

LOS CONGRESOS GENERALES COMO ÓRGANOS SUPREMOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

MIGUEL PRESNO LINERA

Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

1. INTRODUCCIÓN

Como cualquier entidad asociativa los partidos políticos celebran de manera periódica asambleas generales en las que participan, de manera directa o a través de delegados o compromisarios, los militantes de la organización. Cuando estas reuniones tienen carácter ordinario, lo que sucede si se celebran con la periodicidad prevista en los Estatutos fundacionales, acostumbran a desarrollarse de acuerdo con un orden del día en el que sobresalen dos grandes cuestiones, una respecto al pasado reciente y la otra a propósito del futuro inmediato. La primera consiste en una rendición de cuentas de las actividades desarrolladas por el partido y, sobre todo, por sus órganos de dirección, desde la última asamblea general, y la segunda en renovar los órganos de gobierno así como el programa político que se pretende cumplir hasta la celebración del siguiente congreso general.

Las asambleas generales de los partidos tienen una gran relevancia tanto desde una perspectiva democrática interna como respecto a la proyección de la entidad política hacia la sociedad en la que se inserta. En tanto sirvan para conocer, de manera directa o a través de intermediarios, las opiniones de los militantes de la organización, los congresos constituyen la expresión máxima del funcionamiento democrático del partido, si bien es cierto que esta exigencia impuesta por el texto constitucional a los partidos no se ve satisfecha con la consulta a los afiliados cada cierto tiempo, sino que ha de reflejarse también en el

desenvolvimiento cotidiano del partido y la vinculación de la actividad de los órganos de dirección a la voluntad manifestada por dichos afiliados.

Por otra parte, los congresos generales además de constituir una apertura del partido hacia sus militantes, son, sobre todo, una carta de presentación hacia la sociedad y, en especial, a los ciudadanos que en tanto miembros del Cuerpo electoral pueden refrendar con su apoyo la pretensión inherente a cualquier formación política de asumir el ejercicio del poder y, por consiguiente, de plasmar en normas las líneas maestras de su programa, que constituye uno de los elementos esenciales para la identificación del partido y para su diferenciación respecto de las demás asociaciones de naturaleza política.

Sin necesidad de remontarse demasiado en el tiempo se puede constatar, a través de las experiencias vividas por las principales formaciones de nuestro país, que los congresos generales son una ocasión propicia para marcar un punto de inflexión en la trayectoria de un partido al producirse en los mismos una renovación profunda de los cargos dirigentes o de la orientación de su quehacer político. Basta recordar, por ejemplo, el X Congreso Nacional del Partido Popular, celebrado en Sevilla en 1990, donde fue elegido como Presidente José María Aznar, o, en fechas más recientes, el 35 Congreso Federal del Partido Socialista Obrero Español (21-23 de julio de 2000), en cuyo transcurso fue elegido Secretario General José Luis Rodríguez Zapatero, y la VI.^a Asamblea Federal de Izquierda Unida (27-29 de octubre de 2000) donde se fraguó el nombramiento de Gaspar Llamazares como Coordinador General.

En las líneas siguientes, pretendemos estudiar desde una perspectiva jurídico-constitucional, el régimen de los congresos generales de los partidos, tomando para ello como elementos esenciales de análisis la parca regulación recogida en nuestra legislación y las más detalladas previsiones contenidas en las normas estatutarias. Lo importante no es realizar una mera descripción de lo existente, sino preguntarse, tomando como elemento nuclear de reflexión la exigencia constitucional de democracia interna en los partidos, si con la normativa vigente es posible satisfacer este mandato constitucional y, en caso de que no sea así, qué reformas deberían llevarse a cabo para colmar estas lagunas.

En la medida de lo posible, se huirá de consideraciones sociológicas o politológicas, no por entenderlas carentes de interés, sino por la sencilla razón de que escapan a la orientación que preside este análisis y representan en sí mismas enfoques susceptibles de un tratamiento diferenciado¹.

Para no ampliar de manera desmesurada uno de los objetos de este trabajo, el examen de los estatutos se centrará en las tres principales formaciones políticas de ámbito nacional existentes en nuestro país, que, por sus propias peculiaridades, pueden considerarse suficientemente representativas de nuestro espectro partidista.

1. Puede consultarse un análisis más sociológico de esta cuestión en el libro de Ramón GARCÍA COTARELO: *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985; pp. 241 y ss.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO FORMA PARTICULAR DE ASOCIACIÓN PRIVADA QUE PUEDEN CUMPLIR FUNCIONES PÚBLICAS, LO QUE LES IMPONE UNA ESTRUCTURA Y UN FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICOS

De acuerdo con lo previsto en nuestro ordenamiento constitucional, los partidos políticos tienen la consideración jurídica de asociaciones privadas que, y ahí radica su peculiaridad, pueden ejercer funciones de relevancia pública, y ello no en virtud de una situación de hecho, sino porque de manera expresa lo autoriza el artículo 6 de la Constitución. Como asociaciones privadas disfrutan de la capacidad jurídica para organizarse con libertad y, en consecuencia, excluir la injerencia de los poderes públicos. Ahora bien, su carácter particular respecto de la genérica figura asociativa tiene como consecuencia tanto un tratamiento privilegiado por parte del Estado (utilización de los medios de comunicación de titularidad pública, acceso a subvenciones oficiales, garantía de la máxima libertad de actuación dentro del proceso de formación de la voluntad política popular,...), como, en contrapartida, la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos².

La Constitución española se inserta en la línea del «mero reconocimiento» de los partidos, y no en la de su «incorporación constitucional»³, y atribuye a dichas entidades un carácter instrumental, permitiéndoles realizar una serie de funciones de naturaleza pública que se explicitan en el artículo 6: expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos. Dichas funciones de trascendencia pública —en Portugal se habla de «funciones constitucionales»—, no se quedan en el puro ámbito privado de las asociaciones,

2. Como se declara en la jurisprudencia constitucional, «el derecho de autoorganización del partido [...] tiende, precisamente, a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos. Al igual que la práctica totalidad de las asociaciones, los partidos políticos son agrupaciones voluntarias de personas, por lo que, como ha dicho este Tribunal, «el acto de integración en una asociación no es un contrato en sentido estricto al que puede aplicarse el art. 1.256 CC, sino que consiste (...) en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, fj. 2.º).

El derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas; sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento.» (STC 56/1995, de 6 de marzo, fj. 3.1b). En esta línea se ha pronunciado también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: SSTEDH «Partido Comunista Unificado de Turquía y Otros contra Turquía» (30 de enero de 1998) y «Sidiropoulos y Otros contra Grecia» (10 de julio de 1998).

3. Sobre las consecuencias de este tratamiento diferenciado véase, en nuestra doctrina, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en *Derecho de partidos* (Coordinador José Juan González Encinar), Espasa, Madrid, 1992, pp. 69 y ss.

sino que inciden de un modo determinante en la vida estatal, mediatizando la composición y funcionamiento de los órganos constitucionales⁴.

La exigencia de que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos sean democráticos fue introducida en el Debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas celebrado el día 16 de mayo de 1978, como consecuencia de una enmienda del Grupo Mixto. Lo que se buscaba era que el principio democrático, que es uno de los elementos rectores de todo el texto constitucional y, por consiguiente, de nuestra forma de estado y de gobierno, caracterizase no sólo al Estado, sino también a las organizaciones que integran el tejido social; al menos a aquéllas que representan intereses sociales ante las instancias públicas, a fin de procurar la mayor autenticidad posible en esa representación. Si los partidos se configuran como un instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos en los asuntos del Estado, el cumplimiento de dicha finalidad y la consecución de una verdadera representatividad política presuponen un funcionamiento coherente con el sistema democrático del que son parte esencial⁵.

El desarrollo legislativo de la exigencia contenida en el artículo 6 se realiza en los preceptos no derogados de la Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas, y en la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, aprobada antes que el propio texto constitucional, pero teniendo en cuenta los inmediatos dictados de este último. El artículo 4 de la Ley de Partidos concreta la exigencia de democracia interna en el carácter supremo de la asamblea general de afiliados y en los derechos de los mismos a ser electores y elegibles, al acceso a la información sobre actividades y situación económica del partido, y al

4. SSTEDH «Partido Comunista Unificado de Turquía y Otros contra Turquía» (30 de enero de 1998), «Partido Socialista y Otros contra Turquía» (25 de mayo de 1998) e «Incal contra Turquía» (9 de junio de 1998).

5. Sobre la exigencia de democracia en el seno de los partidos, véanse, en nuestra doctrina, las Tesis Doctorales de Fernando FLORES GIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, y Miguel Ángel PRESNO LINERA: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000; así como los diversos trabajos de Roberto BLANCO VALDÉS sobre los partidos políticos; en especial, «Democracia de partidos y democracia en los partidos», *Derecho de partidos...*, pp. 41 y ss.; también, GARCÍA ROCA/LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Democracia interna y control de los partidos políticos. (Crónica del encuentro italo-español de 1983)», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 42, pp. 239 y ss.; Agustín SÁNCHEZ DE VEGA: «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 1, 1989, pp. 76 y ss.; MORODO/LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Artículo 6. Los partidos políticos», *Comentarios a la Constitución española de 1978* (dirigidos por Óscar Alzaga), Edersa, Madrid, 1996, Tomo I, pp. 347 y ss.; en la doctrina alemana, Günther TEUBNER: *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*, Mohr, Tubinga, 1978; para una perspectiva más general y comparada, véase TSATSOS/SCHFOLD/SCHNEIDER (Hrsg.): *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 1990; además de los estudios monográficos recogidos en esta última obra, véanse también, en la doctrina italiana, Cesare PINELLI: *Discipline e controlli sulla «democracia interna» dei partiti*, Cedam, Pádua, 1984, «Il punto su disciplina e finanziamento dei partiti», *Diritto Pubblico*, n.º 1/2000, pp. 153 y ss., y GAMBINO/MOSCHELLA: «Democracia de los partidos y democracia en los partidos: la conveniencia de las elecciones primarias», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 48; en Francia, Mohammed R. KHEITMI: *Les partis politiques et le droit positif français*, Pichon et Durand-Auzias, París, 1964; en Portugal, Marcelo REBELO DE SOUSA: *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*, Librería Cruz, Braga, 1983.

sufragio libre y secreto⁶. En el artículo 5 se prevé la disolución de los partidos cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos.

Para resumirlo en pocas palabras, en las citadas normas preconstitucionales el legislador ha optado por establecer unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democráticos y por reconocer unos muy escuetos derechos de los afiliados (STC 56/1995, de 6 de marzo, fj. 3.1.b). En esta resolución, nuestro Tribunal Constitucional precisa, por vez primera de modo expreso, el contenido del último párrafo del artículo 6, conectándolo con el cumplimiento de las funciones públicas por parte de las formaciones políticas: «el mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado.» (fj. 3.1.a).

En esta sentencia se trata de aclarar si la exigencia constitucional de que los partidos posean una organización y un funcionamiento interno democráticos supone la consagración de un derecho subjetivo de los afiliados frente al partido al que pertenecen y, en caso afirmativo, cuál es su contenido y si éste puede entenderse integrado en el derecho de asociación proclamado en el artículo 22 de la Constitución⁷. A juicio de nuestro Tribunal Constitucional, y por lo que respecta a la garantía de los derechos de participación de los afiliados, «puede afirmarse que el derecho de asociación referido a los partidos políticos añade una cuarta dimensión al contenido genérico del derecho de asociación⁸. Concretamente, a la libertad de creación de partidos políticos, al derecho de no afiliarse a ninguno de ellos y a la libre autoorganización de los mismos, se añaden los derechos de participación democrática interna de los afiliados. Siendo esto así, no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática, al integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del artículo 22 CE,

6. Este precepto dispone que «1. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos. 2. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios. Todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo, y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica. Los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos. Por su parte, el artículo 5, en su apartado b), prevé la disolución de los partidos cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos».

7. Pueden consultarse los comentarios a esta sentencia de Margarita SOLER SÁNCHEZ: «El derecho de participación democrática en los partidos políticos como derecho susceptible de amparo constitucional (acerca de la STC 56/1995, de 6 de marzo)», *Revista General del Derecho*, n.º 612, 1995, pp. 9791 y ss.; Rosario GALLARDO MOYA: «Derecho de asociación y exigencia de democracia interna en los partidos políticos (comentario a la STC 56/1995, de 6 de marzo)», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 8, 1996, pp. 237 y ss.; e Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ: «Democracia en los partidos y derechos de los afiliados (nota sobre la STC 56/1995)», *Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual* (Coordinador José ASENSI SABATER), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 347 y ss.

8. Respecto a las «dimensiones» propias del derecho de asociación en general, véase la STC 173/1998, de 23 de julio, (fj. 8.1).

puede residenciarse en el cauce procesal de la Ley 62/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y en el proceso de amparo constitucional. (STC 56/1995, fjs. 3.1c y d)⁹.

3. EL CONGRESO O ASAMBLEA GENERAL COMO ÓRGANO SUPREMO DEL PARTIDO

En el mismo precepto en el que nuestra Ley de Partidos establece que la organización y el funcionamiento de los partidos deberán ajustarse a principios democráticos (art. 4.1), se añade, a continuación, que «el órgano supremo estará constituido por la Asamblea General del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.» (art. 4.2). Esta previsión otorga continuidad a lo previsto en la Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas que, en su artículo 3.2.d –no derogado por la Ley de Partidos– dispone que los Estatutos de las asociaciones políticas regularán los «órganos de representación, gobierno y administración, determinándose su composición, procedimiento de elección de sus componentes y atribuciones. La Asamblea General será el órgano supremo de la asociación política y estará constituida por el conjunto de los asociados, que podrán actuar directamente».

Ha de destacarse, en primer término, esta imposición de la Ley de Partidos, dado que representa una excepción notable a la parquedad con que dicha norma regula la organización y el funcionamiento de los partidos. Esta ausencia de previsiones legales alcanza mayor relieve si se la compara con la exhaustividad que en dicha materia caracteriza a la Ley alemana sobre partidos políticos, sobre la que nos extenderemos más adelante. La laxitud del legislador tiene como consecuencia que un amplio abanico de las actividades de los partidos quedan a merced de lo dispuesto en las normas estatutarias, lo que no implica, como es obvio, que los estatutos puedan incluir cualquier previsión ni que el contenido de los mismos esté ausente del correspondiente control jurisdiccional.

En las líneas siguientes, y utilizando como banco de pruebas los Estatutos de las principales formaciones políticas de ámbito nacional de nuestro país, intentaremos verificar hasta qué punto se cumplen las mencionadas previsiones legales. Analizaremos, a estos efectos, las normas estatutarias del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español, así como las de Izquierda Unida, por su importancia como formación política y por el hecho de ser una federación de partidos, con lo que se puede comprobar si sobre esta materia su organización y funcionamientos internos difieren del propio de los partidos, incluso de los que tienen carácter federal como el PSOE.

9. Se ha pronunciado expresamente sobre la viabilidad de este cauce procesal nuestro Tribunal Supremo; véanse las SSTs de 24 de marzo de 1992 (Aranzadi 2283), 26 de octubre de 1995 (Aranzadi 7849), 13 de junio de 1996 (Aranzadi 4761), 21 de septiembre de 1996 (Aranzadi 6812) y 12 de mayo de 1998 (Aranzadi 3571), entre otras.

3.1. LA CONVOCATORIA DE LOS CONGRESOS

Sobre este particular nada disponen ni la Ley de Partidos ni la de Asociaciones Políticas, con lo que habrá que estar a lo que prevean las respectivas normas estatutarias. Encontramos aquí una primer diferencia con la Ley alemana que, en el artículo 9.1, declara que «los congresos de partido se reúnen por lo menos una vez cada dos años naturales».

En nuestro país, la periodicidad de los congresos generales ordinarios, por lo que a las principales formaciones se refiere, oscila entre los tres años que prevén los Estatutos del Partido Popular –en adelante, EPP– (art. 21.1) y los de la Izquierda Unida –EIU– (art. 34), y los cuatro años (o tres) que pueden transcurrir desde la celebración del congreso ordinario anterior en el caso del Partido Socialista (art. 34.e. EPSOE). Parece que se va imponiendo una tendencia a la reducción de estos plazos, tal y como se ha acordado en el 35 Congreso Federal del PSOE, celebrado del 21 al 23 de julio de 2000, donde se ha resuelto que «el partido no puede estar mirándose a sí mismo en períodos tan largos cuando convocamos nuestros Congresos. Entre la convocatoria del Congreso Federal y la celebración de las Asambleas Locales pasa demasiado tiempo. Es necesario acortar de forma sensible los plazos actuales».

La periodicidad de los congresos es una exigencia inherente al principio constitucional de democracia interna dentro de los partidos, pues es en esas reuniones donde se ha de proceder a la renovación de los cargos dirigentes de la formación, y es el lugar por excelencia para rendir cuentas ante los afiliados de las actividades y situación económica, cuestiones sobre las que nuestra legislación ha articulado un derecho de los miembros del partido, que habrá de estar regulado de manera expresa en los estatutos (art. 4).

Ante el silencio del legislador sobre el tiempo máximo entre uno y otro congreso, estas reuniones se convocarán de acuerdo con lo previsto en las normas del partido, que no podrán establecer un plazo desproporcionado, pues otra cosa conduciría a una perpetuación de los dirigentes en sus cargos contraria a la posibilidad de cambio que es consustancial a cualquier proceso democrático. Habrá que analizar en cada caso concreto las previsiones estatutarias, pero no parece compatible con la exigencia de democracia interna que la convocatoria de los congresos se dilate en el tiempo mucho más allá de lo que constituye el período máximo de renovación de los órganos del Estado de extracción política; es decir, cuatro años. Tampoco se trata de establecer un plazo tan breve que llegue a coartar la puesta en práctica de la gestión propuesta por los órganos de dirección y que ha recibido el respaldo de la asamblea general. Por estos motivos, parece una buena solución la elegida por el legislador alemán (dos años entre un congreso y el siguiente), que no estaría de más fuese aceptada en nuestro país en una futura ley de partidos¹⁰.

10. En este mismo sentido se pronuncian, en nuestra doctrina, Ignacio de OTTO Y PARDO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 63; Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: «La reforma legal de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, p. 92; y Fernando FLORES JIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos...*, p. 127.

3.2. LEGITIMACIÓN PARA CONVOCAR EL CONGRESO

En nuestra legislación no existe, ni tampoco en el derecho alemán, una previsión sobre los sujetos que están legitimados para realizar la convocatoria de un congreso. De acuerdo con los estatutos, la convocatoria «corresponderá a la Junta Directiva de la organización territorial sobre la que el Congreso extiende su competencia.» (art. 21.1.a EPP)¹¹; al «Comité Federal» —si es un Congreso de esa naturaleza— (art. 36.1 EPSOE); o al «Consejo Político Federal» (art. 38 EIU).

La regla es, pues, que la convocatoria provenga del órgano ejecutivo supremo del partido, lo que obliga a preguntarse si los militantes disponen de algún instrumento legal que les permita presionar a dichas instancias ejecutivas si éstas se muestran remisas a llevar a cabo la convocatoria; es decir, si obstaculizan una de las manifestaciones esenciales de la democracia interna.

Aunque la ley de partidos no aluda a ello, la convocatoria podrá demandarse ante los órganos jurisdiccionales ordinarios por parte de los afiliados o de las organizaciones menores del partido, pues, como ha dicho nuestro Tribunal Constitucional, la vida interna de las asociaciones no constituye un ámbito exento de control judicial, pudiendo los socios impugnar ante los tribunales los acuerdos y actuaciones de la asociación contrarios a la ley o a los estatutos, y es que el derecho de los afiliados como miembros del partido consiste en el derecho a que se cumplan los estatutos, siempre que éstos sean conformes a la Constitución y a las leyes¹².

Puesto que no nos encontramos ante un mero derecho de carácter estatutario o negocial, sino ante una de las concreciones del derecho de participación demo-

11. «En el acuerdo de convocatoria deberá señalarse la fecha y lugar de celebración del Congreso, así como el título de las ponencias a debatir y la referencia a la persona o personas, órgano de gobierno o comisión del Partido encargados de su redacción y defensa... 2. La convocatoria de los Congresos Regionales, Provinciales o Insulares, deberá efectuarse dentro de los cuatro meses siguientes a la celebración del Congreso Nacional, salvo cuando el Comité Ejecutivo Nacional dispusiera en su caso lo contrario en razón de los intereses generales del Partido. 3. La convocatoria de los Congresos Regionales, Provinciales o Insulares por sus Juntas Directivas correspondientes no se considerará firme hasta su ratificación por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido» (art. 21).

12. «El derecho de asociación, reconocido en el art. 22 de la Constitución, comprende no sólo el derecho a asociarse, sino también el de establecer la propia organización del ente creado por el acto asociativo dentro del marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen (art. 53.1). En la actualidad esa regulación está contenida, en lo que aquí interesa, por normas preconstitucionales (Ley 191/1964 y Decreto 1.440/1965), pero que deben considerarse vigentes en cuanto no sean contrarias a los mandatos constitucionales y no estén, por tanto, derogadas por la Constitución. De acuerdo con esa legislación y, en particular, con los arts. 10 y 20 del mencionado Decreto el régimen de las asociaciones se determinará por los propios Estatutos y por los acuerdos válidamente adoptados por la Asamblea General y órganos directivos competentes dentro de sus respectivas competencias, pudiendo los socios impugnar ante los Tribunales los Acuerdos y actuaciones de la Asociación contrarios a la ley o a los estatutos.

El derecho de los socios como miembros de la asociación consiste en el derecho a que se cumplan los estatutos, siempre que estos sean conformes a la Constitución y a las leyes» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, fjs. 1.º y 2.º).

En el mismo sentido, SSTC 96/1994, de 21 de marzo, fj. 2.º, 56/1995, de 6 de marzo, fj. 3.º d) y 104/1999, de 14 de junio, fj. 3.º. También las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 1992 (Aranzadi 2283), de 26 de octubre de 1995 (Aranzadi 7849), de 13 de junio de 1996 (Aranzadi 4761), de 21 de septiembre de 1996 (Aranzadi 6812) y 12 de mayo de 1998 (Aranzadi 3571).

crática interna, su control jurisdiccional puede ser instado por los afiliados a través de la vía prevista en la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona y, en su caso, mediante el recurso de amparo¹³.

Desde luego no parece que pueda invocarse el derecho a la autoorganización del partido frente a la vulneración de un derecho legal y estatutario dirigido a hacer posible la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno. Como se ha recordado con acierto, el derecho a la autoorganización sólo existe como derecho a la autoorganización democrática, se ejerce a través de los estatutos y exige el respeto a los derechos que los mismos reconocen en desarrollo del mandato constitucional de democracia interna¹⁴, que encierra, además de una carga impuesta a los partidos, un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, dirigidos a asegurar su intervención en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno.

3.3. LOS CONGRESOS EXTRAORDINARIOS

Como su propia denominación indica, estas reuniones se convocan para deliberar y decidir cuestiones que por su urgencia o especificidad no pueden demorarse hasta la celebración de un congreso ordinario.

De acuerdo con los estatutos de los partidos, «la celebración del Congreso Extraordinario exige debate previo, fijado en el orden del día de la Junta Directiva correspondiente y resolución final de convocar adoptada por la mayoría de dos tercios de sus componentes.» (art. 22 EPP); en el PSOE, «cuando circunstancias especiales aconsejen la convocatoria de un Congreso Federal extraordinario... podrá ser convocado por el Comité Federal o la Comisión Ejecutiva y preceptivamente cuando lo pidan la mitad más uno de los afiliados» (art. 37); «la Asamblea Federal se reunirá... de forma extraordinaria cuando sea solicitada por al menos 3/5 del Consejo Político Federal o por varios consejos políticos de Federación que, en su conjunto, representen más de un 50% de la afiliación a IU» (art. 34 EIU).

Es evidente que la convocatoria de un congreso de esta naturaleza ha de reservarse para la discusión de asuntos de extraordinaria relevancia para una formación política, como pueden ser el relevo anticipado de los órganos de dirección después de una derrota electoral, la escisión del partido, el abandono masivo de sus militantes, la detección de graves irregularidades en la contabilidad y financiación, etcétera. Es la existencia de esta situación anómala la que demanda que estos congresos puedan ser convocados a petición expresa de los militantes, lo que en nuestro país únicamente se reconoce en los estatutos del PSOE, si bien exigiendo que

13. En este sentido se manifiesta el Tribunal Constitucional en la STC 56/1995, fj. 3.º b.

14. Así, Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ: «Democracia en los partidos y derechos de los afiliados (nota sobre la STC 56/1995)...», pp. 355 y 256.

dicha demanda esté respaldada por un número muy elevado de afiliados (la mitad más uno). Parece lógico, en aras a la estabilidad del partido y al deseo de no propiciar maniobras demagógicas y desestabilizadoras, que se requiera el apoyo de una parte importante de los militantes, aunque resulta excesiva la exigencia de la mayoría absoluta de los mismos; pudiendo bastar con el respaldo de un tercio o de una cuarta parte de los afiliados.

También resultaría conveniente, en aras al reforzamiento de la democracia interna, que se contemplase en una futura reforma de la ley de partidos la convocatoria de los congresos extraordinarios, asegurando al tiempo que pudiera instarse por parte de los militantes en un número que garantizase un apoyo relevante a la propuesta en el seno de la organización, pero no de una entidad tal que en la práctica convierta en imposible esa eventualidad.

3.4. LOS CONGRESOS TERRITORIALES

En nuestra Ley de Partidos no se recoge referencia alguna a la celebración de congresos con un ámbito territorial inferior al nacional. Hasta cierto punto es lógica esta omisión, puesto que no se mencionan en dicha ley las estructuras territoriales de los partidos. Sí se contemplan estas secciones territoriales en la Ley de Asociaciones Políticas, en cuyo artículo 5.1 se dice que «las asociaciones políticas podrán establecer secciones que, bajo la dependencia de los órganos rectores, las representen y actúen en el ámbito territorial correspondiente».

De la lectura de este precepto se puede presumir la existencia de dichas entidades territoriales, pero con una estructura y un funcionamiento orientados a la ejecución en el respectivo espacio geográfico de las directrices emanadas de los órganos centrales de la formación política. La autonomía de dichas secciones territoriales será, pues, mínima, pues no se constituyen para manifestar una voluntad política propia, sino para actuar como correa de transmisión de la voluntad general del partido.

Es distinta la concepción que sobre este particular impera en la legislación alemana, donde se parte de que las asociaciones territoriales tienen una voluntad propia y cuentan con una asamblea de afiliados y una junta directiva autónomas (art. 8), y si bien pueden ser disueltas dichas entidades territoriales y destituidos sus órganos de dirección, tales medidas extremas sólo caben ante infracciones graves del ordenamiento del partido, debiendo especificarse de manera previa en los estatutos los motivos que justifican su adopción, así como el órgano competente para tomarlas (art. 16).

Tras la lectura de los estatutos de las formaciones políticas españolas, se puede concluir que predomina una concepción centralista del partido en virtud de la cual se somete a un férreo control a las instancias territoriales.

Así, en el Partido Popular, «la convocatoria de los Congresos Regionales, Provinciales o Insulares, deberá efectuarse dentro de los cuatros meses siguientes a la celebración del Congreso Nacional, salvo cuando el Comité Ejecutivo

Nacional dispusiera en su caso lo contrario en razón de los intereses generales del Partido. La convocatoria de los Congresos Regionales, Provinciales o Insulares por sus Juntas Directivas correspondientes no se considerará firme hasta su ratificación por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido.» (art.21.2 y 3).

En el PSOE, «la misión de la Agrupación Provincial, Comarcal o Insular es desarrollar en su ámbito la política general del Partido, así como llevar a cabo las iniciativas necesarias para hacer frente a sus problemas, de acuerdo con las directrices generales de los órganos superiores» (art. 26). Es cierto, no obstante, que en este partido se contemplan las Agrupaciones Locales y Municipales, que tienen en su Asamblea Local y en el Congreso Municipal el respectivo órgano soberano (arts. 22 y 25), y, además, las Agrupaciones Provinciales, Comarcales o Insulares tendrán sus propios Estatutos (art. 26), con lo que parece reconocerse una verdadera autonomía a dichas organizaciones territoriales.

Por su parte, Izquierda Unida asume un carácter federal y se estructura en Federaciones de Nacionalidad o Región, organizadas sobre la base de Asambleas locales, de barrio, de sector, comarcales, insulares y provinciales. Las Federaciones de Nacionalidad o Región tienen soberanía plena para determinar el programa específico de su ámbito de competencia, para elegir sus candidatos y para establecer su estructura interna. Por su parte, las asambleas locales o sectoriales son el órgano soberano de IU en su ámbito (arts. 25 a 27).

Se puede concluir, pues, que las formaciones políticas de naturaleza federal son más proclives a permitir, en mayor o menor medida, la autonomía de decisión a las entidades territoriales menores de las que se componen. No obstante, y siguiendo el ejemplo alemán, parece conveniente la imposición, por vía legislativa, de un mínimo de capacidad de decisión a las agrupaciones mencionadas, de manera que las cuestiones que se refieren a su esfera territorial de actuación (celebración de congresos, elección de sus órganos de gobierno, confección de las candidaturas electorales) no les vengán impuestas por los «aparatos» centrales de la formación política en la que están integradas.

4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS AFILIADOS, DE MANERA DIRECTA O POR MEDIO DE COMPROMISARIOS, EN LOS CONGRESOS

4.1. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LOS MILITANTES EN LA ASAMBLEA GENERAL DEL PARTIDO

Según dispone el artículo 4.2 de la Ley de Partidos, los miembros de estas entidades podrán intervenir en la asamblea general «directamente o por medio de compromisarios.». Esta posibilidad de participar se configura como uno de los derechos esenciales de los militantes y, en cuanto tal, es parte del contenido del genérico derecho fundamental de asociación y, por consiguiente, de la especie que constituye el asociacionismo de carácter político. Es en este ámbito donde se presenta en toda su extensión el vínculo entre los artículos 6 y 22 de nuestro texto constitucional, en el primero de los cuales se plasma la exigencia de que los partidos políticos se gobiernen, en su organización y funcionamiento internos,

mediante reglas que permitan la intervención de afiliados en la gestión y control de los órganos de dirección, siendo, precisamente, el congreso el que tiene el carácter de supremo. Por tanto, hay que partir del reconocimiento del derecho de los militantes a intervenir en el congreso del partido como forma de participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno.

4.2. EL PREDOMINIO DE LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE COMPROMISARIOS

De acuerdo con lo dispuesto en la legislación sobre partidos (Leyes de 1976 y 1978) es posible que la intervención de los afiliados en el congreso se haga de manera directa o por medio de compromisarios. Si se trata de formaciones políticas con un militancia elevada y amplia implantación territorial es evidente que será muy difícil, por no decir imposible, reunir en un lugar y un momento determinados a todos o la mayoría de los afiliados, por lo que los estatutos de las principales formaciones políticas han adoptado la figura del compromisario, que, en algunos casos, es la única a través de la que resulta posible la participación en el congreso general.

En concreto, en el PP «los Congresos del Partido, sea cual fuere su ámbito territorial, estarán constituidos, por los siguientes compromisarios: a) natos¹⁵ y b) electivos¹⁶» (art. 23.1). En el PSOE, el Congreso Federal está integrado por las delegaciones elegidas en los Congresos Provinciales, Comarcales e Insulares... El número de delegados, que podrá oscilar entre 500 y 1000, será establecido por el Comité Federal...» (art. 34.a y c). En Izquierda Unida, la Asamblea Federal está formada por los miembros del Consejo Político Federal elegidos en la Asamblea anterior, que caso de no elegirse delegados en sus asambleas de base o de federación, participarán en dicha Asamblea con voz pero sin voto, y por una representación de las federaciones de nacionalidad, región y de las organizaciones de IU en el exterior elegida, en sus asambleas generales, con criterios de proporcionalidad, representatividad, pluralidad y adecuación, garantizando que un mínimo del 50% de dicha representación sea elegida en las asambleas locales, sectoriales, comarcales o provinciales (art. 34).

Mientras que en el PP todos los congresos, con independencia de su ámbito y del número de militantes afectados, se organizan a partir de los compromisarios, en el PSOE e IU se estará a lo que dispongan los estatutos de las respectivas federaciones o agrupaciones, que también optan por esa misma fórmula.

En el caso de la aplicación de la fórmula de intervención de los afiliados por medio de compromisarios, lo relevante es entonces el procedimiento de elección de estos últimos y su relación con los militantes que han de elegirlos.

15. Lo serán todos los miembros de la Junta Directiva convocante del Congreso y los miembros de su Comisión Organizadora; en este último caso en número no superior a diez, si reúnen los requisitos exigidos para ello.

16. Lo serán en número al menos cinco veces superior al de los natos y serán distribuidos por la Junta Directiva entre las organizaciones territoriales que han de participar en el Congreso atendiendo a niveles de afiliación y porcentaje de votos obtenido en las elecciones inmediatas anteriores.

4.3. LA ELECCIÓN DE LOS COMPROMISARIOS

Sobre esta cuestión nuestra Ley de Partidos no contiene disposición alguna, aunque no cabe desconocer que la figura de los compromisarios está prevista en el mismo precepto en el que se establece que la organización y funcionamiento de los partidos deberá ajustarse a principios democráticos, por lo que, como resulta evidente, la elección de los compromisarios habrá de guiarse por los mencionados criterios. La Ley 54/1978 impone el sufragio libre y secreto para la elección de «los órganos directores» del partido, pero no menciona, como ya se ha dicho, la de los compromisarios, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en la legislación alemana que, en el artículo 15, dispone que se hacen con voto secreto las elecciones de miembros de la junta directiva y de representantes para asambleas de los mismos y para órganos de asociaciones territoriales superiores.

Si atendemos a los estatutos de los partidos, en el PP «la elección de los compromisarios se efectuará mediante lista abierta tomando como circunscripción la de distrito, local, comarcal, insular o provincial según determine en cada caso la Junta Directiva convocante» (art. 23.3); en el PSOE, «los delegados de los Congresos... serán elegidos, a efectos de garantizar el pluralismo mediante el sistema proporcional, en listas completas, cerradas y bloqueadas. En el supuesto de que existan dos listas, la minoría que obtenga como mínimo un 20 por ciento de los votos válidos a candidaturas tendrá un representación proporcional a éstos. En todo caso, la lista que obtenga la mayoría tendrá derecho a la mitad más uno de los cargos a elegir. En el supuesto de que existan más de dos listas y ninguna obtenga la mayoría, la más votada tendrá derecho a una representación de la mitad más uno de los cargos a elegir, repartiéndose el resto proporcionalmente entre las demás candidaturas que hayan superado el 20%. (art. 5). En la Asamblea Federal de IU existirá una representación de las federaciones de nacionalidad, región y de las organizaciones de IU en otros estados, elegida en sus asambleas generales, con criterios de proporcionalidad, representatividad, pluralidad y adecuación, garantizando que un mínimo del 50% de dicha representación sea elegida en las asambleas locales, sectoriales, comarcales o provinciales (art. 34).

En una primer lectura puede parecer más democrático el sistema de lista abierta por el que han optado los estatutos del PP, pues los militantes tienen la posibilidad de confeccionar una candidatura propia de compromisarios eligiendo entre todos los candidatos que forman parte de esa lista única. Sin embargo, este sistema también puede propiciar, y de hecho parece pretenderlo, una mayor uniformidad y, por consiguiente, una menor expresión del pluralismo existente en el seno de la formación, pues siempre saldrán elegidos los que cuenten con la mayoría de los votos, sin que los candidatos que sean expresión de corrientes internas minoritarias puedan hacer oír su voz en el congreso.

Si es necesario, desde la óptica de su funcionamiento, que los partidos actúen de manera coordinada, aspecto que supone un valor de gran relevancia para el electorado, también han de ser organizaciones cuya voluntad se forme de manera democrática, lo que no significa que se deban tener en cuenta todas las

posiciones existentes en el seno del partido, pero sí que sea posible defenderlas en los órganos de deliberación y decisión.

Desde esta perspectiva, en los estatutos de los otros partidos se advierte un reconocimiento de la pluralidad interna de las formaciones y se articulan mecanismos para que en el seno del partido pueda expresarse una diversidad que hacia fuera se inserta en la unidad programática y de actuación de cada formación política; en concreto, en el PSOE se regula la existencia de las «corrientes de opinión», «formadas por el conjunto de afiliados que mantengan los mismos criterios y opiniones, que podrán expresarse a través de los distintos ámbitos de la Organización y por los cauces establecidos en estos Estatutos» (art. 3.2). Como se indica a continuación, «al objeto de que las corrientes y minorías puedan participar activa y eficazmente, corresponsabilizándose en las decisiones del Partido... la minoría que obtenga como mínimo un 20 por 100 de los votos válidos a candidaturas tendrá una representación proporcional (en el Congreso)» (art. 5)¹⁷.

El criterio de la proporcionalidad, como ya se ha indicado, también está presente en los Estatutos de IU para la elección de los asistentes a los respectivos congresos y asambleas generales.

Sobre este particular se puede concluir que el empleo de una fórmula proporcional es más democrático que la asunción de las fórmulas de mayoría, pues el primero permite que se atribuya a cada «corriente de opinión» un número de compromisarios que guarda, en mayor o menor medida, relación con su fuerza numérica dentro del partido; es decir, permite la expresión de unas representatividades minoritarias que un puro sistema de mayorías haría de por sí imposible.

4.4. LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN ENTRE LOS MILITANTES Y SUS COMPROMISARIOS

Una de las cuestiones que plantea mayores problemas es la que se refiere al vínculo que une a los compromisarios con los militantes que los han elegido; en particular, a propósito del comportamiento a seguir durante el desarrollo del congreso y el sentido de los votos a emitir tanto para la aprobación de resoluciones de carácter programático como para la elección de los miembros de los órganos de dirección.

A este respecto lo primero que es necesario tener en cuenta es que los compromisarios se eligen con el objeto de que otorguen efectividad a la participación

17. Sobre este particular, en el 35 Congreso Federal del PSOE se ha acordado lo siguiente: «nuestro partido ha conocido diferentes sistemas de elección para sus direcciones y órganos de participación y control a lo largo de los años. El sistema vigente en la actualidad es el de listas cerradas y bloqueadas con proporcionalidad corregida sobre todo por la exigencia del 20% para la posibilidad de cómputo. Es un sistema que garantiza la participación de las minorías y la democracia paritaria en todos los ámbitos. No obstante, el debate abierto aconseja una reflexión y resolución sobre nuestro sistema actual decidiendo en qué nivel y órganos es aconsejable introducir listas abiertas y en qué otros pueda ser conveniente mantener listas cerradas, ya sean bloqueadas o desbloqueadas. En todo caso, los sistemas que se adopten serán de aplicación a todos los cargos orgánicos incluidas las Secretarías Generales, reservando la elección directa para todos los afiliados a los cargos institucionales que se decidan».

de los militantes en el órgano supremo de la entidad política y, trayendo a colación las palabras del Tribunal Constitucional a propósito de la actuación de los parlamentarios, la «fidelidad a este compromiso político, que ninguna relación guarda con la obligación derivada de un supuesto mandato imperativo, no puede ser desconocida ni obstaculizada» (STC 119/1990, fj. 7.º).

No parece casual que, precisamente, se empleen las palabras «compromisarios» o «delegados», por lo que no carece de fundamento la pretensión de que la actuación de los delegados se ajuste al compromiso asumido con los militantes¹⁸, máxime cuando dicho compromiso puede tener un contenido muy concreto en el que se refleje de modo claro y preciso la voluntad de los afiliados a propósito de una determinada cuestión: aprobar un determinado punto del programa de un partido, votar a favor de uno de los candidatos que concurren a la secretaría general del partido, etcétera.

En los estatutos del PP no se realiza mención alguna a la relación entre compromisarios y militantes y no parece fácil articularla de modo que, ante todo, se respete la voluntad de estos últimos, puesto que al elegirse los compromisarios por mayoría en una lista abierta no se identifican concretas voluntades de los militantes que haya que trasladar al Congreso Nacional, a lo que se añade la posibilidad de que no exista un debate interno previo sobre los principales asuntos a debatir en la reunión del órgano supremo del partido.

En el PSOE, la posibilidad de que estén representadas las diversas «corrientes de opinión» en los órganos del partido a través de un reparto proporcional de los delegados parece permitir una relación más estrecha entre, por ejemplo, los militantes que forman una determinada «corriente» y los delegados que también integran dicha corriente. Es cierto que en los propios Estatutos se indica que «los militantes que resultasen elegidos como miembros de los órganos deliberantes, en virtud de la propuesta de una determinada corriente, no representan a la corriente en los mismos, pues cumplirán su labor al servicio de la totalidad del Partido como todos los restantes miembros de dichas instituciones.» (art. 4), pero ello no debiera obstar para que se entienda que si esos delegados han asumido con los militantes de la corriente un compromiso sobre un determinado punto a debatir en el Congreso Federal, han de actuar en consecuencia con esa voluntad, que puede haber sido manifestada de manera clara y precisa en el debate previo al congreso pues, como se impone en los Estatutos, es necesario enviar a todas las Agrupaciones «una propuesta de Orden del Día provisional y una ponencia-marco elaboradas por el Comité Federal junto con la Memoria de gestión del Comité Federal, Comisión Ejecutiva, Comisión Federal de Garantías y Comisión Revisora de Cuentas... Cuarenta días antes de la fecha fijada para la celebración del Congreso, el Comité Federal, a través de la Comisión Ejecutiva, enviará a todas las Agrupaciones Provinciales, Comarcales e Insulares y delegados elegidos para el Congreso Federal, una Memoria con todas las enmiendas y proposiciones recibidas...» (art. 36.1).

18. En un sentido contrario se manifiestan, por ejemplo, Fernando FLORES JIMÉNEZ: *La democracia interna de los partidos políticos*,..., p. 135, y José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y democracia interna*..., p. 345.

La celebración de un debate previo en las respectivas organizaciones territoriales inferiores, con la consiguiente toma de postura respecto de los asuntos a tratar en el Congreso Federal, no puede concluir en la mera elección de unos delegados que luego puedan actuar con total libertad, sin obligación alguna de respetar el compromiso asumido con los militantes, por lo que en el supuesto de que tal vulneración de lo decidido se produjera parece necesaria la adopción de medidas —ahora inexistentes— dirigidas a restaurar la voluntad real manifestada por los afiliados, máxime cuando, como ocurre en los Estatutos del PSOE, se prevén fórmulas de votación que permiten conocer el sentido del voto de los delegados y, en consecuencia, se puede saber si han respetado lo decidido por las organizaciones inferiores. Así, «la elección de la Mesa, las Resoluciones, Dictámenes y Acuerdos se decidirán mediante voto individual y público de los delegados. La votación de la Gestión de la Comisión Ejecutiva Federal, Comité Federal, Comisión Federal de Garantías y Comisión Federal Revisora de Cuentas se realizará por el Portavoz de la Delegación, expresando el resultado de la votación individual efectuada en el seno de cada Delegación...» (art. 35). Si en una Agrupación Provincial se ha acordado votar en contra de la gestión de un determinado órgano del partido no deben los delegados de dicha Agrupación votar en el Congreso en un sentido distinto, y si lo hiciesen habría de poder impugnarse la emisión de dicho voto contrario a la voluntad de los militantes, además de exigir, en su caso, la correspondiente «responsabilidad política» a los citados delegados.

Sobre esta última cuestión, los Estatutos de IU disponen que *«todos los órganos de dirección y representación serán electivos y sus miembros reelegibles y revocables por decisión mayoritaria de los órganos que los eligieron...»* (art. 8). No se concreta, sin embargo, el procedimiento a través del cual puede llevarse a cabo la revocación, «sanción» que, por otra parte, no tendría efecto en el caso de los delegados a la Asamblea Federal pues ya se habrían adoptado las decisiones que son el presupuesto de la revocación, con lo que ésta carecería de efecto alguno.

Por lo que respecta a los instrumentos para intentar hacer valer la voluntad manifestada por los afiliados y que no ha sido respetada por los compromisarios, nada hay previsto ni en la legislación ni en los estatutos, salvo la revocación a la que acabamos de referirnos en IU. Estas carencias tendrían que colmarse mediante la articulación de fórmulas internas al partido y fórmulas de control y fiscalización exterior dirigidas a conseguir la anulación de unos acuerdos que han sido adoptados vulnerando las exigencias de democracia interna previstas en los estatutos y, lo que es más importante, en la Ley de Partidos y en la propia Constitución. Las fórmulas internas podrían consistir en una impugnación ante las instancias arbitrales previstas en los propios estatutos (Comité de Derechos y Garantías en el PP, Comisión Federal de Garantías en el PSOE e IU), y las externas en acudir ante los órganos jurisdiccionales civiles. Esta última vía necesitaría una formulación expresa previa en los estatutos y, si estuviera prevista en la Ley de Partidos, lo que parece todavía más improbable, podría incluso recabarse a través del procedimiento de protección de los derechos fundamentales.

En resumen, si se reglamentase de alguna manera en los estatutos la relación de compromiso entre la voluntad de los militantes y la que han de expresar los

delegados, el incumplimiento por parte de estos últimos se podría impugnar en vía jurisdiccional, pues se estaría reclamando contra la vulneración de una de las concreciones del derecho de asociación. Habría que seguir las previsiones de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, a través del «juicio ordinario», con arreglo al cual se decidirán las demandas que «pretendan la tutela del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, y las que pidan la tutela judicial civil de cualquier otro derecho fundamental, salvo las que se refieran al derecho de rectificación. En estos procesos, será siempre parte el Ministerio Fiscal y su tramitación tendrá carácter preferente» (art. 249.2)¹⁹.

A título de ejemplo pueden mencionarse las consecuencias, mucho más radicales, que se produjeron en la República Federal de Alemania al anular el Tribunal Constitucional de la ciudad-estado de Hamburgo (Sentencia de 4 de mayo de 1993) las elecciones celebradas el día 2 de junio de 1991 para elegir al Parlamento del *land*, basándose dicha resolución, que impone la repetición de las elecciones, en que en el procedimiento de elaboración de la candidatura del Partido Cristiano-Demócrata (CDU) no se respetaron los principios democráticos impuestos por la legislación electoral y sobre partidos políticos²⁰.

5. LA PRESENTACIÓN DE LAS PONENCIAS CONGRESUALES

Como indica sobre este particular la legislación alemana, el derecho de ponencia se ha de configurar de tal manera que resulte garantizada la formación democrática de la voluntad de los órganos del partido, en especial con el objetivo de que también las minorías puedan presentar sus propuestas de discusión. En nuestro país nada dice la Ley de Partidos, aunque la de Asociaciones Políticas contempla como un derecho de los asociados el de impulsar el cumplimiento de los fines de la asociación mediante la presentación de iniciativas y el de manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores (art. 3.2.f).

En la medida en que la actuación de los militantes en los congresos se articula a través de los compromisarios, la presentación de ponencias tendría que atribuirse a estos últimos, si bien en los estatutos se concibe como una actividad

19. Como ya se ha dicho, «el derecho de los socios como miembros de la asociación consiste en el derecho a que se cumplan los estatutos, siempre que estos sean conformes a la Constitución y a las leyes» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, fjs. 1.º y 2.º). En el mismo sentido, SSTC 96/1994, de 21 de marzo, fj. 2.º, 56/1995, de 6 de marzo, fj. 3.º d) y 104/1999, de 14 de junio, fj. 3.º. También las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de marzo de 1992 (Aranzadi 2283), de 26 de octubre de 1995 (Aranzadi 7849), de 13 de junio de 1996 (Aranzadi 4761), de 21 de septiembre de 1996 (Aranzadi 6812) y 12 de mayo de 1998 (Aranzadi 3571).

20. Véanse los comentarios a esta resolución de Jörg IPSEN: «Kandidatenaufstellung, innerparteiliche Demokratie und Wahlprüfungsrecht. Anmerkung zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts von 4.Mai.1993. HVerfG 3/93», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2, 1994, pp. 235 y ss; Christian KOENIG: «Schadensersatzansprüche nach verfassungsgerichtlicher Ungültigkeitserklärung von Parlamentswhalen?», *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 7, 1994, pp. 286 y ss.; y Ute MAGER: «Die Kontrolle der innerparteilichen Kandidatenaufstellung im Wahlprüfungsverfahren», *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 1, 1995, pp. 7 y ss.

que esta mediatizada en mayor o menor medida por los órganos de dirección del partido. Dependiendo de que ese dirigismo sea menor o mayor, habrá más o menos posibilidades de debate y discusión y, por consiguiente, de espacios a la democracia interna.

En algunos partidos aunque se proclama una vertebración «desde abajo hacia arriba, estimulando la participación de quienes lo componen en la vida interna del mismo» (art. 15.c EPP), el debate se organiza «desde arriba hacia abajo», pues la convocatoria del congreso corresponderá a la Junta Directiva de la organización territorial sobre la que el congreso extiende su competencia y «en el acuerdo de convocatoria deberá señalarse la fecha y lugar de celebración del congreso, así como el título de las ponencias a debatir y la referencia a la persona o personas, órgano de gobierno o comisión del Partido encargados de su redacción y defensa» (art. 21.a). En el PSOE si bien será el Comité Federal el que elabore una ponencia-marco, las Federaciones Provinciales o, en su defecto, las Agrupaciones Insulares o Comarcales podrán presentar ponencias alternativas sobre materias de cualquier naturaleza, tanto si figuran incluidas en la ponencia-marco como si no, siempre que obtengan un mínimo del 20 por 100 de apoyo en el respectivo Congreso (art. 36.1).

De acuerdo con lo que se acaba de exponer, parece más democrática la organización de la presentación de ponencias que se desarrolla en los Estatutos del PSOE que la prevista en los del PP, pues en el primero se admiten las ponencias alternativas a la «oficial» emanada del Comité Federal por parte de las organizaciones territoriales inferiores.

Las reformas a incluir en la Ley de Partidos tendrían que orientarse en el sentido de favorecer el derecho de presentación de enmiendas como instrumento de expresión del pluralismo interno de la formación política y del necesario debate que ha de producirse en sus órganos supremos acerca de lo que constituyen las directrices generales de actuación política del partido y sus cartas credenciales ante el cuerpo electoral.

6. LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR DURANTE EL CONGRESO

Aunque en el orden del día del congreso puede haber una pluralidad de puntos a discutir, existen una serie de cuestiones de importancia singular y que no pueden hurtarse a los militantes: en primer lugar, la rendición de cuentas sobre las actividades desarrolladas y la situación económica del partido y, en segundo término, la elección de los que van a ser órganos de dirección hasta que se celebre un nuevo Congreso.

6.1. EL DEBATE SOBRE LA GESTIÓN LLEVADA A CABO POR LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

Nuestra Ley de Partidos dispone que todos los miembros de la formación política tienen derecho a obtener información sobre las actividades y la situación

económica. Esta potestad no se reduce al momento de la celebración del congreso, sino que es exigible durante el desenvolvimiento de la actividad ordinaria del partido²¹, pero alcanza en las asambleas generales su punto culminante, pues en estos eventos se presenta un informe dirigido a todos los militantes y, más en general, a la sociedad, y esto es así porque, como disponen los estatutos del PSOE, el Congreso Federal «define los principios y fija los programas del Partido, establece la línea política del mismo y señala su estrategia» (art. 34.f).

Esta obligación de llevar a cabo una rendición periódica, pública y colectiva de cuentas no viene mencionada de manera expresa en nuestra legislación, a diferencia de lo que impone la normativa alemana de acuerdo con la cual «el congreso del partido recibe por lo menos cada dos años un informe de las actividades de la junta directiva y adopta un acuerdo sobre él» (art. 9.5). No obstante, sí se menciona en las disposiciones estatutarias:

«los Congresos del Partido..., ostentan las facultades siguientes: a) aprobar o censurar, en su caso, la actuación desarrollada desde el anterior Congreso ordinario por el Comité Ejecutivo y por Junta Directiva correspondiente... c) conocer las cuentas del Partido relativas a la organización territorial sobre la que el Congreso proyecta su competencia y aprobar o censurar dichas cuentas...» (art. 24 EPP); «el Congreso Federal debate y juzga la gestión de la Comisión Ejecutiva Federal, del Comité Federal, de la Comisión Revisora de Cuentas, la Comisión Federal de Garantías y la Comisión de Ética» (art. 34.g EPSOE); es una de las funciones de la Asamblea Federal «analizar y decidir sobre el informe de gestión, que deberá ser presentado por la Presidencia Federal» (art. 35 EIU).

Resulta evidente que no basta con que los órganos de dirección presenten los citados informes, sino que dicha presentación, como se indica en los propios estatutos, ha de ir seguida del correspondiente debate y de una votación en la que se decida si se aprueban, o no.

En las normas estatutarias del PP no se especifica el modo en que ha de conducirse el mencionado debate, remitiendo dicha cuestión al Reglamento del Congreso que habrá de ser aprobado por la Junta Directiva, órgano que tiene encomendadas las principales tareas relativas a la organización y desarrollo del Congreso, aspectos que tendrían que venir contemplados de manera expresa en los Estatutos, a fin de cuentas las normas que son refrendadas por el colectivo de militantes, y no quedar a disposición de los órganos directivos del partido.

En los Estatutos del PSOE se prevé que la votación de la gestión de la Comisión Ejecutiva Federal, del Comité Federal, de la Comisión Revisora de Cuentas y

21. De acuerdo con los Estatutos del PP es un derecho de los afiliados el de «ser informado de las actividades del Partido» (art. 5.f); en los Estatutos del PSOE se dispone que todos los afiliados tienen «el derecho a recibir a través de los cauces orgánicos información sobre las decisiones adoptadas por los órganos del Partido en los distintos niveles, y en general sobre todas aquellas cuestiones que afecten a la vida interna del Partido, a su proyección externa y su actividad institucional» (art. 9.b); en IU, los afiliados-adscritos tienen derecho a «recibir la información y formación precisas para el ejercicio y cumplimiento de sus funciones públicas a través de los cauces oportunos. Los documentos oficiales se remitirán a los afiliados a la mayor brevedad posible» (art. 8.i).

de la Comisión Federal de Garantías se realizará por el Portavoz de la Delegación, expresando el resultado de la votación individual efectuada en el seno de cada Delegación (art. 35). Se trata, pues, de una votación pública en la que el voto del Portavoz habrá de orientarse en el sentido manifestado por la mayoría de los miembros de cada Delegación; a su vez, como ya se ha indicado, los delegados tendrían que pronunciarse de conformidad con lo decidido en los Congresos Provinciales, Comarcales e Insulares, si es que en estas asambleas se ha debatido y votado sobre los precitados informes.

En contra de este voto «disciplinado» puede argumentarse que los delegados han de poder valorar por sí mismos el contenido de los informes de gestión, así como los nuevos datos que se hayan podido aportar por las distintas comisiones; no obstante, no debe olvidarse que los delegados están en el congreso para dar efectividad al derecho de participación de los militantes y esa es una obligación con la que se han comprometido en las asambleas previas al congreso, donde tendrán que haberse valorado de manera suficiente las distintas gestiones a controlar en la asamblea general. Si quien aspira a ser «compromisario» en el congreso federal no está de acuerdo con lo decidido en su congreso provincial, comarcal o insular, parece que no debería asumir el compromiso de hacer efectiva una delegación con la que no está conforme. Cosa distinta es que sean las propias asambleas territoriales inferiores las que concedan libertad de actuación a sus delegados para que éstos puedan manifestarse y votar de la manera que crean más conveniente. En todo caso, sí resulta indiscutible que con posterioridad los colectivos territoriales de militantes podrán exigir las explicaciones pertinentes a los delegados, adoptando si lo estiman necesario las medidas disciplinarias oportunas.

6.2. LA FÓRMULA DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

Nuestra legislación no recoge previsión alguna a propósito de la fórmula a seguir para la adopción de las decisiones que se tomarán en el congreso. Una nueva diferencia respecto a la ley alemana de partidos, de acuerdo con la cual «los órganos adoptan sus acuerdos por mayoría simple de votos, en tanto no esté prescrita por la ley o por los estatutos una mayoría superior» (art. 15.1). No obstante, a pesar del silencio del legislador español, no parece que las fórmulas a seguir sean distintas de las impuestas en la República Federal de Alemania: si los estatutos nada dicen se considerarán adoptados los acuerdos siempre que exista a su favor mayor número de votos que en contra. Pueden, como es obvio, las disposiciones estatutarias exigir mayorías cualificadas para la toma de decisiones que se consideren de especial relevancia para la vida del partido y a propósito de las cuales se busca un respaldo superior al de la mera mayoría simple.

Aunque en esta importante cuestión los Estatutos del PP se remiten a lo que disponga en cada caso el Reglamento del Congreso (art. 24.3), hay que tener en cuenta, con carácter general, que «los acuerdos de los órganos colegiados se adoptarán por mayoría simple de asistentes, salvo en los supuestos de mayoría

cualificada exigida por los Estatutos» (art. 17.2). Tampoco en los Estatutos del PSOE se recogen directrices precisas, aunque cabe concluir de la lectura de diferentes preceptos que se utilizará la fórmula de mayoría simple. En IU, y de acuerdo con el «principio de funcionamiento democrático y de consenso» recogido en la Definición de Principios que precede a los Estatutos, «en la toma de decisiones se buscará llegar al máximo consenso y participación posibles y, en caso de desacuerdo, se ejecutarán las decisiones que se expresen de forma mayoritaria. Todas las personas o grupos, independientemente de su parecer anterior, quedarán vinculados a aquéllas».

Además de la fórmula de adopción de decisiones, también puede revestir gran trascendencia en el proceso congresual la forma de emitir el sufragio por parte de los delegados, pues como la propia práctica de los partidos se encarga de ejemplificar de manera elocuente los resultados pueden experimentar variaciones muy notables dependiendo de que se vote de manera pública o en secreto. Tampoco sobre este particular se pronuncia con carácter general nuestra Ley de Partidos, que sí señala que «los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto» (art. 4.2).

Si el sufragio ha de ser secreto para la elección de los órganos de gobierno, el sistema de pronunciamiento respecto a otras decisiones puede ser público. En Alemania, «se hacen con voto secreto las elecciones de los miembros de la junta directiva y de los representantes para las asambleas y para los órganos de las asociaciones territoriales superiores. En las demás elecciones puede emitirse el voto abierto, siempre que al suscitarse esta cuestión no surja reclamación alguna» (art. 15.2).

En los Estatutos del PP nuevamente nada se dice sobre la forma del sufragio, por lo que habrá que estar a lo que disponga en cada caso el Reglamento del Congreso. En los Estatutos del PSOE se impone que «la elección de la Mesa, las Resoluciones, Dictámenes y Acuerdos se decidirán mediante voto individual y público de los Delegados» (art. 35); sufragio público que parece que se aplicará también a la votación sobre las gestiones de la Comisión Ejecutiva Federal, Comité Federal, Comisión Federal de Garantías y Comisión Federal Revisora de Cuentas. En IU, «para cualquier otra decisión [distinta de las elecciones de personas] que no requiera consenso, las votaciones se harán a mano alzada, salvo que el 10% de los presentes soliciten que se haga en secreto» (Definición de Principios).

Si se tiene presente que los Delegados que intervienen en el congreso cuando votan lo que hacen es propiciar que la voluntad de los afiliados se refleje en las decisiones del partido, su actuación ha de atender a criterios de transparencia y publicidad con el objetivo de que los militantes conozcan con el mayor detalle posible el discurrir de la asamblea general. Por este motivo, el sufragio de los delegados tendría que tener carácter público, por lo que, con la excepción de los supuestos de elección de las personas que han de integrar los órganos de dirección, en los que la Ley 54/1978 impone —a nuestro juicio de manera equivocada como se argumentará en el siguiente apartado—, el voto secreto, las demás decisiones han de adoptarse mediante un sufragio público.

6.3. LA ELECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y GOBIERNO DEL PARTIDO

En estrecha relación con lo que se acaba de comentar está la elección en el transcurso del congreso de los órganos de gobierno del partido, apartado éste que suele poner punto final a la asamblea general y que, en no pocas ocasiones, es el elemento más relevante de la misma desde una perspectiva política y sociológica pues, como es de sobra conocido, determina el liderazgo de la formación política y en consecuencia la «cabecera» de su cartel electoral.

Como ya se ha reiterado, nuestra legislación únicamente requiere que esta elección se realice por un sufragio libre y secreto. La exigencia de la libertad del sufragio no deja de ser una obviedad, cosa que no sucede con el carácter secreto del mismo. Estos extremos, como dispone la Ley 54/1978 vendrán regulados por los estatutos.

En el PP, «los Congresos del Partido elegirán a quienes tienen que ostentar las funciones de dirección mediante sistema de voto mayoritario a una sola vuelta y con arreglo a los siguientes criterios: a) El Congreso Nacional elegirá en lista cerrada al Presidente y a los 30 Vocales del Comité Ejecutivo Nacional, así como a 20 Vocales para la Junta Directiva Nacional, listas que serán presentadas, por, al menos, 50 compromisarios.» (art. 25.1 EPP).

En el PSOE, «la elección de los miembros del Comité Federal que corresponda al Congreso Federal se efectuará mediante listas completas, cerradas y bloqueadas de acuerdo con el sistema establecido en el artículo 5 ([voto mayoritario] (art. 35). En el 35 Congreso del PSOE (21-23 de julio de 2000) se introdujo un nuevo procedimiento de elección de la Secretaría General y de la Comisión Ejecutiva Federal que por su importancia reproducimos a continuación: «los militantes que deseen presentar su candidatura a la Secretaría General deberán reunir los requisitos estatutariamente exigidos y obtener un 10% de los avales de los delegados/as al Congreso. A este respecto los/as Delegados/as sólo podrán avalar a un candidato. Una vez reunidos los requisitos señalados anteriormente, los candidatos/as presentarán su candidatura ante la Comisión Electoral. Esta elaborará un dictamen en el que se consignará la relación de los candidatos/as presentados, con expresión de aquellos que reúnan los requisitos exigidos. Dicho dictamen se remitirá a la Mesa del Congreso que dará cuenta al Plenario, procediéndose a la proclamación de los candidatos/as. Posteriormente, la Mesa del Congreso determinará un plazo de tiempo para que los candidatos/as puedan dirigirse al Plenario, estableciéndose el orden de intervenciones por sorteo y sin que quepa posterior debate sobre las mismas. Concluidos los trámites anteriores se procederá a la elección por los delegados/as a través de votación individual y secreta entre los candidatos/as concurrentes. La candidatura que obtenga la mayoría simple de votos emitidos, elaborará y remitirá a la Comisión de Estatutos una propuesta de estructura de la Comisión Ejecutiva Federal, con un máximo de 25 miembros, a fin de que por ésta se emita el correspondiente dictamen, para su posterior aprobación en Pleno. Concluido el trámite anterior, se someterá a votación, individual y secreta, de los delegados/as la candidatura de la Comisión Ejecutiva Federal en lista completa, cerrada y bloqueada. Esta votación se realizará con las correspondientes a los demás órganos federales.»²².

22. Fuente: *El Socialista*, n.º 639, agosto/septiembre 2000, p. 38.

En IU, la Asamblea Federal ha de elegir a los miembros del Consejo Político Federal que, junto con los elegidos por las Federaciones, formarán el pleno de este órgano. A su vez, el Consejo Político Federal es el encargado de ratificar al Coordinador General propuesto por los miembros del Consejo elegidos por la Asamblea General (arts. 35 y 38). En el transcurso de la VI Asamblea Federal (27-29 de octubre de 2000) se discutió la propuesta de uno de los tres candidatos a Coordinador General, Gaspar Llamazares, para que ese cargo fuese elegido de manera directa por la Asamblea Federal; la propia Asamblea, integrada por 861 miembros, rechazó por 379 votos frente a 295 la propuesta; los delegados restantes (187) no estaban presentes en el momento de la votación.

Un número muy significativo de los integrantes de los órganos de dirección de los partidos son elegidos, de acuerdo con lo que se acaba de constatar, de manera directa y por mayoría de la asamblea general, lo que dota a dichos órganos de una legitimidad democrática directa.

En el PP se elige de manera simultánea al Presidente del partido y a los miembros del órgano ejecutivo, así como a la mayoría del órgano supremo de dirección, con lo que se dota al partido de una dirección homogénea y, es de suponer, de carácter monocolor. En el PSOE se ha escindido el nombramiento de su máximo órgano de dirección entre congresos, el Comité Federal, que corresponde al Congreso Federal y se efectuará mediante listas completas, cerradas y bloqueadas, de la elección de la Secretaría General y de la Comisión Ejecutiva Federal. El titular de la Secretaría General se elige de manera separada y con un procedimiento de carácter presidencialista, que resulta corroborado en la medida en que será esa persona la que realice la propuesta de estructura de la Comisión Ejecutiva Federal.

En tanto los procedimientos de designación de personas tienen un carácter más democrático cuanto mayor sea la proximidad entre los electores y los elegidos, en este caso entre los militantes representados por los delegados y los órganos de dirección, parece que se ha de abogar por un sistema de elección directa por parte de los congresos generales y no por la introducción de un nuevo grado que suponga una elección indirecta como ocurre en IU, donde la Asamblea Federal ha de elegir a los miembros del Consejo Político Federal que es el encargado de ratificar al Coordinador General propuesto por los miembros del Consejo elegidos por la Asamblea General.

De acuerdo con los estatutos del PSOE e IU la elección de sus órganos de dirección (Comité Federal, Comisión Ejecutiva Federal y Secretaría General en el PSOE, y Consejo Político Federal y titular de la Coordinación General en IU; en el PP habrá que estar al Reglamento del Congreso), se realiza mediante sufragio secreto, fórmula de emisión del voto con la que se pretende garantizar que será una expresión libre de la voluntad del elector, que podría sentirse presionado a manifestar una voluntad distinta en el supuesto de que se pudiera conocer sin su consentimiento el sentido de su voto.

Esta garantía del sufragio está fuera de discusión cuando se trata de elecciones en las que los ciudadanos intervienen en su condición de tales y, por tanto, como titulares del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos. No

parece que sea ese el supuesto que nos ocupa, en el que la votación corresponde a los compromisarios, no tanto en su condición de ciudadanos-militantes del partido sino como representantes de éstos. Cuando los delegados emiten su voto en realidad están otorgando efectividad a la intervención de los afiliados en la designación de los órganos de dirección, aspecto que con toda probabilidad se habrá tenido en cuenta en el proceso previo al congreso y a la hora de designar a esos compromisarios. Quizá pueda ser coherente que en esta materia no se establezca un vínculo entre la voluntad de los militantes y la que han de manifestar los delegados, si no se conoce antes del congreso general el nombre de la totalidad de los aspirantes a los órganos de dirección, pero sí puede favorecerse que los miembros del partido sepan lo que ha votado cada uno de los delegados. El establecimiento del carácter público del sufragio de los compromisarios es, pues, una fórmula válida para favorecer la transparencia en el proceso de elección de los dirigentes de los partidos al tiempo que permite una relación más estrecha entre los militantes y los compromisarios, que podrá desembocar en su caso en la exigencia de las correspondientes explicaciones por parte de los primeros.

Por establecer un paralelismo ejemplificativo, el sufragio público es el que predomina en las votaciones que tienen lugar en nuestras Cortes Generales, donde tanto Diputados como Senadores se pronuncian de ordinario a través de procedimientos que permiten conocer el sentido de su voto. Así, en el Congreso de los Diputados, «en ningún caso podrá ser secreta la votación en los procedimientos legislativos... Las votaciones para la investidura del Presidente del Gobierno, la moción de censura y la cuestión de confianza, serán en todo caso públicas por llamamiento.» (art. 85.1 y 2 Reglamento del Congreso). Si esto es lo que ocurre en el ámbito parlamentario, y de modo particular a propósito de la elección del titular de la jefatura del ejecutivo, no parece que deba primar en los partidos un sufragio secreto que acaba convirtiendo al delegado o compromisario en dueño absoluto de su voto, sin control efectivo alguno por parte de los militantes a los que representa. Por estos motivos, en la ley tendría que sancionarse el carácter público del sufragio de los delegados²³, permitiéndose la votación secreta cuando quienes tuviesen que pronunciarse fuesen los propios afiliados de manera directa.

7. CONCLUSIÓN: LAS INSUFICIENCIAS DE LA VIGENTE LEY DE PARTIDOS EN MATERIA DE CONGRESOS

A modo de conclusión, debemos recordar la importancia que revisten los congresos generales de los partidos para el funcionamiento democrático de la organización. Si en esta materia son importantes las lagunas de las normas estatutarias, mayores son si cabe las deficiencias de la legislación. Por este motivo no puede dejar de criticarse la escasísima atención que nuestro legislador ha dedicado a los congresos, bien es cierto que a otros aspectos organizativos y de funcionamiento

23. En contra, FLORES JIMÉNEZ: *ob. cit.*,..., p. 135, y NAVARRO MÉNDEZ: *ob. cit.*,..., p. 354.

tampoco se les presta un tratamiento mucho más pormenorizado. En todo caso la urgencia de una nueva ley de partidos resulta evidente en esta cuestión.

La nueva normativa tendría que disciplinar, a nuestro juicio, al menos las siguientes cuestiones:

- 1.º) la periodicidad de los congresos, que podría fijarse, como ha previsto el legislador alemán, en dos años entre un congreso y el siguiente;
- 2.º) un procedimiento para que los afiliados o las organizaciones menores del partido puedan demandar ante los órganos jurisdiccionales ordinarios la convocatoria de los congresos cuando los órganos dirigentes se muestren renuentes a cumplir las previsiones estatutarias o legales;
- 3.º) la convocatoria de los congresos extraordinarios, asegurando al tiempo que pudiera instarse por parte de los militantes en un número que garantizase un apoyo relevante a la propuesta en el seno de la organización, pero no de una entidad tal que en la práctica hiciese imposible esa eventualidad;
- 4.º) el establecimiento de fórmulas, internas al partido y externas a él, dirigidas a hacer valer la voluntad manifestada por los afiliados y que no ha sido respetada por los compromisarios;
- 5.º) el fomento del derecho de presentación de enmiendas como instrumento de expresión del pluralismo interno de la formación política y del necesario debate que ha de producirse en sus órganos supremos acerca de lo que constituyen las directrices generales de actuación política del partido;
- 6.º) la previsión de la fórmula de mayoría de votos como sistema ordinario de adopción de decisiones;
- 7.º) el carácter público del sufragio emitido por los compromisarios, y
- 8.º) la elección directa de los órganos del partido por parte de la asamblea general.