125.

67 Ibidem, p. 137.

68 Desde 1984, el artículo 5.2.b) de los estatutos del PSOE prevé un sistema proporcional que permite obtener delegados a dos listas, en el supuesto de que existan, pero para ello la lista minoritaria debe superar el 20% de los votos en el correspondiente congreso provincial, lo que no es fácil. Además, la lista con mayor número de votos tiene derecho a la mitad más uno de los delegados. Sobre los efectos de esta fórmula, G. SÁNCHEZ MEDERO, «La democracia interna en los partidos políticos españoles: el caso del PSOE», cit., pp. 601-603.

legalmente el vínculo representativo estableciéndose la obligación de los representantes de respetar la voluntad expresada por los militantes cuando se han celebrado debates previos en las respectivas organizaciones territoriales y adoptado decisiones respecto a asuntos a tratar en el congreso general, como el voto favorable a uno de los candidatos a la presidencia o secretaría general del partido o el apoyo a una opción ideológica. De incumplirse este compromiso, la ley debe prever fórmulas jurídicas dirigidas a hacer valer la voluntad manifestada por los afiliados. Precisamente por ello, el voto de los compromisarios en los congresos deberá ser público, incluso para la elección del líder y de los órganos directores (que el art. 7.3 LOPP prevé secreto), favoreciendo así la transparencia en el proceso de elección de los dirigentes y la efectiva participación mediata de los afiliados en esa elección, quienes podrán exigir a sus compromisarios las correspondientes explicaciones. La reforma debería garantizar, asimismo, el derecho de los militantes a presentar propuestas y enmiendas a las ponencias generales para su debate en el congreso, que en la actualidad tan sólo contemplan algunos estatutos⁶⁹, y la posibilidad de los compromisarios de formular enmiendas y de defenderlas durante el congreso.

El legislador debería acotar los períodos de control, información y rendición de cuentas de las ejecutivas de los partidos, como hace el artículo 9.4 de la *Parteiengesetz*, y fijar la reunión preceptiva de los órganos de control —los denominados parlamentos internos— como mínimo cada cuatro o seis meses. Al objeto de no restarles operatividad, como ha ocurrido con la Junta Directiva Nacional del PP o el Comité Federal del PSOE, el número de integrantes de estos órganos no debería exceder de 150 a nivel nacional. Por su parte, los comités ejecutivos no deberían exceder de 20 o 25 miembros⁷⁰. Y la ley debería prever su renovación en los congresos, la limitación de los mandatos para los órganos unipersonales del partido y la prohibición de acumular cargos orgánicos del mismo o de distinto nivel territorial⁷¹.

Por lo que respecta a la organización territorial de los partidos, el legislador ha de garantizar expresamente que las agrupaciones regionales y locales gozan de autonomía en su ámbito de actuación y que las decisiones de sus órganos, salvo circunstancias muy concretas, son respetadas por los órganos centrales del partido. A este respecto, debería regularse la forma de disolución, en su caso, de las ejecutivas territoriales tal y como se hace en Alemania, donde «los órganos nacionales pueden disolver estas entidades territoriales y destituir a sus órganos de dirección, pero tales medidas extremas sólo caben ante infracciones graves de las

69 Entre ellos, los estatutos de Podemos (art. 11) y de UPyD (art. 29.3). Los estatutos del PSOE (art. 33.2) limitan este derecho a las agrupaciones provinciales e insulares, siempre que las proposiciones, enmiendas o ponencias alternativas obtengan un mínimo del 20% de apoyo en el congreso respectivo.

70 J. A. GÓMEZ YÁÑEZ, «La democracia en los partidos y su necesaria regulación legal», cit., p. 66.

71 J. I. NAVARRO MÉNDEZ, «Siete preguntas sobre el alcance de la exigencia constitucional de democracia interna en los partidos políticos», cit., p. 250.

normas internas del partido, debiendo especificarse de manera previa en los estatutos los motivos que justifican su adopción, así como el órgano competente para tomar esta decisión»⁷².

La ley debería regular un estatuto mínimo de las minorías o corrientes de opinión como expresión de la pluralidad interna en los partidos, porque su represión o prohibición, como hacen los estatutos del PP (art. 16.1 letra h) y de Ciudadanos (art. 12.1 letra d), supone el menoscabo de los derechos fundamentales de los afiliados y su encaje constitucional es muy discutible⁷³. A este respecto, el artículo 15.3 de la *Parteiengesetz* es un ejemplo a seguir, al reconocer a las corrientes la posibilidad de expresar sus opiniones y de presentar las iniciativas y mociones que consideren adecuadas de manera que la formación de la voluntad del partido sea verdaderamente democrática. Y comparto con alguna doctrina que las corrientes deberían tener asegurado el acceso a los centros de decisión del partido, la posibilidad de participar en todos los debates «y el derecho a una cierta participación en los ingresos del partido y al uso de sus medios materiales, en proporción a su importancia respecto del conjunto de la militancia», dentro del respeto al principio de lealtad al partido en que se integren⁷⁴.

Por su parte, la libertad de expresión de los afiliados debe reconocerse tanto en el interior como fuera del partido, de forma que los estatutos que la limiten al ámbito interno, como hacen en la actualidad la práctica totalidad de los partidos⁷⁵, sean contrarios a Derecho. La disciplina interna no puede servir para constreñir la libertad de expresión, porque ésta es «un elemento imprescindible de la participación activa en el proceso político» y «los comportamientos dirigidos a perpetuar indefinidamente una posición, enmudeciendo las opiniones de los disidentes, actúan contra el principio democrático»⁷⁶. Sólo cuando la libertad de

72 Y. FERNÁNDEZ VIVAS, «El régimen de los partidos políticos en Alemania», *REDC*, nº 31, 2013, p. 478.

73 E. VÍRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», cit., p. 246.

Sólo los estatutos de PSOE (art. 4) y de IU (arts. 31 a 38) contemplan la existencia de corrientes internas, siendo muy pormenorizada la regulación contenida en los segundos. UPyD, que llegó a ser cuarta fuerza parlamentaria en la X Legislatura, no contempla la existencia de corrientes internas, pero sus estatutos contienen una regulación detallada del derecho a la discrepancia (arts. 7, 23. letra f y 57). Analiza en detalle esta cuestión J. ALGUACIL GÓNZÁLEZ-AURIOLES, *Estado de partidos: participación y representación*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 70-76.

74 J. I. NAVARRO MÉNDEZ, «Siete preguntas sobre el alcance de la exigencia constitucional de democracia interna en los partidos políticos», cit., p. 242.

75 En el PP se considera infracción grave «a) Propagar, por cualquier medio, noticias que desprestigien al Partido, sean descalificadoras del mismo o de cualquiera de sus Órganos de Gobierno, representación o de los Grupos Institucionales. [...] e) Cualquier manifestación pública oral o escrita en los medios de comunicación, que suponga descrédito, menosprecio o descalificación de cualquier afiliado al Partido» (art. 17.1 EPP). En el PSOE constituye falta grave «hacer públicos, por cualquier medio de difusión, opiniones, ideas o comentarios opuestos a la línea política del Partido» (art. 40.f RAA-PSOE). En Ciudadanos, se considera falta muy grave las «manifestaciones públicas que menoscaben el buen nombre del partido» (art. 12.1 letra d de sus estatutos)

76 F. FLORES JIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, cit., pp. 209-210.

expresión se ejerza con ánimo lesivo y produciendo un daño grave a los principios fundamentales del partido debería ser sancionada, como prevé el art. 10.4 de la *Parteiengesetz*, lo que habría de valorar proporcionadamente el juez. Esta parece ser la línea adoptada en la reciente STC 226/2016, de 22 de diciembre, en la que el TC ha matizado la ambigüedad de anteriores pronunciamientos, que sostenían que la libertad de expresión puede reivindicarse en los partidos aunque su contenido y ejercicio «debía someterse a unos límites específicos» (STC 56/1995, fundamento jurídico 5). Esta afirmación había permitido a los tribunales ordinarios aceptar los estatutos que restringen la libertad de expresión al interior del partido entendiendo que los límites específicos referidos eran los estatutariamente previstos, pero ahora el TC ha afirmado que tal limitación «no transforma los derechos fundamentales de los afiliados en meros derechos de configuración estatutaria». «El ejercicio de la libertad de expresión de quien ingresa en un partido político debe [...] conjugarse con la necesaria colaboración leal con él. Lo cual no excluye la manifestación de opiniones que promuevan un debate público de interés general, ni la crítica de las decisiones de los órganos de dirección del partido que se consideren desacertadas, siempre que se formulen de modo que no perjudiquen gravemente la facultad de autoorganización del partido, su imagen asociativa o los fines que le son propios» (fundamento jurídico 7). Por ese motivo, el control jurisdiccional de la actividad de los partidos no debe limitarse a verificar si la limitación de la libertad de expresión de los afiliados consta en los estatutos, sino que «puede adentrarse en la ponderación de la conformidad constitucional de ciertas decisiones de la asociación que impliquen una injerencia en un derecho fundamental, en particular cuando se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria y esta se proyecta a zonas de conflicto entre el derecho de asociación —del partido— y la libertad de expresión —del afiliado—, siendo ambos igualmente derechos fundamentales» (fundamento jurídico 8).

El respeto de los principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios internos debe ser legalmente reforzado a fin de que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Los estatutos de los partidos deberán tipificar todas las acciones y omisiones constitutivas de falta o infracción, así como las sanciones previstas, que habrán de ser proporcionales a la gravedad de la conducta y estar debidamente motivadas. En los procedimientos sancionadores deberá garantizarse el derecho a ser oído, a presentar medios de prueba y a la imparcialidad de los tribunales internos. A tal efecto, el legislador debe establecer un diseño básico de estos tribunales, cuyos miembros deberían ser designados por las asambleas de afiliados de su nivel territorial. Su mandato será superior al de los órganos ejecutivos del partido; una vez nombrados, no podrán ser revocados y su cargo será incompatible con la condición de asalariado del partido y con cualquier cargo orgánico o representativo dentro o fuera del mismo. Siguiendo el referente alemán, deberían crearse varios tribunales arbitrales, uno a nivel nacional y otros a nivel regional, de modo que en la mayoría de casos sea posible recurrir a una instancia superior si existe desacuerdo con la decisión arbitral, cuya ejecución

quedará en suspenso hasta la resolución del recurso⁷⁷. Agotada la vía interna, debe reconocerse expresamente la posibilidad de recurso judicial.

El legislador, en fin, debe exigir la regulación estatutaria de procedimientos que garanticen la participación efectiva de los afiliados en la elección de los principales dirigentes (presidente o secretario general en los diversos niveles territoriales) y la participación de los afiliados —o de estos y los simpatizantes— en la confección de las candidaturas electorales del partido a cargos públicos representativos, trasladando «al ámbito interno del partido lo que, en realidad, no dejan de ser requisitos básicos del principio democrático en cualquier sistema político, esto es, que las decisiones se tomen mediante sufragio (directo o indirecto), libre, igual y secreto», y garantizando en los procesos la igualdad de oportunidades y la imparcialidad del aparato en el tratamiento de las candidaturas⁷⁸.

En relación con los procedimientos concretos, alguna doctrina considera que el legislador no debe decantarse por ninguna opción de las existentes tanto para la elección de los líderes internos como para la de los candidatos electorales, dejando libertad a los partidos para utilizar en ambos casos un sistema directo o indirecto siempre que respeten los métodos democráticos⁷⁹. Lo que la ley sí debería establecer, a juicio de esta doctrina, son los requisitos para ser elector y elegible en estos procedimientos, las garantías en la confección del censo electoral y los principales elementos de los métodos electorales a elegir: bien uno de elección indirecta a través de compromisarios o uno de elección directa mediante voto secreto, dejando libertad a cada partido para optar en este caso por un sistema a una o a doble vuelta y por primarias cerradas a la militancia, primarias semiabiertas en las que participen militantes y simpatizantes o primarias abiertas a todos los ciudadanos. En el caso de elección por compromisarios o primarias cerradas, la ley debería especificar, como hace el artículo 21.4 de la ley electoral alemana, si dicha elección podría ser modificada por órganos superiores del partido y si cabría una posterior intervención, o no, por parte del correspondiente colegio electoral de compromisarios o de afiliados.

Considerando, sin embargo, que la designación de candidatos electorales de los partidos trasciende el ámbito de su organización interna y es una fase decisiva en el proceso electoral, otra doctrina sostiene que el legislador sí puede optar por la elección directa de los candidatos y generalizar mediante ley las elecciones

77 J. I. NAVARRO MÉNDEZ, «Siete preguntas sobre el alcance de la exigencia constitucional de democracia interna en los partidos políticos», cit., pp. 247-248, E. VÍRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», cit., pp. 265-268.

78 P. BIGLINO CAMPOS, «Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada», *TRC*, nº 35, cit., p. 217.

79 En este sentido, E. VÍRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», cit., p. 238. Comparten la tesis de que la ley no debe decantarse por ningún procedimiento de elección a fin de respetar la libertad de autoorganización de los partidos, A. SÁIZ ARNÁIZ, «Elecciones primarias, representación política y democracia interna en los partidos: entre la ilusión y el escepticismo», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núms. 12-13, 2000-2001, pp. 190-191, y M. PÉREZ-MONEO, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, cit., pp. 190-195.

primarias de partido⁸⁰. Las deficiencias evidenciadas en su puesta en práctica por parte de algunos partidos y la desigualdad competitiva existente entre los partidos que las usan y los que no, podrían ser corregidas mediante la intervención del legislador. Quienes así lo defienden consideran que cabría generalizar las primarias imponiendo su celebración como requisito para poder concurrir a los procesos electorales o negando a los partidos que no las celebren el acceso a determinados instrumentos de financiación pública, como está previsto en algunos modelos comparados. Y debido al alcance que para la representatividad de las instituciones tiene la configuración de las listas electorales, esta tesis de generalización por ley de las primarias de partido ha hallado un importante eco.

La asociación «+Democracia» ha asumido la idea en su propuesta articulada de nueva ley de partidos, apostando por la generalización de primarias abiertas y regulando con detalle los principales elementos de la elección directa de la totalidad de las candidaturas en los diversos procesos electorales. En su conferencia política de 2013, el PSOE se comprometió a impulsar la obligación de que la selección de los principales candidatos se realice, en todos los partidos, mediante elecciones primarias debidamente ordenadas por la legislación electoral⁸¹. La propuesta fue asumida después por otras fuerzas políticas, como UPyD y Ciudadanos. Y en el marco del intento de investidura del candidato socialista, Pedro Sánchez, a la Presidencia del Gobierno, PSOE y Ciudadanos pactaron generalizar por ley la celebración de primarias en su acuerdo para un gobierno reformista y de progreso suscrito el 24 de febrero de 2016⁸². En los parlamentos de la Comunidad de Madrid y del Principado de Asturias se han debatido proposiciones de reforma de sus leyes electorales que exigían que la persona que encabezara la o las candidaturas electorales hubiera sido designada mediante voto directo de los afiliados⁸³. Y en la actualidad, en la Junta General del Principado de Asturias está en tramitación una nueva proposición de reforma de la ley electoral en el mismo sentido, presentada por los Grupos Socialista, de IU y de Ciudadanos⁸⁴.

80 Han defendido la generalización legal de las primarias, J. BARRAT Y ESTEVE, «Los procesos de selección de candidatos en los partidos políticos», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, nº 13, 1995, pp. 138-139; O. SÁNCHEZ MUÑOZ, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 137-138; D. GIMÉNEZ GLUCK, «El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias», *REDC*, nº 102, 2014, pp. 223-225; F. FLORES GIMÉNEZ, «Los partidos políticos: intervención legal y espacio político», cit., p. 378; y E. PAJARES MONTOLÍO, «Sobre la regulación de las elecciones primarias», en C. GARRIDO LÓPEZ y E. SÁENZ ROYO (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, cit., pp. 74-78.

81 *Ganarse el futuro*, Ponencia de la Conferencia Política, noviembre de 2013, p. 91, en <http://web.psoe.es/source-media/000000563500/000000563661.pdf>.

82 Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso, pág. 42, en http://estaticos.elmundo.es/documentos/2016/02/24/acuerdo_legislatura_ciudadanos_psoe.pdf, consulta 24 de marzo de 2017).

83 *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, nº 104, de 31 de enero de 2013, y *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, nº 35.1, de 9 de octubre de 2013, respectivamente.

84 *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, X Legislatura, nº 19.1, de 3 de febrero de 2016.

Quiéres preconizan la regulación legal de las primarias consideran que la selección de los candidatos electores no es una cuestión asociativa de los partidos. Comparto su opinión. Los integrantes de las candidaturas aspiran a ser representantes populares en las instituciones, no a dirigir o administrar los partidos. Su selección es una actividad con proyección exterior que incide sobre el ejercicio del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE) y constituye un presupuesto para el acto administrativo de proclamación de las candidaturas y para el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos a través de la elección (art. 23.1 CE). El alcance de esta selección sobre el proceso electoral posterior justifica la implicación del legislador.

En cuanto presupuesto para el ejercicio del derecho de sufragio en sus vertientes activa y pasiva, la regulación legal de las primarias debería realizarse en la LOREG. La ley podría limitarse a recoger la obligación de elegir por este método a determinados candidatos y regular algunas garantías, como la configuración del censo y los requisitos de los candidatos, dejando el desarrollo del resto de cuestiones a la regulación estatutaria. Pero teniendo en cuenta la importancia de las primarias sobre el posterior proceso electoral y la conveniencia de someter a todos los partidos a las mismas reglas, el legislador podría ser más incisivo y determinar el tipo de elección (esto es, si establecer primarias cerradas, restringidas a los militantes, o abiertas, con participación de más sujetos, fijando en este caso los requisitos a cumplir por los mismos), el alcance del procedimiento (que podría limitarse a los primeros de las listas o extenderse a todos los integrantes de las candidaturas) y otras cuestiones organizativas fundamentales, como los criterios de elaboración del censo, la convocatoria, la fijación de un porcentaje máximo de avales y la posibilidad de avalar a más de un candidato, los requisitos de las candidaturas, el desarrollo de la campaña y sus vías de financiación, la posibilidad de voto por correo, las reglas de votación y escrutinio, el sistema de votación (a una o dos vueltas, con voto único o múltiple) y las garantías y controles orgánicos internos⁸⁵. Lo más importante, con todo, sería precisar el modo en que la administración electoral y los tribunales podrían controlar el desarrollo de la elección y velar por el cumplimiento de las normas legales y estatutarias que lo implementen, porque sin controles efectivos sobre los aparatos de los partidos de poco valdría cualquier reforma. Si la regulación legal del proceso es escasa y las primarias se celebran al margen del proceso electoral general, el control externo sólo cabría confiarlo al orden jurisdiccional civil. Si, en cambio, las primarias se configuran como un requisito para la presentación de las candidaturas en el marco del proceso electoral, podría atribuirse su control, además, a las juntas electorales, a los juzgados de lo contencioso-administrativo

85 E. PAJARES MONTOLÍO, «Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias», en J. L. CASCAJO CASTRO y A. MARTÍN DE LA VEGA (coords.), *Participación, representación y democracia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 175-186 y E. VIRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos y sus problemas en España», cit., p. 242.

y también al TC «en cuanto su inclusión en esta fase del proceso electoral integraría entonces el contenido legalmente configurado del derecho de acceso al cargo público representativo»⁸⁶. Y de incumplirse las previsiones legales, cabría dejar de proclamar las candidaturas o anular su proclamación, obligando al partido a designar nuevamente a sus candidatos, tal y como hizo en 1993 el Tribunal Constitucional de Hamburgo, en cuya sentencia llegó a declarar nulas las elecciones al Parlamento del *Land*, irregularmente configurado al incumplir la Unión Cristiano Demócrata (CDU) el principio democrático en la confección de sus listas electorales⁸⁷.

V. REFLEXIÓN FINAL

La democracia de partidos necesita partidos capaces de organizarse democráticamente. Los partidos políticos son «actores privilegiados del juego democrático que deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden»⁸⁸. Pero difícilmente pueden cumplir esas funciones si sus estructuras y funcionamiento son autocráticos e impiden la participación efectiva de sus afiliados. Eso es, sin embargo, lo que está pasando. Los partidos se han convertido en organizaciones anquilosadas, saturadas de cargos, «en las que el control interno se evapora por los intereses compartidos y por depender todo, en última instancia, de la dirección del partido»⁸⁹.

Los partidos no sobran ni son redundantes de otro tipo de participación, pero, si no quieren dejar de ser el soporte de la democracia en su forma presente, deben superar su deriva. La autorregulación ha fracasado porque los aparatos partidistas no se limitan voluntariamente. Es necesario impulsar reformas legales. La democracia necesita partidos cuyos «líderes y candidatos se elijan [...] a través de mecanismos competitivos; en donde las decisiones sean inclusivas y tomadas con la participación de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios); aquellos que piensen distinto puedan expresar sus preferencias; y los candidatos, cargos públicos y autoridades rindan cuentas de sus actos a través de mecanismos de control efectivo»⁹⁰. Pero nada de esto es posible si la concentración del poder interno no es limitada mediante el derecho por el legislador.

86 E. PAJARES MONTOLIO, «Sobre la regulación de las primarias», cit., p. 82.

87 *Vid.* HambVerfG, DVBl. 1993, 1072.

88 STC 56/1995, de 6 de marzo, fundamento jurídico 3.

89 J. A. GÓMEZ YÁÑEZ, «Raíces organizativas de la política española. Los *catch all/cartel parties* españoles por dentro», cit., p. 534.

90 F. FLEIDENBERG, «Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos», cit., p. 6.

El derecho de partidos tiene, con todo, una notable servidumbre: sus destinatarios, los partidos, son los autores de su propia ley. Las reformas en su disciplina legal son, por ello, autocorrecciones. Y su alcance depende a la postre de la voluntad política de los propios partidos, formalizada por sus grupos parlamentarios. Hasta ahora, esa voluntad ha sido escasa, pero la crisis de los partidos, su fracaso electoral ante candidatos *outsiders* y la presión ciudadana pueden espolearla. El descrédito de los partidos ha llegado a un punto «que puede convertirse en un acicate para su reforma, promovida por instinto de conservación de los propios partidos, buscando en el control legal de sus actividades una nueva fuente de legitimación y credibilidad»⁹¹. Nada justifica la resignación. Los partidos necesitan una catarsis democrática y ésta puede surgir precisamente de su crisis. Aprovechemos la ocasión para impulsar una reforma incisiva de la LOPP a través de la cual las ejecutivas hallen contrapesos democráticos y los afiliados recuperen el control de su organización. Y aprovechemos también esta crisis para abrir un riguroso debate de *lege ferenda* que permita disciplinar el proceso de selección de candidatos electorales de los partidos, generalizando en su caso la celebración de primarias con las garantías de la ley y los controles del Estado.

TITLE: *Democracy's dilemma within political parties.*

ABSTRACT: *Political parties remain indispensable instruments of mass democracy, but their organisational drift needs to be stopped in order to ensure freedom of participation in the political process. In view of the failure of self-regulation, there is a pressing need for legal intervention. The legislator must re-establish the balance of power inside political parties, preserving conditions for democratic governance and opening up practical channels for internal participation and accountability. Reform of the Organic Law on Political Parties (LOPP) cannot be postponed any longer, in some aspects by following the model of the Parteiengesetz, and in other matters, such as the selection of electoral candidates, by either adopting the most firmly established compared experiences, such as the detailed regulation of the selection process included in German and Finnish electoral laws, or more innovative experiences, such as the general implementation of open primary elections regulated by law, as adopted by many countries. That is how part of legal doctrine defends it. And that is how civil society has also demanded it, since the outrage that crystallised on 15th May 2011 served as a catalyst for various demands for democratic regeneration. This study focuses on the analysis of these proposals, after analysing the shortcomings of the weak legal discipline of political parties and their barely democratic internal functioning.*

RESUMEN: *Los partidos siguen siendo instrumentos indispensables de la democracia de masas, pero su deriva organizativa ha de ser frenada a fin de asegurar en sus fuentes la libertad del proceso político. Ante el fracaso de la autorregulación urge la intervención legal. El legislador debe reequilibrar el poder en el interior de los partidos, preservando las condiciones para el ejercicio democrático y abriendo cauces efectivos de participación y rendición de cuentas en su seno. La reforma de la LOPP resulta inaplazable, siguiendo en algunos*

91 M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, «La reforma legal de los partidos políticos», *REDC*, n° 46, 1996, p. 87.

aspectos el modelo de la Parteiengesetz y, en otros temas, como la designación de los candidatos electorales, adoptando las experiencias comparadas más consolidadas, como la detallada regulación contenida en las leyes electorales alemana y finlandesa, o las experiencias más innovadoras, como la generalización de primarias abiertas reguladas por ley llevada a cabo en varios países. Así lo defiende parte de la doctrina. Y así lo ha demandado también la sociedad civil, desde que la indignación que cristalizó el 15 de mayo de 2011 sirviera de catalizador de diversas demandas de regeneración democrática. Este trabajo se centra en el estudio de estas propuestas, tras analizar las carencias de la exangüe disciplina legal de los partidos y su funcionamiento interno escasamente democrático.

KEY WORDS: *political parties, internal democracy, primary elections.*

PALABRAS CLAVE: *partidos políticos, democracia interna, elecciones primarias.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 14.04.2017

FECHA DE ACEPTACIÓN: 26.07.2017

