

ENCUESTA

ENCUESTA SOBRE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PREGUNTAS

1. *En España, en la tensión entre libertad de autoorganización de los partidos y garantías de la democracia interna, parece prevalecer la primera. ¿Hasta qué extremo es justificable tal opción, de acuerdo con el modelo constitucional? ¿Cree realista o meramente utópico el propósito de alcanzar hoy, mediante impulsos legales, un nivel superior en lo relativo al carácter democrático de la organización y el funcionamiento de los partidos?*

2. *¿Qué reformas legislativas que afecten a la estructura de los partidos podrían favorecer la garantía de la democracia interna en los mismos y el respeto a los derechos de los afiliados? ¿Quizás algunas que aseguren una menor verticalidad en las decisiones internas, que exijan el voto secreto para la toma de ciertas decisiones, que faciliten la adopción de iniciativas por parte de las minorías, que aporten suficientes garantías en favor de quienes se vean sometidos a procedimientos disciplinarios, que dificulten la condena al ostracismo de quienes no adoptan actitudes incondicionales con la dirección...?*

3. *¿Cómo podría regularse la elección de candidatos por parte de los partidos en los diversos niveles del sistema representativo? ¿Cómo cabe valorar el llamado «sistema de primarias» para los altos cargos internos del partido y/o para las candidaturas a encabezar listas en elecciones generales, autonómicas o locales?*

4. *¿Cómo podría ordenarse el sistema de financiación (directa e indirecta) de los partidos en términos que favorecieran en alguna medida una mayor igualdad de oportunidades entre ellos, o le parece pertinente la actual prima en pro de la consolidación de la relación de fuerzas existentes en cada momento?*

5. *¿Puede una diferente regulación de la financiación partidaria favorecer la democracia interna y sobre todo la vinculación del partido con sus bases sociales? ¿Cree pertinente acentuar los mecanismos de control sobre ingresos y gastos de los partidos, obligando, por ejemplo, a que sean auditados anualmente –en lugar de la actual supervisión más o menos formal del Tribunal de Cuentas– para evi-*

tar corruptelas y lograr altas cotas de transparencia, o se teme que ello es como intentar poner puertas al campo?

ENCUESTADOS

Francisco Bastida Freijedo, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.*

Antonio García Santesmases, *Profesor de Filosofía Política, antiguo Diputado del PSOE.*

Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba.*

Raúl Morodo Leoncio, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, antiguo Diputado del PSP.*

Manuel Ramírez Jiménez, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza.*

Fernando Suárez González, *Catedrático de Derecho del Trabajo de la UNED, antiguo Diputado del PP.*

DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS

En España, en la tensión entre libertad de autoorganización de los partidos y garantías de la democracia interna, parece prevalecer la primera. ¿Hasta qué extremo es justificable tal opción, de acuerdo con el modelo constitucional? ¿Cree realista o meramente utópico el propósito de alcanzar hoy, mediante impulsos legales, un nivel superior en lo relativo al carácter democrático de la organización y el funcionamiento de los partidos?

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

En España la ley de partidos es una norma pre-constitucional, si bien aprobada en la misma época que lo fue la Constitución. Durante estos 22 años de vigencia de nuestra carta magna ha quedado patente la necesidad de una legislación de nueva planta que aborde globalmente los variados problemas que afectan a los partidos políticos, tanto en lo que respecta a su creación, organización y funcionamiento, como en lo que se refiere a su financiación. La ley de partido de 1978 pretendía más alejarse del pasado que mirar hacia el futuro. De ahí que haga hincapié en la libertad de creación de partidos y regule sólo muy sucintamente lo que ya se preveía que iba a ser el mandato constitucional: que «la estructura interna y funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos».

En principio, no tendría porqué haber tensión entre la libertad de auto-organización de los partidos y su democracia interna. Es más, de la lectura de los estatutos de los partidos se desprende una teórica armonía entre ambas facetas de la

vida de las fuerzas políticas. Sin embargo, la realidad demuestra que la tendencia oligárquica se impone y la democracia interna es habitualmente una mala escenificación de ese modo de actuación oligárquico, presentado en unos casos como ejercicio de un liderazgo sin discusión y, en otros, como dialéctica entre distintas corrientes del partido, que en gran medida son meros grupos de poder dentro de la organización política.

Dada la parquedad legislativa en esta materia no es utópico pensar que una nueva regulación legal sobre los partidos podría beneficiar el carácter democrático que deben tener la organización y el funcionamiento de las fuerzas políticas. La cuestión está en saber si quienes deben abordar esta tarea están dispuestos a ello. Cuando se habla de reformar la legislación sobre partidos siempre se está pensando en el asunto de la financiación de las fuerzas políticas y nunca en su democracia interna.

ANTONIO GARCÍA SANTESMASES

La tensión entre la democracia interna de las organizaciones políticas y las exigencias oligárquicas de su funcionamiento son, como bien se dice en el preámbulo a las preguntas de este cuestionario, una realidad analizada repetidamente por la sociología política. En el caso de España hay algunos rasgos que conviene recordar para poder afrontar el tema de las posibles reformas en la organización y el funcionamiento interno de los partidos.

El miedo del constituyente español se cifraba en la ingobernabilidad del parlamento y en la inestabilidad del sistema. El recuerdo de la experiencia de la segunda república llevó a la configuración de un sistema electoral y de un reglamento en el congreso de los diputados que daban un enorme poder a las ejecutivas de los partidos. El sistema de listas electorales cerradas y bloqueadas y el reglamento del congreso de los diputados que daba una primacía cuasi absoluta al portavoz de cada grupo parlamentario ha conducido a la situación actual. Una situación donde impera el monopolio de la voz por parte de unos pocos y la disciplina de voto en la mayor parte de los casos. Los defensores de este modelo argumentan que la primacía en una democracia representativa la tienen los partidos, que estamos en un Estado de partidos y que por tanto la elaboración de la posición de cada organización es asunto interno de cada cuál (puede haber más o menos debates dentro de los grupos parlamentarios o en la dirección de los partidos) pero a la hora de comparecer ante la cámara es imprescindible la «disciplina de cemento», la organización tiene que hablar y votar, sin fisuras, como un solo hombre.

Esta proclividad a la unanimidad se lleva hasta extremos insólitos. Pondré un solo ejemplo. Tengo una experiencia muy limitada como parlamentario (únicamente en la legislatura 96/2000). En mi época como parlamentario el grupo socialista había pasado a la oposición y la vida interna del grupo parlamentario comenzó a ser mucho más viva. A pesar de ello recuerdo que los momentos en que se expresó públicamente alguna disidencia a la hora de votar fueron muy

pocos. Si la memoria no me falla en una votación acerca de la despenalización del aborto en que un diputado se ausentó para no participar en la votación (Paco Vázquez alcalde de La Coruña) y ante el conflicto de la guerra de Kosovo donde tres diputados decidimos romper la disciplina de voto y no secundar la posición de nuestro grupo parlamentario. Ante el tema de Kosovo conviene detenerse porque fue un momento, para mí, muy significativo de cómo funciona el parlamento.

Habían comenzado las acciones bélicas y comparecieron de inmediato los ministros de exteriores y de defensa en una reunión conjunta de ambas comisiones en el congreso de los diputados. Uno de los diputados presentes (Sáenz de Cosculluela) solicitó que ante la gravedad del tema se concediera un turno a cualquiera de los diputados presentes que deseara intervenir. No fue concedido por la mesa de la comisión. Excuso decir que en el pleno tal pretensión ni siquiera era contemplada. ¿Qué podía hacer el diputado que no coincidía con la posición de su grupo? Sólo le cabía expresar su disconformidad a la hora de votar sin poder explicitar dentro del hemiciclo el sentido de su voto. Es lo que yo hice. Votar en contra de la posición de mi grupo y dar la explicación de voto en un artículo posterior en la prensa («Explicación de voto», «El Mundo» 10 mayo de 1999).

Todo ello me hizo pensar y preguntarme ¿cómo es posible que ante un conflicto bélico no hubiera mayores disidencias entre los grupos y los diputados? A la sazón el Partido Popular, Unió Democrática de Cataluña y el Partido Nacionalista Vasco formaban parte de la Internacional Democristiana. El Vaticano se había pronunciado en contra de la salida bélica al conflicto. ¿No había ni un sólo diputado de estos grupos que estuviera conmovido por las palabras del pontifice?, ¿donde estaba el humanismo cristiano? En Alemania Lafontaine había dimitido entre otros motivos por la guerra de Kosovo. ¿Sólo tres diputados socialistas eramos sensibles a las posiciones de Gorbachov, de Lafontaine, de Karol,?. Quede para la pequeña historia que el destino de aquellos tres diputados disidentes, no sé si sólo por éste o por otros temas, fue ser excluidos de las listas electorales en la siguiente convocatoria.

Esta rigidez de la vida parlamentaria es lo primero que hay que cambiar. En sistemas electorales de distrito el diputado se debe a unos electores y logra preservar una personalidad específica. Pienso en parlamentarios como Tony Benn en Gran Bretaña o J. P. Chevenement en Francia. Ambos han logrado ejercer un liderazgo en el campo del socialismo de izquierda con un parlamento muy distinto al español. En nuestro país la concentración de funciones en manos de unos pocos ha ido provocando un desplazamiento significativo del parlamento a los medios de comunicación. Siendo el parlamento el lugar donde monopolizan la voz los portavoces de los grupos los debates se han desplazado a los medios de comunicación y a las tertulias de las radios.

Así pues a la primera cuestión respondería que me parece imprescindible el cambio en el funcionamiento interno del congreso de los diputados. Sólo cambiando el reglamento interno se podrá afrontar el tema del pluralismo interno de los partidos políticos.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Es verdad que no existe una disciplina jurídica precisa de la forma en que han de organizarse internamente los partidos políticos. La Constitución se limita a proclamar que su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley y a requerir que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos. Por su parte, las previsiones de la Ley de Partidos Políticos de 1978 son escuetas y las que quedan en vigor de la Ley de Asociaciones Políticas de 1976 no mejoran sustancialmente el panorama aunque sí aportan detalles de interés. Eso, sin embargo, no implica que todos los partidos españoles y, en particular, los que cuentan significativamente en la vida política nacional se hayan dotado de una estructura no democrática o carente de garantías.

Sucede, precisamente, lo contrario. Sus estatutos ofrecen procedimientos, en general, más o menos satisfactorios desde el punto de vista técnico pero seguramente cubren las que podríamos considerar exigencias mínimas. Lo que ha venido faltando, sin embargo, son las condiciones reales que permiten que su rendimiento sea el adecuado. Quiero decir que priman en la dinámica interna partidista los impulsos verticales sobre los horizontales y que los primeros se proyectan más desde la cúspide hacia la base que en sentido contrario. Se trata de un fenómeno bien conocido que, sin duda, responde a factores impresos en la psicología colectiva de estas —y otras— organizaciones y que se manifiesta en la tendencia a alinearse con quienes mandan, si bien, en ocasiones, cuando el poder está repartido internamente, puede conducir a la formación de distintas agrupaciones de partidarios detrás de los diferentes jefes. Es verdad que la confrontación que surja en estos casos se puede dirimir mediante el voto, expresado por los afiliados o por sus representantes con un variado grado de libertad en los órganos internos. No obstante, no me parece que esto suponga una genuina manifestación democrática ya que, habitualmente, se tratará de enfrentamientos entre notables a los que siguen obedientemente sus respectivos partidarios y no el resultado de un debate planteado y producido en términos de libertad y participación.

La necesidad de fortalecer a los partidos políticos en una democracia que daba sus primeros pasos en circunstancias difíciles ha facilitado la formación de una cultura intrapartidista remisa a dejar al militante plena capacidad de decisión en los asuntos internos importantes. Ahora bien, tras la experiencia acumulada desde 1977, parece posible avanzar algunos pasos y consagrar normativamente instrumentos que promuevan o faciliten el arraigo progresivo de nuevas actitudes en el seno de los partidos. Ciertamente, no cabe esperar grandes cambios a través de este camino. No obstante, sí me parece que es posible lograr avances puntuales, del mismo modo que lo ha sido en el campo del estatuto de los parlamentarios en el que se ha podido mitigar, en algunos casos, el poder de los grupos —y a través de ellos de los aparatos partidistas— gracias a la existencia de normas jurídicas aplicadas jurisdiccionalmente. Las actuaciones disciplinarias son, tal vez, las que podrían acusar una más clara mejora.

La naturaleza de la realidad sobre la que tratamos, obliga a ser escéptico sobre las posibilidades de éxito de soluciones basadas en la regulación jurídica de

facetas de la vertebración y funcionamiento internos de los partidos políticos. Pese a ello, insisto, me parece que hay un margen en el que cabe progresar gradualmente. Margen que será tanto mayor cuanto más intensamente se comprometan los propios partidos en esa empresa. Considero que deberían sentirse responsables de hacerlo no sólo por cumplir fielmente los designios constitucionales, sino también por su propio interés ya que eso facilitará su conexión con la sociedad, condición ésta para el éxito electoral. Además, la apertura del partido, la exteriorización de las distintas sensibilidades que en él existan no tiene por qué conllevar necesariamente el rechazo de la opinión pública. Al contrario, lo que el electorado, cada vez más exigente en lo que se refiere a los comportamientos individuales y colectivos de la clase política, ha rechazado es la división y el enfrentamiento destructivo en el interior de los partidos, pero no el debate abierto, que expresa el pluralismo interno y es capaz de articular democráticamente y presentar a los ciudadanos sus propuestas.

En cualquier caso, lo más importante es que los pasos que se vayan dando preparen otros posteriores y en torno a ellos se genere y fortalezca el convencimiento de que la democracia de partidos requiere, a su vez, la democracia en los partidos. Convicción que, pese a las disposiciones constitucionales y legales, no está especialmente arraigada, ni en los dirigentes ni en los afiliados, al igual que sucede en la experiencia de otros países.

RAÚL MORODO LEONCIO

La Constitución busca un equilibrio entre la libertad de organización y la democracia en el interior de los partidos políticos. La redacción de su artículo 7 refleja ese propósito. Como es sabido, ese texto incorpora parte de la enmienda que presenté en nombre del Grupo Mixto del Congreso de los Diputados. Concretamente, la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos. Enrique Tierno Galván, en el curso de los debates realizados en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, puso de manifiesto la necesidad de que se estableciera en el texto constitucional este requisito como condición necesaria para la efectividad del Estado democrático de Derecho que estábamos construyendo. Casi veinticuatro años después y vista la experiencia partidista generada a lo largo de ese tiempo, sigo pensando que en ese equilibrio se halla, no la solución a los problemas, pero sí el presupuesto desde el que han de ser tratadas las cuestiones relacionadas con los partidos.

Es evidente que de este modo no se resuelve nada de inmediato, pues las tendencias oligárquicas no ceden ante las aproximaciones de los observadores. No obstante, en la medida en que esa actitud intelectual implica una concepción sustancial del pluralismo y de la democracia, representa un primer paso de gran importancia ya que, a mi entender, la pobreza de la vida democrática en el seno de los partidos obedece en buena parte a las deficiencias de nuestra cultura política. De ahí que sea en ese ámbito en el que deban buscarse los remedios principales. Y el planteamiento que propugno se sitúa, ante todo, en el plano cultural.

MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ

Muy posiblemente el mal de la falta de democracia interna en los partidos se debe a la regulación, auténticamente hegemónica, que el mismo texto constitucional hace en su art. 6. Los partidos no deben ser los medios casi exclusivos de participación, ni representar tan monopolísticamente el pluralismo político de la sociedad. Si se vive en esa hegemonía, la tendencia oligárquica es inevitable, según vieron ya en su día los estudiosos. Se puede estar dando la situación de una sociedad en la que el afán democratizador haya roto su ámbito y llegue a sectores e instituciones en los que no cabe como tal (por ejemplo, la Universidad) y, sin embargo, el funcionamiento de los partidos sea claramente oligárquico.

FERNANDO SUÁREZ GONZÁLEZ

No estoy de acuerdo con el planteamiento de la pregunta porque no conozco ningún partido que rechace la democracia interna invocando su libertad de autoorganización. Por el contrario, todos mantienen que su autoorganización garantiza la democracia interna, de modo que el problema verdadero estriba en el concepto de democracia que manejan los partidos cuando hablan de sí mismos y que se reduce a que, periódicamente, un grupo seleccionado de militantes, aclama a un jefe al que atribuye todos los poderes.

Así resulta que otros principios esenciales de la democracia interna (los derechos del afiliado, la seguridad jurídica, el equilibrio de poderes) han sido literalmente barridos de esas organizaciones, que se llenan la boca hablando de ellos cuando se refieren al Estado a cuyo Gobierno quieren acceder.

Un ejemplo bien claro está en que cada Gobierno de partido altera sus propios estatutos a conveniencia de quien lo organiza, de manera que el imperio de la ley se parezca mucho al imperio del que manda. Otro ejemplo terminante está en que no suelen celebrarse primero los Congresos locales, provinciales y regionales, para preparar el nacional, sino que, bien al contrario, primero se elige al mando nacional y después éste decide a quien renueva y a quien no renueva en el resto de la organización, cuyas células se convierten así en sucursales. El jefe no es el representante de los líderes locales, provinciales y regionales porque son éstos quienes ejercen su función por delegación del jefe, como en el Banco Español de Crédito.

Me parece evidente que una ley de partidos podría mejorar su carácter democrático, pero ¿cómo la va a aprobar un Parlamento al que sólo tienen acceso los designados por los jefes de los partidos, que son los primeros beneficiarios de la situación?

REFORMAS LEGALES

¿Qué reformas legislativas que afecten a la estructura de los partidos podrían favorecer la garantía de la democracia interna en los mismos y el respeto a los

derechos de los afiliados? ¿Quizás algunas que aseguren una menor verticalidad en las decisiones internas, que exijan el voto secreto para la toma de ciertas decisiones, que faciliten la adopción de iniciativas por parte de las minorías, que aporten suficientes garantías en favor de quienes se vean sometidos a procedimientos disciplinarios, que dificulten la condena al ostracismo de quienes no adoptan actitudes incondicionales con la dirección...?

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Entre las medidas a adoptar para favorecer la democracia interna en los partidos podrían sugerirse las siguientes:

- Reserva de las decisiones más importantes a la Asamblea general del partido. Ello incluye la aprobación de la reforma de los estatutos y de las normas complementarias de los mismos, de suerte que no pueda regularse por la Comisión ejecutiva ninguna materia que afecte de manera directa a normas de organización y funcionamiento básico de la fuerza política. Por ejemplo, un asunto de tanta importancia como el cambio en el procedimiento de designación del candidato a presidente del gobierno no podría decidirse sin acudir a un congreso extraordinario.

- Votación secreta en la elección de personas.

- Articulación de las corrientes internas dentro del partido.

- Arbitrio de un sistema de garantías que legitime los procesos electorales y ampare los derechos individuales de los afiliados y de las corrientes internas en las que se integren. Para que esto sea efectivo es imprescindible dotar a los órganos garantistas de la necesaria independencia.

- Establecimiento de un sistema de control de la comisión ejecutiva del partido, que, sin caer en un principio asambleario, permita a las bases comprobar el cumplimiento por la ejecutiva de las más importantes decisiones del congreso general, sobre todo en lo relativo al programa electoral, alianzas pos electorales, etc.

En todo caso, es difícil articular la democracia interna en unos partidos como los actuales, en los que cada día prima más el liderazgo y el reparto de poder a partir de ese liderazgo, y cada día merma su importancia el debate ideológico y el contenido del programa electoral. Quizás lo más razonable sea establecer una regulación de mínimos que, no obstante, debería ser más minuciosa y detallada que la que está vigente.

ANTONIO GARCÍA SANTESMASES

El tema del pluralismo interno de los partidos tiene mucho que ver, desde mi punto de vista, con la articulación del pluralismo ideológico. Los partidos políticos son mecanismos esenciales en una democracia para lograr la participación política de los ciudadanos a través de las distintas ideologías. Es cierto que el liberalismo y el socialismo que son las dos ideologías que llegan con más fuerza al nuevo siglo (tras la desaparición del comunismo y la derrota del fascismo) admi-

ten muchas variables y matizaciones. Podemos hablar de liberalismo conservador, de liberalismo progresista, de liberalismo permisivo, al igual que de socialismo de izquierda, de socialdemocracia liberal, de socialismo libertario. Esa riqueza en los matices hace que debamos considerar la necesidad de articular un procedimiento por el cual los distintos planteamientos y las distintas lecturas tengan cabida en la vida de los partidos. Éstos tienen que ser habitables y receptivos a los distintos posicionamientos. El Partido Popular abarca desde la ultraderecha hasta el liberalismo progresista pasando por conservadores autoritarios, socialcristianos y neoliberales. Tal riqueza de matices no aparece nunca expresada en las crónicas de prensa acerca de los avatares internos del partido en el gobierno. Los que quieren elaborar una posición clara pierden poder dentro del partido. Dos casos muy significativos llaman la atención. Si hay un tema que divide a la derecha española es la relación con los nacionalismos. Ni los que son partidarios de una política de conciliación y de entendimiento (Herrero de Miñón) ni los que apuestan por una política beligerante de defensa del liberalismo frente a todo nacionalismo (Vidal Quadras) tienen poder dentro del partido. Uno se marcha y el otro es condenado al ostracismo.

Algunos pueden pensar que este proceder es acertado. Son muchos los que recuerdan los debates internos que han conducido en muchas ocasiones a la fragmentación y a la ruptura de los partidos para andar haciendo experimentos con el pluralismo. Tras la experiencia de UCD los dirigentes del Partido Popular han aprendido la lección y abominan del pluralismo interno y defienden la unanimidad. Todos son «hombres del presidente».

Si uno observa lo ocurrido en el PSOE tras su último congreso observamos algo parecido. La dirección proclama que el debate ya ha concluido, que no hay corrientes, que todos apoyan a la dirección salida del 35 Congreso, que todos son hombres de Zapatero. El que quiera pensar que lo haga fuera de los partidos. Aquí no estamos para clarificar conceptos ni para hacer filosofía política. Lo importante es competir electoralmente y tener posibilidades de victoria y todo el mundo sabe que el elector penaliza las disensiones internas. Lo decisivo es la unanimidad y el seguimiento del líder. Si en la anterior contestación observábamos cómo el «miedo a la inestabilidad» había conducido a la rigidez de la vida parlamentaria, en esta cuestión es claro que la experiencia de lo ocurrido con el Partido Comunista y con la UCD y la escisión en el Partido Nacionalista Vasco han llevado a una situación donde los partidos pasan de ser organizaciones habituadas a la disciplina y a la unanimidad a ser grupos de personas irreconciliables, dispuestas a la lucha fratricida hasta quedarse con el poder e imponer la nueva dirección.

La situación intermedia es la que nos falta. Por decirlo con la acertada expresión del profesor Roberto Blanco ni Iglesias ni selva. Ni el sometimiento acrítico a la autoridad ni la guerra de todos contra todos. De nuevo aquí (como he analizado en otras ocasiones y recojo en un próximo libro «Ética, política y utopía») nos falta ese modelo donde quepa la combinación entre la diversidad y la lealtad, la articulación diferenciada de las posiciones y la unidad de las organizaciones. Como en la respuesta anterior constato que nuestra situación es mucho peor que la que viven otros países. En reuniones con compañeros de la izquierda socialis-

ta francesa he observado como la vida política francesa permite que tanto el líder del movimiento de los ciudadanos (Chevenement) juegue un papel muy importante dentro de la izquierda plural aunque ha abandonando el partido socialista, como la corriente de los socialistas de izquierda tiene un peso en la vida parlamentaria, en la dirección del partido y en la representación internacional que aquí es inimaginable. Aquí hemos hecho un modelo dentro de los partidos según el cual el que gana se lo lleva todo y selecciona una dirección de los absolutamente fieles. ¿Cuáles son en este modelo los derechos de las minorías?

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Estoy pensando en medidas que fortalezcan la posición de los afiliados y les brinden la oportunidad real de participar en la vida interna, en la formación de la voluntad de la organización y en la elección y el control de la actividad de los dirigentes. En ocasiones, haciendo realidad previsiones que ya existen, como el derecho de los militantes a la información sobre las actividades y sobre la situación del partido, incluida la referida a su financiación. En otros casos, creando procedimientos como los que hacen posible la intervención efectiva de los afiliados en la designación de los candidatos a los puestos internos y a los cargos públicos electivos. Del mismo modo, sancionando expresamente la posibilidad de crear tendencias que canalicen el pluralismo interno que pueda existir en el partido y, desde luego, reconociendo y amparando efectivamente la libertad de expresión interna y externa. También, ciertamente, mediante la imposición del voto secreto en diferentes órganos internos, en especial, en las asambleas de los militantes y en los congresos y conferencias en los que intervienen compromisarios o delegados —a los que debe asegurárseles el voto individual— designados por otros órganos o por los afiliados. Como es obvio, la garantía de la objetividad de los procedimientos electorales internos resulta de especial relieve, así como la extensión de estos criterios a las organizaciones territoriales y locales.

En otro orden de cosas, me parece igualmente importante la publicidad de las sesiones de algunas instancias —por ejemplo, de los congresos, conferencias o asambleas— para contribuir a esos mismos objetivos, pues la transparencia dificulta, cuando no impide, actitudes encaminadas a la mera dominación personal y fuerza a argumentar las posiciones que cada uno defiende. Seguramente, la combinación de la limpieza electoral, el voto secreto y la apertura que trae consigo la publicidad podría originar modificaciones de gran alcance en la vida partidista. Asimismo, no se debe descartar que la previsión de formas de participación de los simpatizantes alumbre resultados interesantes, mitigando el peso de las estructuras a la hora de definir líneas programáticas o de actuación política y su correspondiente plasmación práctica. En este sentido, los avances tecnológicos y, en particular, el cauce que representa Internet facilitan la apertura del partido a la sociedad.

Además, sin duda, producirán efectos beneficiosos las iniciativas que se ocupan de cuanto hace referencia a los procedimientos disciplinarios y pretenden

introducir en ellos las garantías imprescindibles para la defensa de quienes los sufren. Se trata de impedir su utilización para excluir del partido o perseguir y postergar al adversario. La jurisprudencia constitucional y ordinaria ha establecido ya, a partir de principios sentados en los artículos 24 y 25 de la Constitución, criterios sólidos en este terreno, por lo que no sería complejo expresarlos de un modo sistemático en la ley, integrándolos con aquellos otros que fueran precisos para completar la regulación.

Con todos estos ingredientes y algunos otros concordantes con ellos sería posible diseñar legalmente una suerte de estatuto-tipo al que debería ajustarse el de cada partido. Disponerlo de ese modo tiene la ventaja del mandato general, si bien lo que importa es que cada uno de esos elementos se incorpore al ordenamiento partidista y sea observado en la práctica, pues, como he mencionado antes, el problema no está en la previsión estatutaria de la mayoría de ellos sino en la forma en que cobran vida. En este sentido, conviene recordar que la pauta europea, salvo en Alemania, es la de una regulación escasa de la organización y vida interna de los partidos políticos y que en todos los países, también en Alemania, se padecen problemas semejantes de desajuste entre las determinaciones del Derecho de partidos y la realidad de su aplicación.

RAÚL MORODO LEONCIO

Es fácil pronunciarse desde la generalidad. Exponer los principios que deberían observarse en este ámbito es sencillo. Lo complicado es extraer de ellos las medidas concretas que pueden contribuir a realizarlos en la práctica. Por otro lado, la virtualidad de las normas jurídicas, ante la sustancia eminentemente política de la materia que contemplamos, es aquí extraordinariamente reducida aunque no inexistente. Precisamente, por entender que gozan de la suficiente fuerza ordenadora defendí en los momentos constituyentes —al igual que Enrique Tierno Galván y el senador Carlos Ollero, entre otros— no sólo que se exigiera constitucionalmente la democracia interna de los partidos políticos, sino también que se les sometiera a control de su conformidad con el ordenamiento constitucional por el Tribunal Constitucional, propuesta la última que, como es sabido, no prosperó. Pero, sin renunciar a los instrumentos jurídicos adicionales que puedan arbitrarse, tengo más fe en las iniciativas políticas, en los acuerdos y convenciones que sienten unas formas de hacer política no sólo desde los partidos, sino también en los partidos, más abiertas y flexibles que las que hasta ahora hemos conocido.

MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ

Indudablemente, hace falta una nueva Ley de Partidos en la que se aborden dos puntos esenciales: quién y cómo se garantiza la estructura interna y el funcionamiento interno de los partidos, por una parte, y, por otra, cómo se aborda y clarifica el peliagudo tema de su financiación. Para lo primero, lo ideal hubiera

sido encargar al Tribunal Constitucional del asunto, tal como ocurre en otros países y tal como se sostuvo, sin éxito, en el debate constituyente. En la actualidad, sin tocar la Constitución, eso se podría hacer ampliando por Ley Orgánica las competencias de dicho Tribunal. Por lo demás, todos los ejemplos que se citan en la pregunta serían materia a desarrollar en la ansiada nueva Ley. Sin olvidar, claro está, que tal ansiedad se da mucho más en los estudiosos y en la sociedad, que en los mismos partidos que no muestran interés por el tema.

FERNANDO SUÁREZ GONZÁLEZ

Insisto en que ninguna reforma legislativa va a imponer a los partidos algo que sus jefarcas no deseen. Me parece mucho más importante la educación de los ciudadanos en los principios democráticos y la difusión por los medios informativos de las muchas ocasiones en que se vulneran tales principios en la vida interna de los partidos, para sonrojo de quienes presumen de ser más demócratas que nadie y sólo están pendientes de saber qué opina el dedo designador.

Otra fórmula sería un partido nuevo que se abriera camino en la opinión pública ofreciendo lo que sugiere esta segunda pregunta –además, claro, de una oferta política básica y bien definida– pero me temo que a los españoles todavía les gusta poco que los partidos se entretengan en el procedimiento de toma de decisiones, porque quieren jefatura y autoridad y les han hecho creer que el debate interno debilita, así que en las urnas castigan la más mínima apariencia de división. Precisamente porque en el interior de los partidos no suelen solventarse democráticamente las cuestiones polémicas, al momento electoral hay que llegar con disciplina impuesta para no desconcertar al elector, pero yo creo que eso tendría solución en un partido de gentes con otra mentalidad y cuya obsesión permanente no fuera la de salirse con la suya.

Déjeme aludir un momento a las garantías de quienes se ven sometidos a procedimientos disciplinarios: En el XI Congreso del Partido Popular, yo mismo apostillé el informe del Secretario General, lamentando que no se hubieran respetado los estatutos a la hora de convocar algunos congresos provinciales. En la calle Génova sabían que, en alguna provincia, podían ganar precisamente los sancionados por no haber aceptado la imposición de un presidente y no permitieron que se celebrara el congreso. La respuesta que me dio Álvarez Cascos –ovacionada clamorosamente y recogida por los periódicos sin mayor comentario– fue este monumento a la democracia interna: «No estamos aquí para hacer congresos, sino para ganar elecciones». Fue el congreso en el que también me opuse a la Administración Única, que tanta eficacia está demostrando con las «vacas locas» y, a partir de ahí, desaparecía de las listas.

SELECCIÓN DE CANDIDATOS

¿Cómo podría regularse la elección de candidatos por parte de los partidos en los diversos niveles del sistema representativo? ¿Cómo cabe valorar el llamado «sis-

tema de primarias» para los altos cargos internos del partido y/o para las candidaturas a encabezar listas en elecciones generales, autonómicas o locales?

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

La elección de los candidatos por los partidos debería guardar relación con el tipo de comicios al que se concurre, de manera que, si las elecciones son locales, las listas de candidatos deberían ser elaboradas por los comités locales de los partidos sin necesidad de su posterior refrendo y menos aún modificación por comités de ámbito territorial más amplio.

Además, debería permitirse la presentación de candidaturas propuestas por afiliados en igualdad de condiciones a las promovidas desde órganos del partido.

Una cuestión interesante y que afecta a la realización de la democracia interna en los partidos es la necesidad de contar con censos reales de los afiliados a la organización política, ya que el número de delegados a los congresos está en función del número de afiliados de cada sección y habitualmente las secciones tienden a inflar sus censos para así poder disponer de una mayor cuota de participación, con lo que se desvirtúa el proceso electoral. Un medio para corregir esta corruptela sería el control efectivo del pago de las cuotas de los afiliados, verificando incluso que dicho pago se hace desde la cuenta bancaria del militante y no de la del partido, pues no es extraño que la propia sección se haga cargo de tal contribución con tal de mantener el censo, aunque el afiliado no participe desde hace tiempo en la fuerza política.

Por lo que al sistema de primarias se refiere, se trata de un método poco afortunado cuando se superpone al sistema tradicional de organización interna de los partidos. La experiencia del partido socialista es a este respecto elocuente. El sistema de primarias sólo tiene sentido cuando todo el esquema organizativo del partido gira en torno a este modelo. Lo que carece de lógica es crear dos líneas de legitimidades contrapuestas.

ANTONIO GARCÍA SANTESMASES

Hemos hablado de los parlamentarios y de los grupos organizados pero hasta ahora no hemos entrado en el tema de los afiliados. ¿Qué le aporta a un ciudadano afiliarse a un partido político?, ¿en qué medida el sistema de primarias ayuda al afiliado a sentirse participe de las decisiones? Fue Weber el que señaló, al hablar de la democracia plebiscitaria, la importancia que tiene el liderazgo en política. Es un hecho que frente a lo abstruso de los programas y la dificultad de poder apropiarse de las doctrinas el carisma permite el seguimiento de la masa al hombre excepcional que le transporta emocionalmente y le permite una identificación con el proyecto político. El peligro de las primarias está en reducir la política, también la política dentro de los partidos, a una batalla por el liderazgo. En un reportaje reciente en un diario madrileño se narraba la pequeña historia que acompaña a la emergencia de un nuevo liderazgo en el partido socialista. Y se decía, lo impor-

tante no son los conceptos ni la doctrina, lo esencial es la credibilidad. Algo de esto vivimos dentro del PSOE en la primavera del 98 cuando se produjeron las primarias entre Almunia y Borrell y en julio del 2000 cuando se produjo el congreso del PSOE que procedió a la elección de Zapatero.

En un partido articulado en corrientes de opinión lo esencial es la pluralidad de pensamiento. Esa pluralidad se puede establecer entre partidos o dentro de los partidos. Las minorías siempre viven en la duda de si es preferible ser cabeza de ratón o ser cola de león. Si hay que apostar por crear un partido propio, pequeño, claro, nítido en el que se encuentren identificados los afines (con el peligro que tiene una agrupación de los puros que pueda degenerar en una secta) o si hay que seguir dentro de la vieja casa como rescoldo crítico que en algún momento pueda ser mayoritario o pueda, al menos, tener una relevancia en momentos de crisis (el peligro de permanecer como minoría dentro de una organización grande es el de la irrelevancia, el de terminar como un elemento decorativo del retablo que no participa en la toma de decisiones y que sólo sirve para aparentar ante el exterior un pluralismo que no es real).

El socialismo de izquierda en España ha vivido y ha apostado por las dos vías. Los socialistas del PASOC decidieron participar en la construcción de Izquierda Unida y vincularse a un nuevo proyecto de fusión entre culturas de la izquierda de procedencia diversa: comunistas, socialistas, ecologistas, etc. Los miembros de Izquierda Socialista decidimos permanecer en la vieja casa a la espera del momento crítico que permitiera un giro en la política del partido. Ese momento llegó con la retirada de Felipe González y con las primarias de la primavera del 98. Recordar aquel momento es recordar una gran explosión de alegría, de entusiasmo, de participación. Por primera vez los afiliados podían elegir al líder. Eran llamados para participar en un asunto crucial, quizás en el más relevante de todos. Frente a todo pronóstico y a pesar del apoyo de la anterior ejecutiva a Almunia ganó Borrell. No contó con el apoyo de los antiguos ministros ni de los ejecutivos pero la personalidad arrolladora, el carisma, la brillantez pudieron con todos los pronósticos y obtuvo la victoria.

¿Cómo encajar un liderazgo directo desde las bases con una democracia de partidos? Borrell había insistido en que sólo se trataba de elegir al candidato a las elecciones generales, al cabeza de lista, al que disputaría la presidencia del gobierno. ¿Era sencillo compatibilizar la legitimidad directa de los afiliados con la legitimidad nacida de un congreso? Almunia quiso dimitir pero las presiones de sus compañeros de ejecutiva, su indecisión y el miedo de los medios afines a dar un excesivo poder a Borrell le disuadieron. Almunia se atrincheró en el aparato y lo que no había logrado como líder electoral interno lo obtuvo como hombre de aparato dispuesto a poner todas las dificultades al triunfador de las primarias hasta hacerle la vida imposible. Borrell no resistió aquellas dificultades y no soportó la campaña del grupo Prisa sobre los casos de corrupción que afectaban a antiguos colaboradores suyos y decidió abandonar. Almunia retomó liderazgo y el fracaso previsible se consumó en marzo del 2000.

¿Qué lección se puede sacar de todo esto? La primera es que la bicefalia sólo funciona si está claro quien tiene el liderazgo. Narcís Serra había sido alcalde, ministro de Defensa y vicepresidente del Gobierno pero no tenía aspiraciones

como líder a la Generalitat y por ello desarrolló una bicefalia cooperativa con Maragall. La de Almunia fue una bicefalia competitiva. Habría que añadir que los que apoyamos a Borrell vivimos la paradoja de abominar de los peligros del hiperliderazgo que habíamos padecido con González y apostar por un liderazgo compartido. Era la mejor solución en teoría pero en la práctica sólo sirvió para no asentar el liderazgo de Borrell. Un político práctico diría que teníamos razón en abstracto pero que en concreto nos faltó la resolución necesaria para hacernos con el poder desde el primer momento y barrer a la anterior ejecutiva. Al no hacerlo fuimos todos barridos cuando se confeccionaron las listas de marzo del 2000. Almunia fue una catástrofe electoral pero fue implacable orgánicamente.

Asunto distinto es el vivido en julio del 2000 en el congreso del PSOE que eligió a Zapatero. En esta ocasión el cuerpo electoral no eran todos los afiliados del PSOE sino que lo constituían los delegados al congreso del partido. Se volvía a la democracia de partidos pero con una importante salvedad. Ante la presencia de cuatro candidatos se produjo un debate y votación sobre los cuatro candidatos y sólo después el elegido comenzó a formar el equipo de dirección. Los viejos del lugar no podíamos olvidar lo ocurrido veinte años antes cuando ante la presencia de dos candidaturas a la comisión ejecutiva no se habilitó ningún turno de presentación de candidaturas y Luis Gómez Llorente no pudo siquiera dirigirse al pleno para explicar el sentido de su proyecto. En esta ocasión los cuatro candidatos pudieron hablar y todos los delegados pudimos votar. No cabe duda que se había avanzado en la democracia interna.

A partir de aquella victoria, las decisiones tomadas por la nueva dirección son por decirlo en terminos electorales claramente mayoritarias y nada proporcionales. El que gana se lo lleva todo. El triunfador forma la ejecutiva sin tener en cuenta los porcentajes obtenidos por las candidaturas derrotadas. La opinión pública no considera negativa la nueva homogeneidad porque se recibe con alborozo la llegada de una nueva generación que acaba, por fin, con las querellas del pasado.

De nuevo aquí resurgen los problemas para el que apuesta por una democracia deliberativa. Reducir las querellas del pasado a conflictos personales entre dirigentes o a peleas entre clanes sin ninguna adscripción ideológica es tener una opinión muy pobre del pluralismo. Es cierto que las querellas entre dirigentes muy cercanos son especialmente traumáticas y es muy difícil para los afines entender la pelea entre González y Guerra o entre Anguita y Frutos. Es también muy complicado discernir las diferencias ideológicas cuando cambian constantemente las alianzas y los que ayer apoyaban a unos hoy apoyan a otros y muchos operan con la estrategia del mal menor («todo antes que permitir la victoria de Bono»; «hay que evitar como sea la hegemonía del PCE en Izquierda Unida») y ello hace que algunos guerristas apoyen a Zapatero para evitar la victoria de Bono o los adversarios de Anguita prefieran ir juntos aunque hasta ayer hayan sido adversarios irreconciliables (caso de Ángel Pérez y Felipe Alcaraz en Izquierda Unida).

Todo esto es el día a día de las organizaciones políticas pero se sigue planteando el problema que nos acucia. O apostamos por una organización oligárquica de los partidos en los que lo esencial es la combinación entre la personalidad carismática y la organización burocrática y desde esa perspectiva cambian los

actores pero no el modelo y si ayer fue González hoy le toca el turno, si llega a consolidarse, a Zapatero... o, por el contrario, apostamos por un modelo de organización colegiada, donde el liderazgo es compartido y donde las ejecutivas no son ejecutivas homogéneas sino que reflejan la pluralidad de la organización.

El pluralismo en las ejecutivas y el pluralismo dentro de los grupos parlamentarios, la adscripción de los afiliados en tendencias ideológicas no resuelve todos los problemas ya que plantea el reparto de los cargos entre las distintas tendencias y la situación de horfandad del que no quiere pertenecer a ninguna tendencia. Es decir plantea los problemas de los partidos dentro del propio partido que pueden provocar el choque entre afiliados hasta hacer la vida interna inaguantable o el pacto entre las cúpulas de las familias al reducir las tendencias a clanes.

No hay pues solución fácil pero creo que los que apostamos por una democracia deliberativa debemos insistir en la necesidad de preservar la función ideológica de los partidos y la exigencia de su articulación interna de una manera plural.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Parece claro que el mejor procedimiento es el que consiga implicar a los afiliados en el proceso de designación de esos candidatos, de manera que los que concurren a disputar la elección cuenten con un amplio respaldo en lugar de gozar únicamente del apoyo de la dirección. También debe servir para reflejar en las candidaturas las diversas sensibilidades existentes en el seno de la organización.

La selección de los candidatos a la provisión de los cargos públicos es uno de los puntos sensibles en la vida del partido y, según se resuelva en un sentido o en otro, determinará el grado real de democracia que se practica en él. Y, en efecto, el llamado «sistema de primarias» establecido por el PSOE en 1998 para elegir candidato a la Presidencia del Gobierno y a otros cargos públicos puede ser una de las opciones posibles¹. Es verdad que los resultados que ha producido en ese partido ofrecen argumentos a favor y en contra de su utilización y que esta iniciativa tuvo lugar en unas circunstancias muy singulares para esa formación política. No obstante, es evidente que ha originado consecuencias que ni el PSOE ni los demás partidos podrán ignorar ya. Me refiero a que ha planteado el debate sobre la cuestión en términos concretos, de manera que, a partir de ahora, la discusión no girará tanto en torno al dilema primarias sí o primarias no, cuanto respecto de la mejor forma de lograr la participación de los afiliados –y de los simpatizantes– en estos procesos y, en especial, sobre qué otras alternativas existen a la ensayada por los socialistas. Aunque sólo fuera por ese efecto, habría que valorar favorablemente la experiencia.

En otro orden de consideraciones, estrechamente relacionadas con las anteriores, es preciso recordar la conveniencia de articular esos procedimientos participativos para la designación de los aspirantes a los cargos internos o a los cargos

1. Cfr. las consideraciones que hace Octavio SALAZAR BENÍTEZ sobre las primarias en su libro *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Comares, Granada, 1999, págs. 354 y sigs.; y en el trabajo que publica en esta misma revista.

públicos representativos con un sistema de incompatibilidades que impida la acumulación en pocas personas de múltiples responsabilidades internas y externas, limitando así el enorme poder que, de otro modo, dispondrían. En cambio, no veo con la misma claridad la utilidad de los límites temporales al desempeño de un puesto determinado. Si la vida partidista se produce en términos crecientemente democráticos, la permanencia de una misma persona responderá a la voluntad de los afiliados. Y si el conjunto de medidas propuestas no diera resultados significativos, la limitación de mandatos podría originar más problemas que soluciones. Por eso, creo que, por ahora, es mejor dejar este aspecto al margen.

RAÚL MORODO LEONCIO

Los resultados que ha producido esa innovación del PSOE han sido contradictorios y su valoración es compleja ya que requiere considerar no sólo la novedad en sí misma, sino también la aplicación que ha tenido. Y esto último no puede separarse de las especiales circunstancias en las que surge y se experimenta, difícilmente trasladables a los demás partidos políticos e, incluso, de improbable repetición en el mismo Partido Socialista.

No cabe duda de que esta iniciativa ha puesto en el centro del debate el problema de fondo y eso me parece saludable. No estoy tan seguro de que el método empleado –las llamadas primarias– sea el mejor, ni siquiera el menos malo. Que los afiliados han de participar efectivamente en la designación de los candidatos a los puestos internos y a los cargos públicos es incontestable. Si la vida interna fuera verdaderamente democrática la cuestión no se suscitara, pues no serían necesarios procedimientos distintos de los utilizados para tomar cualquier otra decisión. Al no serlo, se ha pensado en mecanismos especiales que subsanen, en este punto, esa deficiencia. Cualquier forma en la que los afiliados y los simpatizantes puedan proponer candidatos y ratificar las decisiones de los órganos encargados de seleccionar los que aspiran a los cargos públicos y haciendo que la elección de los cargos internos se haga mediante el voto individual y secreto en el seno de los congresos ha de ser bienvenida aunque se canalice a través de cauces distintos de los ensayados por el PSOE.

MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ

Teóricamente, «el sistema de primarias» parece el más adecuado y democrático en todos los niveles, ya que aminora la omnipotencia burocrática en el seno de los partidos.

FERNANDO SUÁREZ GONZÁLEZ

La elección de candidatos para los diversos niveles del sistema representativo depende del sistema electoral. Si los electores tienen la posibilidad de mostrar sus pre-

ferencias *individuales* (es decir, votando la lista de un partido, pero *desbloqueada*), se puede dar a los partidos un mayor margen de maniobra. Pero cuando ocurre, como en el actual sistema electoral español, que hay que dar los mismos votos al primero que al último de la lista –recuérdese que D. Francisco Extremera Merencio obtuvo en Madrid en el año 2000 los mismos votos que D. José María Aznar– es intolerable que no exista ningún mecanismo interno, abierto y transparente, para la selección de los candidatos y para la asignación de su número en la lista. Tampoco me parecen deseables las «primarias» para elegir a quien nombra a los demás. Yo creo que las primeras deben extenderse a *todos* los candidatos; que deben ordenarse según el resultado que alcancen en ellas. Eso obligaría, por supuesto, a que la situación del afiliado-cotizante y sus derechos electorales internos estuvieran mejor definidos.

FINANCIACIÓN Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

¿Cómo podría ordenarse el sistema de financiación (directa e indirecta) de los partidos en términos que favorecieran en alguna medida una mayor igualdad de oportunidades entre ellos, o le parece pertinente la actual prima en pro de la consolidación de la relación de fuerzas existentes en cada momento?

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

El sistema de financiación de los partidos debería seguir una línea intermedia entre el favorecimiento claro del statu quo y la pretensión de partir de cero en cada proceso electoral. Esa línea no tendría por qué ser uniforme en todo tipo de elecciones. Así, en las elecciones locales debería facilitarse la promoción de nuevas candidaturas adelantando una financiación para que sea reintegrada en el caso de éxito electoral, reintegro que no tendría por qué exigirse en su totalidad. Por el contrario, en las elecciones autonómicas y generales la compensación para las candidaturas de grupos que no obtuvieron representación en anteriores comicios vendría dada sobre todo por una mayor presencia en los espacios publicitarios gratuitos de medios de comunicación de titularidad pública, tanto en lo que se refiere al tiempo como al horario de su emisión.

ANTONIO GARCÍA SANTESMASES

Así como en las contestaciones anteriores ha procurado reflexionar a partir de la experiencia vivida en el parlamento o dentro de un partido político a la hora de articular el pluralismo interno o de diseñar nuevos caminos de participación como las primarias sobre estos temas he reflexionado menos.

Creo, no obstante, que la democracia hay que tomarla en serio. Me parece muy oportuno el preámbulo que hace la revista a la encuesta porque efectivamente es a partir de la caída de los países del Este cuando lo que Bobbio llama-

ba «las promesas incumplidas de las democracias» comienza a ser considerado como un tema relevante y no como una disquisición académica para profesores o eruditos. Es en los noventa cuando la financiación irregular de los partidos sale a la luz y cuando lo que antes se toleraba y se obviaba, mirando hacia otro lado, es combatido por los medios y por los intelectuales y llega a la opinión pública como motivo de escándalo.

El problema de la corrupción en la financiación de los partidos ha ido provocando la caída de personajes muy relevantes como Craxi o Kohl y ha afectado a partidos de todo el espectro ideológico. La solución tiene que basarse en la contención de los gastos publicitarios, en el respeto a la legalidad, en el uso de los medios de comunicación públicos y en el control por parte de las instituciones. El control sobre ingresos y gastos y la transparencia son absolutamente necesarias.

Lo que hay que evitar es la situación en la que nos encontramos donde se pretende abominar de lo público y abrir el paso a una financiación privada claramente asimétrica. Nunca los banqueros ni los empresarios van a financiar de la misma manera a Izquierda Unida y al Partido Popular.

Ya tenemos de hecho una gran asimetría si pensamos en el influjo de los medios de comunicación de cara a la conformación de la opinión pública. Pocos debates han suscitado tanta pasión en el parlamento como la regulación de las plataformas digitales y la emisión de retransmisiones deportivas. Se van creando grandes grupos mediáticos que controlan la prensa escrita, la radio, la televisión y las empresas del mundo editorial. No sólo filtran la información sino que condicionan decisivamente las lecturas ideológicas. Los partidos ya no tienen medios a través de los cuales expresar su opinión. Son los medios los que tienen representantes en el mundo político que velan por sus intereses. Hemos visto recientemente como el director de un diario madrileño narra la importancia decisiva que tuvo la prensa y especialmente el periódico que dirige en la victoria de J. M. Aznar en 1996. No se trata sólo de la relación entre P. J. Ramírez y J. M. Aznar, otros han estudiado la conexión entre Felipe González y el grupo Prisa o la utilización de la radiotelevisión pública por los partidos nacionalistas. Hay en ocasiones una patrimonialización de lo público y en otras una colusión entre lo público y lo privado.

El hecho es que el partido que se encuentra sin medio vive sin arraigo. Los medios más afines son los que más le rechazan, los más lejanos los que más le utilizan. Unos abominan del grupo minoritario porque «hace el juego a la derecha», otros le ensalzan como la «auténtica izquierda» (resaltando únicamente los elementos críticos con el otro partido de la izquierda). Todo esto lo hemos visto en las peripecias vividas por Julio Anguita. El grupo Prisa marcaba el límite de lo posible. Si se traspasaba ese umbral se entraba en el mundo de la quimera, de la religión, del doctrinarismo. Cualquier propuesta era «puesta en su sitio» antes de circular libremente.

En este momento ocurre otro tanto con el tratamiento de los nacionalismos. No hay más que comparar la prensa madrileña con la catalana para observar que hay una disonancia perceptiva evidente. Mientras la prensa madrileña ha llegado a la conclusión de que hay que combatir todo nacionalismo desde presupuestos liberales (y es aquí donde se da una diferencia entre los partidarios del liberalis-

mo conservador y los defensores del liberalismo progresista) la prensa catalana considera que no es posible entender la actual crisis de la democracia liberal sin dar un reconocimiento explícito a la personalidad colectiva de las naciones.

En estas circunstancias en que el debate se centra entre liberales y nacionalistas sería letal para las fuerzas de izquierda posibilitar una financiación privada de las campañas electorales. Es preferible seguir apostando por una financiación pública con transparencia y sometida al control de las instituciones.

Nada de lo aquí defendido es imposible pero es difícil de realizar. Y lo es no porque los principios de una democracia deliberativa o de nueva ilustración no estén bien explicados por los grandes teóricos sino porque lo complejo es llevar a la práctica estas formulas sin chocar con otros principios que son más operativos en el mundo de la política realmente existente.

No es sencillo superar la democracia de líder por una democracia deliberativa. No es sencillo tampoco devolver al parlamento la vivacidad y devolver a las organizaciones políticas su capacidad de ir preservando, actualizando y transmitiendo un legado ideológico. Nada de esto es sencillo porque choca con criterios muy arraigados acerca de la conveniencia del actual modelo de funcionamiento. Son criterios, como hemos ido viendo, que unos nacen de los imperativos de la competición electoral y otros de los mores establecidos a lo largo de la transición.

En este contexto si la izquierda no da vida propia a las organizaciones no tiene nada que hacer. Vida propia no es vida ostentosa que ha llevado a muchos de los problemas de despilfarro y corrupción sino vida austera que sepa conjugar la asimetría en los recursos con el aporte voluntario. Para eso es imprescindible que los partidos sean atractivos, sean habitables, sean participativos, sean democráticos.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

La financiación de los partidos políticos es uno de los aspectos decisivos de su régimen jurídico y, al mismo tiempo, más delicados. En el caso español, lo significativo es que nuestros partidos –los que cuentan con representación parlamentaria y logran hacerse presentes en la vida política– viven de la financiación pública. También lo es que, tanto en lo que se refiere a los gastos electorales, como en lo relativo al mantenimiento ordinario, el sistema por el que nos regimos en esta materia beneficia solamente a las formaciones que han obtenido escaños. O, si se quiere, retribuye únicamente los votos que han servido para llevar un parlamentario al cuerpo representativo de que se trate. Los demás no dan lugar a retribución económica alguna para quienes los reciben. Por eso, los partidos que han logrado introducirse en las instituciones gozan de una gran ventaja para perpetuarse, mientras que los que pretenden llegar a ellas experimentan enormes dificultades. Este sistema, vinculado al designio de fortalecer los partidos existentes en los momentos iniciales de nuestra transición democrática, seguramente puede corregirse en la actualidad haciendo posible que accedan a la financiación electoral aquellas candidaturas que logren un número relevante de votos. No obs-

tante, las actuaciones que pudieran emprenderse en esta dirección han de guiarse por la prudencia para evitar que, en vez de estimular la competitividad política, favoreciendo la entrada en escena de nuevos actores, acaben generando la inestabilidad de los partidos establecidos y el fomento de operaciones oportunistas que pretendan hacerse con los fondos públicos gracias a movimientos transitorios de la opinión.

Por otra parte, es muy importante estimular y, al mismo tiempo, controlar efectivamente, la financiación privada. Sabemos que tiene un peso muy escaso en el conjunto de los recursos con los que se sostienen los partidos y que se mueve, en general, en términos de gran opacidad, si bien todo apunta a que ha habido partidos que se han aprovechado de ella en mayor medida que otros en los momentos decisivos previos a la convocatoria de elecciones. Hace falta, por tanto, intervenir con rigor en este terreno con el objetivo de estimular las aportaciones particulares a los partidos y, al mismo tiempo, conocer con precisión quién las hace. La financiación privada, con límites razonables como los ya establecidos en la legislación respecto de algunos sujetos, no es algo negativo. Al contrario, lo ideal sería que gracias a ella se sostuvieran todos los partidos. Ahora bien, como esto no es posible, deben establecerse las cautelas necesarias para impedir que se convierta en un factor de desigualdad y/o de mediatización de la acción política. Para ello es imprescindible la publicidad real de la misma: que todos sepamos quién sostiene a quién. Y, al mismo tiempo, es menester, por las mismas razones, controlar el recurso de los partidos al crédito para que se administre en condiciones de igualdad para todos y no se transforme en un mecanismo de financiación añadida por la vía de mejores condiciones para unos que para otros o por la vía de la condonación de préstamos.

Con vistas al futuro, he propuesto, y creo que debería estudiarse con detenimiento, la posibilidad de arbitrar procedimientos parecidos al utilizado para contribuir al sostenimiento de la Iglesia Católica a través de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para canalizar la financiación privada de la política².

RAÚL MORODO LEONCIO

El Estado debe financiar los partidos políticos en atención a las funciones constitucionales que desempeñan y para introducir dosis de igualdad en la contienda política. Esta es otra de las propuestas que hicimos a través de nuestra enmienda al artículo 6 de la Constitución. Y si es cierto que no prosperó en el debate constituyente, no lo es menos que fue acogida por el legislador de 1978 que, en la Ley de Partidos Políticos, estableció su financiación ordinaria. La de los gastos electorales estaba prevista ya desde el Decreto-Ley de 1977 que reguló el

2. Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, «La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 5/1993, pp. 126-127.

proceso electoral de aquel año y los sucesivos hasta que fue sustituido por la LOREG en 1985.

Todas las decisiones que en aquellos momentos de la transición se tomaron sobre los partidos políticos iban encaminadas a preservar y robustecer a los que entonces se incorporaron a la vida democrática española. También las que se referían a su financiación. Hoy no padecemos las dificultades de aquellos tiempos. Por eso, pueden ensayarse, con prudencia, fórmulas que permitan extender la financiación pública, además de a los que logren representación en las asambleas electivas, a las formaciones que, concurriendo efectiva y significativamente a los procesos electorales, consigan un apoyo electoral apreciable pese a no lograr escaños.

MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ

En mi opinión el problema de la financiación de los partidos carece de solución. Le ocurre algo así como a nuestro secular «problema regional». Siempre aparecerá el resquicio de la trampa, tal como ocurre con el tema de la declaración fiscal. Nunca habrá una ley perfecta, porque acaso no sea asunto solamente de leyes, sino de cultura cívica y socialización en democracia, algo olvidado por todos y, especialmente, por los mismos partidos.

FERNANDO SUÁREZ GONZÁLEZ

Aunque pueda resultar maximalista, yo defiendo que los partidos deben estar financiados por sus militantes. Lo que el Estado debe hacer es financiar espacios gratuitos en los medios de difusión –públicos y privados– durante las elecciones, iguales que todos los que cumplan los requisitos para presentarse.

FINANCIACIÓN, DEMOCRACIA INTERNA Y CONTROL

¿Puede una diferente regulación de la financiación partidaria favorecer la democracia interna y sobre todo la vinculación del partido con sus bases sociales? ¿Cree pertinente acentuar los mecanismos de control sobre ingresos y gastos de los partidos, obligando, por ejemplo, a que sean auditados anualmente –en lugar de la actual supervisión más o menos formal del Tribunal de Cuentas– para evitar corruptelas y lograr altas cotas de transparencia, o se teme que ello es como intentar poner puertas al campo?

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO

Es difícil pensar que un sistema distinto de financiación partidaria pueda favorecer la democracia interna o la vinculación del partido con sus bases sociales. El

tiempo en el que el partido se financiaba con las cuotas de sus afiliados ha pasado y hoy puede decirse que no se puede establecer un nexo entre financiación y protagonismo de la base militante. El incremento de democracia interna ha de surgir por vías distintas. Donde sí puede haber una perturbación por causa de una espuria financiación partidaria es en la relación entre grupo parlamentario y partido político. En la vigente ley de financiación de partidos se establece que una de las fuentes de financiación pública de las fuerzas políticas es la asignación parlamentaria al correspondiente grupo parlamentario. Esto distorsiona gravemente la finalidad de dicha asignación y puede condicionar la libertad de actuación de los diputados adscritos al grupo.

Por lo que respecta al control sobre los ingresos y gastos de los partidos, es necesario intensificarlo tanto en lo que se refiere a su contenido de origen o de destino, como en lo que atañe a las sanciones para el caso de incumplimiento de la ley. Para ello habría que hacer una ley mucho más rigurosa y exigente, y dotar de medios materiales y de mayores competencias sancionadoras al Tribunal de Cuentas. La experiencia de Estados Unidos es muy importante tenerla en cuenta así como las recientes medidas adoptadas en Alemania y que han supuesto un serio correctivo económico a la CDU por las infracciones cometidas en esta materia.

ANTONIO GARCÍA SANTESMASES

Queda contestada con la anterior respuesta.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Estoy convencido de que es imprescindible introducir amplias dosis de transparencia en la financiación de los partidos políticos, al mismo tiempo que se toman las medidas necesarias para que los límites y las prohibiciones contenidas en las normas que la regulan sean respetados efectivamente. Lo primero debe extenderse no sólo a la procedencia de los recursos, sino también a la manera en que se usan. La transparencia dificulta los intentos de búsqueda de fuentes irregulares de recursos e impide que los dirigentes se valgan del control de la bolsa para promover indebidamente a los obedientes o para cimentar, al margen del apoyo de los afiliados, su poder.

Lo segundo hace falta para mantener las condiciones que aseguran la igualdad de condiciones entre los partidos y para prevenir su mediatización por grupos de interés. En mi opinión, para lograr el respeto a las normas reguladoras de la financiación, es menester, no tanto, sustituir al Tribunal de Cuentas como dotarle de los medios necesarios para imponer ese respeto. Los que ahora están a su disposición son insuficientes pues no le dan ni la capacidad de investigación, ni las facultades de resolución que le hacen falta. Sin embargo, de la fiscalización que realiza de las cuentas de los partidos, tanto de las ordinarias, como de las electorales, se desprende que los principales partidos han incumplido la legislación vigente en muchos aspectos. No me estoy refiriendo a los episodios de finan-

ciación ilegal que han padecido prácticamente todos los partidos importantes con unos u otros matices, sino a las irregularidades consistentes en la inobservancia de las reglas impuestas sea por la Ley Orgánica 3/1987, de financiación de los partidos políticos, sea por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Los informes del Tribunal de Cuentas son concluyentes, pero a partir de ellos nos encontramos con los problemas pues ninguna de estas leyes le ofrecen los medios para actuar en consecuencia ya que la primera no determina la manera en la que debe exigir las responsabilidades que pudiese detectar —salvo una poca precisa previsión de la facultad de multar algunos incumplimientos en materia de financiación privada— y la segunda se limita a prever una facultad de propuesta a la Comisión Mixta de las Cortes encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas en la que residiría la capacidad decisoria. Es decir, un órgano compuesto por los mismos controlados sería el llamado a deducir las consecuencias del control. Por eso, no es extraño que el sistema no haya funcionado. No obstante, según decía antes, la solución no creo que se encuentre en buscar otros sujetos a los que encomendar la fiscalización, sino en acabar con esa situación absurda poniendo en manos del Tribunal de Cuentas los resortes e instrumentos necesarios para investigar a fondo la financiación de los partidos, incluida la privada pues es preciso asegurar su transparencia, y para sancionar los incumplimientos que, por su gravedad, merezcan una corrección, bien con multas, bien con la reducción o privación de las subvenciones que correspondieren al partido infractor. Todo ello, al margen de las responsabilidades criminales que pudieran existir y que deben ser depuradas ante la jurisdicción penal.

El Tribunal de Cuentas se forma mediante procedimientos y criterios semejantes a los que se utilizan para la designación de ocho de los doce magistrados del Tribunal Constitucional y para la totalidad de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial. Nadie que hable en serio puede negar la calidad y trascendencia de la labor que ha realizado el supremo intérprete de la Constitución y, por lo que se refiere del segundo, la experiencia ha demostrado que es capaz de desempeñar sus cometidos de garantía de la independencia judicial con solvencia, cuando los grupos parlamentarios cumplen debidamente con su responsabilidad al elegir candidatos idóneos para integrarlo.

Lo mismo es aplicable al Tribunal de Cuentas del que sí sería de esperar una mayor agilidad que la que hasta ahora ha demostrado. En tanto no se consiga, sí convendría combinar su fiscalización con la práctica de auditorías anuales por parte de entidades solventes. Medida ésta que también podría mantenerse de manera permanente como un medio adicional de comprobación de la situación económica de los partidos.

RAÚL MORODO LEONCIO

La transparencia en la financiación, en especial de la privada, y en la gestión de los fondos de los que se nutre el partido es lo más importante. El conocimiento por los afiliados del origen de los recursos y de cómo se administran es un buen

antídoto frente a la propensión de los dirigentes a utilizarlos en su beneficio político. Por lo demás, no veo por qué no pueden combinarse las auditorías anuales de los partidos con el mantenimiento de la fiscalización que efectúa el Tribunal de Cuentas. La financiación pública de los partidos políticos debe llevar aparejado el control estatal de su utilización y, para ello, ese órgano —que depende de las Cortes Generales— es el que reúne las condiciones de idoneidad necesarias. Por eso, es preciso dotarle de todos los instrumentos que precise para ejercer eficazmente esa misión.

MANUEL RAMÍREZ JIMÉNEZ

Queda contestada con la anterior respuesta.

FERNANDO SUÁREZ GONZÁLEZ

Si se consagrara el principio anterior, no habría tanto que controlar, o no sería diverso que en cualquier otra organización, sometida al Derecho común. Mientras lo que se gaste sea dinero público, debería implantarse un mecanismo parecido al de las Iglesias, esto es, que el contribuyente decida a qué partido lo dedica o que pueda dedicarlo a clubs deportivos. Vería usted qué sorpresas.