

CORRIENTES Y DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Por GIORGIO LOMBARDI

¿Puede ser democrático un Estado sin partidos?

Probablemente *sí*, si el pueblo tuviera un grado tan elevado de homogeneidad económica (y, por tanto, social y política) y de moral individual y colectiva que le permitiese asumir las decisiones fundamentales en una total identidad con el Estado.

En otras palabras: habría *democracia* si existiese una *identidad* entre pueblo y Estado, entre gobierno y sociedad civil. Probablemente, es justamente éste el verdadero sentido de aquel aforismo, aparentemente oscuro y paradójico, de Juan Jacobo Rousseau: *la voluntad general no puede ser representada*.

Volviendo a la primera pregunta, podríamos también decir: ¿Son necesarios los partidos para la democracia? La respuesta, en un sentido abstracto pero fuera de duda, sería *no*, porque la voluntad popular no necesita ser fragmentada en diversas fracciones o tendencias para poder ser reconducida a una síntesis superior, y porque, además, hablar de mayoría y de minoría como fruto de las diversas decisiones que una asamblea o un cuerpo electoral deben adoptar, no presupone que mayoría y minoría se organicen institucionalizándose como formas compuestas de agregaciones permanentes. Mayoría y minoría pueden (y sin duda, *deben*, si el fin a perseguir es el recíproco convencimiento sobre la bondad de una entre las diversas soluciones propuestas, y ello es conforme a la lógica de lo razonable) formarse en cada caso en torno a las diversas soluciones, teniendo como criterios no juicios de valor apriorísticos (1), sino argumentos racionales, y en vista al logro, del superior y objetivo interés público.

(1) Se trata de la noción clásica de partido según la originaria ideología liberal. Véase por todos, BURDEAU: *Traité de Science Politique*, I, Paris, 1949, pág. 424. Para

Y, sin embargo, y a pesar de estas consideraciones tan obvias que casi rozan lo banal, pues no sólo no puede ser contestado, sino que debe admitirse que en un régimen verdaderamente democrático es preferible que no existan partidos (2), todas las Constituciones de los grandes Estados de democracia clásica prevén partidos políticos y dedican a ellos su atención normativa (3) y hablo de las Constituciones formales más recientes, en tanto que la existencia de partidos es un dato efectivo y sustancial de las Constituciones *materiales* de aquellos países que no tienen Constituciones formales —como Inglaterra— o tienen Constituciones formales aparecidas en periodos históricos ya lejanos en el tiempo.

Parteienstaat oder was sonst? Así se titulaba un ensayo ilustrador y realista de W. Grewe (4), justo después de la segunda guerra mundial y, en verdad, esta locución se puede añadir a la serie de cuestiones planteadas al inicio.

En efecto, se da por resuelto: primero, que la democracia está reforzada —y garantizada— por la presencia de partidos políticos; segundo, que éstos deben estar situados de modo que entre ellos se instaure una libre relación dialéctica, y tercero, que estén institucionalizados, de tal modo que impriman un decisivo condicionamiento a la vida del Estado. *Estado de partidos*, con

una reconstrucción de síntesis, cfr. RIDOLA: «Partiti politici», voz en *Enciclopedia del Diritto*, volumen XXII, Milán, 1982, págs. 67 y sigs.

(2) Al menos, según su modo de ser y su estructura sociológica asumida en el cuadro de las sociedades de masas. Pero el problema se convierte en este punto no tanto en el de la relación entre partidos y democracia, sino en el de la propia compatibilidad entre democracia y régimen de masas. Cfr. W. WEBER: *Spannungen und Kräfte im Westdeutschen Verfassungssystem*, 2.ª edc., Stuttgart, 1958, y *Der Einbruch politischer Stände in die Demokratie*, págs. 40 y sigs.; *Das politische Kräftesystem in der Wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratie*, págs. 139 y sigs. Por lo demás, el significado del término democracia es siempre convencional o estipulado. Cfr. SARTORI: *Democrazia e definizioni*, Bolonia, 1958, y V. BISCARETTI DI RUFFIA: «Democrazia», voz en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XII, Milán, 1964, págs. 110 y sigs. Véase entre la literatura en lengua española, J. FERRANDO BADÍA: *La democracia en transformación*, Madrid, 1973, *passim*; J. M. GARCÍA LAGUARDIA: *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica*, México, 1981, *passim*; J. CARPIZO: *Estudios constitucionales*, México, 1980, págs. 302, 352, 413, 455. Finalmente, véase también, incluso para ulteriores referencias, P. LUCAS MURILLO: «Notas sobre el proceso de participación política», en *Revista de Política Comparada*, I, 1980, págs. 67 y sigs.

(3) Es ésta la razón que aconseja restringir el análisis práctico a los casos de Italia (donde la situación está marcada por una mayor fluidez), Alemania (donde ha sido detallada la regulación más específica) y de España (donde ha sido posible recoger, según su evolución jurídica, las principales experiencias extranjeras).

(4) Del mismo GREWE, véase: «Zum Begriff der Politischen partei», en *Festgabe für E. Kaufmann*, Stuttgart, n. Köln, 1950, págs. 65 y sigs.

lo que justamente se quiere significar (subrayando esa relación determinante), el monopolio por parte de los partidos de los canales formales de la representación política. Y este monopolio se produce según métodos y formas democráticas cuando los propios partidos han rechazado la hipostación del partido único y cuando subsisten *oportunidades* tendencialmente iguales (5) de asumir (y de perder) el poder.

Sin embargo, tanto en la Alemania de Weimar como en la República Italiana, no han dejado de abrirse camino tendencias críticas respecto del Estado de partidos.

Así, como resultado de la gran crisis alemana, no sólo la incisiva polémica de Carl Schmitt (6), sino también otras menos «sospechosas» de otros autores (7), habían llevado a la crítica a hablar de una «deslegitimación» democrática de los partidos. Estos, se decía, han «cartelizado» la política como los *trust* la economía, reduciendo los canales de expresión de la sociedad civil e, incapaces de adoptar decisiones positivas, era fácil de prever el hundimiento de la Constitución que también sobre ellos (si no *exclusivamente* sobre ellos) se había fundado.

En Italia, sobre todo en los años cincuenta, un conocido estudioso, Giuseppe Maranini, había iniciado y conducido (principalmente en solitario) la polémica contra el *tirano sin rostro*, representado por la «partidocracia» (8), es decir, por el sistema institucionalizado de partidos que había «expropiado», poco a poco, a los centros institucionales de poder, la *sustancia* de sus respectivas decisiones: al Parlamento, del poder de producir crisis y al Gobierno, de la capacidad de dirección y de la unidad de la orientación política y administrativa, para penetrar después, a través del llamado «para-Estado», en la ciudadela de la economía trastornando y pervirtiendo las reglas del mercado.

(5) Sobre este punto, V. SICA: «Il concorso dei partiti», en *Studi per il decennale della Costituzione*, II, Milán, 1958, págs. 291 y sigs.; ROBERTSON: *A Theory of Party competition*, Londres, 1971; LIPPHARDT: *Die Gleichheit der politischen parteien von der öffentlichen Gewalt*, Berlín, 1975. Cfr. además, el amplio análisis de P. LUCAS VERDÚ: *Principios de Ciencia Política*, III. *Estado contemporáneo y fuerzas políticas*, Madrid, 1971.

(6) C. SCHMITT: *Die geistesgeschichtliche lage des heutigen parlamentarismus*. Munich, n. Leipzig, 1926.

(7) Cfr. O. KIRCHHEIMER: «Legalität und legitimität» (1932), en *Politische Herrschaft*, Frankfurt a. M., 1967, págs. 7 y sigs. O. KIRCHHEIMER: «Strukturwandel des politischen Kompromisses», en *Von Weimarer Republik zur Faschismus: die Auflösung der demokratischen Rechtsordnung*, Frankfurt a. M., 1976, págs. 213 y sigs.

(8) Cfr. G. MARANINI: *Miti e realtà della democrazia*, Milán, 1958.

Pues bien, a pesar de todo esto, siempre retorna la conclusión según la cual es mejor un discutible sistema de partidos (que cuando menos posee el valor de permitir que se pueda libremente discutir) que no una eficiente —y materialmente no discutible— forma de Estado totalitaria o autoritaria.

II

En este orden de ideas se inscriben, tanto la Constitución italiana de 1948, como la Constitución de la República Federal Alemana de 1949 o la más reciente Constitución española de 1978, acaso más próxima —a mi entender— al modelo alemán que al italiano.

La Constitución italiana trata principalmente de los partidos en su artículo 49, que dice: «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional» (9).

Próxima a ésta en el tiempo, pero ciertamente menos próxima en su planteamiento, la Ley Fundamental alemana de 1949, artículo 21 (10), afirma que

(9) Para la perspectiva histórica, véase especialmente el reciente MANZOTTI: *Partiti e gruppi politici dal Risorgimento in Italia (1861-1973)*, Turín, 1974. Desde un punto de vista jurídico-constitucional, véase, sobre todo, BISCARETTI DI RUFFIA: «I Partiti nell'ordinamento costituzionale», en *Il Politico*, 1950, págs. 11 y sigs.; PREDIERI: «I partiti politici», en CALAMANDREI Y LEVI: *Commentario sistematico dalla Costituzione italiana* (Saggi, Padova, 1954, págs. 215 y sigs.); GALEOTTI: «Note sui partiti nel diritto italiano», en *Justicia*, 1958, págs. 246 y sigs.; ELIA: «L'attuazioni della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni», en A. A. VARI: «Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana», en *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Florencia, 1969, págs. 105 y sigs.; MARTINES: «Partiti, Sistema di partiti, pluralismo», en *Studi parlam. e di Pol. Costit.*, 1970, fasc. 43/44, págs. 5 y sigs. Entre las últimas contribuciones de la Ciencia Política, véase especialmente, FARNETTI: «I Partiti politici e il sistema di potere», en CASTRONOVO: *L'Italia contemporanea*, Turín, 1976, págs. 61 y sigs.; DI PALMA: *Sopravvivere senza governare. I partiti nel Parlamento italiano*, Bolonia, 1978; PASQUINO: *Crisi dei partiti e governabilità*, Bolonia, 1980; A. PANEBIANCO: *Modelli di partito*, Bolonia, 1982, *passim*.

(10) Cfr. principalmente los comentarios al artículo 21 de HENKE, en *Bonner Kommentar*, y de DURIG en MAUNZ-DURIG: *Grundgesetz, Kommentar* (y las correspondientes puestas al día). Entre los manuales, véase MAUNZ: *Deutsches Staatsrecht*, Munich, 1968, págs. 71 y sigs., y véase, entre otros, los estudios monográficos de FORSTHOFF-LOEWENSTEIN-MATZ: *Die Politischen Parteien in Verfassungsrecht*, 1950; HESSE y KAFKA: «Die Verfassungsrechtliche Stellung der politischen parteien in modernen Staat», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehren*, Heft 17, 1959; LEIBHOLZ: «Der parteienstaat des Bonner Grundgesetzes», en *Recht Staat, Wirtschaft*, 1951, pág. 99; MENGER: «Zur Verfassungsrechtliche Stellung der deutschen Parteien», en *Arch. öff. Rechts*, vol. 78, pág. 149.

los partidos cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo, que su creación será libre y que su organización interna deberá responder a los principios fundamentales de la democracia. Finalmente se dice: «Los partidos deberán rendir cuentas públicamente de la procedencia de sus propios medios financieros.»

El segundo párrafo del mismo artículo 21 es particularmente importante porque establece el principio de inconstitucionalidad de aquellos partidos que, por sus fines o el comportamiento de sus respectivos miembros, puedan comprometer o extinguir el ordenamiento liberal democrático o la permanencia de la República.

La todavía más reciente Constitución española de 1978, en su artículo sexto (11), que se corresponde exactamente con los artículos ya recordados y es la norma que viene en este punto directamente en consideración (como en la Constitución italiana y en la Ley Fundamental alemana son los preceptos ya mencionados, pese a que los partidos sean posteriormente tomados en consideración en otras disposiciones), establece que «los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

En relación con estos tres textos constitucionales conviene hacer una primera matización. En Alemania, con una formulación aparentemente menos completa que la española, los partidos han sido legitimados para recurrir ante el Tribunal Constitucional a nivel de *Organstreitigkeit* y han obtenido hace tiempo (antes que en Italia) la financiación pública y una serie notable de competencias de diversa naturaleza.

En Italia si bien existe la financiación pública, los partidos no han sido

(11) Cfr. el estudio colectivo: DE VEGA: *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Edicusa, 1977 (con trabajos de M. BELTRÁN, J. CORCUERA, J. DE OTTO, I. MOLAS, J. L. PRADA, J. RODRÍGUEZ ZAPATA, B. RUBIO y M. ARAGÓN; L. SÁNCHEZ AGESTA, D. SEVILLA, G. TRUJILLO y R. GARCÍA COTARELO), así como R. MORODO: *Los partidos políticos en España*, Barcelona, 1979. Entre los manuales, cfr. L. SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, especialmente págs. 160 y sigs.; J. A. CASANOVA: *Teoría del Estado y Derecho constitucional*, Barcelona, 1980, págs. 318 y sigs.; R. TAMAMES: *Introducción a la Constitución española*, Madrid, 1980, págs. 18 y sigs.; R. GARCÍA COTARELO: *Introducción a la Teoría del Estado*, Barcelona, 1981, págs. 129 y sigs. Desde un punto de vista más general, P. LUCAS VERDÚ: *Principios de Ciencia Política*, vol. III, obra cit., y, sobre todo, P. LUCAS VERDÚ: «Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español», en *Revista de Política Comparada*, núm. 2, 1980, págs. 33 y sigs.

legitimados para recurrir a la Corte Constitucional y su régimen jurídico es todavía el de asociaciones no reconocidas como personas jurídicas; sin embargo, les han sido atribuidas competencias privilegiadas en lo que concierne a la presentación de candidaturas electorales y formación de los *grupos* en las diversas asambleas electivas.

No obstante, los partidos han penetrado en profundidad, tanto en el aparato estatal y local como en el gobierno de la economía. Se ha hablado, y se trata de una constatación hoy ya largamente difundida entre los estudiosos italianos (12), de un verdadero *proceso de ocupación partidista de las instituciones*, hasta el punto que se ha creado un círculo cerrado entre instituciones y partidos con la consecuencia —bastante peligrosa para el régimen democrático— de que *la crisis de las instituciones se convierte rápidamente en crisis de los partidos, y la crisis de éstos, en crisis de las instituciones*.

Sobre estos argumentos volveremos más adelante, porque es uno de los puntos centrales de la problemática de las corrientes y del problema (ligado estrictamente a ellas) de la democracia interna de los partidos.

En el caso de España, pese a que la cuestión puede parecer simple a primera vista, puede obtenerse una cierta apertura del acceso directo a la justicia constitucional mediante la consideración conjunta de los artículos 162.1, b; 161.1, c y b, y 53 de la Constitución, pero adelantando que el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional mediatiza la posición del partido a través de la exigencia para la legitimación de cincuenta diputados y senadores.

Resulta indudable, a mi entender, que el artículo 6 (donde se contiene la definición y viene configurado lo que se puede llamar «el estatuto constitucional» del partido político) queda fuera de las situaciones garantizadas por el *amparo*, pese a ser este recurso (conviene subrayarlo) la mayor riqueza que la normativa constitucional española ofrece respecto de otras Constituciones antes mencionadas.

Ante todo, el artículo 6 parte de una triple definición del partido político: la primera, «*expresa el pluralismo político*»; la segunda, «el partido concurre a la *formación* y a la *manifestación* de la *voluntad popular*», y la tercera, «*es instrumento fundamental para la participación política*».

Hay una gran diversidad (y originalidad) en estas disposiciones respecto a las ya recordadas de las Constituciones italiana y alemana.

En estas dos últimas, la relevancia constitucional del partido proviene de

(12) Cfr. F. PIZZETTI: «La riforma delle istituzioni democratiche nella crisi italiana agli inizi degli anni 80», en *Studi Urbinati*, 1979-80, núm. 32, págs. 89 y sigs., con amplias referencias bibliográficas.

su concurrencia (en Italia se subraya el modo esencial de este «concurso» [13], es decir, el *método democrático*) a la formación de la política nacional (la fórmula alemana [14] resulta menos precisa). En España parece casi emerger de las tres definiciones citadas, una *summa del ser* (y al mismo tiempo del *deber ser*) de los partidos en las sociedades democráticas europeas avanzadas. Es decir, los partidos son considerados, según una *lectura* de su rol ideal en las sociedades democráticas, de forma que la definición mencionada resulta al mismo tiempo *optativa e instrumental*. Optativa, porque singulariza el que debe ser el *rol deseable* del partido político en una sociedad democrática avanzada; instrumental, porque a este rol se ligán la buena marcha y quizá la misma legitimidad de las instituciones.

No en balde, el modelo de democracia del Estado español (y conviene relacionar la lectura del artículo 6 con la del artículo 1) se caracteriza y funda sobre los valores de la libertad, la justicia, la igualdad y el *pluralismo político*. Este último punto adquiere realmente una importancia decisiva, ya que, considerados los valores de libertad, igualdad y justicia en su totalidad, el valor caracterizador del momento *político* es precisamente el *pluralismo*.

En esta medida, por tanto, estos tres momentos del pluralismo, del concurso a la formación y manifestación de la voluntad popular y de la relación instrumental con la participación política, esculpen el modo de ser de los partidos en el ordenamiento democrático español.

Si bien esto es cierto, no sería exacto concluir afirmando una sustancial equivalencia (y menos aún, identidad) entre el tratamiento jurídico de los partidos en España, Italia y Alemania.

En España a los partidos se les añade (añadido realizado en la propia expresión literal del texto constitucional) algo más (un algo que los partidos ya han tenido cuidado de asumir, en la realidad, como propio en casi todas las democracias avanzadas), es decir, no sólo la *formación*, sino también la *manifestación* de la voluntad popular. Así, aquella *mediatización* del pueblo por los partidos, contra la que han sido apuntadas las críticas de cuantos han visto en ello un retroceso respecto a la pureza de la praxis democrática, ha sido reconocida en España, al menos tendencialmente, como un valor constitucional.

Este concurso a la formación de la voluntad popular, pese a no ser exclusivo de los partidos, es, sin embargo, preponderante no sólo por la *distinta regulación del referéndum* (más ligada a las instituciones y a las fuerzas

(13) Sobre este punto, véase por todos, SICA: «Il concorso dei partiti», en *Studi per il decennale della Costituzione*, cit., págs. 291 y sigs.

(14) En efecto, dice: «Die parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit».

políticas [15], especialmente de la mayoría) en España respecto de Italia, sino también por una serie de consideraciones que, históricamente, explican el mayor rol de los partidos en el proceso constituyente español (16). En estos términos, parece privilegiada su posición como instrumento *necesario* (aunque, acaso, en rigor, no *imprescindible*), para la manifestación de las decisiones políticas del pueblo.

La concepción *atomizada* del pueblo, común al constitucionalismo del siglo XIX surgido del individualismo típico de la Revolución francesa (17), es sustituida a nivel normativo en el texto de la nueva Constitución española, después de haberlo ya sido a nivel de fuerza ideológica legitimadora en la realidad constitucional de las democracias europeas.

Si una de las mayores novedades de la Constitución española de 1978 ha sido la de haber abandonado, por vez primera y de modo explícito, la concepción *atomizada del pueblo*, para reconocer la realidad, en parte diversa e irreducible, que representa el *pluralismo* (más o menos «veteada» de tendencias *organicistas*) es específicamente necesario traer a colación una primera conclusión: no es eludible el problema de la *democracia interna* de los partidos, o dicho con referencia a otro problema íntimamente unido, no puede ser considerado irrelevante para el ordenamiento constitucional el problema de la *organización de los partidos* y, por consiguiente, de la articulación en que éstos se estructuran y de las relaciones dialécticas que entre ellos se instauran.

III

Cuanto se ha dicho hasta ahora aparece como la premisa necesaria de una primera constatación y, sobre la base de ésta, de una ulterior consecuencia.

(15) Permitaseme llamar la atención sobre G. LOMBARDI: *La nuova costituzione di Spagna*, Turín, 1978, pág. 75. V. ora. Entre los autores españoles, J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, ob. cit., pág. 318; L. SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, ob. cit., págs. 155 y siguientes.

(16) Cfr. L. SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución*, ob. cit., páginas 47 y sigs. Y el amplio ensayo de P. LUCAS VERDÚ: *Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español*, ob. cit., págs. 48 y sigs.

(17) CROSA: *Diritto Costituzionale*, Turín, 1955, págs. 160 y sigs. Subraya la diferencia entre el tenor de la Constitución española y la italiana a propósito de los partidos, O. ALZAGA VILLAAMIL: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, pág. 121.

La constatación consiste en que los partidos representan el momento, o, por decirlo mejor, *la sede* en la cual se manifiesta a nivel constitucional la dimensión de lo «político». Ahora bien, conviene precisar que no entiendo este término en su sentido weberiano (18), es decir, referido a un más o menos estricto ligamen al Estado y a su organización, sino, según un punto de partida conflictual y dialéctico, el que ofrece la contraposición entre *amigo y enemigo* en el pensamiento de Carl Schmitt (19).

El frente de hostilidad en que se sustancia el par de fuerzas amigo-enemigo se forma, existencialmente, en torno al dato institucional representado por el Estado y su aparato organizativo y tiene como fin inmediato dirigirlo, para después tender a dominar, a través de los instrumentos de Derecho Público, también a la sociedad civil.

Como tales, y ésta es la ulterior consecuencia de la que antes hemos hablado, los partidos se organizan como *clase política* (20) en lucha (por usar la expresión de un maestro turinés, Gaetano Mosca, de cuya cátedra me honro en ser sucesor), institucionalizándose en la forma de élites (21) (según las enseñanzas de Vilfredo Pareto) y asumiendo el carácter de *oligarquías*, categoría estudiada por otro maestro turinés, Roberto Michels (22).

Momento de lucha en sus recíprocas relaciones y estructura oligárquica interna, son dos características que las indagaciones sociológicas han verificado hace tiempo y que alejan a los partidos (sin embargo, esenciales para la democracia) de los principios inspiradores de la democracia, a menos si entendemos ésta según la imagen (de la que hemos hablado antes) que dibujan los textos constitucionales vigentes.

Si al momento de lo «político» pertenece la idea de que «no es posible ninguna política sin autoridad y ninguna autoridad sin una ética de la per-

(18) Cfr. M. WEBER: *Economia e società*, trad. it., Milán, 1958, II, pág. 681. Política, en efecto, es para Weber «la aspiración a participar en el poder o a influir sobre la distribución del mismo, en el ámbito de un Estado y entre los grupos que éste comprende».

(19) A este respecto, véase el valioso y documentado ensayo de P. P. PORTINARO: *La crisi dello ius publicum europaeum, Saggio su Carl Schmitt*, Milán, 1982, *passim*.

(20) Cfr. G. MOSCA: «Teoria dei governi e governe parlamentare», en *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di Scienza Politica*, Milán, 1958, págs. 30 y sigs., y véase P. P. PORTINARO: *Tipologie politiche e sociologia dello Stato*. G. MOSCA y MAX WEBER, en *Annali Fondazione Einaudi*, 1978, pág. 406.

(21) V. PARETO: *Compendio di sociologia generale*, Florencia, 1920, págs. 150 y siguientes.

(22) R. MICHELS: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen democratie*, Leipzig, 1911 (y no casualmente el bien conocido ensayo lleva como subtítulo: *Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*).

suasión» (23), es claro que la propia naturaleza de la organización, típica de la estructura oligárquica, no puede sino producir una cerrazón hacia las divergencias de pensamiento en el interior del bloque ideal (aunque no esté siempre caracterizado por una ideología cerrada) que identifica al partido.

Aquí se abre una *laguna institucional* (24) de los modernos sistemas democráticos. En efecto, si bien el sistema de partidos opera efectivamente y éstos monopolizan la canalización de la manifestación del pensamiento político, su organización interna, en cambio, o corresponde a una oligarquía o, peor todavía, se caracteriza por una identificación con el personaje carismático del *leader*. Si todo esto puede quizá ser calificado como «democrático» (en el sentido originario y arcaico de la relación de identificación) resulta, sin embargo, incompatible con la noción de democracia recogida por la Corte constitucional. Hay que admitir que está sin duda en contraste con los principios constitucionales, la estructura oligárquica del partido y su cerrazón —interna— a los principios constitucionales operantes en la relación política general entre el Estado y los ciudadanos (25).

De esta especie de *laguna estructural* (26) del moderno Estado democrático, la Constitución española ha sido acaso consciente y creo que ha buscado —a nivel de previsiones normativas— una vía para resolverla.

Así, primeramente, después de haber afirmado —en el ya citado artículo 6— la esencialidad de los partidos políticos para la democracia, precisa que «su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley» y, en segundo lugar, afirma explícitamente, en la última parte del artículo, que «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos».

(23) La cita de este aforismo que resalta en SCHMITT la tomo de P. P. PORTINARO: *La crisi dello ius publicum europaeum*, cit., pág. 201.

(24) La expresión es utilizada en un sentido parcialmente distinto de como la entiende S. ROMANO: «Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale», en *Scritti Minori*, I. *Dir. Cost.*, Milán, 1950, págs. 371 y sigs.

Se sobrentiende que la laguna no es aparente y representa la ausencia no ya de una disposición, sino de los presupuestos para hacerla valer. La contradicción que se produce hace venir a menos la «coherencia institucional», y, por tanto, la certeza sobre el criterio de referencia.

(25) En este sentido puede ser útil C. MORTATI: *La Costituzione in senso materiale*, Milán, 1940, *passim*.

(26) Precizando lo apenas apuntado respecto a la laguna institucional, conviene decir que es «institución», en lo que se refiere al Estado en su globalidad, entendido tanto en su aspecto de Estado-aparato como en el de sociedad civil o Estado-comunidad, pero, sobre todo, ligándose al modo concreto de ser de la dinámica organizativa de las relaciones Estado-sociedad civil y apuntando, por tanto, estrechamente a la misma *estructura* del sistema.

Creo que sería un gran error (más de método que de valoración) decir que la Constitución ha manifestado claramente su propia decisión y que la «democracia» debe acompañar tanto las relaciones externas de los partidos como las referentes a su organización interna. *In claris non fit interpretatio* es una fórmula errónea, amén de peligrosa, porque los problemas comienzan justamente en este punto.

Antes que nada, una primera observación: la Constitución española, cuando dice que crear partidos es libre para los ciudadanos, manifiesta una tutela cualificada de la libertad de asociación, pero reconoce, al mismo tiempo, una doble serie de garantías: la primera, que la pertenencia a un partido no es necesaria (se garantiza, por tanto, la libertad *negativa*, como confirma además la protección del secreto de las opciones ideológicas del que habla el artículo 16); la segunda, que siendo libre la creación de partidos, ningún obstáculo puede oponerse a su libre competencia.

La referencia posterior al «respeto a la Constitución y a la ley» sirve para reafirmar la *permeabilidad* de los propios partidos (de cualquier partido) a los valores del texto constitucional.

Con esto quedan expuestos los fundamentos de la legitimación de los partidos: por estar tendencialmente marcados por la contraposición amigo-enemigo, por ser estructuralmente oligárquicos, precisamente por eso, era necesario reclamar a nivel de su organización y actividad los valores de la democracia.

Esto abre el camino a algunas importantes consecuencias en materia de organización interna y de respeto, en ese nivel, de los valores de democracia y pluralismo.

IV

El problema se ha desarrollado con particular vivacidad en Italia, quizá por el alto número de partidos o por su enorme relevancia en el proceso de ocupación de la sociedad y de las instituciones, del que hemos hablado poco antes.

Como es sabido, los estatutos de los principales partidos políticos italianos prohíben las corrientes, o, por decirlo mejor, vetan las corrientes organizadas.

Así lo disponen mediante formulaciones diversas los estatutos de la Democracia Cristiana, del Partido Socialista Italiano, del Partido Socialista Democrático, del Partido Liberal Italiano y, en forma particularmente drástica y garantizada por sanciones internas, las del Partido Comunista Italiano.

Y, sin embargo, las corrientes existen en todos los partidos, aunque con manifestaciones externas diversas.

Solamente en el caso del Partido Comunista Italiano, y habiéndose hablado por la prensa —especialmente en los últimos tiempos— de *corrientes*, éstas no tienen una organización pública; sin embargo, alcanzan a manifestarse a nivel de discusión y, a veces, de votación incluso. Podemos decir que operan pero en condiciones de clandestinidad (27).

Una «fracción» de izquierda respecto a la línea del partido ha dado vida (después de su expulsión en aplicación de los principios del *centralismo democrático* en los que, lógicamente, se inspira el Estatuto del partido) al grupo de «*Il Manifesto*», representando en importancia el primer caso de escisión «a la izquierda» del Partido Comunista (28).

Un autor italiano, L. D'Amato, ha expuesto en un trabajo que todavía puede considerarse válido, las modalidades en las que operan las corrientes, y por lo que afecta al Partido Comunista, sus conclusiones no pueden ser sino confirmadas. Ciertamente, el *pluralismo* (a propósito del cual recientemente se han acallado los ecos de un debate en que ha participado el secretario del Partido Comunista Italiano, Enrico Berlinguer, y el filósofo y politólogo turinés Norberto Bobbio), pese a ser admitido —teóricamente— por los comunistas italianos en las relaciones entre Estado y sociedad civil, es todavía extraño a la estructura interna del Partido Comunista y, del mismo modo —si bien en forma y medida más atenuada—, tampoco puede negarse una especie de *funcionalización* de los derechos y libertades garantizadas por la Constitución, a nivel de relaciones civiles y políticas, en su momento meramente «calados» en la estructura organizativa del partido.

El modelo leninista presenta, por tanto, innegables puntos de contacto con el análisis de la estructura del partido, desarrollado (referente sobre todo al socialismo alemán) por Roberto Michels (29).

Una primera conclusión puede, por consiguiente, ser adoptada.

El Partido Comunista es el único partido que en Italia ha sabido mante-

(27) Es particularmente útil el análisis de L. DAMATO: *Correnti di partito e partito di correnti*, Milán, 1965, págs. 71 y sigs. Sobre el problema de las corrientes, véase, entre otros, M. SERNINI: *Le correnti nel partito*, Milán, 1966. Y el más reciente trabajo de C. SARTORI: *Correnti, frazioni e fazioni nei partiti politici italiani*, Bolonia, 1973 (con trabajos de G. SARTORI, G. PASSIGLI, G. ZINCONE, G. PASQUINO, A. LOMBARDO, L. D'AMATO).

(28) Sobre esta cuestión y desde el punto de vista de la tutela de la democracia interna, véase G. LOMBARDI: *Potere privato e diritti fondamentali*, Turín, 1970, página 106.

(29) Cfr. R. MICHELS: *Zur Soziologie des Parteiwesens*, ob. cit.

ner unidas, establemente, legalidad y efectividad, en lo que se refiere al modelo organizativo interno y a la posición de los afiliados hacia la estructura.

En otras palabras: las corrientes están prohibidas y esta prohibición ha sido hecha respetar; la discusión no debe ser un fin en sí misma, sino un instrumento de los fines de lucha que el partido asume como propios, y, como consecuencia, los derechos de libertad tienen la «comprensión» y alcance estimados necesarios para las *funciones* a las que deben servir, es decir, para alcanzar los fines queridos por la estructura organizativa que dirige el partido.

La «comprensión», por tanto, y la transformación en este sentido de «democracia interna» son inevitables.

Esta serie de puntos de vista, sin embargo, no ha dejado de reflejarse en una perspectiva más general. De hecho, en la discusión desarrollada sobre todo en los años sesenta en Italia, acerca de la extensión de los derechos de libertad y de los principios democráticos dentro de los partidos —y de los grupos intermedios en general—, no pocos de los principios ligados a las normas y a la praxis típica del Partido Comunista han representado, consciente o inconscientemente, puntos de referencia genéricos de discusión, tras pasándose (una vez despojados de su condicionamiento contingente a la situación del Partido Comunista) a la problemática más amplia de la democracia (y del garantismo) en el interior de los partidos políticos en general.

La primera consecuencia creo debe ser la de profundizar en la actitud netamente contraria a la propia posibilidad de la existencia de formas de control de la democraticidad interna de los partidos (30).

En Italia, a este respecto, los argumentos son de diversa naturaleza, pero uno de ellos es predominante y consiste en la aplicación del argumento a

(30) Conviene recordar en este punto las importantes contribuciones de R. RESCIGNO: *Persona e comunità*, Bolonia, 1966, págs. 29 y sigs.; 122 y sigs., y 139 y sigs. Cfr. además el cuaderno colectivo de *Studi politici*, 1960, con escritos de CRISAFULLI, MARANINI, MAZZONI, PREDIERI, RESCIGNO, TESAURO; GALCANO: «Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni», en *Riv. dir. civ.*, 1966, págs. 507 y sigs.; L. BASSO: «Il partito nell'ordinamento democratico moderno», en ISLE: *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, I, 1966, págs. 5 y sigs.; pág. 127. También de BASSO: *Considerazioni sull'articolo 49 della Costituzione*. Al igual que los autores antes citados, son contrarios a admitir un control sobre la democraticidad interna: PREDIERI: «I partiti politici», en *Comentario sistemático*, ob. cit., pág. 203; BISCARETTI DI RUFFIA: *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, cit., págs. 11 y sigs.; 13 y siguientes; BARILE: *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*. Padua, 1953, páginas 29 y sigs.; BOBBIO y PIERANDREI: *Introduzione alla Costituzione*, Bari, 1970, páginas 94 y sigs.; CHELI: «Intorno alla regolazione dei partiti politici», en *Studi Senesi*, 1958, pág. 242.

contrario: se dice que allí donde el legislador ha pretendido exigir a nivel constitucional la democraticidad interna de la organización, por su relevancia en las relaciones entre Estado y sociedad civil, lo ha hecho explícitamente, como ocurre con los sindicatos en el artículo 39. Esto no ha sido así con los partidos políticos y no habiendo sido previsto —como en cambio ha sido con los sindicatos— el instituto del registro para la consecución de la personalidad jurídica, no juega para los partidos políticos la condición esencial para poder ser registrados: la de tener un *ordenamiento interno* con bases democráticas.

A este argumento se añade otro, resumido por el principio *volenti non fit iniuria*. Si el ciudadano es libre de entrar en los partidos políticos, tal ingreso es voluntario y, por tanto, sobre este específico *pactum societatis*, reposa el *minus* de la libertad y de democracia que pueda encontrar en el partido. Conforme a este razonamiento, de resonancias «hobbesianas», resulta claro que la dialéctica política en que se sustancia la democracia cesa de ser «asunto de los ciudadanos», para convertirse en «asunto de los partidos», apenas los ciudadanos dan a éstos vida. Paradójicamente, se produce una contradicción: si el ciudadano permanece fuera de los partidos, no cuenta a nivel de formación de la opinión democrática y de las opciones políticas y si, en cambio, entra en los partidos debe, forzosamente, renunciar a cualquier tutela derivada del ordenamiento general del Estado, para contentarse con aquella forma elemental de autotutela que surge de la lucha política.

Sin embargo, estos autores olvidan dos importantes puntos de partida, destinados a destruir totalmente los argumentos citados.

El primero deriva del artículo 2 de la Constitución italiana, donde se establece que la *República* (y, por tanto, el ordenamiento en su totalidad, comprendidos todos los poderes públicos) *reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo como en las formaciones sociales donde se desarrolla su personalidad*.

Este precepto es altamente significativo y aparece dotado no sólo de una decisiva importancia política (a nivel de integración del individuo en el momento colectivo), sino también de una precisa relevancia técnico-jurídica. Esto significa que las formaciones sociales (incluido el partido político, que en el derecho italiano indudablemente entra dentro del régimen de las asociaciones) no pueden sino estar «abiertas» al ordenamiento, a todo el ordenamiento, y, por consiguiente, a los valores del pluralismo, de la democracia y del garantismo que el ordenamiento expresa.

En otras palabras, los grupos no pueden representar un momento de re-

ducción, en su interior, del ámbito en el que operan los principios democráticos.

Del todo descabellada me parece, en particular, la tesis según la cual los grupos intermedios representan una esfera de garantía ulterior y distinta, separada e impermeable a la intervención de los poderes públicos. Tal tesis es contradicha, en realidad, por un dato textual: el objeto de la garantía y de la tutela son las situaciones subjetivas que caracterizan a los ordenamientos democráticos y los sujetos de esta garantía son los órganos del Estado-ordenamiento, designados —con referencia a los poderes públicos entendidos en su totalidad— con la fórmula sintética de «*la República*».

El segundo argumento es también de carácter nuclear para la calificación del sistema: no puede, de hecho, aplicarse el criterio *volenti non fit iniuria* desde el momento en que este principio opera tan sólo en derecho privado y en aquellas *materias disponibles*, mientras que los derechos fundamentales (calificados por el mismo artículo 2 como *inviolables*) y los principios relativos al ordenamiento democrático son a tal punto *indisponibles* que quedan incluso sustraídos a la decisión del propio legislador constituyente, representando un auténtico límite tácito a la potestad de revisión constitucional (31). Por tanto, ¿democracia en el interior de los partidos es democracia en la amplia forma querida por nuestro texto constitucional?

En realidad, el problema se plantea una vez afirmado en vía de interpretación para Italia, lo que es reconocido textualmente en las Constituciones de la República Federal Alemana y de España.

El problema no afecta tan sólo a la indudable afirmación del principio democrático, sino sobre todo a los *límites y modalidades operativas* (por consiguiente, a su *Praktibilität*, como dicen los alemanes, o a los «límites en que es viable», según la expresión española), y, finalmente, a las *garantías*.

Aquí el discurso se une a las *corrientes*, de las que ya hemos hablado al principio. Las corrientes constituyen el momento modal, al tiempo que la referencia necesaria para una comprobación del nivel de democracia interna del partido político.

Ya hemos visto cómo las corrientes están prohibidas en el estatuto del

(31) Para el desarrollo de estos argumentos y la singularización de una concreta forma de acción de estas situaciones de Derecho Público, pero operantes también en la esfera del llamado «derecho de los particulares», cfr. LOMBARDI: *Potere privato e Diritti fondamentali*, Turín, 1970, págs. 104 y sigs. Son favorables al control de la democracia interna de los partidos, ESPOSITO: «I partiti nella costituzione italiana», en *La Costituzione italiana*, Saggi, ob. cit, pág. 325, nota 48. Además, FERRI: *Studi sul partito politico*, Roma, 1950, págs. 133 y sigs.; CRISAFULLI: «I partiti nella Costituzione italiana», en *Studi per il XX Anniversario*, cit., pág. 113 y sigs.

Partido Comunista Italiano y cómo la prohibición se ha hecho cumplir en la realidad. Es, sin embargo, cierto que el disenso, cuando supera los límites de la tolerancia permitida por el «centralismo democrático», conduce a la expulsión del partido. Aquí se abre un nuevo problema: para el que conoce el significado que habitualmente tiene la «expulsión» respecto de las, formalmente, «dimisiones voluntarias», es fácil destacar que un control de la admisibilidad del citado acto debería ser necesario para tutelar la «honorabilidad política» del afiliado; y queda fuera de dudas que la «justicia interna» (32) del partido no parece la más apta para cumplir esta tarea, puesto que habiendo sido «políticamente» culpado el expulsado no puede sino recibir también en el terreno jurídico una inevitable condena.

Pero, de otra parte, en los demás partidos donde la mayoría que los gobierna no ha estado en situación de hacer cumplir la prohibición de organizar corrientes, es, solamente por eso, mejor la situación de la democracia interna del partido. El fenómeno de las corrientes, en efecto, es a menudo uno de los momentos más visibles de la degeneración de los partidos, cuando conducen a prácticas de manipulación de votos, de lucha sin cuartel entre los grupos (hasta el punto de hacer hablar de una verdadera «guerra civil» en el interior del partido, o incluso de «canibalismo político»). En este punto se perfila la necesidad de una rigurosa llamada a la democracia interna para los fines de tutela, no sólo de los afiliados al partido, sino también de los terceros, es decir, de los ciudadanos no afiliados que sufren las consecuencias de la praxis operante en el partido.

Si antes se ha hablado de una *laguna institucional* de los modernos sistemas democráticos o, quizá mejor (si se pone el acento sobre la relación con los poderes públicos organizados), de una *laguna estructural* del Estado democrático, conviene precisar a nivel de previsión constitucional (o más exactamente, a nivel de *hipótesis normativo-constitucional*) qué criterio ofrece el ordenamiento fuera de dudas para colmar esta laguna. Y esto puede producirse bien de un modo directo, como en Alemania o en España, o bien a través de una interpretación sistemática, como hemos visto ocurre en Italia.

Pero el punto más difícil comienza justo cuando se cree haber resuelto el problema.

Las vicisitudes del nexo entre democracia interna y corrientes *intrapartidistas* son particularmente significativas. Ciertamente, la existencia de una

(32) Para un encuadre jurídico de estos problemas, véase LA CHINA: «L'organizzazione della giustizia all'interno dei partiti politici», en *Rev. trim. dir. e proc. civ.*, 1960, páginas 184 y sigs.

libertad de organización de corrientes en el interior del partido es un momento esencial de la *democraticidad interna* del propio partido. Esto es válido no sólo con respecto a una de las libertades fundamentales, la de asociación, que caracteriza esencialmente los momentos agregativos de las democracias modernas, sino también desde la perspectiva del pluralismo y de la dialéctica interna en el ámbito de las formaciones políticas. Pero precisamente de la lucha entre las corrientes y de su propio modo de actuar (33) proviene uno de los mayores peligros para la *democraticidad interna* de los partidos: se reproduce en el partido (por virtud de las corrientes, como antes en la sociedad civil, por virtud de los partidos) una reducción de espacios para las opciones individuales, precisamente porque la lucha por el poder que se origina entre las distintas corrientes bloquea cada vez las discusiones que no resulten instrumentales a los intereses que las corrientes persiguen. En otras palabras, pese a ser originadas en homenaje al principio pluralista, las corrientes se convierten en un partido «de poder», representando una «*confiscación*» de los espacios del individuo como tal dentro del partido (individuos que tendrán una importancia y una posibilidad de ser escuchados proporcional a la fuerza, en términos de poder real, de las corrientes a las que pertenezcan) y una acentuación —a nivel de microestructura— de los caracteres oligárquicos de los movimientos políticos organizados: la *mediatización* del afiliado al partido refuerza y concluye la mediatización del ciudadano en líneas generales ya operada por los partidos.

Ambas son tendencias netamente antidemocráticas, que se saldan deslegitimando el sistema, que de democrático se hace *ideocrático* (34), dada la tendencia a enmascarar mediante manipulaciones lo que a menudo no son sino conflictos de intereses, además de conflictos de poder.

Es clara, en este punto, la *incoherencia* que caracteriza al sistema político, pero precisamente en este punto podemos decir que se abre en su globalidad el verdadero problema constitucional de la democracia interna de los partidos.

La democracia en un Estado es un reflejo de la *democraticidad* ope-

(33) También aquí puede ser útil la referencia a la descripción todavía válida de D'AMATO: *Correnti di partito e partito di correnti*. A veces se hacen incluso afiliaciones ficticias o simuladas para cambiar el peso interno de las diversas corrientes. Desde un punto de vista específicamente jurídico, véase LA CHINA: «L'iscrizione simulata ai partiti politici», en *Annali fac. giurispr. dell'Università di Genova*, 1964, página 495.

(34) Cfr., con referencia a la conocida tesis de J. K. BLUNTSCHLI, LASSWELL y KAPLAN: *Potere e società*, 1950, trad. ita. 1969, pág. 229.

rante en el interior de los partidos, pero, si el sistema no quiere deslegitimarse completamente, conviene que los valores puestos en la base del texto constitucional, en las relaciones entre aparato público y ciudadanos, impregnen también las estructuras sociales que poseen relevancia en los procesos de formación de la voluntad política.

V

Conviene entonces valorar cuál es el modelo de democracia destinado a operar en el interior de los partidos. En cualquier caso, esta perspectiva no será completa si no se liga al garantismo y a las eventuales formas de control que estén destinadas a presidir el cumplimiento de estos valores.

Tanto en España (cfr. especialmente la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de partidos políticos) como en Alemania (cfr. Ley de 24 de julio de 1967 en *Bundesgesetzblatt*, I, pág. 773, *Parteengesetz*), tal exigencia ha sido objeto de una regulación específica.

Creo que un análisis, incluso sumario, de los principios en que se inspiran estas importantes experiencias, es indispensable para comprender qué modelo de democracia interna debe presidir la vida de los partidos.

El punto central es la estructura interna: *la organización*, en otras palabras, es susceptible de privilegiar la *forma* de democracia directa para el debate de los grandes temas y la elección de los cargos, admitiendo —dadas las evidentes características de los partidos de masa— incluso el recurso a órganos de carácter representativo renovables en periodos fijos, pero que son los que en realidad adoptan las decisiones en la vida política.

Nada se dice sobre la mayor o menor acentuación de las características de fuerza y posición central del *leader* del partido, y ello parece lógico, no pudiendo la democracia ser confundida con su caricatura, es decir, la debilidad organizativa y la ausencia de centros de mando y responsabilidad.

Estos principios son comunes tanto a la ley alemana (en la que son tratados con mucha precisión y amplitud) como a la española, menos extensa, pero igualmente clara y eficaz en sus líneas esenciales. Entre éstas, una asume especial importancia: la referencia al principio del secreto del sufragio.

Nada dice la ley española sobre las limitaciones de los derechos fundamentales de libertad en relación con los programas en los que el partido obtiene su razón de ser: la posibilidad de tales limitaciones está, en cambio, prevista por la ley alemana, que se extiende incluso sobre otras cuestiones, como son el servicio de orden en las manifestaciones, la posibilidad de dejar el partido sin perder el mandato, la obligación (que todavía es, en realidad,

lex minus quam perfecta) de cumplir la disciplina del partido en las votaciones en los órganos y asambleas en los que el partido esté representado. Todavía un dato más asemeja la disciplina alemana y española: la ausencia de *apertura* del conjunto de partidos a los normales medios de garantía de la vida de relación en los ordenamientos democráticos, es decir, el recurso a los tribunales.

Así, mientras la ley española nada dice al respecto (y en tal caso es evidente el ligamen tácito con la libertad de disposición de los estatutos de los diversos partidos), la ley alemana hace expresa referencia a la resolución interna de las controversias (*Schiedsgerichtsbarkeit*), trazando límites a cuanto en ellas pudiera haber de arbitrario. Por ejemplo, un miembro de un partido sólo puede ser expulsado después de un juicio por el competente *Parteischiedsgericht*, y únicamente cuando actúa deliberadamente contra el estatuto o viola, de modo relevante, los principios fundamentales o el ordenamiento del partido al que pertenece, causándole graves daños. El único momento de «apertura» del ordenamiento del partido a la justicia del Estado es, tanto en Alemania como en España, el supuesto de hecho de la disolución (35).

En Italia, en cambio, no existe ninguna disciplina legal y falta un estatuto de los partidos; sin embargo, no parece que la situación, a pesar de estas relevantes diferencias, a nivel normativo, sea tan distinta en los tres países ahora considerados.

Ciertamente, el grado de reglamentación me parece directamente proporcional al nivel de institucionalización *oficial* (o formal) del partido: máximo en Alemania, donde al partido se le ha dado relevancia de órgano constitucional; notable en España, donde a los partidos se les reconoce personalidad jurídica, y fragmentario en Italia, donde sólo la materia relativa a su financiación (que escapa del tema tratado, como también escapan las facilidades reconocidas a los partidos para la presentación de candidaturas electorales) es objeto de disciplina, quedando fuera, en su totalidad, su organización interna.

Pero, si observamos con atención lo que se podría llamar la *Constitución material* del sistema de partidos en España, Alemania e Italia, diríase que el cuadro en su globalidad no es muy distinto en estos Estados.

La única diferencia sensible es la relativa a la disolución de los partidos antidemocráticos; pero ésta, como garantía interna de los partidos, a nivel

(35) Cfr., en este sentido, SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española*, ob. cit., pág. 162, pág. 20; R. TAMAMES: *Introducción a la Constitución española*, cit., pág. 20.

de ordenamiento democrático, es del todo marginal y además tomada en consideración tan sólo en los momentos excepcionales, no parece suficiente garantía en el curso normal de la vida política.

En todo lo demás, aparte de los criterios de expulsión (mejor disciplinados en la ley alemana), tanto en Italia como en España, y creo que también en la praxis alemana, la sanción se deja a las relaciones de fuerza en el interior del partido y no estaremos muy lejos de la verdad si adoptamos la conclusión de que será jurídicamente culpable (en los casos de las duras confrontaciones que suponen la expulsión del partido) quien políticamente haya quedado en minoría.

Del mismo modo, sin la posibilidad de un control exterior ejercitado por órganos imparciales (cómo no pensar que incluso para esto los tribunales puedan ser considerados «jueces naturales») no alcanzo a comprender en qué nivel se detienen las *limitaciones* en el ejercicio de los derechos fundamentales en el interior del partido (justificados por los programas y estatutos de los mismos e íntimamente unidas a los mismos mediante un nexo de *congruencia*) (36) y donde comienzan, en cambio, las ventajas frente a nuevas tendencias evolutivas por parte de los grupos (Michels diría de las *oligarquías*) dominantes.

Una conclusión me parece, por tanto, obligada y pasa, también aquí, a través del modelo de las corrientes (y no es una casualidad que este fenómeno, acaso el más relevante de la «sociología interna» del partido, sea ignorado tanto por la ley alemana como por la española): la única garantía de la democraticidad en el interior de los partidos parece derivarse, sobre la base de los modelos antes recordados, no tanto de las disposiciones normativas como de las formas de dialéctica y dislocación del poder entre corrientes o grupos, en relación con los cuales vendrá reconocido a los afiliados aquel tanto de espacio (y, por tanto, de tutela) que la corriente y el grupo se hayan sabido procurar.

Cuanto hemos visto podría representar la conclusión respecto de las reflexiones de que hemos partido, pero creo que alguna otra puntualización crítica quizá sea útil. Sobre todo, no puede ocultarse el sentido de insatisfacción que se produce ante un mecanismo destinado a no operar o a hacerlo sólo en los casos marginales: la democracia es cosa de todos los días, de la constante y permanente integración del Estado y la sociedad civil y una praxis oligárquica o burocrática de los partidos no sólo no ofrece partici-

(36) Prefiero usar la expresión empleada en el texto antes que recurrir al término «funcionalización», cargado de implicaciones peligrosas para los derechos de libertad.

pación en el Estado, sino que deslegitima las instituciones y genera justo lo contrario de la integración: *la apatía política* (37).

¿Y esto por qué? En otras palabras: ¿por qué esta incapacidad de las normas respecto de los partidos para resolver el problema de la democracia interna? Creo que la respuesta debe tener en cuenta dos puntos de vista, que pese a no ser desconocidos por los estudiosos, no han sido suficientemente considerados a nivel práctico.

Uno de estos puntos de vista, a mi entender fundamental, consiste en la insubsanable contradicción existente entre tratar de disciplinar en términos formales —y por tanto, según los criterios del *normativismo* jurídico— fenómenos, como los de la organización política, que responden, en cambio, a una lógica distinta y contraria: la del *institucionismo*.

Un fenómeno como el de la organización política no puede reducirse, en términos de valoración, a los esquemas que circunscriben el derecho a norma, cuando, en cambio, en este punto resulta esencial un momento distinto: el de la organización.

Pero igualmente no debe ser descuidado un segundo punto de vista. En efecto, tampoco el modelo institucional explica toda la problemática de los partidos, de los grupos y de sus recíprocas interferencias. Existe un dato constante: la dinámica política, incluso la democrática, es una dinámica de contraste y de lucha; la agregación y disgregación de los grupos responde a los acuerdos y yuxtaposiciones propios de la contraposición amigo-enemigo, contraposición que tan sólo en un segundo momento lleva a abordar esta dialéctica en términos de relaciones normativas. Por eso los partidos constituyen momentos preconstitucionales más que constitucionales.

La extensión del ámbito del normativismo a la dialéctica (tanto externa como interna) de los partidos políticos significa, paralela y proporcionalmente, una reducción del área de «lo político» con todas las consecuencias ya descritas.

Es cierto que no sería poco si, incluso en Italia, análogamente a lo que en parte ha ocurrido en Alemania y en medida más reducida en España, una ley regulase «las condiciones mínimas del respeto al principio del concurso y método democrático en la vida interior del partido, con la finalidad

(37) Sobre este concepto véase L. LEVI: *Il problema della legittimità nell Parlamento nell'Italia repubblicana*, Turín, 1970, *passim*, pág. 20.

(38) Es clara una percepción, en cierto modo análoga, en S. ROMANO: «Lo Stato moderno e la sua crisi», en *Scritti minori*, vol. I, *Diritto costituzionale*, Milán, 1950, página 316, cuando descubre en los partidos y sindicatos, que responden a la lógica institucional, una de las manifestaciones de la crisis del Estado moderno, que se manifiesta esencialmente en términos de normativismo.

de garantizar la posibilidad del cambio de dirección del mismo, el procedimiento para la formación y expresión del disenso y la participación de las minorías en los órganos deliberantes del partido, reservando a la autonomía estatutaria la ulterior regulación de las modalidades de desarrollo de tales reglas»; pero es igualmente cierto que, sin establecer a la par las adecuadas garantías, esto no resolvería en mucho el problema.

Pienso por ello que si es cierto (como lo es) que tanto en Alemania como en España o en Italia las normas constitucionales (y, de modo específico, justamente aquellos derechos fundamentales en los que encuentra su razón de ser la democracia) se aplican directamente a las relaciones públicas y privadas, sin necesidad de la *auctoritatis interpositio* del legislador ordinario, nada impide que una praxis jurisprudencial en estos contenciosos producidos por violaciones de derechos por parte de los órganos de los partidos y de los grupos represente la mejor garantía posible.

Ya en otra ocasión (39) tuve la oportunidad de profundizar en el problema: no faltan ciertamente canales formales para recurrir ante el juez ordinario, no estando la vida interna de los partidos sustraída al control jurisdiccional, máxime teniendo en cuenta la relevancia jurídica, sucesivamente atribuida por las leyes a momentos esenciales del modo de ser de los partidos.

Pero esta posibilidad está por ahora solamente escrita en la Constitución y lejana todavía de la praxis y de la costumbre.

(Traducción de F. JAVIER GARCÍA ROCA.)

(39) Cfr. G. LOMBARDI: *Potere privato e diritto fondamentali*, ob. cit., *passim*.