ANUARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO.
UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA
D. L.: CC-227-1985 · ISSN: 0213-988X · ISSN-e: 2695-7728
Edita: Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones

Artículos Originales || Recibido: 15/07/2026 || Aceptado: 04/10/2026

Democracia interna y elitización de la militancia en los partidos políticos: Aproximación constitucional comparada

Internal Democracy and the Elitization of Party Activism: A Constitutional-Comparative Approach

Manuel Palomares-Herrera
Universidad Científica del Sur, Lima, Perú.
mpalomaresh@cientifica.edu.pe

Resumen

La democracia interna de los partidos políticos constituye uno de los elementos esenciales del Estado constitucional contemporáneo y un presupuesto necesario para garantizar la efectividad del pluralismo político reconocido en el artículo 6 de la Constitución española. No obstante, durante las últimas décadas se ha producido una evolución estatutaria que ha incrementado progresivamente los requisitos exigidos para el ejercicio de los derechos de participación de la militancia, mediante la imposición de cuotas económicas, períodos mínimos de antigüedad, sistemas de avales y otras condiciones que limitan el acceso a los procesos internos de toma de decisiones. El presente trabajo analiza críticamente este proceso de elitización de la militancia desde una perspectiva constitucional y de Derecho comparado. Para ello se emplea una metodología jurídico-doctrinal basada en el estudio de la legislación, la jurisprudencia constitucional y europea, los estatutos de los principales partidos políticos españoles y la literatura científica especializada, complementada con un análisis comparado de los modelos francés, portugués, italiano, alemán y estadounidense. Los resultados muestran que, aunque la autonomía organizativa de los partidos constituye una manifestación de la libertad de asociación, su ejercicio encuentra límites en el principio constitucional de democracia interna cuando los requisitos estatutarios restringen de manera desproporcionada la participación efectiva de los afiliados. Asimismo, el estudio evidencia que la disminución continuada de la militancia y la creciente dependencia de la financiación pública cuestionan la necesidad de mantener determinadas barreras económicas para el ejercicio de los derechos internos. Finalmente, se concluye que el fortalecimiento de la democracia representativa exige reforzar los mecanismos de participación de la militancia me-

Publicado bajo licencia CC BY-NC 4.0

diante procedimientos más abiertos, transparentes y proporcionales, preservando el equilibrio entre la autonomía de los partidos y la garantía efectiva del pluralismo político.

Palabras clave: partitocracia; participación política; partidos políticos; derecho constitucional; derecho público; democracia interna.

Abstract

Internal democracy within political parties is a cornerstone of the contemporary constitutional state and a necessary prerequisite for ensuring the effectiveness of the political pluralism enshrined in Article 6 of the Spanish Constitution. However, recent decades have seen an evolution in party statutes that has progressively raised the requirements for members to exercise their participatory rights—imposing financial dues, minimum tenure periods, endorsement systems, and other conditions that restrict access to internal decision-making processes. This study critically analyzes this trend toward the "elitization" of party membership from both constitutional and comparative law perspectives. It employs a doctrinal legal methodology based on an examination of legislation, constitutional and European case law, the statutes of major Spanish political parties, and specialized academic literature, complemented by a comparative analysis of French, Portuguese, Italian, German, and US models. The findings indicate that, while the organizational autonomy of parties is an expression of the freedom of association, its exercise is constrained by the constitutional principle of internal democracy when statutory requirements disproportionately restrict the effective participation of members. Furthermore, the study highlights how declining membership numbers and increasing reliance on public funding call into question the necessity of maintaining certain financial barriers to the exercise of internal rights. Finally, the study concludes that strengthening representative democracy requires bolstering mechanisms for member participation through more open, transparent, and proportionate procedures, while maintaining a balance between party autonomy and the effective guarantee of political pluralism.

Keywords: party-dominated system; political participation; political parties; constitutional law; public law; internal democracy.

Sumario

1. Introducción
2. Proceso de elitización de los principales partidos políticos
3. Una perspectiva comparada
4. Conclusiones

1. Introducción

El art. 6 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) reza que la organización interna de los partidos políticos debe ser democrática de la misma forma que lo establece para otras estructuras básicas que concurren a la formación de voluntades y a la participación del ciudadano en colectividades esenciales; *verbi gratia* sindicatos o las organizaciones empresariales.

Pues bien, en los orígenes de la conformación de partidos políticos[1] aparece una militancia constituida por la mera inscripción en donde las distintas estructuras políticas dibujan cauces variados de participación ciudadana y organización interna (asambleas, congresos, convenciones para elección de candidatos, etc) para evitar la generación de una "clase política" institucionalizada, en lugar de una "función pública" temporal, abierta, no profesionalizada y autoregenerativa, tal como recordaba el profesor García Trevijano.[2]

Hoy, *de lege data*, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos[3] (en adelante, LOPP) no prevé exigencias mayores que fiscalicen los congresos "a la búlgara" o la elitización del perfil de afiliado o militante para reducir y acotar el control del partido a nivel provincial vía requisitos "extra" que alejen a la militancia de base de la toma de decisiones, quedando la base en manos de juntas directivas y otras figuras asimiladas que absorben el poder, si bien el cuestionarlo en nuestros días requiere un ejercicio de reflexión en mor de la democracia. En este sentido, el catedrático Pérez Gálvez apuntaba que:

> "Los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda "manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación" en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985)" [STC 56/1995, FJ 3.a)].
> Esta exigencia no sólo se traduce en una carga para los partidos, sino también "en un derecho o conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos" [STC 56/1995, FJ 3.a)]".[4]

Para realizar esta propuesta investigativa, la presente investigación se desarrolla mediante una metodología eminentemente cualitativa, orientada al análisis dogmático-constitucional de la democracia interna de los partidos políticos y de su incidencia sobre el funcionamiento del sistema representativo. En primer lugar, se

1. Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. Anteriormente, durante los últimos compases del régimen franquista, existió la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política, que permitió las primeras asociaciones políticas, pero sin llegar a reconocerlas legalmente como partidos políticos.
2. García-Trevijano, Antonio. *Frente a la gran mentira*. Madrid: Espasa, 1996.
3. BOE núm. 154, de 28/06/2002.
4. Pérez Gálvez, Juan Francisco. La creación de partidos políticos en España. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 6, segundo semestre/2011. p.140.

realiza una revisión bibliográfica sistemática de la doctrina nacional e internacional relativa a la naturaleza constitucional de los partidos políticos, el principio democrático, la representación política y la democracia interna, incorporando las principales aportaciones de la ciencia política y del Derecho constitucional. Especial atención se presta a las teorías clásicas sobre la formación de élites políticas, la denominada "ley de hierro de la oligarquía" de Michels y las aportaciones posteriores sobre partitocracia y profesionalización de la política[5].

En segundo lugar, desde la CE, estatutos y reglamentos internos de las principales formaciones políticas españolas y la LOPP se lleva a cabo un análisis jurídico con el propósito de identificar los requisitos de participación exigidos para intervenir en congresos, procesos de elección interna y órganos de dirección. Este examen permite valorar el grado de correspondencia existente entre la regulación interna y las exigencias derivadas del art. 6 CE. Por otro lado, la investigación incorpora un estudio de derecho comparado centrado en diversos ordenamientos europeos, particularmente Alemania, Portugal, Italia y Francia, con el objetivo de identificar modelos alternativos de organización partidaria y mecanismos destinados a garantizar una participación más amplia de la militancia.

La comparación desarrollada en este trabajo no se limita a una exposición sucesiva de los distintos modelos nacionales, sino que se articula a partir de cuatro variables comunes: el grado de reconocimiento jurídico de la democracia interna, el alcance de la autonomía organizativa de los partidos, las condiciones de acceso de los afiliados a los procesos internos de decisión y los mecanismos de control o garantía de los derechos de participación. Estas variables permiten identificar no sólo las diferencias normativas entre los sistemas analizados, sino también las distintas formas de equilibrio entre libertad de autoorganización y participación democrática de la militancia. En esta línea, las Directrices conjuntas de la Comisión de Venecia y la OSCE/OIDDH sobre regulación de los partidos políticos destacan que, aunque los procesos internos deben preservar la autonomía de las organizaciones partidarias, las reglas relativas a la afiliación, candidatura y acceso a la toma de decisiones deben favorecer condiciones de transparencia e igualdad de participación.[6] De este modo, Francia, Portugal, Italia, Alemania y Estados Unidos son utilizados como casos comparables para observar cómo cada ordenamiento resuelve, con distinta intensidad, la tensión entre autonomía partidaria y democracia interna.

El objetivo principal del artículo consiste en analizar si los actuales mecanismos de organización interna de los partidos políticos españoles satisfacen las exigencias

5. Michels, Robert. *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Madrid: Amorrortu Editores, 2008. https://www.cortesaragon.es/fileadmin/_DMZMedia/biblioteca/boletinNovedades/201410/02.pdf

6. Comisión de Venecia y OSCE/OIDDH, *Joint Guidelines on Political Party Regulation*, CDL-AD(2020)032, 2020. https://odihr.osce.org/odihr/538473

democráticas establecidas en el art. 6 CE o, por el contrario, favorecen procesos de concentración del poder incompatibles con el principio democrático. Para ello, se pretende identificar los principales requisitos estatutarios que condicionan la participación efectiva de la militancia en los procesos internos de toma de decisiones, evaluando especialmente la incidencia de la antigüedad como afiliado, la obligación de encontrarse al corriente en el pago de cuotas y otras limitaciones reglamentarias.[7]

La investigación parte de la hipótesis de que los actuales mecanismos estatutarios de participación interna utilizados por los principales partidos políticos españoles generan procesos de elitización incompatibles con una concepción material del principio democrático proclamado por la exigencia acumulativa de determinadas estrategias organizativas como la forma de acceder a juntas directivas o como la imposición de requisitos, especialmente la antigüedad mínima de afiliación y el cumplimiento de obligaciones económicas, lo que restringe progresivamente el acceso a los órganos de decisión y dificulta la renovación de los liderazgos políticos. Como consecuencia, la democracia interna pierde eficacia real y termina afectando indirectamente a la calidad del sistema democrático representativo en su conjunto.

A modo de estado de la cuestión, la primera obra imprescindible es la citada de Michels[8], que sostiene que toda organización política, con independencia de su ideología, tiende inevitablemente a concentrar el poder en una minoría dirigente. Según el autor, el crecimiento organizativo, la especialización técnica y la burocratización convierten a las élites partidistas en estructuras permanentes que terminan sustituyendo la voluntad de la militancia. Aunque su análisis se desarrolla desde la sociología política, constituye el punto de partida de prácticamente toda la literatura posterior sobre democracia interna y concentración del poder en los partidos donde, en el ámbito español destaca Diez Sarasola[9], que más adelante profundizó en el ámbito jurídico constitucional señalando las conjugaciones que del art. 23 hacen los partidos respecto a sus afiliados y tras su diagnóstico hace un práctico ejercicio de *lege ferenda*.

Una segunda referencia fundamental es Panebianco[10], pues defiende que la institucionalización de los partidos transforma progresivamente organizaciones inicialmente abiertas en estructuras estables dominadas por dirigentes profesionales y

7. Asimismo, el trabajo persigue determinar en qué medida dichos mecanismos dificultan la renovación de los órganos de dirección y favorecen la consolidación de élites políticas permanentes. Finalmente, mediante el análisis comparado, se pretende proponer posibles reformas que contribuyan a reforzar la democracia interna y la legitimidad constitucional de los partidos políticos.
8. Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 1911.
9. Díez Sarasola, Mikel. "Las carencias democráticas de los partidos políticos en España entre las exigencias constitucionales y una regulación legal deficiente. Una propuesta de lege ferenda." *Revista de Derecho Político* 114, 2022: 119-147.
10. Panebianco, Angelo. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid: Alianza Editorial,* 1990.

concluye que las reglas internas, lejos de ser neutrales, condicionan decisivamente el reparto del poder y favorecen la consolidación de las élites organizativas, especialmente cuando el acceso a los órganos de dirección queda sometido a procedimientos complejos de selección.

Por último, destaca la obra colectiva de Katz y Mair[11], que lanzan la teoría del "partido cártel" que defiende que la creciente financiación pública de los partidos ha reducido su dependencia respecto de la militancia, favoreciendo una profesionalización de las organizaciones y una mayor autonomía de sus aparatos dirigentes lo que resulta relevante al plantear si la progresiva disminución de la importancia financiera de las cuotas de afiliación justifica mantener requisitos económicos para el ejercicio de derechos políticos internos.

Pese a la relevancia de estas aportaciones, ninguna de ellas aborda específicamente la incidencia que la progresiva elitización de la militancia puede tener sobre la legitimación democrática de los partidos para ejercer la acusación popular en el proceso penal. A resultas, pretendemos cubrir esta laguna, analizando si la restricción efectiva del cuerpo electoral interno puede afectar a la justificación constitucional de una institución cuya finalidad histórica ha sido precisamente reforzar la participación ciudadana en la Administración de Justicia.

2. Proceso de elitización de los principales partidos políticos

Si la base de que la ciudadanía encuentre un posicionamiento ideológico en el que militar reside en que el acceso a dicha militancia sea accesible, hemos de partir en este epígrafe con la demostración de si los datos así lo avalan o no y por tanto si se cumple la accesibilidad a una militancia práctica. Para ello, comenzamos ilustrando los principales partidos españoles en cuanto a si, desde sus estatutos, se exigen a día de hoy determinados requisitos y qué modelos de participación contemplan:

Tabla 1. Perfil de militancia por partido.

Partido	Derecho de voto interno	Cuota al corriente	Antigüedad	Avales	Modelo de participación
PSOE	Militantes con derechos estatutarios	Sí	Sí, según el proceso	Sí	Primarias y congresos
Partido Popular	Afiliados al corriente de pago	Sí	1 año para votar y 12 meses para determinadas candidaturas	Sí	Doble vuelta (afiliados + compromisarios)

11. Richard S. Katz y Peter Mair, *How Parties Organize* (1994) SAGE Publications Ltd

Partido	Derecho de voto interno	Cuota al corriente	Antigüedad	Avales	Modelo de participación
Izquierda Unida	Afiliados de pleno derecho	Sí	Sí	Según proceso	Democracia asamblearia y órganos representativos
Podemos	Inscritos (modelo inicial); posteriormente mayores controles de verificación	No obligatoria inicialmente	No inicialmente	Muy reducidos inicialmente	Democracia digital
Vox	Afiliados con derechos estatutarios	Sí	Sí	Sí	Congresos y órganos internos
Ciudadanos (hasta su práctica desaparición orgánica)	Afiliados	Sí	Sí	Sí	Primarias internas

Fuente: Elaboración propia a partir de los estatutos publicados en vigor por cada partido.

En suma, existe cierta homogeneidad en todos los partidos analizados excepto en Podemos y sus homólogos en donde existe mayor aperturismo. Aquí lo peculiar es que realmente la militancia importa poco si un candidato independiente o externo al partido es postulado en listas – ergo sin cumplir estos requisitos – y que la regionalización de las listas tampoco si siguen existiendo los llamados "cuneros", "sobreros" o "paracaidistas". Estas cuestiones desde luego hace perder atractivo a querer ser militante[12] dado que el aporte público o capacidad de decisión merman, lo que hace que el número de afiliados haya ido disminuyendo a nivel general como podemos apreciar en el siguiente cuadrante:

12. No es un caso meramente español pues la obra de van Biezen, Ingrid, Peter Mair, y Thomas Poguntke. "Going, Going... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe". *European Journal of Political Research* 51, n.º 1 (2012): 24-56. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x analiza la evolución agregada de la afiliación a los partidos en Europa y demuestran el descenso de la militancia en términos comparados.

Tabla 2. Histórico de número de militantes por partido (1990-2025).

Partido	1990	2000	2025 (aprox.)	Evolución
PSOE	≈ 405.000	≈ 460.000	≈ 172.000	▼ −58 %
Partido Popular (AP/PP)	≈ 350.000	≈ 600.000	≈ 806.000 afiliados declarados (solo una parte cotiza)	▲ afiliación nominal, pero fuerte descenso de afiliados activos
Izquierda Unida	≈ 65.000	≈ 75.000	≈ 22.000	▼ −70 %
PCE	≈ 70.000	≈ 35.000	≈ 8.000	▼ −89 %
Convergència Democràtica de Catalunya	≈ 18.000	≈ 55.000	Extinguido	—
Esquerra Republicana de Catalunya	≈ 6.000	≈ 6.500	≈ 8.500	Estable
Podemos	—	—	≈ 140.000 inscritos (sin militancia clásica)	Modelo distinto
Ciudadanos	—	—	≈ 7.000 antes de su desaparición práctica	▼
Vox	—	—	≈ 64.000	Crecimiento reciente

Fuente: Elaboración propia a partir de Mair (2013), van Biezen, Mair y Poguntke (2012), informes de los congresos nacionales de PSOE y PP, datos oficiales publicados por las formaciones políticas y prensa especializada (El País, El Mundo, Europa Press, Newtral y Fundación Alternativas).

El dato del estudio de van Biezen, Peter Mair y Poguntke no es que se cumpla en España, es que se consolida y no sería algo coyuntural si lo analizamos en términos demográficos, lo que lo conectamos, entre otras, por las razones indicadas donde el militante de base pierde protagonismo en las organizaciones políticas. Si bien los datos ofrecidos por las organizaciones suelen estar inflados por desactualizados, se puede observar a continuación donde el porcentaje de afiliados es *quasi* proporcional al crecimiento sostenido de la población española, lo que nos indica que el fenómeno podría venir arrastrándose y por tanto se cumple que habría menor militancia, pero que cumple requisitos más exigentes para tener todas las funciones.

Tabla 3. Militancia respecto de la población española.

Año	Militantes principales partidos	Población España	% población afiliada
1990	≈ 900.000	39 millones	**2,30%**
2000	≈ 1.250.000	40,5 millones	**3,10%**
2025	≈ 1.080.000*	49 millones	**2,20%**

Fuente: Elaboración propia desde los datos del INE y las tablas anteriores[13].

Apuntalados estos datos, se hace necesario recordar que el gobierno, que debería ser el lugar apropiado donde se lleve a cabo la integración de los gobernados en la unidad política nacional, no emana directamente del pueblo o los electores, ni de la libre voluntad de los diputados parlamentarios, sino de la combinación dictada por

13. Hemos de mencionar que se incluyen los afiliados nominales declarados por el PP. Si se computaran únicamente los afiliados activos y cotizantes, el porcentaje sería sensiblemente inferior.

los aparatos de partido en función de sus intereses y ambiciones personales.[14] Aparte de romper la base del art. 7 LOPP (respeten los principios democráticos, garantizando procedimientos internos de participación, elección de dirigentes mediante sufragio libre y reconocimiento de los derechos básicos de los afiliados) rompe con la preocupación evidente del constituyente de 1978: evitar que los partidos reprodujeran estructuras cerradas, oligárquicas o caudillistas semejantes a las existentes durante el régimen anterior.

Como avanzábamos anteriormente, este fenómeno no resulta novedoso para la ciencia política, pues Michels advertía hace un siglo que toda organización compleja tiende inevitablemente a generar una élite dirigente estable que termina controlando los mecanismos internos de decisión[15] - un ejemplo de que la profesionalización de los dirigentes conducen progresivamente a la sustitución del gobierno de los afiliados por el gobierno de una minoría organizada reside en que si los afiliados de la Junta Directiva son elegidos por el Comité de Dirección de un Partido y este Comité lo elige la Junta Directiva, esta última siempre mantendrá fidelidad a quien los nombró, por lo que no se regeneran estos órganos internos.[16]

Décadas después, esta idea fue desarrollada por Duverger[17], quien distinguió entre partidos de cuadros y partidos de masas, advirtiendo que el crecimiento organizativo terminaba reforzando la burocracia partidaria y debilitando la capacidad real de intervención de la militancia. Aportaciones doctrinales como esta encuentran hoy una notable correspondencia con la evolución experimentada por los principales partidos políticos españoles.

Debe advertirse, *contrario sensu*, que ninguno de estos requisitos resulta, por sí mismo, contrario al art. 6 CE, pues el Tribunal Constitucional (en adelante TC) ha reconocido reiteradamente que los partidos políticos gozan en España de una amplia potestad de autoorganización derivada de su naturaleza asociativa y de la autonomía que les reconoce el ordenamiento, si bien dicha facultad encuentra como límite infranqueable el mandato constitucional de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos (STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3, ECLI:ES:TC:1995:56; STC 226/2016, de 22 de diciembre, FFJJ 5 y 6, ECLI:ES:TC:2016:226)[18] y ahí es donde reside el debate, en una dicotomía entre autonomía

14. Donde tenía que haber división y representación parlamentaria de la sociedad civil, sólo hay integración y consenso de la sociedad política, es decir, una autorrepresentación parlamentaria de los partidos políticos. García-Trevijano, Antonio. *Frente a la gran mentira*. Espasa, 1996. Pp 191-192.
15. Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna* (1911).
16. V.G: Estatutos del Partido Popular. Disponible en: https://www.pp.es/storage/2025/07/250705-ESTATUTOS.pdf (consultado el 13 de julio de 2026).
17. Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1957
18. En consecuencia, la CE no proscribe la existencia de requisitos de afiliación, antigüedad o cotización, sino únicamente aquellos que, por su intensidad o aplicación, vacíen de contenido el derecho de participación de la militan-

y democracia interna en donde es el principio de proporcionalidad el que dirime la cuestión.

La exigencia de una determinada antigüedad puede resultar legítima cuando pretende evitar afiliaciones instrumentales o coyunturales inmediatamente anteriores a un proceso electoral interno; del mismo modo, el pago de cuotas puede responder a una finalidad legítima de acreditar la condición efectiva de afiliado y contribuir al sostenimiento de la organización. Sin embargo, tales requisitos pueden adquirir una dimensión restrictiva cuando, por su duración, cuantía o acumulación con otras condiciones —como la exigencia de avales o censos específicos— terminan dificultando de manera significativa el acceso de los afiliados a los órganos de decisión. En estos supuestos, la cuestión constitucional no reside en la existencia aislada de cada requisito, sino en el efecto acumulativo que producen sobre la posibilidad real de participación. Esta perspectiva resulta coherente con la evolución de la jurisprudencia y la doctrina sobre los derechos de los afiliados, que han avanzado desde una concepción predominantemente deferente hacia la autonomía organizativa de los partidos hacia una mayor protección de los derechos fundamentales de quienes integran dichas organizaciones.[19]

Desde esta perspectiva adquiere especial relevancia el concepto de elitización, entendido no como la mera existencia de órganos de dirección —imprescindibles en cualquier organización compleja— sino como el proceso mediante el cual las posibilidades reales de acceso a dichos órganos quedan progresivamente restringidas a un grupo reducido de afiliados profesionalizados. La doctrina constitucional española ha descrito este proceso utilizando con frecuencia el concepto de partitocracia[20], entendido como la sustitución progresiva del protagonismo de la ciudadanía por el de las organizaciones partidarias. En este sentido, García-Pelayo[21] ya advirtió que la consolidación del Estado de partidos modificaba profundamente la lógica representativa prevista por el constitucionalismo clásico, desplazando el centro efectivo del poder desde las instituciones representativas hacia las direcciones de los partidos.

García-Trevijano como indicamos anteriormente, formuló una crítica aún más intensa al considerar que el Parlamento había dejado de representar directamente a la sociedad para convertirse en una proyección de los aparatos partidarios, cuyos órganos ejecutivos condicionaban tanto la selección de candidatos como la disciplina parlamentaria y la formación de los gobiernos.[22] La evolución reciente de los

---

cia o alteren sustancialmente el principio democrático que debe presidir la organización interna de los partidos políticos.

19. González Moro, Alicia. "La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 124, 2022. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-124-eneroabril-2022
20. Fernández de la Mora, Gonzalo. *Contradicciones de la partitocracia*. Razón Española, 1991.
21. García-Pelayo, Manuel. El Estado de partidos. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
22. García-Trevijano, Antonio. *Frente a la gran mentira*. Espasa, 1996.

partidos españoles parece confirmar parcialmente estas tesis.[23] Mientras durante la Transición la afiliación política se concebía fundamentalmente como un mecanismo de participación ciudadana en la construcción democrática, la profesionalización de la actividad política, la financiación pública de las organizaciones y la creciente complejidad organizativa han favorecido una transformación del modelo militante. El afiliado ha dejado de ser, en muchos casos, el sujeto central de la deliberación política para convertirse en un participante cuya capacidad efectiva de decisión depende del cumplimiento acumulativo de requisitos estatutarios cada vez más exigentes.

En este sentido, el profesor Diez Sarasola añade que:

> "[...] en medida que la democracia se consolida y que los partidos actúan con autonomía, surgen nuevas disfunciones que tienen que ver con el carácter oligárquico y poco democrático de los partidos ante los cuales (problemas), el derecho de autoorganización derivado de su carácter asociativo no puede constituir un pretexto que evite medidas legislativas dirigidas a corregir las patologías identificadas [...] En este sentido, el legislador debería introducir normas legales claras y precisas que velen por los derechos de los afiliados y aseguren que los procedimientos para la adopción de decisiones de los partidos, en especial la elección de cargos orgánicos y candidatos electorales, reúnen todas las garantías necesarias para considerar que la organización interna y el funcionamiento de aquellos sean realmente democráticos".[24]

Bajo la imposibilidad de realizar modificaciones en materia de partidos por el siempre cacareado "no es el momento, por cuestiones de estabilidad", las leges ferendas se quedaron en eso, con lo que continúa el denominado «vaciamiento» de la democracia representativa.[25] Scarrow refuerza este concepto cuando analiza la evolución reciente de los modelos de afiliación y demuestra que numerosos partidos europeos han sustituido progresivamente la militancia tradicional por fórmulas más flexibles de participación, como simpatizantes, inscritos o colaboradores ocasionales, que no estorban pues no tienen voto, pero aportan voz, lo que refuerza el poder de los Comités de Dirección.[26]

23. "- *En sus estatutos deberán establecer los derechos y deberes de los afiliados*. La palabra "estatuto" tiene en español diversas acepciones. En el sentido que aquí lo empleamos, equivale a regla o norma que persigue determinada finalidad (el gobierno de una asociación cualificada). Las previsiones legislativas constituyen para el estatuto, sólo un mínimo, dado que los "estatutos pueden ampliar los derechos de participación y control de sus afiliados hasta donde tengan por conveniente, respetando naturalmente la regulación legal y constitucional aplicable; sin embargo, esos derechos añadidos serán derechos de rango meramente estatutario con todo lo que eso significa [...] en cuanto a los cauces procesales de garantía jurisdiccional y a los límites dentro de los que debe operar ese control" [STC 56/1995, FJ 3.b)]. - *Su actividad, y su financiación presentan notables singularidades".*

Pérez Gálvez, Juan Francisco. La creación de partidos políticos en España. Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 6, segundo semestre/2011. P.142.

24. Díez Sarasola, Mikel. "Las carencias democráticas de los partidos políticos en España entre las exigencias constitucionales y una regulación legal deficiente. Una propuesta de lege ferenda." *Revista de Derecho Político* 114 (2022): 142-143.

25. Peter Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy* (2013).

26. Susan E. Scarrow, *Beyond Party Members. Changing Approaches to Partisan Mobilization* (2015).

Para realizar un pequeño recorrido analítico por la práctica estatutaria en torno a la restricción de los derechos de participación, indicar que el PSOE en los primeros congresos celebrados tras la legalización del partido, la organización mantenía un modelo clásico de militancia basado en agrupaciones locales con una intensa participación presencial. Sin embargo, conforme aumentó la complejidad organizativa del partido comenzaron a introducirse mecanismos destinados a garantizar la estabilidad interna y evitar fenómenos de afiliación coyuntural vinculados a procesos congresuales por lo que los Estatutos Federales fueron incorporando sucesivamente requisitos de permanencia mínima para adquirir determinados derechos políticos, especialmente el derecho a participar en elecciones primarias o en la designación de delegados congresuales.

En la actualidad, para participar en procesos internos es necesario encontrarse al corriente del pago de las cuotas y acreditar una antigüedad mínima de afiliación, salvo excepciones previstas para determinados procesos extraordinarios. Además, la presentación de candidaturas a órganos internos exige la obtención previa de un número significativo de avales de otros militantes, circunstancia que favorece objetivamente a quienes ya ocupan posiciones relevantes dentro de la organización.[27]

La evolución del Partido Popular presenta características parcialmente distintas. Si bien los afiliados elegían indirectamente a los compromisarios, la dirección política del partido quedaba en la práctica determinada por negociaciones previas entre las organizaciones territoriales. Tras la crisis política producida en 2018, el Partido Popular modificó sus Estatutos para introducir un sistema de doble vuelta. En una primera fase pueden votar los afiliados inscritos que cumplan determinados requisitos; posteriormente son los compromisarios quienes eligen definitivamente al presidente entre los candidatos más votados[28]. Este modelo ha recibido importantes críticas doctrinales porque, aun incorporando un mecanismo de participación directa, mantiene el control último en manos del Congreso Nacional, permitiendo que el candidato vencedor entre la militancia no resulte finalmente elegido presidente del partido[29]. De hecho, diversos politólogos han señalado que el sistema

27. Paradójicamente, el PSOE fue también el primer gran partido español que introdujo elecciones primarias para la elección del Secretario General mediante voto directo de toda la militancia, especialmente tras la reforma estatutaria de 2014.

28. Reglamento Marco de Congresos del PP de 15 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www.pp.es/storage/2025/09/20250915-Reglamento-Marco-de-Congresos.pdf (consultado el 14 de julio de 2026).

29. Tras la dimisión de Mariano Rajoy se introdujo un sistema mixto que pretendía incorporar mayor participación de los afiliados. Sin embargo, la reforma mantuvo un importante protagonismo del Congreso Nacional. Actualmente el procedimiento consta de dos fases: una primera votación entre afiliados inscritos y al corriente del pago de cuotas; una segunda votación entre compromisarios. La consecuencia práctica quedó demostrada durante el proceso de elección celebrado en 2018. Soraya Sáenz de Santamaría obtuvo el mayor respaldo entre la militancia, mientras que Pablo Casado fue finalmente elegido por los compromisarios. Este episodio puso de manifiesto que el poder decisorio definitivo continúa residiendo en los órganos representativos del partido y no directamente en el conjunto de los afiliados.

diseñado tras el XIX Congreso Nacional[30] constituye una solución de compromiso entre la democracia directa y el tradicional modelo representativo interno.[31]

Por su parte Izquierda Unida con sus sucesivas reformas estatutarias también fueron introduciendo mecanismos destinados a estabilizar el censo de militantes y hoy los Estatutos Federales[32] distinguen entre simpatizantes y afiliados de pleno derecho también. El caso de Podemos constituye probablemente el más interesante desde el punto de vista constitucional porque representa el modelo exactamente contrario al seguido inicialmente por PSOE y PP. Cuando fue fundado en 2014, Podemos rechazó expresamente el concepto clásico de militancia. Su propuesta consistía en sustituir al afiliado tradicional por el inscrito, una figura que únicamente requería facilitar unos datos personales mediante registro telemático.[33]

Este debate adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que, según los Informes de Fiscalización de las Cuentas Anuales de los Partidos Políticos del Tribunal de Cuentas[34], la principal fuente de financiación de las grandes formaciones políticas españolas procede de las subvenciones y demás recursos públicos[35], mientras que los ingresos derivados de cuotas de afiliados y otras aportaciones privadas representan

30. Disponible en: https://www.pp.es/categoria/19-congreso-nacional-extraordinario/ (consultado el 15 de julio de 2026).
31. La necesidad de encontrarse al corriente de las obligaciones económicas constituye un elemento diferenciador respecto de otros modelos europeos donde el derecho de participación política interna no aparece condicionado al cumplimiento de obligaciones patrimoniales. Desde una perspectiva constitucional surge así una cuestión especialmente interesante: si los partidos desempeñan una función constitucional esencial y reciben una financiación pública muy significativa mediante subvenciones estatales, autonómicas y locales, ¿resulta plenamente compatible con el principio democrático condicionar el ejercicio de los derechos políticos internos al pago previo de cuotas económicas?
32. Disponible en: https://izquierdaunida.org/estatutos/ (consultado el 15 de julio de 2026).
33. Sin embargo, muy pronto comenzaron a aparecer problemas importantes. Diversos analistas señalaron la facilidad con la que podían producirse inscripciones masivas organizadas, creación de cuentas instrumentales o movilizaciones coyunturales impulsadas por sectores externos al partido.
34. En la fiscalización correspondiente a los ejercicios 2018 y 2019, el propio Tribunal cifró dicha proporción en torno al 73% de financiación pública frente al 27% de financiación privada, poniendo de relieve la elevada dependencia de los partidos respecto de los recursos públicos. En consecuencia, diversos autores sostienen que las cuotas han dejado de cumplir una función estrictamente financiera para convertirse progresivamente en un mecanismo de delimitación del cuerpo electoral interno, reduciendo el número de militantes con derecho efectivo de participación y facilitando una gestión organizativa más controlable por las élites dirigentes. Tribunal de Cuentas. *Informe de Fiscalización de las Cuentas Anuales de los Partidos Políticos, ejercicio 2020*. Informe n.º 1573, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de junio de 2024. Madrid: Tribunal de Cuentas, 2024. Disponible en: https://www.tcu.es/es/partidos-politicos/Informes/? (consultado el 1 de julio de 2026).
35. Precisamente en este contexto adquiere relevancia el debate sobre las cuotas de afiliación. Desde una posición favorable a su mantenimiento, se sostiene que la contribución económica constituye una manifestación del compromiso militante y una expresión del principio de corresponsabilidad en el sostenimiento de la organización. Además, la posibilidad de establecer cuotas reducidas o exenciones para personas con escasos recursos —como prevén, por ejemplo, los Estatutos del PSOE— atenúa el riesgo de exclusión económica.

un porcentaje sensiblemente inferior del total de recursos disponibles[36] siempre que sean de las que establece la Ley de financiación de los partidos políticos[37].

3. Una perspectiva comparada

En el presente epígrafe vamos a realizar un análisis comparado de los principales sistemas democráticos occidentales para comprobar que la regulación de la democracia interna de los partidos políticos responde a instrumentos esenciales para la formación de la voluntad política, pero conservan un importante margen de autonomía organizativa.

El sistema francés constituye probablemente el ejemplo paradigmático de respeto a la autonomía interna de los partidos políticos pues el art. 4 de la Constitución de la V República[38], tras la reforma constitucional de 2008, reconoce que los partidos y agrupaciones políticas "concurren a la expresión del sufragio" y añade que deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia[39] pero no desarrolla expresamente el contenido de la democracia interna ni establece mecanismos concretos de participación de los militantes como en el caso español.[40]

Tradicionalmente, los grandes partidos franceses han exigido la condición de *adhérent,* es decir, militante afiliado y al corriente de sus cotizaciones, para ejercer derechos políticos internos e introdujo una importante innovación con las primeras "primarias abiertas", organizadas por el *Parti Socialiste* en 2011[41] y 2017, en las que cualquier ciudadano podía participar mediante el pago de una pequeña contribución económica y la firma de una declaración de adhesión a los valores de la izquierda.

Jean Pradel[42] o Bioy[43] destacan que el Derecho francés continúa considerando a los partidos como asociaciones privadas sometidas al principio de libertad organizativa,

36. Desde esta perspectiva, la elitización no debe entenderse como una desviación ocasional del funcionamiento democrático, sino como un proceso estructural favorecido por la profesionalización de la política, la financiación pública de los partidos y la creciente complejidad de sus organizaciones.
37. Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. BOE núm. 160, de 05/07/2007
38. Disponible en: https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf (consultado el 2 de febrero de 2025).
39. Jan, Pascal. La Ve République et les partis. *Pouvoirs*, 2017, vol. 163, no 4, p. 5-16.
40. En consecuencia, la organización de los partidos queda fundamentalmente sometida a sus propios estatutos. Tanto *Les Républicains* como el *Parti Socialiste*, *Renaissance* o *La France Insoumise* establecen libremente quién puede participar en sus congresos, primarias o procesos de elección interna. Bréchon, Pierre. Les partis politiques français. Paris: La Documentation française, 2005.
41. Le Monde. "Primaire PS : 'Nous irons au-delà des 2,7 millions de votants'". *Le Monde*, 16 de octubre de 2011. Disponible en: https://www.lemonde.fr/politique/article/2011/10/16/primaire-ps-participation-en-hausse-a-la-mi-journee_1588640_823448.html? (consultado el 12 de julio de 2026).
42. Pradel, Jean. *Droit constitutionnel*. 9.ª ed. Paris: Éditions Cujas, 1997.
43. Bioy, Xavier. Les partis politiques, en marge du droit? *Revue du droit public* 127, n.º 1 (2011): 179-208.

por lo que el legislador únicamente interviene cuando resulta necesario garantizar la transparencia financiera o el respeto de los principios constitucionales.

Portugal representa uno de los sistemas europeos más próximos al modelo español a la vista de los arts. 10 y 51 de la Constitución de la República Portuguesa de 1976[44], que reconoce también el papel esencial de los partidos políticos y exige que su organización y funcionamiento respeten los principios de la democracia interna y lo desarrolla la *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*[45] que impone obligaciones relativamente estrictas respecto a la elección democrática de los órganos dirigentes, la participación de los afiliados y la transparencia económica.[46]

Aunque en Portugal los principales partidos —*Partido Socialista* (PS), *Partido Social Democrata (*PSD), *Chega o Iniciativa Liberal*— exigen generalmente lo mismo que en España la doctrina portuguesa ha defendido que estos requisitos no son mecanismos de exclusión arbitraria, en donde autores como Miranda[47] sostienen que la autonomía estatutaria se viene cumpliendo y no existe doctrina que lo niegue, si bien el sentido de este artículo sería plenamente válido también para el caso portugués aunque no se ha planteado la disquisición.

Italia presenta una situación singular pues el art. 49 de la Constitución italiana de 1948[48] reconoce el derecho de todos los ciudadanos a asociarse libremente en partidos para contribuir democráticamente a la política nacional, pero, a diferencia de España o Portugal, el legislador nunca aprobó una ley general que desarrollara la organización interna de estas formaciones por lo que la regulación de la democracia interna depende casi exclusivamente de los estatutos de cada partido.[49] Stefano Ceccanti[50] o Fulco Lanchester[51] consideran que la ausencia de una legislación específica ha permitido una excesiva concentración del poder organizativo en las direcciones nacionales. Según García Trevijano:

44. Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=es (consultado el 12 de julio de 2026).
45. Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto **(***versão* actualizada). Disponible en: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2883&tabela=leis (consultado el 12 de julio de 2026).
46. Canotilho, José Joaquim Gomes, y Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. 4.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
47. Miranda, Jorge, y Rui Medeiros. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
48. Disponible en: https://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html (consultado el 12 de julio de 2026).
49. Así, organizaciones como el *Partito Democratico* han desarrollado sistemas relativamente abiertos de elecciones primarias, incluso permitiendo la participación de simpatizantes no afiliados mediante una pequeña contribución económica como en el caso francés. La Repubblica. "Pd, la direzione approva le regole. Primarie confermate l'8 dicembre". *La Repubblica*, 27 de septiembre de 2013. "Pueden votar todos los simpatizantes; los afiliados votan gratuitamente y los no afiliados abonan una contribución de 2 euros". Disponible en: https://www.repubblica.it/politica/2013/09/27/news/pd_al_via_la_direzione_tra_regole_e_crisi_nelle_ultime_file_c_anche_matteo_renzi-67378717/? (consultado el 10 de julio de 2026).
50. Ceccanti, Stefano. *I partiti nella Costituzione italiana*. Bologna: Il Mulino, 2018.
51. Lanchester, Fulco. *I partiti politici dal pluralismo alla democrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2015.

> "Los italianos han reaccionado contra la «partitocracia» no por haber sufrido una desilusión de lo que creían realmente, sino porque han sido decepcionados de la fidelidad de los gobernantes a su mentira política, porque la verdad del sistema ni siquiera era ejecutiva. Por eso siguen dando tumbos sin tomar contacto con la tierra de la realidad, que es, como en el mito griego, la única fuente de renovación de la fuerza política. Y también por eso las encuestas de opinión no son fiables en materia de libertad política".[52]

En el caso germano, por su parte, encontramos el sistema más sofisticado y desarrollado en cuanto a la precisión de la democracia interna de los partidos a raíz del art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 o *Grundgesetz*[53] que establece expresamente que la organización interna de los partidos debe ajustarse a principios democráticos y que desarrolla mediante su ley de partidos, la *Parteiengesetz*[54], considerado uno de los textos más completos del Derecho comparado porque regula cuestiones tan detalladas como la elección democrática de los órganos directivos, los derechos individuales de los afiliados, los procedimientos congresuales, la elaboración de candidaturas, la transparencia económica o el control judicial de las decisiones internas.

A pesar de que los grandes partidos alemanes —CDU, CSU, SPD, *Bündnis 90/Die Grünen* o FDP— mantienen sistemas de afiliación relativamente exigentes como en España, la participación de la militancia resulta significativamente más intensa que en otros sistemas europeos pues los congresos nacionales conservan un papel decisorio real y determinadas cuestiones estratégicas pueden someterse directamente a consulta de todos los afiliados, como ocurrió en el SPD para aprobar diversos acuerdos de coalición federal.[55]

Por tanto, existe una cierta homogeneidad en el ámbito europeo que con pequeños contrastes, se diferencia absolutamente con el sistema estadounidense pues sus partidos no funcionan como organizaciones de militantes permanentes, sino como amplias coaliciones electorales por lo que no existe afiliación sino una especie de registro de electores llamado *voter registration*[56], permitiendo que los ciudadanos participen en las elecciones primarias del Partido Demócrata o del Partido Republicano según las normas de cada Estado por lo que este sistema representa el máximo grado de apertura democrática. *Contrario sensu* autores como Issacharoff[57], Pildes

52. García-Trevijano, Antonio. *Frente a la gran mentira*. Espasa, 1996. P.5.
53. Disponible en: https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf (consultado el 1 de julio de 2026).
54. PartG Ausfertigungsdatum: 24.07.1967. Disponible en: https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html (consultado el 1 de julio de 2026).
55. Disponible en: *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD). "2013 | Mitgliedervotum". *SPD.de*, 14 de diciembre de 2013. https://www.spd.de/160-jahre/2013-mitgliedervotum?utm_ (consultado el 10 de julio de 2026).
56. Sede virtual disponible en: https://www.usa.gov/voter-registration (consultado el 10 de julio de 2026).
57. Issacharoff, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Issacharoff, Samuel, y Richard H. Pildes. "Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process". *Stanford Law Review* 50, n.º 3 (1998): 643-717.

o Bruce Cain[58] advierten que las primarias abiertas incrementan el riesgo de comportamientos estratégicos, intervenciones de votantes pertenecientes al partido contrario y una creciente personalización de la política como ocurrió con la *Operation Chaos de 2008,* impulsada por el presentador conservador Rush Limbaugh**.**[59]

En definitiva, del análisis comparado podemos identificar tres patrones comunes: En primer lugar, todos los sistemas examinados reconocen, aunque con distinta intensidad, la necesidad de preservar un espacio de autonomía organizativa de los partidos como manifestación de la libertad de asociación y del pluralismo político; en segundo lugar, las diferencias aparecen fundamentalmente en el grado de intervención jurídica sobre los procesos internos y, especialmente, en las posibilidades efectivas de los afiliados y simpatizantes para intervenir en la selección de dirigentes y candidatos. Mientras Alemania y Portugal ofrecen mayores niveles de juridificación de la democracia interna, Francia e Italia presentan modelos en los que la autonomía estatutaria conserva un peso superior, aunque se han desarrollado mecanismos de apertura mediante primarias; Estados Unidos, por su parte, desplaza buena parte de la participación desde la militancia organizada hacia el electorado.[60]

Finalmente, la comparación evidencia que no existe una correspondencia necesaria entre una mayor regulación estatal y una mayor democracia interna, de modo que el criterio constitucionalmente relevante debe situarse en la garantía efectiva de oportunidades de participación, transparencia e igualdad dentro de la organización. Desde esta perspectiva, la experiencia comparada permite sostener que la autonomía partidaria sólo resulta plenamente compatible con el principio democrático cuando las reglas internas no convierten las condiciones de acceso a la participación en barreras que favorezcan estructuralmente la permanencia de las élites dirigentes.

4. Conclusiones

Una vez finalizada la propuesta argumental y habiendo cumplido los objetivos inicialmente propuestos podemos realizar las siguientes conclusiones:

Primera.- Que la democracia interna de los partidos políticos constituye hoy uno de los principales desafíos del constitucionalismo democrático contemporáneo pues la progresiva configuración estatutaria de los requisitos de participación ha generado un fenómeno de elitización de la militancia que restringe *de facto* el ejercicio de los derechos políticos de los afiliados confirmándose la teoría de Michels, también en España. La exigencia acumulativa de cuotas al corriente de pago, períodos mínimos

58. Cain, Bruce E. *Democracy More or Less: America's Political Reform Quandary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

59. Stephenson, E. Frank. "Strategic Voting in Open Primaries: Evidence from Rush Limbaugh's 'Operation Chaos'". *Public Choice* 148, n.os 3-4 (2011): 445-457.

60. Cross, William y Richard S. Katz (eds.). *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford University Press, 2013.

de antigüedad, avales, inscripción previa en censos específicos u otros requisitos organizativos ha desplazado progresivamente la capacidad decisoria desde la base militante hacia los órganos dirigentes, reforzando la denominada partitocracia y debilitando los mecanismos de control interno.

Tanto el TC como la doctrina constitucional han reconocido reiteradamente la amplia autonomía organizativa de los partidos políticos, derivada de su naturaleza asociativa y de su libertad de autoorganización. Sin embargo, esa autonomía no puede interpretarse de forma absoluta, sino que encuentra un límite infranqueable en el principio constitucional de democracia interna. Cuando la acumulación de exigencias estatutarias termina por convertir el derecho de participación de los afiliados en un derecho meramente formal, se produce un vaciamiento material del mandato constitucional que atribuye a los partidos la condición de instrumento fundamental para la participación política.

Se pone igualmente de manifiesto una aparente contradicción entre el modelo de financiación pública de los partidos políticos y la creciente utilización de las cuotas de afiliación como requisito habilitante para el ejercicio de derechos internos. Los informes del Tribunal de Cuentas muestran que la financiación pública constituye, con diferencia, la principal fuente de ingresos de las grandes formaciones políticas españolas, mientras que las cuotas representan un porcentaje comparativamente reducido del conjunto de los recursos económicos.

Todo ello conduce a afirmar que la verdadera garantía de la democracia interna no reside únicamente en la celebración periódica de congresos, primarias o procesos electorales, sino en la existencia de un cuerpo electoral suficientemente amplio, accesible y representativo de la militancia real. Una organización democrática no depende exclusivamente del procedimiento de votación, sino también de las condiciones de acceso a dicho procedimiento.

Segunda.- Que los sistemas democráticos occidentales han articulado soluciones muy diferentes para conciliar la autonomía organizativa de los partidos políticos con la garantía de la participación de sus afiliados, sin que exista un modelo único de democracia interna. Francia, Portugal, Italia, Alemania y Estados Unidos ofrecen respuestas diversas que evidencian la estrecha vinculación entre la regulación jurídica de los partidos y la cultura política de cada Estado.

Los modelos francés e italiano destacan por haber experimentado fórmulas de apertura del cuerpo electoral interno mediante elecciones primarias en las que pueden participar simpatizantes no afiliados, previa aceptación de determinados compromisos ideológicos y el abono de contribuciones meramente simbólicas. Alemania, por su parte, constituye probablemente el ejemplo europeo más avanzado de democracia interna organizada, donde la Ley Fundamental impone expresamente el funcionamiento democrático de los partidos y donde determinadas decisiones

estratégicas de extraordinaria trascendencia, como los acuerdos de coalición federal del SPD, han sido sometidas directamente a votación de toda la militancia.

Portugal, aun manteniendo un sistema basado en la afiliación formal, desarrolla una intensa protección constitucional del principio democrático, limitando la autonomía estatutaria cuando ésta compromete los derechos de participación de los afiliados. Finalmente, la experiencia estadounidense evidencia tanto las potencialidades como los riesgos de los modelos de participación abierta: si bien las primarias abiertas favorecen una mayor implicación ciudadana, también pueden propiciar fenómenos de voto estratégico, interferencias de simpatizantes de partidos rivales y una creciente personalización del liderazgo político.

Bibliografía

Albiol Biosca, Ignacio. *Partidos políticos y democracia interna*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

Aldrich, John H. *Why Parties? A Second Look*. 2.ª ed. Chicago: University of Chicago Press, 2011. https://doi.org/10.7208/chicago/9780226012817.001.0001

Álvarez, R. Michael, Jonathan Nagler y Catherine Wilson. "Making Sense of Open Primaries". *Political Research Quarterly* 51, n.º 2 (1998): 435-448. https://doi.org/10.1177/106591299805100208

Anzia, Sarah F., y Olivia M. Meeks. "Who Runs? Candidate Emergence in Elections". *Annual Review of Political Science* 19 (2016): 53-78. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-042114-015850

Aragón Reyes, Manuel. *Constitución, democracia y control*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

Bioy, Xavier. "Les partis politiques, en marge du droit?". *Revue du droit public* 127, n.º 1 (2011): 179-208.

Blanco Valdés, Roberto L. *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos, 1990.

Bréchon, Pierre. *Les partis politiques français*. Paris: La Documentation française, 2005.

Burdeau, Georges. *Traité de science politique*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970.

Cain, Bruce E. "Party Autonomy and Two-Party Electoral Competition". *Election Law Journal* 15, n.º 1 (2016): 1-12.

Cain, Bruce E. *Democracy More or Less: America's Political Reform Quandary*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. https://doi.org/10.1017/CBO9781316105389

Canotilho, José Joaquim Gomes, y Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. I. 4.ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

Ceccanti, Stefano. *I partiti nella Costituzione italiana*. Bologna: Il Mulino, 2018.

Colomer, Josep M. *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 2001.

Comisión de Venecia y OSCE/OIDDH, *Joint Guidelines on Political Party Regulation*, CDL-AD (2020) 032, 2020. https://odihr.osce.org/odihr/538473

Cotta, Maurizio, y Luca Verzichelli. *Political Institutions in Italy*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Cross, William, y Richard S. Katz, eds. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2013. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199661875.001.0001

Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

Díez Sarasola, Mikel. "Las carencias democráticas de los partidos políticos en España entre las exigencias constitucionales y una regulación legal deficiente. Una propuesta de lege ferenda". *Revista de Derecho Político* 114 (2022): 119-147.

Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970.

Duverger, Maurice. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin, 1951.

Elster, Jon. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Epstein, Leon D. *Political Parties in Western Democracies*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2000.

Fernández de la Mora, Gonzalo. *Contradicciones de la partitocracia*. Razon Española, 1991.

Gallagher, Michael, Michael Laver y Peter Mair. *Representative Government in Modern Europe*. 5.ª ed. New York: McGraw-Hill, 2011.

García Fernández, Javier. *Estudios sobre partidos políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

García Roca, Javier. *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid: Aranzadi, 1999.

García-Escudero Márquez, Piedad. *Los partidos políticos*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1994.

García-Pelayo, Manuel. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1977.

García-Trevijano, Antonio. *Frente a la gran mentira*. Madrid: Espasa, 1996.

González Moro, Alicia. "La disciplina de partido y los derechos fundamentales de los afiliados: un recorrido jurisprudencial". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 124, 2022. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-124-eneroabril-2022

Guinchard, Serge, y Jacques Buisson. *Procédure pénale*. Paris: LexisNexis, varias ediciones.

Gunlicks, Arthur B. *The Länder and German Federalism*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

Gunther, Richard, José Ramón Montero y Juan J. Linz, eds. *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

Hofstadter, Richard. *The Idea of a Party System*. Berkeley: University of California Press, 1969.

Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

Ignazi, Piero. *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*. Roma-Bari: Laterza, 2012.

Ignazi, Piero. *Party and Democracy: The Uneven Road to Party Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2020. https://doi.org/10.1093/oso/9780198858740.001.0001

Issacharoff, Samuel, y Richard H. Pildes. "Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process". *Stanford Law Review* 50, n.º 3 (1998): 643-717. https://doi.org/10.2307/1229308

Issacharoff, Samuel. "Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition". *Columbia Law Review* 101, n.º 2 (2001): 274-313. https://doi.org/10.2307/1123789

Issacharoff, Samuel. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Issacharoff, Samuel, y Richard H. Pildes. "Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process". *Stanford Law Review* 50, n.º 3 (1998): 643-717.

Jan, Pascal. La Ve République et les partis. *Pouvoirs*, 2017, vol. 163, no 4, p. 5-16.

Jan, Pascal. *Les partis politiques*. Paris: Dalloz, 2020.

Katz, Richard S. The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. *Party Politics* 7, n.º 3 2001: 277-296. https://doi.org/10.1177/1354068801007003002

Katz, Richard S., y Peter Mair, eds. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: SAGE Publications, 1994.

Katz, Richard S., y Peter Mair. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics* 1, n.º 1 (1995): 5-28. https://doi.org/10.1177/1354068895001001001

Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. 2.ª ed. Barcelona: Labor, 1934.

Kirchheimer, Otto. "The Transformation of the Western European Party Systems". En *Political Parties and Political Development*, editado por Joseph LaPalombara y Myron Weiner, 177-200. Princeton: Princeton University Press, 1966.

Lanchester, Fulco. *I partiti politici dal pluralismo alla democrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2015.

LaPalombara, Joseph, y Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

Lawson, Kay, ed. *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press, 1980.

Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

Linz, Juan J. *Problemas de las democracias y sistemas multipartidistas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

Lipset, Seymour Martin. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981.

Mair, Peter. "Populist Democracy vs Party Democracy". En *Democracies and the Populist Challenge*, editado por Yves Mény y Yves Surel, 81-98. London: Palgrave Macmillan, 2002.

Mair, Peter. "Representative versus Responsible Government". *MPIfG Working Paper* 09/8 (2009). https://www.mpifg.de/pu/workpap/wp09-8.pdf

Mair, Peter. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso, 2013.

Michels, Robert. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Madrid: Amorrortu, 2008.

Miranda, Jorge, y Rui Medeiros. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

Miranda, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo VII. Coimbra: Coimbra Editora, varias ediciones.

Montero, José Ramón, Richard Gunther y Juan J. Linz, eds. *Partidos políticos: Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta, 2007.

Morlino, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.

Norris, Pippa. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. https://doi.org/10.1017/CBO9780511973380

Norris, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. https://doi.org/10.1017/CBO9780511790987

Panebianco, Angelo. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

Pasquino, Gianfranco. *Nuovo corso di scienza politica*. Bologna: Il Mulino, 2009.

Pérez Gálvez, Juan Francisco. La creación de partidos políticos en España. Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 6, segundo semestre/2011. P.142.

Pildes, Richard H. "The Constitutionalization of Democratic Politics". *Harvard Law Review* 118, n.º 1 2004: 28-154.

Poguntke, Thomas, Susan E. Scarrow y Paul D. Webb, eds. *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*. Oxford: Oxford University Press, 2016. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198758634.001.0001

Poguntke, Thomas. "Party Organizational Linkage: Parties without Firm Social Roots?". En *Political Parties and Democracy*, editado por Larry Diamond y Richard Gunther, 43-62. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

Pradel, Jean. *Droit constitutionnel*. 9.ª ed. Paris: Éditions Cujas, 1997.

Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. 2 vols. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

Scarrow, Susan E. *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*. Oxford: Oxford University Press, 2015. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199661844.001.0001

Scarrow, Susan E. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*. Washington D. C.: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

Stephenson, E. Frank. "Strategic Voting in Open Primaries: Evidence from Rush Limbaugh's 'Operation Chaos'". *Public Choice* 148, n.os 3-4 2011. 445-457. https://doi.org/10.1007/s11127-010-9651-3

van Biezen, Ingrid, Peter Mair y Thomas Poguntke. "Going, Going... Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe". *European Journal of Political Research* 51, n.º 1 (2012): 24-56. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x

van Biezen, Ingrid. *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

Ware, Alan. *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Webb, Paul D., David M. Farrell y Ian Holliday, eds. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Weber, Max. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.

Referencias jurisprudenciales

Tribunal Constitucional. Sentencia 5/1983, de 4 de febrero. ECLI:ES:TC:1983:5.

Tribunal Constitucional. Sentencia 10/1983, de 21 de febrero. ECLI:ES:TC:1983:10.

Tribunal Constitucional. Sentencia 56/1995, de 6 de marzo. ECLI:ES:TC:1995:56.

Tribunal Constitucional. Sentencia 31/2009, de 29 de enero. ECLI:ES:TC:2009:31.

Tribunal Constitucional. Sentencia 42/2014, de 25 de marzo. ECLI:ES:TC:2014:42.

Tribunal Constitucional. Sentencia 226/2016, de 22 de diciembre. ECLI:ES:TC:2016:226.

Tribunal Supremo (Sala Tercera). Sentencia de 20 de mayo de 2008. ECLI:ES:TS:2008:2465.

Tribunal Supremo (Sala Primera). Sentencia de 17 de diciembre de 2012. ECLI:ES:TS:2012:9013.

Legislación citada

Alemania. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania), de 23 de mayo de 1949. *Bundesgesetzblatt* I, p. 1. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/

Alemania. *Parteiengesetz (PartG) – Gesetz über die politischen Parteien* (Ley de Partidos Políticos), de 24 de julio de 1967. *Bundesgesetzblatt* I, p. 773, en su versión vigente. https://www.gesetze-im-internet.de/partg/

España. Constitución Española, aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 311, de 29 de diciembre de 1978. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

España. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 147, de 20 de junio de 1985. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672

España. Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 154, de 28 de junio de 2002. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12756

Francia. Constitution du 4 octobre 1958 (Constitución de la Quinta República Francesa), de 4 de octubre de 1958. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356

Francia. Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. *Journal officiel de la République française*, de 12 de marzo de 1988. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000504704

Italia. Costituzione della Repubblica Italiana, de 27 de diciembre de 1947, en vigor desde el 1 de enero de 1948. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.º 298, de 27 de diciembre de 1947. https://www.gazzettaufficiale.it

Portugal. Constituição da República Portuguesa, aprobada el 2 de abril de 1976, en su versión vigente. *Diário da República*, n.º 86, de 10 de abril de 1976. https://diariodarepublica.pt

Portugal. Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto (Lei dos Partidos Políticos). *Diário da República*, I Série-A, n.º 193, de 22 de agosto de 2003. https://diariodarepublica.pt

Conflicto de intereses

En esta publicación no se presentó ningún conflicto de interés.

Financiación

Ninguna.