

DEMOCRACIA INTERNA Y DERECHOS DE LOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Eduardo Vírgala Foruria*

Sumario

1. Introducción.
2. La democracia interna en la regulación jurídica de los partidos españoles
 - 2.1. Existencia de una Asamblea general que adopta los acuerdos más importantes del partido
 - 2.2. Los demás órganos directivos del partido
 - 2.3. Elección de los dirigentes máximos del partido y de los candidatos a órganos ejecutivos
 - 2.4. Las corrientes de opinión
 - 2.5. La introducción de mecanismos de democracia paritaria
 - 2.6. El control democrático de los dirigentes
 - 2.7. El control sobre la democracia interna
3. Los derechos de los afiliados en la regulación jurídica de los partidos españoles
 - 3.1. Derecho a la libre creación de partidos
 - 3.2. Derecho a la libre afiliación a un partido
 - 3.3. Derechos de participación en la vida interna del partido
 - 3.4. Derechos de información

*Eduardo Vírgala Foruria, catedrático de derecho constitucional en la Facultad de Derecho (Sección de Vizcaya) de la Universidad del País Vasco, Bº Sarriena s/n, 48940 Leioa, Vizcaya, eduardo.virgala@ehu.es, www.eduardovirgala.es.

Artículo recibido el 21.05.2008. Evaluación: 7.07.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 24.07.2008.

- 3.5. Derecho de impugnación
- 3.6. Derechos en los expedientes sancionadores
- 3.7. El control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos
 - 3.7.1. Jurisdicción civil
 - 3.7.1.1. El control judicial de la regularidad del procedimiento sancionador partidario
 - 3.7.1.2. El control judicial sobre el fondo de la decisión sancionatoria del partido
 - 3.7.2. Jurisdicción contencioso-administrativa

1. Introducción

La democratización interna de los partidos políticos es un requisito ineludible para un correcto funcionamiento de nuestro sistema político y no sólo porque lo diga el art. 6 de la Constitución (CE), sino porque, en caso contrario, se corre el riesgo de que el ciudadano se desencante definitivamente del instrumento «partido» y no tengamos modelos alternativos, al menos, en sentido democrático. A pesar del recurrente comentario sobre la crisis de los partidos, siguen constituyendo el mecanismo asociativo más adecuado para canalizar la pluralidad política de la sociedad y para estructurar democráticamente los órganos de poder político del Estado. De aquí la necesidad de seguir profundizando en la democratización interna de los partidos y en la plena vigencia en el interior de los mismos de los derechos constitucionales de sus afiliados, ya que constituyen el momento inicial del proceso de participación política democrática.

Esta necesidad de democracia interna ha estado presente desde la aparición de los partidos de masas. Sin necesidad de recurrir a los clásicos (Michels, Ostrogorsky), por un lado, la burocratización en los partidos se ha ido consolidando durante el siglo XX, y, por otro, en la actualidad el mero afiliado ha pasado a un segundo plano frente a los cargos públicos (muy numerosos en los grandes partidos) y a la actividad mediática de los dirigentes frente a la antigua militancia basada en el compromiso cotidiano¹. Los partidos cada vez están más alejados de la sociedad, con sus mecanismos internos de acceso no precisamente democráticos, llegando a la cúspide sólo «personas que han pasado toda la vida en el partido, con la socialización política adecuada para ascender en la burocracia partidaria, pero sin experiencia directa de lo que ocurre fuera»².

Probablemente los partidos no lleguen nunca a una democratización completa, pero siempre hay que propugnar esa meta y garantizar en su interior el ejercicio de derechos constitucionales por sus afiliados. Es por ello que la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (LOPP) supone un avan-

1. De Carreras, F., «Los partidos en nuestra democracia de partidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70, 2004, p. 94.

2. Sotelo, I., «Albricias, un nuevo partido», en *El País*, 13 de octubre de 2007, pp. 15-16. Blanco Valdes R. («Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 151) habla también de congelamiento burocrático de las elites partidarias, con posibilidades casi ilimitadas de permanencia temporal y acumulación material de cargos.

ce mínimo con respecto a la Ley 54/1978 y un desarrollo muy limitado de lo dispuesto en el art. 6 CE. Como ha dicho J. Tajadura, se ha desaprovechado la ocasión de realizar un desarrollo completo del principio de democracia interna³. El motivo, como es evidente y conocido, fue la premura con la que se elaboró la Ley, dirigida a introducir en su art. 9 las causas de ilegalización de partidos que podían conducir a la disolución legal de Batasuna como brazo político de la banda terrorista ETA⁴.

La exigencia constitucional de un funcionamiento interno democrático (art. 6 CE) y la financiación pública (LO 8/2007, de 2 de febrero, sobre financiación de los partidos políticos) debe conllevar la plena vigencia en el interior de los partidos políticos de los derechos fundamentales que componen el Estado democrático en España, es decir, de todos aquellos derechos y libertades del Título I que puedan ejercerse en el seno de un partido por directa imposición del art. 6 CE y no condicionados a su mero reflejo en la Ley que desarrolle el artículo constitucional o en los Estatutos del partido.

Por ello, mientras no se reforme la LOPP, es necesario profundizar hasta el máximo posible en las potencialidades derivadas de lo ya existente: Constitución y legislación vigente, especialmente en los derechos internos de los afiliados y en su protección jurisdiccional.

2. La democracia interna en la regulación jurídica de los partidos españoles

2.1. Existencia de una Asamblea general que adopta los acuerdos más importantes del partido

La LOPP establece como órgano superior de gobierno del partido una «asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o

3. Tajadura Tejada, J., *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, Civitas, 2004, p. 75.

4. Me permito la remisión a Virgala Foruria E., «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11, 2002-2003, pp. 203-262; «Los límites constitucionales a los partidos políticos en la LO 6/2002», en Montilla Martos J. A. (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Almería, Universidad de Almería, 2004, pp. 45-98; «El recorrido jurisprudencial de la suspensión y disolución de Batasuna: agosto de 2002 a mayo de 2007», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 81, 2007, pp. 243-305.

por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso [...], la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución» (art. 7.2).

La previsión en los Estatutos de los partidos españoles es normalmente la de la celebración de Congresos a los que asisten compromisarios⁵, salvo alguna excepción como ERC que todavía celebra Congresos abiertos a toda su militancia⁶. La elección de estos compromisarios se realiza a nivel de las organizaciones territoriales⁷. A los anteriores añade el PP los que denomina compromisarios natos (miembros de la Junta Directiva y de la Comisión Organizadora del Congreso: art. 28.1.a de los Estatutos del PP de 2004⁸–EPP) e IU a los miembros de la Presidencia Ejecutiva Federal (art. 36 de los Estatutos de IU de 2004⁹–EIU)¹⁰. En todo caso, la realidad suele ir en contra de un verdadero proceso democrático congresual (censos hinchados de afiliados, escasa participación, control por el aparato del partido), aunque en los momentos de crisis suele resurgir la vitalidad interna del partido¹¹ que se rebela contra los Congresos a la «búlgara»¹².

Lo que no establece la LOPP, y debería haberlo hecho, es el máximo de tiempo en que un partido puede estar sin celebrar su Congreso. Este plazo podría ser lo suficientemente amplio como para no coartar la libertad de autoorganización de los partidos, pero impidiendo que haya organizaciones políticas

5. A pesar de esa denominación, hay que entender que los asistentes al Congreso lo son en representación del resto de afiliados sin necesidad de estar vinculados por un mandato imperativo: Flores Gimenez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 124 (refiriéndose a la Ley 54/1978).

6. Art. 18 del Reglamento del 25º Congreso Nacional de ERC (celebrado el 14 de junio de 2008).

7. Arts. 28 EPP, 30 de los Estatutos del PSOE de 2004 (<http://www.psoe.es/ambito/estructura/docs/index.do?action=View&id=97599>; última visita 22 de abril de 2008)–EPSOE, 36 EIU.

8. <http://www.pp.es/estatutos/estatutos.htm> (última visita 30 de abril de 2008).

9. <http://www1.izquierda-unida.es/doc/1169750311065.pdf> (última visita 30 de abril de 2008).

10. En el PNV también hay una presencia de miembros natos en su Asamblea General, ya que lo son todos los miembros de su Asamblea Nacional (art. 49 de los Estatutos del PNV de 2004–EPNV).

La LOPP tendría que haber establecido que el número de miembros de un Congreso designados automáticamente por pertenecer a los órganos dirigentes del partido no supere un determinado número (por ejemplo, en Alemania es una quinta parte de los compromisarios con derecho a voto: art. 9.2 Ley alemana de partidos políticos, en su versión reformada de 22 de diciembre de 2004).

11. Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, pp. 131–133.

12. Véase el actual (a mayo de 2008) proceso congresual del PP.

que tengan la tentación de no convocarlo nunca o en períodos excesivamente amplios.

También tendría que haberse establecido legalmente que el Congreso, salvo que los Estatutos opten por las primarias de las que luego se hablará, es el órgano que elige al Presidente, al Secretario general y demás miembros del órgano ejecutivo del partido¹³.

2.2. Los demás órganos directivos del partido

La existencia de otros órganos directivos en el partido ha de determinarse en los Estatutos del mismo, pero siempre «deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto» (art. 7.3 LOPP). Los Estatutos, «o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados» (art. 7.4).

La LOPP debería haber sido más precisa y haber establecido una regulación mínima a este respecto, como es la existencia obligatoria de, al menos, un órgano ejecutivo¹⁴, la imposibilidad de concentrar todo el poder del partido en un solo órgano, especialmente si es unipersonal, o el establecimiento de un número máximo de mandatos para los órganos unipersonales del partido.

2.3. Elección de los dirigentes máximos del partido y de los candidatos a órganos ejecutivos

La elección de los máximos dirigentes del partido es el momento determinante en la vida del partido pues no sólo decide quién va a tener el poder en el seno

13. Como hace el art. 9.4, Ley alemana de partidos políticos (en su versión reformada de 22 de diciembre de 2004).

14. Un órgano ejecutivo, por ejemplo, al que podrían pertenecer miembros natos pero que no superen un número mínimo (por ejemplo, una quinta parte): art. 11.2, Ley alemana de partidos políticos.

del partido sino que puede decidir también la línea ideológica del mismo en los años siguientes. También es crucial la determinación de los candidatos a ocupar, si el partido gana las elecciones, los órganos ejecutivos del Estado (central, autonómico o local). Aquí también la LOPP tendría que haber hecho una mención a que los máximos cargos ejecutivos del partido y los candidatos a puestos ejecutivos estatales sean elegidos bien mediante sufragio igual, individual, secreto e indelegable de los compromisarios al Congreso¹⁵, bien mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de todos los afiliados del partido (primarias). Mi posición se decanta claramente por la segunda alternativa, pero la ley no debe posicionarse en este sentido, permitiendo que cada partido escoja libremente el tipo de elección de sus dirigentes o candidatos entre los dos que he señalado.

En este tema, como también sucede en la designación de los titulares de los poderes del Estado en los sistemas parlamentarios europeos, se sigue la tendencia de exigir la participación directa en la elección del «legislativo» (la Asamblea general o Congreso), pero no el «ejecutivo» (Presidente o Secretario general). Esto es una rémora de la configuración de los sistemas parlamentarios europeos a partir de la situación creada por las Monarquías constitucionales en el siglo XIX, en las que, a pesar de los vaivenes revolucionarios, se produce una continuidad institucional en la que el Rey pierde sus poderes pero no desaparece, impidiendo la participación popular en el poder ejecutivo. Esta situación ha perdurado hasta la actualidad en casi todos los países con forma de gobierno parlamentaria, creando la idea de que los ciudadanos deben elegir sólo al Parlamento y que éste debe ser el que, a su vez, determine la elección del Gobierno, lo que se traslada también a otros ámbitos organizativos como pueden ser los partidos.

Hay que tener en cuenta que en sistemas parlamentarios como el español, la elección directa de los máximos dirigentes del partido mediante primarias supondría «una medida de funcionamiento interno partidista susceptible de favorecer la democratización del proceso de selección de la oferta electoral»¹⁶, ya que o se elegiría al candidato a la presidencia del gobierno o al líder del partido que actuaría de candidato a la presidencia. En ambos supuestos, las primarias pue-

15. Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 138, refiriéndose a la Ley 54/1978.

16. Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 154.

den quebrar las prácticas oligárquicas y, con ello, hacer más transparentes a los partidos¹⁷. Es cierto que las primarias pueden estimular el fraccionalismo, al favorecer y publicitar las divisiones internas¹⁸, pero creo que ese riesgo se produce siempre en el momento en que en un partido, normalmente revelando una crisis, surgen diferentes candidatos a la máxima responsabilidad, dando igual que la elección se resuelva en un Congreso o en unas primarias.

En definitiva, pienso que las primarias son más coherentes con la llamada a la democracia interna del art. 6 CE y, por otra parte, los medios tecnológicos actuales las hacen más factibles que antiguamente. Coincido, además, con R. Blanco en que las primarias serían un elemento más efectivo de democratización del proceso electoral general que el establecimiento de listas abiertas (de escasa eficacia en las elecciones al Senado) o el desbloqueo de las listas cerradas, como la experiencia italiana demuestra¹⁹.

A pesar de lo anterior, hay que señalar que la experiencia española hasta el momento no ha sido alentadora, como ahora se verá. Entre otras cosas, creo que esa experiencia refuerza la lógica de la elección del líder del partido por primarias y su conversión automática en candidato a la presidencia del gobierno, ya que, en caso contrario, nos podemos encontrar con una representación mediática del partido bicéfala con continuas fricciones entre ambos ámbitos²⁰. También sería conveniente incluir a los simpatizantes censados como tales²¹, entre otras cosas porque la experiencia socialista en las primarias locales demostró que con el bajo nivel de afiliación y el bajo nivel de participación de afiliados en las primarias «resulta muy difícil evitar el voto sindicado y garantizar, en consecuencia, la plena libertad de voto de los llamados a intervenir en el proceso, tan pocos que su voto es fácilmente controlable por los aparatos partidistas, que se-

17. Boix, C., «Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 83, 1998, citado por su versión en <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (última visita 22 de abril de 2008), pp. 1-3.

18. Como señala R. Vargas Machuca, citado por Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 171. También, Urquizu, I., «Dedo, congreso o primarias», en *El País*, 9 de mayo de 2008, p. 37.

19. Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 155.

20. Urquizu, I., «Dedo, congreso o primarias», en *El País*, 9 de mayo de 2008, p. 37.

21. Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 172-173.

rían así capaces de traducir a las bases del partido la situación de bloqueo que pudiese existir, en su caso, en el seno de los mismos»²².

El primer partido que decidió su candidato a la presidencia del gobierno fue el PSOE a raíz de la crisis que se produjo en el mismo por la derrota en las elecciones generales de 1996 y la renuncia de Felipe González a la Secretaría general (que lo había sido de 1974 a 1997 y Presidente del Gobierno de 1982 a 1996). Las primarias para elegir al candidato a la presidencia del Gobierno se adoptaron en una resolución del 34 Congreso del PSOE (20 a 22 de junio de 1997)²³ y el Comité federal aprobó el 21 de marzo de 1998 un Reglamento de primarias²⁴. Tras un primer ensayo para elegir el candidato a *Lehendakari* de cara a las elecciones vascas de octubre de 1998²⁵, las primarias para elegir al candidato a Presidente del Gobierno por el PSOE se celebraron el 24 de abril de 1998, enfrentando al entonces Secretario General del PSOE, Joaquín Almunia, y al ex ministro y miembro de la Comisión Ejecutiva Federal, Josep Borrell. A pesar de que la práctica totalidad de la Comisión Ejecutiva Federal y la inmensa mayoría de los «barones» territoriales habían manifestado su apoyo a Joaquín Almunia, los afiliados optaron por el ex-ministro Josep Borrell (el 55,1% frente al 45%)²⁶.

Estas primarias fueron calificadas como «la más importante novedad producida en el funcionamiento de los partidos españoles desde la restauración del

22. Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 174.

23. Esta decisión es trasladada a los sucesivos Congresos regionales del PSOE en la segunda mitad de 1997.

24. Establece la inclusión entre los elegibles no sólo a los afiliados en pleno uso de sus derechos orgánicos sino también a independientes que se propongan de acuerdo con lo previsto en el propio Reglamento, y entre los electores a los afiliados en pleno uso y, en determinados procesos electorales internos, a los simpatizantes inscritos en el censo federal de simpatizantes, que votarían en urnas separadas; en lugar de «campana» habla de «desarrollo de información interna» bajo los principios de igualdad, mutua lealtad, control interno y corta duración de la campana (7 días); Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 158-162; Navarro Mendez, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 459 ss.

25. Las primarias se celebraron el 14 de marzo de 1998, enfrentando al entonces secretario general del PSE-EE, Nicolás Redondo (propuesto por la Comisión Ejecutiva del PSE-EE), y a la entonces Consejera de Comercio y Turismo socialista en el Gobierno vasco, Rosa Díez (propuesta por las bases). Se impuso Nicolás Redondo con el 53,4% de los votos frente al 46,6% de Rosa Díez.

26. Presno Linera, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 69.

Estado democrático»²⁷ o como «un extraordinario éxito publicitario, hasta convertirse en un activo político espléndido en manos de sus protagonistas»²⁸, aunque el resto de partidos las calificaron como salida *in extremis* al vacío interno dejado por la marcha de Felipe González o como operación de maquillaje para ratificar por la militancia la decisión previamente tomada por la oligarquía del partido²⁹. A pesar de que todas las encuestas señalaron una mayoría sólida de la opinión pública a favor de las primarias³⁰, el desenlace final de la candidatura de Borrell³¹ condujo al PSOE a «congelar» el procedimiento³². De todas formas, el 34 Congreso del PSOE de 2004 ha incluido las primarias en los Estatutos (art. 49) pero dejando en manos del Comité federal de listas la decisión de suprimirlas en cada convocatoria electoral³³.

La regulación actual indica que las primarias las convoca el Comité Federal a propuesta de la Comisión Ejecutiva Federal (art. 7.u del Reglamento del Comité Federal de 2004) y se aplica «a la selección de la candidatura a la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Presidencias de las Comunidades Autónomas,

27. Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 145.

28. Boix, C., «Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 83, 1998, citado por su versión en <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (última visita 22 de abril de 2008), p. 1.

29. Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 148.

30. Boix, C., «Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 83, 1998, citado por su versión en <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (última visita 22 de abril de 2008), p. 1.

31. No llegó a ejercer esa candidatura ya que acabó renunciando en favor de Almunia, debido a la falta de apoyo de la dirección y a su supuesta responsabilidad en un escándalo de fraude fiscal de dos antiguos colaboradores suyos cuando era Secretario de Estado de Hacienda.

32. El tercer tiempo de este proceso de primarias se produjo el 27 de junio de 1998 con la elección de candidatos a las Presidencias autonómicas y a las Alcaldías. Las primarias de candidatos a Alcalde se celebraron en 43 ciudades, ya que en otras 25 sólo había un candidato. En el ámbito autonómico se celebraron en Ceuta y en 7 Comunidades Autónomas (en 4 sólo hubo un candidato, en 2 se pospusieron, quedando fuera las cuatro del art. 151). En general salió elegido el candidato «oficial» apoyado por la dirección del partido, salvo en Madrid donde el candidato no oficial, Fernando Morán, derrotó a Joaquín Leguina: Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 168-169.

33. «La Comisión Federal de Listas, cuando las circunstancias políticas lo aconsejen o el interés general del Partido lo exija, podrá suspender la celebración de primarias en determinados ámbitos territoriales, una vez que éstas sean convocadas por el Comité Federal y previo informe o solicitud de las Comisiones Ejecutivas de Nacionalidad o Región».

Presidencias de las Ciudades Autónomas, Presidencias de los Cabildos, Presidencias de los Consejos Insulares, Presidencias de Juntas Generales y las Alcaldías de determinados municipios, cuando en cualquiera de estos supuestos exista más de un aspirante a la nominación», salvo que el Comité Federal de Listas decida suprimirlas (art. 37.1 de la Normativa reguladora de los cargos públicos del PSOE de 2004). Si las instituciones anteriores estuvieran gobernadas por el PSOE, «sólo se aplicará el sistema de primarias si lo solicita la mayoría del Comité Federal para el caso de la Presidencia del Gobierno, o del Comité Regional en el caso de la Presidencia de las Comunidades Autónomas, o del Comité Provincial para la Presidencia de las Juntas Generales o del Comité Insular para las Presidencias de los Cabildos y Consejos. En el caso de los municipios deberá ser solicitado por el 40 por 100 de los militantes de la Agrupación Municipal correspondiente» (art. 37.2 de la Normativa reguladora de los cargos públicos del PSOE de 2004). Tienen capacidad de proponer candidatos la mayoría de la Comisión Ejecutiva Federal (o Regional si son elecciones autonómicas o Municipal si son elecciones locales), el aval del Comité Federal (o Regional si son elecciones autonómicas), el 10% de los afiliados (o el 15% de una Federación si son elecciones autonómicas o el 20% de un municipio si son elecciones locales)³⁴. El proceso sigue rigiéndose por los principios de igualdad de oportunidades³⁵, de ausencia de campaña como tal³⁶, y de escasa duración³⁷.

En el caso de IU, aunque ya se había hecho en alguna ocasión con anterioridad para ámbitos más reducidos³⁸, ha sido en 2007 cuando ha experimentado las primarias para elegir el candidato a la Presidencia del Gobierno. La causa de

34. Arts. 49 y 51 de la Normativa reguladora de los cargos públicos del PSOE de 2004 (<http://www.psoe.es/ambito/estructura/docs/index.do?action=View&id=97599>; última visita 30 de abril de 2008).

35. «A los candidatos y candidatas, una vez proclamados, se les facilitará en igualdad de condiciones el desarrollo de las actividades de información interna» (art. 42.1 de la Normativa reguladora de los cargos públicos del PSOE de 2004).

36. «Los candidatos y candidatas deberán mantener en las actividades de información interna un comportamiento adecuado con los principios que inspiran nuestra organización. Singularmente no podrán realizar campañas de imagen o publicidad pagadas o sometidas a algún tipo de contraprestación, ni realizar manifestaciones que supongan descalificación o menoscabo hacia otras candidaturas, cargos públicos socialistas o responsables orgánicos» (art. 42.2 de la Normativa reguladora de los cargos públicos del PSOE de 2004).

37. «El periodo de actividades de información interna tendrá una duración de siete días» (art. 42.3).

38. Por ejemplo, en 1996 sin entusiasmo y sin sobresaltos para los candidatos por Madrid en las elecciones generales: Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, p. 175-176.

estas primarias estaba en la decisión de 1 de octubre de 2007 del Partido Comunista de España (PCE) de forzar la aplicación del art. 51 EIU que prevé la realización de «la oportuna consulta al conjunto de la afiliación» si existen otros candidatos además del propuesto por la Presidencia federal, siempre que cuenten con el aval del 25% del Consejo Político Federal o del 10% de la afiliación. Para ello el PCE presenta como candidata en las próximas elecciones generales de marzo de 2008 a su secretaria general en la Comunidad Valenciana, Marga Sanz, frente a Gaspar Llamazares, Coordinador General y candidato propuesto por la Presidencia Federal. El Consejo Político Federal aprueba el 6 de octubre de 2007 la convocatoria y un Reglamento de primarias ciertamente peculiar³⁹. En un proceso de voto por correo que dura del 22 de octubre al 14 de noviembre de 2007, Gaspar Llamazares obtiene el 62% y Marga Sanz el 37% de los votos emitidos⁴⁰.

El tercer gran partido español, el PP, no ha experimentado con las primarias pero ya se han producido algunos intentos con motivo de la convocatoria del próximo XVI Congreso (20 al 22 de junio de 2008). La iniciativa ha surgido de los 11 delegados al Congreso por el barrio madrileño de Salamanca que tienen intención de incluirlas mediante una enmienda a los Estatutos del partido tanto para los candidatos a cargos públicos como a cargos internos del partido⁴¹.

En el ámbito autonómico, ERC establece en sus Estatutos de 2004 que la elección de la Presidencia y de la Secretaría general se realizará en votaciones independientes y separadas por sufragio universal de todos los afiliados en una jornada electoral previa a la celebración de su Congreso Nacional⁴². Para el 25 Congreso Nacional de ERC (14 de junio de 2008) se aprueba el Reglamento del Congreso en el que se convocan primarias el 7 de junio de 2008 para elegir los

39. Estableciendo una Comisión electoral compuesta por tres personas de cada candidatura y dos del área interna de IU, cada elector se identifica con un código de barras aleatorio protocolizado ante notario y recibe un sobre con las papeletas y un sobre interno para entregar en Correos y los votos recibidos se guardan «en un despacho bajo llave en la Sede Federal». El texto del Reglamento puede obtenerse en <http://www.iusalamanca.org/article811.html> (última visita 22 de abril de 2008).

40. http://www1.izquierda-unida.es/noticia_final.jsp?id=2938 (última visita 22 de abril de 2008).

41. Puede verse la iniciativa en <http://ppprimarias.com/index.html> (última visita 6 de mayo de 2008).

42. Art. 30 de los *Estatuts* de ERC: <http://multimedia.avui.cat/0000023000/0000023431.pdf> (última visita 22 de abril de 2008).

cargos de Presidente y Secretario General del partido⁴³. Pueden participar sólo los militantes (art. 2) y los candidatos han de contar para presentarse con el aval de, al menos, un 5% de los militantes (art. 5), con una campaña electoral de un mes (art. 10). De esta forma, resulta elegido el 7 de junio de 2008 Joan Puigcerçós como Presidente (37,2% de los votos) y Joan Ridaó Secretario general (37,5% de los votos)⁴⁴.

2.4. Las corrientes de opinión

Un elemento inevitable en todo partido con un mínimo de estructuración y militancia es la formación de diferentes corrientes o tendencias de opinión en las que se agrupan afiliados que, compartiendo el ideario del partido, mantienen posturas comunes ante determinados temas fundamentales en el posicionamiento de la organización política. Las corrientes de opinión, además de inevitables, contribuyen a la vitalidad del partido, reflejando su pluralidad interna. El riesgo es que eso dé lugar a la formación de auténticos partidos dentro del partido⁴⁵, lo que debe evitarse con una regulación interna dirigida a establecer la aceptación expresa de las decisiones finales de los órganos del partido.

Partiendo de lo anterior, hay que decir que si se predica de los partidos la democracia interna, como hace nuestro art. 6 CE, parece difícil evitar que grupos de afiliados se reúnan periódicamente para reforzar sus puntos de vista ante debates trascendentales que se produzcan en su organización. Una actividad represiva hacia estas corrientes de opinión puede suponer un menoscabo de los derechos constitucionales de los afiliados (reunión, expresión) por lo que su encaje constitucional es muy discutible. En este sentido, de los tres grandes partidos españoles, sólo el PP reprime la existencia de corrientes de opinión, considerando su creación y participación una infracción muy grave (art. 11.1.f EPP). El PSOE las admite siempre que sean autorizadas por el Comité Federal, estén apoyadas por un 5% de militantes de, al menos, 5 federaciones territoriales y

43. <http://www.esquerra.cat/25congresnacional/25cgn-reglament.pdf> (última visita 8 de mayo de 2008).

44. *El Mundo*, 8 de junio de 2008, p. 31. Hubo tres candidaturas más a cada uno de los dos cargos (Joan Carretero y Ruth Carandell, Ernest Benach y Rafael Niubó, Jaume Renyer y Uriel Bertran).

45. Casos como la corriente trostkista *Militant* en el Partido Laborista británico en los años setenta y ochenta del siglo xx.

que respeten los Estatutos, programa y decisiones de los órganos de gobierno del partido (art. 4 EPSOE). IU también lo hace, exigiéndose el reconocimiento por la Presidencia federal del cumplimiento de los requisitos estatutarios, presencia previa en, al menos, 3 federaciones territoriales y respeto a la unidad, principios, estatutos, programa y acuerdos de los órganos de IU (art. 11.B EIU).

2.5. La introducción de mecanismos de democracia paritaria

Un aspecto controvertido es el de la posible inclusión en la definición de la democracia interna de los partidos de la igualdad entre los sexos tanto para la composición de los órganos internos como de las candidaturas electorales. Lo segundo ya lo establece la modificación de la LOREG por la Disposición Adicional 2ª de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁴⁶, confirmada en su constitucionalidad por el TC (sentencia 12/2008, de 29 de enero) y en lo que aquí no podemos entrar por razones de espacio⁴⁷. Creo, sin embargo, que la situación no es la misma con respecto a la composición de los órganos internos, ya que, de acuerdo a la citada STC 12/2008, la LO 3/2007 «no impide la existencia de partidos con una ideología

46. Nuevo artículo 44.bis LOREG:

1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.

En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas.

2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.

3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados.

4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.

47. Aun después de la STC 12/2008, de 29 de enero, sigo pensando que el establecimiento de cuotas en las listas electorales vulnera la libertad ideológica de aquellos partidos que propugnen la desigualdad entre los sexos.

contraria a la igualdad efectiva entre los ciudadanos», ya que «nuestro régimen constitucional se sustenta, por circunstancias históricas ligadas a su origen, en la más amplia garantía de los derechos fundamentales, que no pueden limitarse en razón de que se utilicen con una finalidad anticonstitucional. Por consiguiente, el requisito de que las formaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales hayan de incluir necesariamente a candidatos de uno y otro sexo en las proporciones recogidas en la disposición adicional segunda LOIMH no implica la exigencia de que esas mismas formaciones políticas participen de los valores sobre los que se sustenta la llamada democracia paritaria. En particular, no se impide la existencia de formaciones políticas que defiendan activamente la primacía de las personas de un determinado sexo, o que propugnen postulados que pudiéramos denominar «machistas» o «feministas». Lo que exige la disposición adicional que nos ocupa es que cuando se pretenda defender esas tesis accediendo a los cargos públicos electivos se haga partiendo de candidaturas en las que se integran personas de uno y otro sexo» (FJ 6).

Por lo tanto, estimo que no entra dentro de la democracia interna la imposición de cuotas por sexo, por lo que la ley no podría establecerlas de forma obligatoria, como tampoco podría hacerlo con otras circunstancias personales de determinados colectivos sociales (extranjeros, fieles de determinada religión, etc.).

2.6. El control democrático de los dirigentes

La LOPP obliga a los Estatutos de los partidos a «prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos» (art. 7.5). Este es uno de los apartados de la Ley más difíciles de concretar. Elementos decisivos que favorecen el control democrático de los dirigentes han de ser, lo que ya he comentado con anterioridad, la periodicidad en la renovación de los órganos ejecutivos del partido, la limitación de sus mandatos y, en este sentido, también una mayor participación de los militantes en la elección de los dirigentes del partido como, por ejemplo, con las primarias. Hay que tener en cuenta que, al margen de la ratificación o rechazo de los Informes de gestión en los Congresos, el elemento clave de control es la reelección o destitución de los cargos máximos del partido.

2.7. El control sobre la democracia interna

El control sobre el cumplimiento de la democracia interna podría plantearse desde la inscripción del partido en el Registro de Partidos del Ministerio del Interior, pero sólo debería tener como consecuencia la suspensión (art. 5.1) si contradice expresamente lo dispuesto en la LOPP⁴⁸. En relación con este tema, producida ya la inscripción, un elemento fundamental para poder comprobar el grado de democracia interna de un partido y de los derechos de sus afiliados es el acceso a los Estatutos de los mismos, pues, como dicen Oliver y Calafell, el TC ha señalado que a los miembros de una asociación les asiste el derecho a que se cumplan los Estatutos⁴⁹. Sin embargo, el acceso a los Estatutos se encuentra con notables dificultades tanto para los aspirantes a afiliarse como para los militantes. Por lo que cuentan los profesores Oliver y Calafell, el Registro de Partidos Políticos está basado exclusivamente en formato papel tanto para los asientos como para la consulta de los datos inscritos⁵⁰. Parece incomprensible que en la era de internet, la LOPP no estableciera la obligatoriedad para el Registro de publicarlos en su página web⁵¹, máxime cuando muchos partidos no tienen páginas web propias y los que la tienen o no publican los estatutos o es complicado encontrarlos⁵². Debería obligarse, por ello, a que los partidos políticos con representación parlamentaria, nacional o autonómica, tuvieran obligatoriamente

48. Oliver Araujo, J. y Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2007, p. 20. En este tema hay que tener en cuenta que la LOPP no ha establecido un plazo determinado para la subsanación de errores.

49. SSTC 218/1988, de 22 de noviembre; 104/1999, de 14 de junio; Oliver Araujo J. y Calafell Ferra V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2007, p. 33.

50. Oliver Araujo, J. y Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2007, pp. 28-29.

51. Cambiando lógicamente los requisitos de inscripción (con la adición de copia electrónica que se confrontaría con la escritura pública), pues la mecánica actual de estatutos protocolizados ante notario conlleva la utilización de papel timbrado y con rúbricas notariales en los folios «lo que hace muy difícil –si no imposible– escanearlos por ordenador»: Oliver Araujo J. y Calafell Ferra V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2007, p. 32.

52. En la VIII Legislatura, «son poco más de la mitad los que incluyen en ella [su página web] sus estatutos»: Oliver Araujo, J. y Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2007, pp. 29-30. A mayo de 2008, se podía acceder electrónicamente a los Estatutos de, entre los partidos españoles más importantes, PSOE, PP, IU, ERC y CDC, pero no a los del PNV.

una página web en la que de forma sencilla y clara se accediera a los Estatutos en versión electrónica.

Inscrito un partido político, el control sobre la democracia interna corresponde, en primer lugar, a la jurisdicción civil al ser un tipo de controversias entre particulares⁵³, deducirse de lo dispuesto en el art. 9.2 LOPJ y por aplicación supletoria de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación – LODA (art. 40⁵⁴) en virtud del juego de las Disposiciones Finales Primera y Segunda de esta última ley.

En cuanto al cauce procedimental adecuado, no hay duda de que los derechos fundamentales del art. 6 CE, al ser éste una especificación del art. 22 CE, han de defenderse mediante el procedimiento preferente y sumario del art. 53.2 CE que en la jurisdicción civil se canaliza a través del juicio ordinario con carácter preferente (art. 249.1.2 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil)⁵⁵ y mediante el recurso de amparo constitucional también frente a la vulneración del régimen interno de funcionamiento de un partido. Esta posición fue negada inicialmente por el TS respecto a la Ley 62/1978⁵⁶, aunque fue clara-

53. De Otto Pardo, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 83; García Guerrero J. L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996, p. 61; Díez-Picazo L. M., «Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial», en *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Tomo III, 1988, p. 1745.

54. «1. El orden jurisdiccional civil será competente, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con las pretensiones derivadas del tráfico jurídico privado de las asociaciones, y de su funcionamiento interno. 2. Los acuerdos y actuaciones de las asociaciones podrán ser impugnados por cualquier asociado o persona que acredite un interés legítimo, si los estimase contrarios al ordenamiento jurídico, por los trámites del juicio que corresponda. 3. Los asociados podrán impugnar los acuerdos y actuaciones de la asociación que estimen contrarios a los Estatutos dentro del plazo de cuarenta días, a partir de la fecha de adopción de los mismos, instando su rectificación o anulación y la suspensión preventiva en su caso, o acumulando ambas pretensiones por los trámites establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil. 4. En tanto se resuelven las contiendas de orden interno que puedan suscitarse en las asociaciones, las solicitudes de constancia registral que se formulen sobre las cuestiones controvertidas sólo darán lugar a anotaciones provisionales».

55. «Se decidirán en el juicio ordinario, cualquiera que sea su cuantía: [...]. 2. Las 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».

56. «[R]égimen estatutario de funcionamiento interno de un partido político, al que, como modalidad específica del derecho de asociación, se refiere en concreto el art. 6 de la Constitución, por lo que al no encontrarse este precepto comprendido dentro de los derechos protegibles por el

mente contradicha por la STC 56/1995, de 6 de marzo (FJ 3): «debe afirmarse que nada se opone a considerar que los requisitos constitucionales específicamente previstos respecto de los partidos políticos en preceptos de la Constitución situados fuera del art. 22 –y en sus correspondientes concreciones legislativas– integran también el contenido del derecho constitucional de asociación proclamado en el referido art. 22 C.E.» y «[s]iendo esto así, no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática, al integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del art. 22 C.E., 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».

De esta forma, se abriría un doble cauce jurisdiccional para la defensa de los derechos de los afiliados a los partidos: el amparo judicial del art. 53.2 CE para los derechos constitucionales y legales⁵⁷ y el control jurisdiccional ordinario para

cauce procesal de dicha Ley, su posible vulneración, que indudablemente no afecta a la libertad de asociación (proclamada en el art. 22.1 de la Constitución), sino a si el acuerdo de separación de ciertos miembros del partido político en cuestión ha sido adoptado con sujeción o no a sus normas estatutarias, no puede ser dilucidada por el cauce del procedimiento especial de la Ley 62/1978, de 26 diciembre, sino a través del proceso declarativo ordinario, como acertadamente han resuelto las contestes sentencias de la instancia.» (STS de 21 de mayo de 1992); «la anulación parcial de los Estatutos de la Asociación demandada, a la formalización de unos nuevos, previa modificación de los actuales, y a la anulación de determinada convocatoria y reunión de una Asamblea General de Afiliados, con sus consecuentes acuerdos, cuestiones que, en principio, no inciden, expresa y directamente, en el ámbito intrínseco y substancial de la tutela al derecho de asociación política» y «es de hacer notar que la exigencia prevenida en el preitado inciso, aun cuando suponga una incidencia del derecho de asociación, reconocido como fundamental en el artículo 22 del texto constitucional, no puede identificarse con él a efectos de su amparo jurisdiccional, puesto que excede, abundando en lo dicho en el anterior fundamento, de cuanto pueda referirse a la raíz y razón de ser del derecho a asociarse, y, a lo sumo, afectarla al ejercicio anormal de ese derecho desde el punto de vista de los principios democráticos. Lo así razonado, permite concluir, sin necesidad de mayores consideraciones y dando por reproducida la argumentación contenida en las sentencias de instancia, que la cuestión planteada en la demanda que interpuso la parte recurrente, no tiene encaje en el artículo 53.2 de la Constitución y como el artículo 1.2 de la Ley 62/1978 comprende dentro de su ámbito la libertad de asociación, es claro que aquélla no puede resolverse a través del procedimiento incidental de que habla el artículo 13 de dicha Ley» (STS de 22 de octubre de 1994).

57. Esta posición del Alto Tribunal es criticada por Gallardo alegando que «conduce a resultados exagerados», ya que tales derechos se convertirían en fundamentales y éstos «son derechos universales que se reconocen a todos los ciudadanos y se garantizan frente al Estado, los poderes públicos y los particulares», mientras que los derechos de participación democrática interna sólo se reconocen a los afiliados. No puedo más que discrepar de esta posición, pues lo que el TC quiso decir es que forman parte del derecho fundamental de asociación política toda una serie de derechos derivados que tienen la protección jurídica que la Constitución otorga a los derechos fundamentales. A ello debe añadirse que la rotundidad de la autora en la equiparación entre derechos fundamentales y derechos universales, y en la adjudicación a éstos de una aplicación absoluta, tanto frente al

los derechos estatutarios⁵⁸. Lo anterior llevó al TS a un cambio de criterio, diciendo que «será necesario concretar si el artículo 22 de la Constitución debe velar no sólo el derecho de todo grupo humano en constituirse en partido político, sino también los requisitos internos relativos a la organización y funcionamiento *ad intra* del mismo. En otras palabras, si el estatuto jurídico que regula el derecho de los afiliados de todo partido político, tendente a asegurar su participación en el control y funcionamiento interno del mismo, puede y debe ser amparado por dicho precepto constitucional. A ello hay que contestar afirmativamente, a tenor de lo que se plasma en las Sentencias del Tribunal Constitucional 10/1983 y 75/1985, cuando en ellas se afirma que la Constitución establece, con respecto a los partidos políticos, la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, y, además que deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos, y dentro de estos parámetros jurisprudenciales es cuando se podrá solicitar el amparo judicial oportuno, y, en este aspecto, la iniciación de la presente contienda judicial por la parte, ahora, recurrente, tiene la suficiente base legal, y, entonces, en esgrimir el artículo 22 de la Constitución, en su aspecto de la llamada libertad positiva de asociación, que tiene plena vigencia» (STS de 21 de septiembre de 1996; en el mismo sentido, SSTs de 12 de mayo de 1998 y de 14 de enero de 2000).

Finalmente, un partido podría llegar a ser disuelto si vulnera de «forma continuada, reiterada y grave» la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos (art. 10.2.b). Este precepto creo que tendrá una muy

Estado como frente a los particulares, es ciertamente discutible. Al margen de la polémica sobre la *Drittwirkung*, que no es éste el lugar para desarrollarla, no puede aceptarse la tesis de que todos los derechos fundamentales tengan que poder ser ejercidos por todos los ciudadanos: por ejemplo, no es así en el derecho de huelga. Finalmente, la propia autora, en una explicación un tanto confusa, acepta el cauce procedimental de la Ley 62/1978 aunque no por la exigencia de la democracia interna sino por la del derecho de asociación, al entender que las libertades positiva y negativa de asociación «resultarían afectadas por el hecho de la expulsión, sobre todo cuando ésta se ha llevado a cabo sin respetar lo preceptuado por sus estatutos. Y más aún cuando se trata de partidos políticos que están condicionados por la ley a cumplir ciertas obligaciones como son la provisión estatutaria de un régimen disciplinario (...)» (Gallardo Moya, R., «Derecho de asociación y exigencia de democracia interna», en *Derecho privado y Constitución*, n.º 8, 1996, p. 247).

58. «Ciertamente, el hecho de tratarse de derechos estatutarios no lleva a negarles toda garantía judicial. La vida interna de las asociaciones no constituye un ámbito exento de todo control judicial (SSTC 218/1988, 96/1994). Concretamente, si la vulneración de los derechos estatutarios no afecta a otros derechos de los asociados, esa garantía deberá ser dispensada por la jurisdicción ordinaria a través de los procedimientos ordinarios; si conlleva la infracción de otros derechos podrá, en principio, residenciarse en el cauce procesal correspondiente a esos derechos afectados, incluida la vía de protección de los derechos fundamentales cuando de este tipo de derechos se trate.» (STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3).

escasa aplicación, si tiene alguna. Los mínimos requisitos de la LOPP y las dificultades de probar la continuidad, reiteración y gravedad de la falta de democracia interna convierten a esa disposición en quimérica. Baste recordar aquí que Batasuna y sus antecedentes no solían tener censos de afiliados por lo que difícilmente podía darse un funcionamiento democrático sin saber exactamente quién puede participar en las decisiones del partido y nadie propugnó su ilegalización por esa causa. Relacionado con este último comentario, hay que tener en cuenta que si la ilegalización de Batasuna por el art. 9 LOPP tuvo importantes resistencias en muchos ámbitos políticos y sociales, mucho más las tendría un intento de ilegalización por falta de funcionamiento democrático.

En todo caso, no se debería de tratar de prácticas antidemocráticas esporádicas o de un mero incumplimiento de los Estatutos sino, como dice la LOPP, de una reiteración de conductas continuada en el tiempo que impidan el total funcionamiento de la democracia interna. La constatación de que un partido vulnera su funcionamiento democrático debe tener como primera consecuencia su suspensión o disolución «en virtud de resolución judicial motivada» (art. 22.4 CE), por lo que son los tribunales los únicos capacitados para proceder jurídicamente contra un partido (art. 10.1 LOPP). El proceso se resuelve ante la Sala Especial del TS prevista en el art. 61 LOPJ⁵⁹ de acuerdo al procedimiento establecido en el art. 11 LOPP (arts. 10.4 y 10.5). En el procedimiento para ilegalizar a un partido ante la Sala Especial del TS, la sentencia, como es lógico, puede declarar la disolución, ordenándose de manera inmediata la cancelación de la inscripción registral (art. 11.7 LOPP).

La disolución judicial de un partido produce el cese inmediato de toda actividad partidaria de forma que su incumplimiento acarrearía la correspondiente responsabilidad penal⁶⁰, se impide la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito que continúe o suceda al disuelto⁶¹ y se abre un procedimiento de liquidación patrimonial destinándose el patrimonio resultante a actividades de interés social o humanitario (art. 12.1 LOPP).

59. Formada por el Presidente del TS, los Presidentes de las cinco Salas del TS y el Magistrado más antiguo y más moderno de cada una de ellas.

60. Que podría ser la del art. 556 CP: «Los que, sin estar comprendidos en el artículo 550 [reos de atentado], resistieren a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren gravemente, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año».

61. Cuestión que decidirá la propia Sala sentenciadora a instancia de las partes en el proceso, o del Ministerio del Interior o del Ministerio Fiscal si el nuevo partido se presenta a la inscripción en el

Ha de decirse, finalmente, que cualquier sentencia judicial que declare la ilicitud y disolución de un partido político puede ser recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional.

3. Los derechos de los afiliados⁶² en la regulación jurídica de los partidos españoles

Como antes ya se señaló, la LOPP ha sido parca en la regulación del funcionamiento democrático en los partidos, lo que también afecta al reconocimiento de derechos para los afiliados a los mismos. La exigencia constitucional de un funcionamiento interno democrático (art. 6 CE) y la financiación pública (LO 8/2007, de 2 de febrero, sobre financiación de los partidos políticos) conllevan la plena vigencia en el interior de los partidos políticos de los derechos fundamentales que componen el Estado democrático en España⁶³, es decir, de todos aquellos derechos y libertades del Título I que puedan ejercerse en el seno de un partido⁶⁴ por directa imposición del art. 6 CE y no condicionados a su mero reflejo en la Ley que desarrolle el artículo constitucional o en los Estatutos del partido.

En este punto, entiendo criticable la postura del TC, más aún cuando no había una Ley postconstitucional. El TC reconocía que «la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo encierra una

Registro (art. 12.3 LOPP). Con buen criterio, el TC rechazó que tal intervención del Ministerio del Interior supusiera facultad decisoria alguna, ya que «la apreciación de si procede impedir con dicha base jurídica, la creación e inscripción del nuevo partido, corresponde a la Sala que dictó la sentencia de disolución en el que pudiéramos denominar proceso principal, con arreglo a los criterios que el mismo precepto enuncia» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 22).

62. Los dos primeros derechos analizados de este apartado son propiamente de los ciudadanos en general y no de los afiliados a los partidos políticos. Sin embargo, he decidido incluirlos por su carácter imprescindible para que con posterioridad el afiliado pueda llegar a serlo. Quiero dejar aquí constancia de mi agradecimiento al evaluador ciego que me realizó esta observación.

63. Al margen del problema general sobre la efectividad de los derechos entre particulares, del que puede verse, aplicado al ámbito de los partidos, una recopilación de posturas anteriores a la LOPP en Navarro Mendez, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 269 y ss.).

64. Hay derechos fundamentales, como sucede en otras muchas circunstancias, que no pueden ejercerse, por su imposibilidad fáctica, en los partidos políticos como pueden ser, por ejemplo, los derechos de sindicación y de huelga, aunque sí los posean los afiliados trabajadores por cuenta del partido, por ser trabajadores y no sólo afiliados.

carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un 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» y que «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», para inmediatamente decir que «[s]e trata, sin duda, de derechos de configuración legal. Es más, debe reconocerse que el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como dispares pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática. La concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza, como queda dicho, de un amplio margen de libertad de configuración. [...] En suma, pues, los derechos constitucionales de participación democrática de los afiliados a los partidos políticos son en nuestro ordenamiento los plasmados en el art. 4 de la Ley 54/1978, en el art. 3.2 f) y g) de la Ley 21/1976 y en los estatutos de los respectivos partidos que, de acuerdo con esos preceptos legales, los concretan. Sin embargo, debe advertirse de entrada, y a reserva de lo que luego se dirá, que esos 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, como veremos, en cuanto a los cauces procesales de garantía jurisdiccional y a los límites dentro de los que debe operar ese control»(STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3). El principio de democracia interna admite diversas concreciones, pero un elemento indispensable de cualquiera de ellas ha de ser el reconocimiento al afiliado de todos los derechos fundamentales, por lo que el margen de configuración del legislador estatal o partidario no debería poder ser tan amplio⁶⁵.

65. En sentido contrario, Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 197.

3.1. Derecho a la libre creación de partidos

La creación de partidos está limitada por la LOPP a «los españoles» (art. 1.1), lo que va en sentido contrario a la necesaria apertura de los derechos fundamentales a los extranjeros y a un entendimiento progresista del art. 14 CE⁶⁶. A pesar de lo anterior, el TC ha entendido que tal limitación, inaceptable en el derecho de asociación, como establece el art. 2.2 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA), es admisible en relación con los partidos políticos al ser éstos «unas asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones»⁶⁷. Por otra parte, esa disposición de la LOPP entraría en contradicción con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por algunos ciudadanos extranjeros en las elecciones locales y europeas, ya que un vehículo importante, aunque no imprescindible, para canalizar ese ejercicio es la previa creación de partidos políticos que puedan presentarse a las elecciones sin necesidad de constituir agrupaciones de electores⁶⁸. Sin embargo, el propio Tribunal, al vincular tal limitación legal con que el derecho de sufragio consagrado *ex art.* 13.2 CE lo es sólo a los españoles, convierte a aquella en principio constitucional que no es desvirtuado por una salvedad prevista en el propio texto constitucional⁶⁹, de lo que modestamente discrepo por las razones antes expuestas, e intenta salvar su posición diciendo que «dicha restricción no puede afectar al derecho de los extranjeros a afiliarse a los partidos políticos ya constituidos, ni traducirse en ninguna limitación de los derechos derivados de la afiliación»⁷⁰, lo que se desprende sin esfuerzo interpretativo alguno del texto del artículo 2 de la LOPP.

También plantea dudas de constitucionalidad la imposibilidad para determinados condenados penalmente no rehabilitados de constituir un partido

66. Morodo, R. y Lucas Murillo, P., antes de la LOPP abrían la posibilidad de extender también el derecho a la creación de partidos a los ciudadanos extranjeros, aunque no parecían dar a entender que una restricción en tal sentido fuera inconstitucional (Morodo, R. y Lucas Murillo, P., 1996, p. 339-340).

67. STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 18.

68. Tanto el Dictamen del Consejo de Estado n.º 91112002/LD de 18 de abril de 2002, punto 10, como el voto particular de Alfonso López Tena al Informe del CGPJ sobre el anteproyecto de la Ley Orgánica de partidos políticos, punto 4 (http://constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/voto_lopeztena_lppoliticos.html), plantean la duda de si tal restricción afecta al derecho de los extranjeros a participar en elecciones municipales o europeas.

69. STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 18.

70. STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 18.

(art. 2.1 LOPP). Esa limitación abarca a los que hayan sido condenados por los artículos 472 a 616.bis CP, con una variedad de tipos muy importante, que habría aconsejado, en todo caso, su pormenorización más ajustada a la finalidad de la norma. Puede entenderse, por ello, que a los condenados con anterioridad a la LOPP se les impone una pena retroactiva, lo que sería inconstitucional por el art. 9.3 CE; y, por su parte, el art. 25.2 CE establece que la limitación de derechos sólo puede establecerse por el fallo, el sentido de la pena y la ley orgánica penitenciaria, no pudiéndolo hacer otra ley⁷¹. El TC, en su sentencia 48/2003, de 12 de marzo, no entra en el tema de la retroactividad al no haber sido recurrido el apartado por ese motivo y en cuanto a la limitación del derecho rehuje el problema ya que el recurso se planteó entendiéndose que era una pena accesoria a lo que contesta que tal prohibición «no es en puridad, una pena o sanción añadida» sino un mero «requisito de capacidad» que «no resulta exorbitante en términos de respeto al principio de proporcionalidad»⁷². Como ha señalado con acierto M. Esparza, «si nos dejamos de eufemismos, diremos que formal y materialmente es una pena, porque es una privación de derechos que el legislador establece como consecuencia de la comisión y condena por ciertos delitos»⁷³.

3.2. Derecho a la libre afiliación a un partido

La LOPP consagra el derecho a la afiliación libre y voluntaria (art. 1.2), que puede ejercer cualquier persona física, nacional o extranjera, mayor de edad⁷⁴ y con capacidad de obrar (art. 8.1). El problema puede surgir con la negativa a la solicitud de entrada al partido que, desde un punto de vista práctico, equivale a una expulsión anticipada. Sobre este punto, la LOPP guarda silencio. La posición dominante de los partidos en el proceso político democrático y la financiación pública de sus actividades deberían conducir a la consagración de

71. López de Lerma i López, J., «Comentarios a la Ley de Partidos», en *La Ley*, n.º 5596, 2002, p. 3.

72. STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 19.

73. Esparza Oroz, M., *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2004, pp. 85-86.

74. Art. 2.2 LOPP: «Los partidos políticos constituidos podrán establecer en sus estatutos la creación y reconocimiento de organizaciones juveniles».

un derecho individual a ser admitido a un partido político como afiliado, siempre que se manifieste la coincidencia ideológica con el mismo, expresada en la aceptación de los Estatutos, sin que pueda ser discriminado por razón de sexo, raza, nacionalidad, idioma, o cualquier otra circunstancia personal, salvo que determinados hechos anteriores sirvan de fundamento para suponer una actitud de oposición ideológica al partido. La posible alternativa de la fundación de un partido queda desvirtuada por las dificultades políticas, que no jurídicas, para crear un partido político que sea viable electoralmente, ya que esto depende de variables socio-históricas que pueden no darse en los nuevos partidos.

Afirmado lo anterior, discrepo de la tesis de Jiménez Campo de que no cabe un control judicial del rechazo a la solicitud de admisión en un partido político, por poner en juego la identidad política del partido y por no existir un derecho formal a afiliarse a los partidos como sí existe para los sindicatos⁷⁵, aunque reconozco que el control de una inadmisión tendría una gran dificultad práctica para probar que la misma incurriera en uno de los supuestos de discriminación prohibidos⁷⁶.

75. Jiménez Campo, J., «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en AA. VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, BOE-CEC, 1994, p. 44; compartida por Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 91, y «¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados?», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 107, 2000, p. 274 y Presno Linera, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 73. Cercanos a esta posición se sitúan Morodo y Lucas Murillo (Morodo, R. y Lucas Murillo de la Cueva, P., «Artículo 6. Los partidos políticos», en Alzaga Villaamil, O. (dtor.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, Tomo I, p. 338), para los que el derecho de afiliación choca con el derecho de los ya afiliados y con los del partido como persona jurídica, lo que unido a su naturaleza ideológica supone una extrema dificultad en la impugnación de un acuerdo partidario negativo de afiliación. Para estos autores, habría que estudiar las reglas de los Estatutos utilizadas en cada caso (por ejemplo, la utilización de argumentos absurdos o claramente incomprensibles con los valores de nuestro Ordenamiento), si el partido recibe financiación pública, si el interesado puede orientar su participación política en otro partido o si creando uno nuevo puede ejercer razonablemente su derecho de participación política: Morodo, R. y Lucas Murillo de la Cueva, P., «Artículo 6. Los partidos políticos», en Alzaga Villaamil, O. (dtor.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, Tomo I, p. 339.

76. Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, p. 93, nota 25; Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 187.

Un argumento que refuerza la necesidad del control judicial es que en la práctica, los partidos políticos dejan la cuestión en manos de órganos exclusivamente políticos, sin intervención de las Comisiones de Garantías⁷⁷.

Debería haberse recogido también expresamente en la LOPP el derecho a separarse voluntariamente del partido en cualquier momento, como hace el art. 23.1 LODA y la Ley de partidos alemana (art. 10.2).

3.3. Derechos de participación en la vida interna del partido

La LOPP incluye como derechos de los afiliados la participación en las actividades del partido, la participación en los órganos de gobierno y representación, el ejercicio del derecho de voto, el sufragio activo y pasivo para los cargos del partido y la asistencia a la Asamblea general de acuerdo con los Estatutos (art. 8.2). Como a alguno de estos derechos ya se ha hecho referencia al hablar de los aspectos organizativos de la democracia interna, ahora haré exclusivamente mención de un derecho que no se recoge expresamente en la LOPP pero cuya inexistencia haría perder el significado a los aquí mencionados. Ese derecho es la libertad de expresión y debería estar consagrado en la LOPP en los términos que luego haré referencia.

77. «Artículo 9. En caso de que se presenten objeciones, éstas deberán hacerse por escrito. La admisión será estudiada por la Comisión Ejecutiva Municipal o Local en el plazo máximo de 15 días, previa audiencia de las personas interesadas, quien aceptará o denegará la solicitud de alta. Artículo 10. La denegación podrá ser recurrida ante la Comisión Ejecutiva Federal, quien decidirá en el plazo máximo de 2 meses. Mientras no haya resolución definitiva, el alta quedará en suspenso. En caso de resolución afirmativa, el solicitante se incorporará al censo con la fecha de ingreso de su primera solicitud. En caso de presentarse alguna objeción, que deberá ser por escrito y debidamente motivada, la admisión será sometida a la primera asamblea ordinaria por celebrar, previa audiencia de los interesados por el Comité de la Agrupación donde debieran militar los solicitantes. Contra la decisión de la Asamblea cabrá recurso ante la Comisión Ejecutiva de ámbito superior» (Reglamento de los afiliados y afiliadas del PSOE, RAA-PSOE: <http://www.psoe.es/ambito/estructura/docs/index.do?action=View&id=97599>; última visita 30 de abril de 2008). En el PP se prevé que la admisión la decida el Comité Ejecutivo provincial, insular, local o de distrito y cabe recurso ante el Comité Ejecutivo Regional (art. 4 EPP); IU establece en sus Estatutos que la afiliación es voluntaria «1.- [...] sin más límites que la aceptación y práctica de los objetivos señalados en la declaración de principios, contenidos en el Título I de los Estatutos y en los programas electorales, el pago de la cuota correspondiente y el respeto a los presentes Estatutos. 2.- La adscripción a I.U. se realizará a través de la asamblea u organización de base que establezcan los estatutos de las federaciones. Esta se solicitará al Consejo Político de la Asamblea de base, adquiriéndose la condición de adscrita o adscrito con la presentación a la primera Asamblea y la aceptación como primero de sus deberes, de los principios de I.U. y los presentes estatutos»

Los conflictos en los partidos pueden surgir por diversas razones, pero los más importantes están relacionados con las disputas por el control de la organización adornadas con argumentos ideológicos o personalistas. En esas situaciones si la confrontación es grave puede conducir a intentar resolverla mediante la apertura de expedientes disciplinarios que depuren el partido de aquellos que en un determinado momento están en minoría en el ámbito nacional, regional o local. Por ello, el derecho fundamental que en ese momento suele estar en juego es la libertad de expresión⁷⁸, que suele estar reconocida en los Estatutos de los partidos⁷⁹, pero limitada al ámbito interno de la formación política⁸⁰.

(art. 17 EIU). Y también establece que si un recurso «se refiere a la admisión o no de un nueva afiliación, se considerará que está adscrita o adscrito en tanto no exista resolución de la Comisión [de Garantías]» (art. 27.3 EIU).

78. No es, lógicamente, la única situación que puede conducir a la sanción de un afiliado, pero sí la más común y la de mayor repercusión política.

79. «La organización del partido se inspira en los siguientes principios: [...] El respeto a la libertad de conciencia y a la libertad de expresión» (art. 3 EPSOE); «Son derechos de los y las militantes: [...] El derecho a formar parte de los grupos socialistas que se formen o existan y a la libre expresión de ideas o iniciativas en su seno. El derecho de discusión y crítica sobre posiciones políticas propias y ajenas mediante la libre expresión oral o escrita y a su libre comunicación dentro del Partido. [...] El derecho al control político de sus elegidos y responsables, basado en una información veraz, en la libre expresión, el respeto a las personas y la sujeción al lugar y tiempo reglamentariamente establecidos.» (art. 7 EPSOE).

«Son derechos de los afiliados y afiliadas: [...] f) La libertad de expresión y de la manifestación de eventuales críticas sobre decisiones tomadas [...]. g) El debido respeto a las opiniones políticas, convicciones religiosas, morales y a su vida privada» (art. 20 EIU).

Todos los afiliados tendrán el derecho de «participar activamente en la elaboración y adopción de las resoluciones y programas del Partido mediante la libre expresión y defensa de sus opiniones en el ejercicio del debate interno a través de los cauces que estatutaria y reglamentariamente se establezcan» (art. 6 EPP).

80. La libertad de expresión se reconoce «en el seno del Partido de cada militante. Se garantiza la total libertad de discusión interna, tanto a cada afiliado/a individualmente como a través de las diferentes corrientes de opinión, formadas por el conjunto de afiliados/as 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 EPSOE); «El derecho a realizar manifestaciones públicas, juicios de valor y expresión de opiniones, de forma libre, leal y responsablemente con los límites del respeto a la dignidad de las personas, así como a las resoluciones y acuerdos democráticamente adoptados por los Órganos del Partido, en el marco de sus competencias estatutarias» (art. 7 EPSOE); «El afiliado o afiliada que [...] exprese públicamente sus opiniones en términos irresponsables o con deslealtad al Partido o a sus afiliados o afiliadas [...] será sancionado, previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes, con medidas que podrán llegar hasta la expulsión en aplicación de las normas internas vigentes» (art. 11 EPSOE); constituye falta grave «hacer públicos, por cualquier medio de difusión, opiniones, ideas o comentarios opuestos a la línea política del Partido» (art. 43.f Reglamento de los afiliados y afiliadas del PSOE, RAA-PSOE).

La libertad de expresión ha de hacerse «con el debido respeto a las personas y principios que conforman a Izquierda Unida. El ejercicio de este derecho ha de realizarse, en primera instancia, ante

La libertad de expresión debería recogerse tanto para dentro como para fuera del partido⁸¹, de forma que los Estatutos que impidieran el ejercicio de esa libertad dentro o fuera del partido «serían contrarios a Derecho»⁸². La disciplina interna no puede servir para cercenar los derechos fundamentales del afiliado; la libertad de expresión es un elemento imprescindible de la participación activa en el proceso político y los comportamientos dirigidos a perpetuar indefinidamente una posición, enmudeciendo a los disidentes, actúan contra el principio democrático⁸³. Sólo cuando la libertad de expresión se ejerza con ánimo lesivo y produciendo un daño objetivo podría sancionarse⁸⁴, lo que debería valorar proporcionadamente el juez⁸⁵. Aunque podría añadirse, como hacen

los órganos de dirección correspondientes, y de forma responsable, teniendo en cuenta que ha de ser igual para todas las personas afiliadas a IU» (art. 20.f EIU); «Deberes de los afiliados: [...] Los acuerdos adoptados por cualquier órgano de IU son vinculantes y obligan, en cuanto a su aceptación, defensa y cumplimiento, a todos los miembros de ese Órgano, quedando a salvo el derecho de libre expresión de cualquier miembro en cuanto opinión exclusiva y diferenciada del mismo y siempre dentro de los cauces internos de la organización» (art. 21.c EIU).

Es causa de pérdida de la condición de afiliado la «manifestación pública de discrepancia grave con la ideología, principios o fines del Partido, realizada en actos de propaganda, reuniones abiertas al público o a través de cualquier medio de comunicación escrito o audiovisual o de cualquier otro medio de difusión que garantice la publicidad del hecho» (art. 9.1.e EPP); se considera infracción grave «a) Propagar noticias por cualquier medio, que desprestigien al Partido, sean descalificatorias del mismo o de cualquiera de sus Órganos de Gobierno, Representación o de los Grupos Institucionales. b) Realizar declaraciones y manifestaciones públicas en nombre del Partido que comprometan políticamente al mismo, sin contar con la autorización expresa del Presidente del Comité Ejecutivo que corresponda en sus diferentes ámbitos. [...] e) Cualquier manifestación pública oral o escrita en los medios de comunicación, que suponga descrédito, menosprecio o descalificación de cualquier afiliado al Partido» (art. 12.1 EPP).

81. Mohedano J. M., en AA. VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, BOE-CEC, 1994, p. 63.

82. Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 200.

83. Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 210.

84. Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 313. Flores Giménez, F. (*La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, pp. 213-214), habla de «las [expresiones] que sean contrarias y perjudiciales para los intereses del partido». La Ley alemana de partidos políticos habla de infringir premeditadamente los Estatutos o los principios fundamentales del ordenamiento del Partido, ocasionándole con ello graves daños (art. 10.4).

85. En este sentido, el Auto de la Audiencia Provincial de Vizcaya, n.º 285/2006, de 25 de abril, confirma la sentencia de primera instancia, en el sentido de entender como intromisión ilegítima en el honor de una persona la carta remitida por un afiliado a los miembros del Comité Local del PSE en Ortuella en la que incluía las siguientes frases referidas al secretario de dicho Comité Local: «Yo no sé lo que podrá decir ahora David para justificarlo pero por aquella fecha cuando aún teníamos

Oliver y Calafell, que la libertad de expresión no puede llegar hasta la manifestación de discrepancias con «el conjunto del programa», en tanto en cuanto eso puede revelar un intento de destruir al partido, discrepo de que tampoco pueda extenderse a las «cuestiones fundamentales»⁸⁶, pues la lucha interna en un partido político en numerosas ocasiones puede librarse en torno a cuestiones fundamentales como pueden ser la política de alianzas, la necesidad de refundar el partido sobre nuevas bases, que significaría la adopción de un programa modificado en sus aspectos fundamentales, etc.

Sobre este tema hay que señalar que el TC se ha pronunciado de una manera absolutamente insuficiente, pues ha reconocido que la libertad de expresión de los afiliados «puede por tanto reivindicarse frente a este tipo de sujetos [los partidos políticos], aunque en este caso el contenido y ejercicio del derecho se someta a unos límites específicos (SSTC 120/1983, 88/1987, 126/1990, 286/1993)» (STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 5). Esos límites específicos no los explicita el TC, pero se remite a sentencias anteriores que versaban sobre el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito laboral, lo que no parece muy razonable desde el momento en que se refieren a situaciones diferentes y, especialmente, porque la empresa no ha de tener un funcionamiento democrático⁸⁷. Esta ambigüedad del TC ha permitido que los tribunales ordinarios acepten los Estatutos de los partidos que restringen la libertad de expresión al interior del partido, entendiendo que los límites a los que se refería el TC «no son otros que los que el Partido demandado establece en su normativa interna a la que estaban sujetos los demandantes en cuanto militantes de dicha formación política»⁸⁸.

entre él y yo una amistad maja, a mí la sensación que me dio, es que de no haberlo detectado yo, esta Agrupación se hubiera quedado sin ellas (32.000 ptas.). [...] Yo, compañeros, no tengo ninguna prueba real para poder decir que lo hace intencionadamente, pero en lo que sí me reafirmo es en que de no haberse hecho una contabilidad revisada minuciosamente por mí, esta Agrupación tendría ahora 142.000 ptas. menos en su haber, eso sin contar con errores de escasa importancia que también los hay».

También está la Sentencia de la Audiencia Provincial (SAP) de Cantabria, n.º 173/2005, de 13 de abril, que confirma una de primera instancia en la que se expulsó a un afiliado del PSOE por publicar en la prensa que la sede regional del partido «es una cueva de ladrones» y que determinados dirigentes del partido «son cómplices de un presunto delito de cohecho» (FD 8).

86. Oliver Araujo, J., y Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2007, p. 19.

87. Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 310.

88. SAP de Guadalajara, n.º 133/2005, de 6 de junio (FD 5).

Un aspecto que tiene incidencia en la libertad de expresión es la situación en la que se encuentran aquellos afiliados mucho más vulnerables al ser trabajadores del propio partido, con lo que «se distorsiona la democracia en el partido y se refuerza indebidamente el poder de las élites que controlan la dirección, con una obvia repercusión en la acción mediadora que los partidos ejercen entre los ciudadanos y los poderes públicos y con repercusiones evidentes en la calidad democrática de las instituciones»⁸⁹.

Finalmente, íntimamente ligado con el ejercicio de la libertad de expresión está el reconocimiento de las corrientes de opinión a las que antes se ha hecho referencia.

3.4. Derechos de información

La LOPP recoge también los derechos del afiliado a ser informado acerca de la composición de los órganos directivos y de administración, acerca de las decisiones adoptadas por los órganos directivos, acerca de las actividades realizadas, y acerca de la situación económica (art. 8.2.c).

Aunque el precepto establece el derecho de acceso a determinadas informaciones, ha de sobreentenderse que el afiliado, con carácter general, ha de estar informado de todas las actividades del partido para que pueda luego tomar sus decisiones con pleno conocimiento de causa⁹⁰.

3.5. Derecho de impugnación

El afiliado tiene derecho a impugnar los acuerdos contrarios a la Ley o a los estatutos (art. 8.2.d), que hay que entender tanto en el ámbito interno (a órganos superiores del partido) como en el externo (a los Tribunales de justicia, a lo que luego se hará referencia detallada).

89. De Carreras, F., «Los partidos en nuestra democracia de partidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70, 2004, pp. 106-107.

90. Álvarez Conde, E., *El derecho de partidos*, Valladolid, Colex, 2005, p. 203.

3.6. Derechos en los expedientes sancionadores

Los partidos políticos, al estar obligados constitucionalmente a tener una estructura interna y un funcionamiento democráticos y a permitir la plena vigencia de los derechos fundamentales en su seno, han de respetar, en el plano procedimental, los derechos constitucionales consagrados en los artículos 24 y 25 CE, ya que a pesar de que el TC los ha circunscrito a los procedimientos judiciales (SSTC 26/1983, de 13 de abril, 197/1988, de 24 de octubre) y al Derecho sancionador (SSTC 69/1983, de 26 de julio, 96/1988, de 26 de mayo, 239/1988, de 14 de diciembre)⁹¹, respectivamente, creo que nada impide su aplicación análogica en una organización que por mandato constitucional ha de ser democrática⁹², como, por otra parte, ha admitido el TS incluso para las asociaciones comunes antes de la LODA⁹³ y los tribunales inferiores han aplicado más recientemente a los partidos políticos⁹⁴.

91. Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pp. 290-292.

92. Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, pp. 259 y 271; Sánchez de Vega García, A., «Constitución, pluralismo político y partidos políticos», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 26, 1992, pp. 114-115. Navarro, partiendo de que la Constitución no exige «de forma expresa que esos principios garantistas se extiendan necesariamente a los procesos disciplinarios partidistas» (2000, 272), afirma posteriormente que «existe un argumento fundamental para apoyar la posición contraria (aquella que postula la aplicación directa de las garantías de los arts. 24.2º y 25.1º CE a los procedimientos disciplinarios partidistas), cual es la previsión constitucional expresa de la exigencia de democracia interna del artículo sexto que [...] forma parte del derecho fundamental a constituir asociaciones con fines políticos» (Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 277).

93. «[T]ratándose, como en el caso presente, de una sanción, la más grave, que pueda acontecer respecto a los derechos de los miembros de la Agrupación, como es el acuerdo sobre su expulsión, no cabe compartir que este supuesto no sea justamente uno de los que se considere necesario para tramitar el correspondiente expediente; necesidad esta que, asimismo, se cohoneste con la general información del principio de tutela efectiva y la necesaria audiencia que, a raíz del dictado del art. 24-1 de la CE, debe prevalecer en cualquier ordenamiento jurídico por el dogma, de elemental ajuste a ese mandato constitucional, por lo que, cuando como en autos, se ha comprobado que, a pesar de esa grave sanción, a los interesados no se les tramitó el correspondiente expediente previo, en el cual, con los consabidos pliegos de cargos y descargos, pudieran haber utilizado las pruebas correspondientes tendentes a exculparles de las causas que decidieron su expulsión, habrá de concluirse en que se ha vulnerado esa exigencia constitucional y que, desde luego, por parte de la Junta no se actuó en justicia entendiendo con ese baremo de razonabilidad la procedencia de ese expediente, en el cual –se repite– hubiesen los interesados tenido la oportunidad de defenderse de los cargos e, igualmente, haber manifestado su audiencia correspondiente» (STS de 17 de diciembre de 1990).

94. Por ejemplo, SAP de Guadalajara, n.º 133/2005, de 6 de junio.

Sin embargo, la LOPP, a diferencia de la Ley alemana de partidos, no ha llegado a agotar las posibilidades de aplicación de los artículos 24 y 25 CE al interior de los partidos. Ha reconocido los derechos a un procedimiento contradictorio, a ser informado de los hechos, a ser oído previamente, a la motivación de la sanción y a formular recurso interno (art. 8.3).

A pesar de lo anterior, los Estatutos de los partidos, en aplicación del art. 24 CE, han de recoger con claridad, además de lo previsto en la LOPP, los derechos de los afiliados a aportar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a la presunción de inocencia⁹⁵, a la prohibición de la indefensión y a ser tramitado su expediente sancionador por un órgano imparcial interno predeterminado contra el que quepa recurso interno⁹⁶. La adecuada regulación de la expulsión del partido, en sus formas y sus causas, «es la garantía de cierre del estatuto jurídico del afiliado, porque asegura el presupuesto previo para el ejercicio de las demás garantías; es decir, la permanencia del individuo en el grupo»⁹⁷.

Por su parte, el principio de legalidad en materia sancionatoria establecido en el art. 25 CE no ha sido recogido en la LOPP que no exige que los Estatutos establezcan con claridad las causas de las sanciones y las consecuencias de las mismas⁹⁸, como hace la Ley alemana de partidos políticos (art. 10). Sería necesario que los Estatutos de los partidos regularan tanto las causas de sanción (nadie podría ser «sancionado por acciones u omisiones que el momento de producirse no constituyan» falta o infracción en los Estatutos del partido) como las

95. Así, por ejemplo, SAP de Madrid de 27 de mayo de 2003: «como ha recogido la Sentencia [del TS] de 9 de junio de 2001, el derecho fundamental a la presunción de inocencia opera también fuera del ámbito de la Jurisdicción Penal, en relación a las conductas de las personas de cuya apreciación surja un resultado sancionador, por lo que el alcance de tal principio, a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional –*ad exemplum*, Sentencias 24/1984, 36/1985 y 52/1989–, tiene que referirse a los casos en que se pronuncie sentencia condenatoria sin pruebas o totalmente equivocadas, o ilegítimas o atentatorias a la libertad del proceso y resulte suficientemente advenida la ausencia de responsabilidad en quien resultó civilmente condenado».

96. Lo que no significa que los miembros del partido que intervengan en la tramitación del expediente hayan de ser jueces, como parece entender la AP de Cantabria cuando dice que «si el derecho que se dice infringido es el recogido en el art. 24 de la CE ha de decirse que malamente puede atribuirse a dos miembros de un partido político la condición de jueces pues el art. 127 del texto constitucional expresamente prohíbe a jueces y magistrados pertenecer a partidos políticos»: SAP de Cantabria, n.º 173/2005, de 13 de abril (FD 5).

97. Sánchez de Vega García, A., «Constitución, pluralismo político y partidos políticos», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 26, 1992, p. 109.

98. Tajadura Tejada, J., *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, Civitas, 2004, pp. 75-76.

consecuencias de las acciones u omisiones tipificadas⁹⁹, al estilo de lo que dispone el art. 10.4 de la Ley alemana de partidos políticos: «un afiliado sólo puede ser expulsado del partido si premeditadamente ha infringido los estatutos o en modo considerable los principios fundamentales del ordenamiento del partido, ocasionándole con ello graves daños». Por ello, la definición de los actos u omisiones que pueden dar lugar a las sanciones ha de ser clara y precisa, sin la utilización de términos que permitan la depuración ideológica del partido al margen de los cauces estatutarios (Congreso, etc.)¹⁰⁰. Reitero que la aplicación analógica de estos derechos está insita en el funcionamiento democrático del que habla el art. 6 CE, por lo que deberían aplicarse aunque no lo exija en la actualidad la LOPP.

Paso a continuación a realizar un breve estudio de lo dispuesto en la práctica en los tres principales partidos españoles (PP, PSOE, IU), sólo para hacer hincapié en sus deficiencias.

En primer lugar, el procedimiento y sus garantías deberían contemplarse en la norma suprema del partido que son los Estatutos, pero esto no es siempre así aunque hay que decir que en los últimos años se ha mejorado en esta materia, especialmente en el caso del PP y de IU¹⁰¹. Los Estatutos del PSOE, aunque recogen básicamente el procedimiento sancionador, no consagran garantías procedimentales, por lo que es el RAA-PSOE, de una menor dificultad de modificación, el que sí los establece: «tipicidad de las infracciones, audiencia del interesado, presunción de inocencia y proporcionalidad en la sanción» (art. 40), iniciación de expediente con identificación del afectado, hechos de los que se le acusa, calificación de los mismos (art. 56), derecho a indicar el medio de prueba para la defensa (art. 57), y también la obligatoriedad de que el acuerdo de sanción sea motivado y fundado (art. 53), lo que evita la indefensión y propor-

99. Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 90.

100. Bilbao Ubillos, J. M., «Las garantías de los artículos 24 y 25b de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones», en *Derecho Privado y Constitución*, n.º 9, 1996, p. 54; Urciuoli, M. A., *La tutela del singolo nei partiti politici*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, p. 131.

101. Véase Virgala, E., «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 6, 2000, pp. 83-108, para la situación anterior a 2002.

ciona un parámetro al juez ordinario para controlar la razonabilidad de la sanción¹⁰². Los Estatutos del PP establecen que «el procedimiento disciplinario estará basado en los principios de audiencia al interesado, imputación, contradicción y defensa» (art. 16.1 EPP), pero luego se limita a señalar que se dará traslado al imputado del pliego de cargos, «para que conteste el mismo en el plazo de quince días, pudiendo aportar y proponer las pruebas que estime oportunas. Si el instructor considera conveniente la práctica de las pruebas, se llevarán a cabo y seguidamente propondrá el archivo del expediente o la sanción que estime oportuna deba imponerse, remitiendo todas las actuaciones al Comité de Derechos y Garantías competente, para su resolución» (art. 16.2 EPP). Los Estatutos de IU establecen, en lo que denominan *tramitación de los conflictos*, los principios de audiencia obligatoria a las partes, equidad y respeto a los derechos de defensa, respeto a la presunción de inocencia, suspendiéndose cautelarmente la decisión recurrida mientras dure la tramitación del proceso, cuando éste se refiera a la imposición de medidas disciplinarias que afecten a los derechos de los afiliados, (art. 13.c EIU). Además, la resolución del expediente sancionador ha de ser «motivada» (art. 23.1 EIU).

En cuanto a la tipificación de las acciones u omisiones sancionables por el partido, los artículos 11, 12 y 13 EPP enumeran las infracciones «muy graves», «graves» y «leves» que pueden dar lugar a la expulsión, cumpliéndose el principio de tipicidad, pero los Estatutos del PSOE recogen las conductas sancionables sin graduarlas (art. 11 EPSOE¹⁰³), mientras en los Estatutos de IU también se hace referencia a faltas leves, graves y muy graves, pero con escasa tipicidad al mencionar simplemente como causas los «incumplimientos de los deberes de afiliadas y afiliados» a los que su gravedad o reiteración pueden convertir en graves, que, a su vez, si son reiteradas pueden convertirse en muy graves, a las que se añaden la integración en la lista electoral de otro partido o el apoyo a una moción de censura contra cargos de IU o contraviniendo los acuerdos electorales o de gobernabilidad de IU (art. 24 EIU). En este sentido, creo necesaria la supresión de términos que por su vaguedad constituyen lo que puede denominarse como «leyes» penales en blanco, es decir, expresiones como las de mala conducta cívica o ética, opinar en términos irresponsables (art. 11 EPSOE), incumpli-

102. Navarro, J. I., «¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados?», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 107, 2000, p. 288.

103. Lo que sí hacen los arts. 42, 43 y 44 RAA-PSOE.

miento de los deberes del afiliado (art. 24 EIU), manifestación «que vaya en descrédito o menosprecio de otro afiliado» (art. 13.1.b EPP), que, por su carácter favorecedor de la discrecionalidad¹⁰⁴ permiten resultados absolutamente opuestos como puede ser la ausencia de sanción a determinados cargos partidistas involucrados en negocios turbios (hasta que los medios de comunicación informan de los mismos a la opinión pública) o la imposición de sanción a discrepantes ideológicos con los que no se quiere correr el riesgo de un enfrentamiento político directo y se busca una «mala» conducta¹⁰⁵. También sería conveniente una mucho más precisa definición de expresiones como las de faltar «al programa, a los acuerdos o resoluciones», «deslealtad al Partido», «actos de indisciplina» (art. 11 PSOE).

La tramitación actual de los procedimientos sancionadores se efectúa por órganos de dirección, terminando en la Comisión de garantías¹⁰⁶, salvo en el caso del PP en el cual lo hacen siempre los Comités de Derechos y Garantías¹⁰⁷. Las Comisiones de Garantías surgen, en todo caso, de una decisión realizada por

104. Escobar Roca, G., «Los derechos de admisión y permanencia en los partidos políticos: aspectos constitucionales», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, n.º 2, 1992-1993, p. 133.

105. Al margen de la posible lesión a otros derechos fundamentales como los del honor o la intimidad que puede suponer la acusación de cometer actos de indignidad moral: véase para el caso italiano, Urciuoli, M. A., *La tutela del singolo nei partiti politici*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pp. 131-132.

106. «Las Comisiones Ejecutivas Municipales o Locales y subsidiariamente las Comisiones Ejecutivas Provinciales e Insulares son competentes para instruir expedientes disciplinarios contra militantes, bien de oficio o instancia razonada de parte con arreglo a lo previsto en el Reglamento Federal de los Afiliados y Afiliadas. Los expedientes referidos a conductas constitutivas de falta, leve o grave, se resolverán por Comisiones Ejecutivas de Nacionalidad o Regionales, contra cuyas resoluciones cabrá recurso ante la Comisión Federal de Ética y Garantías» (art. 52 EPSOE).

«Las Comisiones de Garantías actuarán sólo en segunda instancia, después de que haya habido una resolución del órgano político competente, el cual deberá resolver en el plazo máximo de treinta días» (art. 13.B EIU).

107. «Los Comités de Derechos y Garantías son Órganos encargados de garantizar el ejercicio de los derechos de los afiliados, instruir y resolver los procedimientos disciplinarios que en el orden interno se sigan contra afiliados del Partido y aplicar, en su caso, el régimen sancionador derivado de los presentes Estatutos. Se constituyen con competencia nacional y regional» (art. 50 EPP). También en el caso del PNV: «Los/Las Jueces y Tribunales tienen atribuidas las funciones disciplinarias y de resolución de las impugnaciones contra acuerdos de los órganos de EAJ-PNV que pudieran considerarse no válidos por haber sido adoptados sin reunir las condiciones reglamentarias o excediéndose en sus competencias. A estos efectos los/las Jueces y Tribunales gozarán de total independencia» (art. 69 EPNV).

los órganos máximos representativos del partido (PSOE, IU)¹⁰⁸ o por el órgano máximo de dirección (PP)¹⁰⁹.

Visto el funcionamiento actual de los procedimientos sancionatorios en los partidos españoles, entiendo que en el futuro debería establecerse cuál es el órgano competente para la imposición de las sanciones. Deberían serlo Tribunales internos de base territorial con posibilidad de apelación a un Tribunal interno superior, teniendo los órganos de dirección sólo la posibilidad de denuncia ante dichas Comisiones, como ocurre ya en el PP. Además, estos Tribunales internos deberían estar compuestos de miembros dotados de independencia e imparcialidad¹¹⁰, que no fueran parte de los órganos directivos del partidos ni empleados del mismo, con una duración máxima del mandato (por ejemplo, 6 años) y la prohibición de inmediata reelección, incompatibilidad con cargos directivos o de representación pública¹¹¹ o de asalariado del partido, y con procedimientos de recusación. Reconozco la dificultad de alcanzar la independencia e imparcialidad entre los propios militantes de un partido político, aunque quizá se pudieran exigir determinadas cualidades que hicieran presumir tales cualidades: antigüedad en el partido, cualificación jurídica, no pertenencia a órganos directivos en los últimos años, etc. Una vez constituidos los

108. «La Comisión Federal de Ética y Garantías está integrada por un Presidente, el secretario y 5 vocales elegidos/as en el Congreso Federal del Partido (art. 50 EPSOE); Comisiones de Garantías, »siendo elegidos por el conjunto de la militancia con una mayoría cualificada (3/5 de las y los delegados)» (art. 13.B.3 EIU).

109. «[...] los Comités de Derechos y Garantías como Órganos colegiados y especializados que se compondrán de un Presidente, un Secretario y diez vocales, nombrados por la correspondiente Junta Directiva, debiendo tener, al menos, seis de sus componentes la condición de Licenciados en Derecho» (art. 50 EPP).

110. Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, p. 96; en el mismo sentido, Navarro, J. I., «¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados?», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 107, 2000, pp. 293-294. Reconocidas ya formalmente en los Estatutos del PSOE y de IU, pero condicionadas en la práctica por la forma de elección de sus miembros: «La Comisión Federal de Ética y Garantías tendrá libertad, autoridad e independencia para el ejercicio de sus funciones, y se expresará a través de resoluciones, advertencias o recomendaciones» (art. 50 EPSOE); «sus miembros no formen parte de ningún órgano de dirección, en ningún nivel de la organización, ni sean cargos públicos» (art. 13.B.3 EIU).

111. Existente ya en la actualidad en el PSOE e IU: «La condición de miembros de la Comisión Federal de Ética y Garantías es incompatible con los cargos de miembros de Ejecutivas Federal, Regionales o Comisión Revisora de Cuentas de cualquier ámbito» (art. 50 EPSOE); «independencia orgánica, es decir, no dependiente de ningún otro órgano de IU; con independencia personal, es decir, que sus miembros no formen parte de ningún órgano de dirección, en ningún nivel de la organización, ni sean cargos públicos» (art. 13.B.3 EIU).

Tribunales internos de esta forma deberían tener en exclusiva la titularidad de la potestad sancionadora con apertura del expediente por los órganos ejecutivos y suspensión por éstos en el ejercicio de los derechos estatutarios en caso de haber atentado gravemente contra los principios o el orden del partido¹¹² (con inmediata confirmación por el Tribunal interno). El corolario final de esta propuesta sería la exigencia legal, para prevenir un excesivo activismo judicial, del agotamiento previo de los recursos internos¹¹³.

Como conclusión, creo que hasta una futura reforma de la LOPP debería mantenerse como principio la imposibilidad de que los Estatutos obstaculicen la impugnación judicial de las decisiones partidarias de suspensión o expulsión, pues tal disposición vulneraría la posibilidad de que los tribunales controlaran el funcionamiento democrático del partido, es decir, la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva¹¹⁴ y la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales sin necesidad de agotar los procedimientos internos¹¹⁵.

3.7. El control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos

Las decisiones sancionatorias de los partidos políticos pueden llegar a impugnarse en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales, aunque en este trabajo ha de quedar excluido el análisis de los procedimientos laborales (que pueden afectar al militante que sea a su vez trabajador por cuenta del partido) y penales (lo que

112. Artículos 10.5 y 14.2, Ley alemana de partidos políticos.

113. Satrústegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, pp. 97-98.

114. García Cotarelo, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, p. 183; Bilbao Ubillas, J. M., «Las garantías de los artículos 24 y 25b de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones», en *Derecho Privado y Constitución*, n.º 9, 1996, p. 63; De Otto Pardo, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 83.

115. Navarro, J. I., «¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados?», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 107, 2000, p. 292. Así lo defienden también para las asociaciones en general Almagro, J., Chamorro, F., citados por Bilbao Ubillas, J. M., «Las garantías de los artículos 24 y 25b de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones», en *Derecho Privado y Constitución*, n.º 9, 1996, p. 61, nota 35.

nos remite al estudio de la actividad delictiva del partido como cualquier otra asociación¹¹⁶).

3.7.1. Jurisdicción civil

La impugnación judicial de las sanciones partidarias ha de canalizarse ante la jurisdicción civil al ser, como antes ya se dijo a propósito del control de la democracia interna, un tipo de controversias entre particulares, y deducirse de lo dispuesto en el art. 9.2 LOPJ y por aplicación supletoria de la LODA (art. 40) en virtud del juego de las Disposiciones Finales Primera.1 y Segunda de esta última ley. Como se ha visto ya, no ha habido impedimento en la práctica para ejercer este acceso jurisdiccional. Para ejercer las acciones civiles contra sanciones de los partidos deberían estar legitimados quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo y no cualquier ciudadano¹¹⁷.

3.7.1.1. *El control judicial de la regularidad del procedimiento sancionador partidario*

La jurisprudencia ha entendido que la aplicación de las garantías procedimentales antes reseñadas ha de producirse en todo proceso disciplinario partidario, al margen de lo dispuesto en las Leyes y en los propios Estatutos del partido. Así, ya desde 1982, la Audiencia Territorial de Madrid consideró que, al margen de lo dispuesto en las leyes y en los Estatutos, no cabe la expulsión de un militante «sin darle audiencia, sin procedimiento alguno y, en definitiva, de plano, en contra de los principios más elementales que presiden todas las técnicas sancionadoras, tanto punitivas y administrativas como aquellas que se prevén en ordenamientos de régimen interno que circunstancialmente se publiquen [...], recogidos en el art. 24 de la Constitución y en la sentencia de 8 de junio de 1981 del Tribunal

116. Sobre este tema me he ocupado monográficamente en Vírgala Foruria, E., «Las asociaciones inconstitucionales», en Morodo Leoncio, R. y de Vega, P., (dtres.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, Tomo III, pp. 1991-2019 y en Vírgala Foruria, E., «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11, 2002-2003, pp. 203-262.

117. Satrústegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, p. 98.

Constitucional»¹¹⁸. Por su parte, la sentencia n.º 153 de 18 de marzo de 1982 también de la Audiencia Territorial de Madrid señala que las resoluciones examinadas «carecen de los requisitos procedimentales y formales imprescindibles para otorgarles el valor de acto o declaración de voluntad con trascendencia jurídica por la quiebra absoluta de los más elementales condicionantes exigidos por el derecho sancionador»¹¹⁹. La expulsión de un partido debe reunir las mínimas condiciones formales exigidas por los estatutos, pues, en caso contrario, «habría una simple apariencia externa de acuerdo, un no acto, carente de los requisitos de validez precisos»¹²⁰.

Con posterioridad, el TS ha declarado nulos los expedientes disciplinarios realizados con infracción de las normas partidarias internas¹²¹. En este sentido,

118. Sentencia n.º 152 de 18 de marzo de 1982, citada por Fernández-Miranda Campoamor, A., «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4, 1982, p. 129; Bilbao Ubillos, J. M., «Las garantías de los artículos 24 y 25b de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones», en *Derecho Privado y Constitución*, n.º 9, 1996, pp. 85-86, y Blanco Valdés, R., «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en González Encinar, J. J., (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 63.

119. Citada por Blanco Valdés, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 175.

120. Sentencia citada por Blanco Valdés, R., «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en González Encinar, J. J., (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 63.

121. «[S]e declara que a los recurrentes se les privó del mismo [del derecho a una defensa con todas las garantías] al infringirse en la instrucción y resolución del expediente los arts. 19.1, 21 y 24 del Reglamento Federal de Conflictos, todo ello, conforme a lo que se razona con todo detalle a continuación sobre las correspondientes infracciones; así con respecto a la violación del art. 19 en ningún caso se indicó a los interesados la infracción que se consideraba presuntamente cometida, con respecto al art. 21, que las decisiones adoptadas de expulsión no establecen ni tan siquiera una sucinta relación de hechos, ni tampoco motivación razonada, limitándose a la mención de los preceptos aplicables; tal ausencia de fundamentación priva a los hoy apelantes de su derecho a impugnar; igualmente, con respecto a la infracción del art. 24, en cuanto a la resolución por la Comisión Federal de Conflictos, habida cuenta la decisión emitida, siendo su tenor: «Estimado compañero: La Comisión Federal de Conflictos te comunica que una vez estudiado el recurso que has presentado a esta Comisión y considerando que no hay en modo alguno razones que puedan modificar la resolución adoptada en su día por la Comisión Ejecutiva Federal, manifiesta que de acuerdo a la facultad expresa que le confiere el artículo 24, del vigente Reglamento de Conflictos, acordó: Desestimar el recurso formulado y, por tanto, confirmar tu expulsión del Partido Socialista Obrero Español. Recibe un saludo socialista», por lo que lo acordado no reúne los mínimos requisitos imprescindibles para denominarse resolución, pues en ésta se debe resolver, es decir con «motivación», lo que no ha acontecido en aquéllas, por lo cual procede dictar la sentencia referida que es objeto del presente recurso de casación por el Partido Socialista Obrero Español, que se examina por la Sala» (STS de 13 de junio de 1996).

debe citarse también la conocida STS de 12 de mayo de 1998¹²² y también, más recientemente la SAP de Madrid de 27 de mayo de 2003 (FD 3): «En este sentido no es que sea la Sala la encargada de valorar los cargos que se le imputan, que no es el caso ni la misión de la misma, es que la función de los Tribunales en estos casos es de determinar si en la resolución de los expedientes se han observado las mínimas garantías que permitan el derecho de defensa de una forma eficaz de los expedientados y es evidente que el mismo, junto con la presunción de inocencia se han vulnerado en las ir resoluciones, en ninguna de las cuales aparece por cierto un relato de hechos acreditados de los que pueda inferirse la existencia de infracción disciplinaria, sino que se dan por supuestos determinados hechos y sin consignar cuáles sean se acuerda la sanción de expulsión. En este sentido lo que parece latir en las resoluciones es que no es necesario dar a conocer a los expedientados los hechos que basan su sanción por cuanto los mismos les son conocidos, la realización de actos de contracampaña, y pueden defenderse de ellos».

122. «Los expedientes terminaron por resoluciones que acordaron la expulsión del Partido de los militantes que resultaron sancionados, las que adquirieron firmeza, tras los recursos interpuestos, sin perjuicio de que no se les facilitó el texto vigente del Reglamento de Conflictos, desatendiendo el requerimiento notarial practicado el 13 de julio de 1990, con lo que no se cumplimentó al derecho de información que impone el artículo 2, párrafo segundo de la Ley de Partidos Políticos de 4 diciembre 1978. Hay que destacar que en la tramitación de los expedientes disciplinarios se incurrieron en graves anomalías e irregularidades, atentatorias al elemental derecho de defensa, que conculcan la presunción de inocencia del artículo 24 de la Constitución y que la sentencia del Juzgado explica con atención y detalle, pues quedaron puestas de manifiesto como suficientemente probadas, y consisten principalmente en que al tiempo de la comisión de los hechos, el CDS no había procedido a comunicar el texto del Reglamento Disciplinario que se aplicó a los expedientados, que no accedieron al mismo como texto fehaciente, pues no se acreditó que se hubiera efectuado publicación interna del mismo, para conocimiento de todos los integrantes en la referida formación política, lo que implica vulneración del artículo 25.1 de la Constitución (principio de legalidad), en relación al 9.3 de dicho texto, ya que de esta manera los sancionados no llegaron a saber con suficiencia media el alcance de sus actuaciones y que las mismas pudieran ser objeto de sanción establecida.

Asimismo las imputaciones que se contienen en el pliego de cargos son meramente enunciativas y no explican suficientemente en qué consistían, lo que facilitarí la defensa en descargo de los afectados. Tampoco se probó por las partes demandadas que fueran los actores los que hubieran transmitido la carta a los medios de comunicación; todo lo cual genera una constatada situación de indefensión, agravada por la falta de actividad probatoria a cargo de los instructores del expediente, determinando conculcación suficientemente constatada del precepto constitucional 24.2 y, a su vez, del artículo 14 (principio de igualdad), en base a que sin causa ni justificación alguna no fueron objeto de expulsión todos los firmantes de la carta, con lo que se creó una censurable diferencia de tratamientos entre los que demandan y los que no resultaron expedientados» (STS de 12 de mayo de 1998). En sentido coincidente, las sentencias del Juzgado de Primera Instancia n.º 3 de Málaga, de 9 de mayo de 1985 y del Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Laredo, de 5 de noviembre de 1998, citadas por Navarro, J. I., «¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados?», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 107, 2000, pp. 284-285.

Sin embargo, en sentido contrario puede mencionarse la SAP de Guadalajara, n.º 133/2005, de 6 de junio, que acepta el carácter genérico y plural de los expedientes disciplinarios por «la trascendencia pública que alcanzaron [los hechos], pues de ello se hicieron eco los medios de comunicación social, como así lo demuestran los reportajes periodísticos aportados; de modo que, con independencia de las comunicaciones verificadas en el ámbito estrictamente disciplinario, no podían desconocer los demandantes las circunstancias que motivaron la adopción de los discutidos acuerdos» (FD 4). Entiendo que esta argumentación no es aceptable en cuanto a que el sancionado ha de tener el derecho a conocer el motivo exacto de la acusación que se le imputa y ello no puede depender de la notoriedad externa de los hechos de que se le acusa. Curiosamente, al año siguiente la misma sección de la AP de Guadalajara dice que «los principios que rigen el derecho penal son extrapolables por regla general al ámbito sancionatorio administrativo, entre cuyos principios se encuentra, como garantía del administrado, el acusatorio, el cual ha de entenderse en el sentido de que la sanción que haya de imponerse debe venir delimitada en su aspecto fáctico por lo recogido en el pliego de cargos, que, de esta forma, actúa a modo de calificación definitiva, con la misma instrumentalidad que ésta tiene en el juicio oral (glosa STS 30-6-86), de parecido tenor, STS Sala de lo Contencioso-Administrativo Sec. 7ª 23-3-1998, que señala que es el pliego de cargos, en cuanto implica el ejercicio de una pretensión sancionadora, el equivalente a los escritos de calificación del proceso penal ordinario» (SAP de Guadalajara, n.º 6/2006, de 13 de enero, FD 6).

Finalmente, una sentencia del Tribunal Supremo plantea un tema, aunque no profundice sobre el mismo, muy interesante, como es la aplicación de los requisitos del art. 6 CE a los partidos no inscritos en el Registro. Partiendo del nacimiento de toda asociación, y también de las políticas, desde el pacto constitutivo, el TS, como más adelante se verá, aplica las exigencias del art. 6 a todo partido, inscrito o no, lo que entiendo es altamente positivo para evitar la tentación de que partidos que decidan fusionarse o coligarse y actuar como un partido único eludan los requisitos constitucionales simplemente no inscribiendo tal partido único en el Registro¹²³.

123. Así, al carecer IU-Convocatoria por Andalucía (IU-CA) «del rasgo característico de toda organización, cual es, la existencia de unos Estatutos de la propia coalición [Esa parece ser la situación en el año 1993 de la coalición IU-CA, ya que tanto ésta como el TS utilizan el término coalición y no existen Estatutos, lo que es un requisito necesario para la inscripción registral. La autodenominada coalición IU-CA funcionaba, sin embargo, como un partido político ya que el caso que dio origen a la sentencia fue la expulsión de militancia de una concejal decidida por la Asamblea

3.7.1.2. *El control judicial sobre el fondo de la decisión sancionatoria del partido*

La situación varía cuando de lo que se trata es del control judicial de una expulsión por motivos de fondo, es decir, una vez comprobado que se han respetado los trámites procedimentales establecidos por los ordenamientos estatal y partidario.

El TC ha distinguido, aunque como luego se verá sin mucha precisión, entre el control judicial de la sanción producida en una asociación ordinaria y en una con posición dominante, como pueden ser los partidos. En la asociación común «[L]a potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios. La asociación tiene como fundamento la libre voluntad de los socios de unirse y de permanecer unidos para cumplir los fines sociales, y quienes ingresan en ella se entiende que conocen y aceptan en

Local y ratificada por el Consejo Andaluz de IU-CA. En la actualidad IU-Los Verdes-CA tiene ya Estatutos propios: <http://www.iu-lv-ca.es/pdfs/asambleaxiv/estatutos%20iu%20definitivos.pdf>], en los que estén, previstos de forma concreta y determinada, dos extremos interesantes para la resolución del presente procedimiento, cuales son, la determinación de las causas de separación o expulsión de las personas que la integran, y el procedimiento para llevar a efecto la misma; carencia esta, de la coalición para Andalucía, que no exonera a la misma, de dar cumplimiento y respetar los derechos de la persona individual, consagrados en la Constitución, referentes no solamente al derecho de asociación del art. 22, sino también y de forma particular, en cuanto al procedimiento se refiere, los derechos de los ciudadanos consagrados en el art. 9 de la CE, frente a los poderes públicos, poder del que sin duda alguna participan los partidos políticos y sus coaliciones, en cuyo núm. 3, se consagra, entre otros, los principios de la legalidad, la seguridad jurídica y el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, principios que no se han observado en la separación de la militancia de IU-CA a la recurrida, [...] en cuanto que la posibilidad de adoptar tal Acuerdo, no figuraba en el orden del día de la convocatoria para esa Asamblea Local, siendo por consiguiente un asunto de relevancia suficiente para que el mismo figurase en el orden del día de la convocatoria, situación que no se produjo, por lo que es fácil colegir que la Asamblea convocada no reunía las condiciones idóneas para adoptar un acuerdo sobre un asunto no propuesto a los convocados participantes en la coalición con anterioridad a la celebración de la Asamblea», «hay que partir de la base de que IU-CA carecía, en la fecha de los hechos de autos, de normas estatutarias que determinasen las causas de separación o expulsión de los miembros de la coalición, pero esto no debe, en principio, implicar que no puedan ser separados o expulsados los asociados, miembros o militantes de la coalición, si los mismos incurrían en alguna posición, aunque no previamente determinada como falta, que haga incompatible su conducta con la actuación política de la coalición, o con su ideario, pero estas cuestiones, deben ventilarse en un procedimiento donde se guarden las garantías, en orden a obtener un acuerdo conforme con el Estado Democrático de Derecho articulado en la Constitución que, en este supuesto, no se han cumplido, en orden a la desvinculación o expulsión de la militancia de la concejal» (STS de 14 de enero de 2000).

bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos. Y en cuanto la asociación crea no sólo un vínculo jurídico entre los socios, sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en la adhesión a los fines asociativos, no puede descartarse que los estatutos puedan establecer como causa de expulsión una conducta que la propia asociación, cuya voluntad se expresa por los Acuerdos de sus órganos rectores, valore como lesiva a los intereses sociales» y «nada impide que esos estatutos establezcan que un socio puede perder la calidad de tal en virtud de un Acuerdo de los órganos competentes de la asociación basado en que, a juicio de esos órganos, el socio ha tenido una determinada conducta que vaya en contra del buen nombre de la asociación o que sea contraria a los fines que ésta persigue» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 1).

Por eso, cuando «esto ocurre, el control judicial sigue existiendo, pero su alcance no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar, con independencia del juicio que ya han realizado los órganos de la asociación, la conducta del socio, sino en comprobar si existió una base razonable para que los órganos de las asociaciones tomaran la correspondiente decisión. Aplicando estos criterios al caso presente, resulta que la Sentencia impugnada entiende que los socios expulsados no cometieron falta «grave» que supusiera poner en duda la honorabilidad de los miembros de la Junta Directiva» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 1)¹²⁴. De manera que «el respeto al derecho de asociación exige que la apreciación judicial se limite en este punto a verificar si se han dado circunstancias que puedan servir de base a la decisión de los socios, como son declaraciones o actitudes públicas que trasciendan del interior de la entidad y puedan lesionar su buen nombre, dejando el juicio sobre esas circunstancias a los órganos directivos de la asociación tal y como prescriben sus estatutos» (STC 218/1988, de 22 de noviembre,

124. Puede verse una argumentación en sentido contrario en el voto particular a la sentencia de los Magistrados García-Món y De la Vega: «Creemos que el control judicial no puede tener más límites que el del correcto ejercicio de la función judicial, que se extiende, «naturalmente», a las soluciones de los conflictos intersubjetivos, incluidos los que pueden enfrentar a los socios con las decisiones de los órganos de la asociación que todos integran. No sólo limitado a una revisión formal de la aplicación de los Estatutos o de la observancia de las leyes, sino a la decisión de los conflictos que se provoquen precisamente por aquella aplicación, ya que el aserto de que los integrantes de una asociación, al ingresar, deben saber a qué atenerse a la vista de los Estatutos, que se entiende que aceptan, no implica de suyo que también hayan de aceptar la interpretación y aplicación que de esos Estatutos o reglas hagan los órganos directivos, puesto que, caso contrario, ello supondría permanecer inermes si no pudieran acudir a los Jueces y Tribunales, no teniendo el control de éstos más contenido que el formal».

FJ 1)¹²⁵. Por el contrario, «[u]na situación distinta surgiría si la expulsión del socio, por limitarse al supuesto que aquí interesa, se produjese en una asociación que, aun siendo privada, ostentase de hecho o de derecho una posición dominante en el campo económico, cultural, social o profesional, de manera que la pertenencia o exclusión de ella supusiese un perjuicio significativo para el particular afectado» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 3).

Siguiendo el razonamiento anterior, el TC acepta que los Tribunales ostenten una plena *cognitio* de los Acuerdos sociales de expulsión de un socio de una asociación sometida a una disciplina normativa específica como son las Cooperativas¹²⁶, supuesto que claramente puede aplicarse a los partidos políticos por la posición dominante que tienen en el encauzamiento del ejercicio del derecho de participación política (art. 23.1CE) y por la obligatoriedad de su funcionamiento democrático ya comentado¹²⁷. En este sentido, la postura del TC parece de

125. En este sentido, la libertad de autoorganización no puede llegar hasta el incumplimiento de los propios Estatutos, es decir, éstos pueden establecer lo que estimen conveniente, pero una vez dispuesto un determinado modelo de faltas, sanciones y procedimiento para canalizarlas, éste ha de respetarse: «Ello no supone ignorar las facultades autoorganizativas de la asociación, sino considerar que el ejercicio de éstas, o mejor, su no ejercicio, ha generado indefensión a sus miembros. La ponderación de intereses presente en el juicio llevado a cabo resulta razonable. El derecho de asociación no es un derecho absoluto sino que, como todos los derechos fundamentales, está sujeto a límites, una parte de los cuales viene determinada por las garantías de que gozan los miembros del ente asociativo, lo que no es incompatible con el sustrato voluntario de este último» (ATC 213/1991, de 4 de julio).

126. «[C]omo garantía última de la conformidad a los Estatutos y a la Ley de los acuerdos de la Sociedad Cooperativa. Habiendo sido aplicados aquéllos –y en particular su art. 14, sobre la gradación de faltas– por los órganos judiciales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional para considerar que las expresiones vertidas por el señor Pérez Pellón en la Asamblea General de Socios de la Cooperativa del 30 de octubre de 1984 no tenían la suficiente entidad para ser reputadas como faltas graves. Y es evidente, por último, que el control de dichos acuerdos por los órganos judiciales no se halla limitado por lo dispuesto en la Ley específica de esta modalidad de Asociaciones, la General de Cooperativas de 1987, como antes se ha dicho. Lo que lleva, en definitiva, a desestimar la primera de las quejas formuladas por la recurrente» (STC 96/1994, de 21 de marzo, FJ 3).

127. García Guerrero, J. L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996, p. 55; en sentido contrario, Jiménez Campo, J., «Los partidos políticos», en AA. VV., *El sector no lucrativo en España*, Madrid, Escuela Libre Editorial, 1993, p. 206.

Otra cosa es la delimitación concreta de esa posición dominante para otros tipos de asociaciones como acertadamente señala el voto particular de los Magistrados García-Món y de la Vega a la STC 218/1988, de 22 de noviembre: «la Sentencia de la que discrepamos se mueve asimismo en un terreno movedizo, al decirse que otra cosa sería si se tratara de asociaciones que ostentaran una posición dominante de manera que la pertenencia o exclusión del socio supusiese un perjuicio significativo para éste. ¿Dónde está el límite o la frontera? ¿Dónde está prefigurada esa garantía? ¿Quién la fija?».

difícil entendimiento cuando habla de que «[el] control jurisdiccional, menos intenso en los aspectos sustantivos que en los procedimentales, deberá ceñirse, pues, a determinar si la decisión carece de toda razonabilidad a la luz de las disposiciones legales y estatutarias aplicables», ya que es sumamente improbable que una decisión carezca de «de toda razonabilidad»¹²⁸. A este respecto, hay que señalar que la noción de «razonabilidad» o de «razonable» ocupa un lugar central en buena parte de las teorías de la argumentación jurídica (por ejemplo, Perelman, MacCormick, Aarnio)¹²⁹, pero eso no es óbice, sin embargo, para que sea un término vago, no sólo por lo que respecta a las aplicaciones futuras (vaguedad potencial o textura abierta del lenguaje), sino también a las aplicaciones presentes. Se podría decir que la «razonabilidad» no es tanto un término vago sino absolutamente indeterminado. Una cosa es que, como dice H. L. A. Hart, la falta de certeza sea «el precio que hay que pagar por el uso de términos clasificatorios generales en cualquier forma de comunicación»¹³⁰, pues los lenguajes naturales tienen una irreductible textura abierta¹³¹, y otra es que el TC emplee términos absolutamente indeterminados por lo que a sus condiciones de aplicación respecta. Por tanto, el TC no debería emplear expresiones como la de «carece de toda razonabilidad» si, al mismo tiempo, no ofrece los criterios de «razo-

128. Al margen de que en el caso concreto en que el TC aplicó esa doctrina, STC 56/1995, de 6 de marzo (FJ 4), fuera coherente la expulsión adoptada con los Estatutos del partido: «Esta interpretación y aplicación del alcance del art. 3 de los Estatutos no puede en absoluto tildarse de arbitraria ni en lo tocante a la decisión de la Asamblea regional de asumir «las atribuciones propias y todas las del PNV», ni en lo referido a asumir el control sobre todos los cargos públicos de representación del PNV por el territorio de Guipúzcoa, máxime si se tiene en cuenta el tenor del art. 58 de los Estatutos según el cual corresponde a la Organización Nacional «la orientación y control de la gestión de los cargos [...] de elección popular»». Sin embargo, para Ferrer y Salvador, en dicha sentencia se hizo prevalecer apriorísticamente la libertad de apreciación de las conductas sancionables de los afiliados sobre los derechos estatutarios de las organizaciones territoriales del partido, derechos cuyo ejercicio desencadenó lo que eufemísticamente se habría llamado autoexclusión y que, en realidad, habría sido una expulsión colectiva sin observancia de las garantías procedimentales: Ferrer i Riba, J., y Salvador Coderch, P., «Asociaciones, democracia y *Drittwirkung*», en Salvador Coderch, P., (coord.), *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, Civitas, 1997, p. 143. No comparto esta opinión, ya que los órganos guipuzcoanos del PNV, como bien dice el TC, habían decidido asumir todas las funciones del partido, actuando de manera independiente, lo que supone una escisión en toda regla y no una autoexclusión eufemística. Escindidos voluntariamente los dirigentes guipuzcoanos del partido, la Asamblea Nacional del PNV no hizo más que constatar tal escisión y considerar a los afiliados que la siguieran al margen del PNV oficial.

129. Sobre este tema véase Atienza, M., *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Madrid, CEC, 1991.

130. Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998 (2ª ed.), p. 129.

131. Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998 (2ª ed.), p. 128.

nabilidad», ya que lo único que parece estar considerando como controlables judicialmente son las decisiones arbitrarias. Pero ¿qué decisiones son totalmente arbitrarias? Por el contrario, en asociaciones tan cualificadas como los partidos los órganos jurisdiccionales deberían poder analizar en toda su extensión si la decisión partidaria, también en cuanto al fondo, está tipificada, que la tipificación no sea excesivamente vaga, que la acción u omisión sancionada encaje efectivamente en el supuesto de hecho previsto en los Estatutos y que la sanción sea proporcional a la falta.

Paradójicamente, el TS al aplicar a todas las asociaciones un mismo régimen de control sobre sus decisiones materiales, acierta cuando lo aplica a los partidos políticos. Así, cuando dice que «sus acuerdos no sólo están sometidos al examen de su regularidad para la determinación del cumplimiento de las formalidades estatutarias que establezcan, en cuanto admisibles y lícitas, según el procedimiento interno para su adopción, y su respeto a las normas legales, sino también el mérito del acuerdo, esto es, si el juicio interno de interpretación y de aplicación de las reglas estatutarias es o no adecuado.» (STS de 24 de marzo de 1992) o que «sus acuerdos [de los partidos] no sólo están sometidos al examen de su regularidad para la determinación de las formalidades estatutarias que establezcan, en cuanto admisibles y lícitas, según el procedimiento interno para su adopción, su respeto a las normas legales, sino también el mérito de acuerdo, esto es, si el juicio interno de interpretación y aplicación de las reglas estatutarias es o no adecuado.» (STS de 13 de junio de 1996)

3.7.2. Jurisdicción contencioso-administrativa

La jurisdicción contencioso-administrativa debería estar abierta también para los afiliados de los partidos cuando la sanción interna tenga efectos externos y afecte a los poderes públicos¹³². Así, la sanción a los afiliados que incida en la elaboración de las candidaturas electorales debería llevar a la modificación del art. 49 LOREG para permitir que se examinara la regularidad de la decisión in-

132. Resulta interesante en este sentido la SAP de Cantabria en la que se establece que la vulneración de las normas internas en la elaboración de candidaturas municipales lesiona el derecho de participación democrática de los afiliados, que es «una traducción fundamental y básica del principio democrático que corresponde a todo afiliado de participar, según los procedimientos establecidos, en la toma de decisiones, conforme se sanciona como inderogable por el artículo 6 de la Constitución y las concreciones legislativas de tal imperativo constitucional»: SAP de Cantabria, n.º 576/2001, de 23 de octubre (FD 4).

terna del partido¹³³. La legitimación en estos supuestos debería ser sólo de los afiliados cuyo derecho de candidatura hubiera sido vulnerado. La comunicación de las irregularidades ante la Junta Electoral, su subsanación y la presentación del recurso podrían tramitarse por los arts. 47 a 49 LOREG, aunque modificándolos para reconocer la legitimación de los afiliados irregularmente excluidos de las candidaturas¹³⁴.

En este sentido, no comparto la antigua jurisprudencia del TS en relación con la aplicación del art. 11.7 de la Ley de elecciones locales, que permitía el cese de un concejal por su expulsión del partido, ya que obviaba el análisis de la regularidad de la expulsión, incluso con argumentos meramente de eficacia: «si la Ley Electoral, con su sistema de recursos, la efectividad de las resoluciones que en las mismas recaigan y con los cortos y precisos plazos que para ello prevé, lo que pretende es huir de toda interinidad, de situaciones contradictorias, y de proveer rápidamente los cargos con las personas que en cada caso correspondan, extraña pensar que, con esa regulación, permita que la aplicación de su art. 11 posibilite, una situación de interinidad y de contradicción, mientras se resuelve, por los dilatados trámites que permitan los Estatutos de cada Partido, si la decisión es o no firme, o ejecutiva y si ha sido o no tomada en forma adecuada, máxime cuando, como en el caso de autos, la solución definitiva la tiene que tomar un Organo, como el Congreso del Partido, que tiene fijadas las fechas de reunión cada dos años, y ante el que pende actualmente la resolución del recur-

133. De Otto Pardo, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 83; Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma de los partidos. Reflexiones sobre una promesa del PSOE», en *Claves de razón práctica*, n.º 36, 1993, p. 39, y «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, p. 98; Escuin Palop, V., «Fiscalización jurisdiccional de la expulsión de un partido político de miembros presentados en sus listas para las elecciones locales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 28, 1981, p. 188; Fernández-Miranda Campoamor, A., «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4, 1982, p. 125; Fernández-Miranda Campoamor, C., «La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, n.º 31, 1990, p. 80; Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 291. El Tribunal Constitucional del Estado federado alemán de Hamburgo estableció el 4 de mayo de 1993 que un vicio en la democracia interna de un partido puede conducir a la ilegalidad de un escrutinio electoral; en ese caso se trataba de infracciones graves en la designación de candidatos de un partido al Parlamento de Hamburgo, lo que condujo a la repetición de las elecciones: Vitzthum, W. G., «La démocratie des partis politiques en Allemagne», en *Revue française de Droit constitutionnel*, n.º 26, 1996, p. 412.

134. Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, 1996, pp. 98-99.

so respecto al acuerdo de expulsión tomado en 23 de agosto de 1980, sin olvidar que esa situación de interinidad, aparte de afectar a un Órgano tan importante como la Alcaldía de una Corporación, permitiría, que en el interregno, actuara como representante de un Partido, aquél a quien los Órganos competentes del Partido le habían denegado esa cualidad, y se podría llegar incluso, lo que ciertamente no parece acontecer en el caso de autos, a la paradójica situación de que durante ese tiempo, quien ha elegido un cargo, por virtud de las ideas y estructuras de un Partido permanezca en él, defendiendo o realizando actuaciones con las que el Partido no estuviera de acuerdo o le resultaran contrarias a su espíritu, y actuando en su nombre y representación cuando el Partido expresamente se la niega, sin que con ello quiera admitirse en modo alguno, que los Partidos no están sujetos al Ordenamiento, pues sí que lo están y así expresamente lo establece el art. 6 de la Constitución, pero es claro, al Ordenamiento y no al que particularmente interese uno de sus miembros, sin perjuicio de que las pretensiones de éstos, como lo han sido, están sujetas y se resuelvan en los recursos pertinentes, pero no pueden tener efectividad en este recurso que tan circunscrito está en su objeto» (STS de 7 de octubre de 1981, reproduciendo los de la sentencia recurrida de la Audiencia)¹³⁵.

Es de destacar que esta doctrina todavía sigue manteniéndose por algunos tribunales inferiores y que ha tenido que ser corregida por el TS. Así, el TSJ de la

135. En el mismo sentido, STS de 8 de julio de 1982. También la sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 15 de octubre de 1980: si bien es cierto que esta Sala no podría «entrar en la dialéctica intrínseca de las destituciones de los afiliados de partidos políticos, que es algo que sólo atañe al Partido correspondiente y que escapa de las competencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (arts. 11 a 31 de su Ley Rectora), no lo es menos que las atribuciones de sus Salas Territoriales se extienden a dilucidar, a los meros fines establecidos en el artículo 11,7, de la Ley Electoral Local y disposiciones concordantes anteriormente reseñadas y cuando hay impugnación formalizada, si ha habido o no pérdida de representación política o si los Concejales de que se trate han dejado o no de pertenecer al Partido que les presentó en la contienda electoral y por el que resultaron democráticamente elegidos [...] y [...] resulta patente que la única expulsión de un Partido Político susceptible de producir el efecto del cese del o los Concejales elegidos, será la que, por los motivos que fueren, que, desde luego y como antes se dijo, no corresponde enjuiciar a esta jurisdicción, se pronuncia de forma clara, tajante e incondicionada, de tal suerte que, a diferencia de lo que aquí sucede, no necesita de ulteriores interpretaciones y mucho menos si éstas son realizadas por órgano diferente del que adoptó la decisión»: citada por Escuin (1981, 185).

En contra, la Sentencia n.º 153 de 18 de marzo de 1982 de la Audiencia Territorial de Madrid considera que está ante un supuesto técnico de presuposición, que no sólo la habilita, sino que la obliga a analizar la corrección formal del acto interno de expulsión que constituye el supuesto de hecho del acto administrativo por el que se determina el cese del concejal en su mandato, de tal forma que únicamente de haberse respetado las exigencias formales de los estatutos se produciría un acto jurídicamente relevante: Blanco Valdés, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 173.

Comunidad Valenciana declaró en 1997 la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo contra la expulsión de un concejal del Grupo municipal popular del Ayuntamiento de Elche, alegando que se trata de «un acuerdo interno de un grupo político de un Ayuntamiento, sin naturaleza administrativa, sino civil por su ajenidad al Derecho Administrativo y a las funciones y competencias propias de una Corporación local. No se trata de una actuación pública municipal de un órgano administrativo, sino de una decisión interna de un grupo político que si bien su constitución y funcionamiento se encuentra someramente regulado en el capítulo II del título Primero del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, el acto impugnado no trasciende de las relaciones jurídico-privadas de un grupo político, al margen de sus competencias administrativas implícitas al funcionamiento de un Ayuntamiento». Frente a esta posición, el TS señala que «tratándose como aquí se trata de un acto relativo, estrictamente, a la expulsión de un Concejal del grupo político a que pertenecía, por parte del propio Grupo Municipal, y sin que incluso conste cuál es la causa de esa expulsión, es claro que se dan todos los requisitos de identidad exigidos para aplicar el principio de igualdad y de unidad de doctrina, respecto a la sentencia citada de 8 de febrero de 1994. Por otro lado, se ha de significar de acuerdo con las argumentaciones del recurrente y las valoraciones de la citada sentencia de 8 de febrero de 1994, que dado que los Concejales se han de constituir en Grupos Políticos, para su actuación corporativa y que los citados grupos aparecen regulados, en su organización más esencial, por el Real Decreto 2568/1986 citado, es claro, que las decisiones de tales grupos no se puede entender que no trasciendan de las relaciones jurídico privadas, cual refiere la sentencia recurrida, pues, entre otras, la decisión de expulsión de un grupo, priva al Concejal de participar en el grupo a que pertenecía, altera al grupo y tiene por tanto trascendencia para él y para los demás, al no poder intervenir el miembro expulsado, y por otro lado, al estar regulados los grupos políticos, en que se han de constituir los Concejales para su actuación corporativa, en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, es claro que las decisiones de tales grupos sobre la expulsión de algunos de los Concejales del grupo político tienen una dimensión jurídico pública, suficiente para justificar su revisión ante esta jurisdicción y excluirle de la jurisdicción civil»¹³⁶.

En este sentido es reveladora la STC 298/2006, de 23 de octubre, en que no se reconoce eficacia vinculante a una disposición estatutaria de Acción Popular

136. STS de 14 de mayo de 2002, FD 1.

Burgalesa Independiente que establecía que la baja como afiliado «conllevará la obligación por parte del afectado de cesar en el cargo público para el que resultó electo en representación del partido». Este es un supuesto diferente de la expulsión del partido antes vista y que lleva al TC a decir, con acierto, que «una vez trabada la relación de representación, su ruptura no puede producirse –al margen de los supuestos de fallecimiento, incapacidad o renuncia del elegido-sino por voluntad de los electores o por resolución de los poderes públicos competentes»¹³⁷.

137. STC 298/2006 (FJ 8).

RESUMEN

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

329

Eduardo Vírgala Foruria, catedrático de derecho constitucional de la Universidad del País Vasco

es Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos

p. 21-73

La democratización interna de los partidos políticos es un requisito ineludible para un correcto funcionamiento del sistema político y no sólo porque lo diga el art. 6 de la Constitución, sino porque, en caso contrario, se corre el riesgo de que el ciudadano se desencante definitivamente del instrumento «partido» y no tengamos modelos alternativos, al menos, en sentido democrático. A pesar del recurrente comentario sobre la crisis de los partidos, siguen constituyendo el mecanismo asociativo más adecuado para canalizar la pluralidad política de la sociedad y para estructurar democráticamente los órganos de poder político del Estado. De aquí la necesidad de seguir profundizando en la democratización interna de los partidos y en la plena vigencia en el interior de los mismos de los derechos constitucionales de sus afiliados, ya que constituyen el momento inicial del proceso de participación política democrática. La exigencia constitucional de un funcionamiento interno democrático y la financiación pública de los partidos debe conllevar la plena vigencia en el interior de los partidos políticos de los derechos fundamentales que

componen el Estado democrático en España, es decir, de todos aquellos derechos y libertades del Título I que puedan ejercerse en el seno de un partido por directa imposición del art. 6 de la Constitución y no condicionados a su mero reflejo en la Ley que desarrolle el artículo constitucional o en los Estatutos del partido. En este sentido, la LO de partidos políticos de 2002 supone sólo un avance mínimo con respecto a la legislación anterior y un desarrollo muy limitado de lo dispuesto en la Constitución. Sigue faltando un desarrollo más detallado de aspectos centrales de la democracia interna como puede ser la forma de elección de los órganos ejecutivos del partido en la que el artículo se decanta claramente por las primarias abiertas. En cuanto a los derechos de los afiliados, el autor propugna el reconocimiento de la plena vigencia de los derechos fundamentales en el interior de los partidos, especialmente en el plano procedimental, los consagrados en los artículos 24 y 25 de la Constitución. Se recoge, también, la jurisprudencia existente en la materia, desde la del Tribunal Constitucional hasta la de las Audiencias Provinciales.

Palabras clave: partidos políticos; democracia interna; derechos de los afiliados; garantías jurisdiccionales.

RESUM**Revista catalana de dret públic**, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

329

Eduardo Vírgala Foruria, catedràtic de dret constitucional de la Universitat del País Basc

es Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos

ca Democràcia interna i drets dels afiliats als partits polítics

p. 21-73

La democratització interna dels partits polítics és un requisit ineludible per al funcionament correcte del sistema polític i no només perquè ho digui l'article 6 de la Constitució, sinó perquè, si no és així, es corre el risc que el ciutadà es desenciï definitivament de l'instrument «partit» i no hi tinguem models alternatius, almenys, en sentit democràtic. Malgrat el comentari recurrent sobre la crisi dels partits, continuen sent el mecanisme associatiu més adequat per canalitzar la pluralitat política de la societat i per estructurar democràticament els òrgans de poder polític de l'estat. D'aquí ve la necessitat de continuar aprofundint en la democratització interna dels partits i en la plena vigència, en el seu interior, dels drets constitucionals dels seus afiliats, ja que constitueixen el moment inicial del procés de participació política democràtica. L'exigència constitucional d'un funcionament intern democràtic i el finançament públic dels partits ha de comportar la plena vigència, en l'interior dels partits polítics, dels drets fonamentals que componen

l'estat democràtic a Espanya, és a dir, de tots els drets i les llibertats del títol 1 que es puguin exercir al si d'un partit per imposició directa de l'article 6 de la Constitució i no condicionats a un simple reflex en la llei que desenvolupi l'article constitucional o en els estatuts del partit. En aquest sentit, la LO de partits polítics de 2002 suposa només un avenç mínim respecte a la legislació anterior i un desenvolupament molt limitat del que ja disposa la Constitució. Manca encara un desenvolupament més detallat d'aspectes centrals de la democràcia interna, com ara la forma d'elecció dels òrgans executius del partit, respecte a la qual l'article es decanta clarament per les primàries obertes. Quant als drets dels afiliats, l'autor propugna el reconeixement de la plena vigència dels drets fonamentals en l'interior dels partits, especialment en el terreny procedimental, els drets consagrats als articles 24 i 25 de la Constitució. Es recull, també, la jurisprudència anterior en la matèria, des del Tribunal Constitucional fins a les audiències provincials.

Paraules clau: partits polítics; democràcia interna; drets dels afiliats; garanties jurisdiccionals.

ABSTRACT

Revista catalana de dret públic, 37, ISSN 1885-5709, 2008

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

329

Eduardo Vírgala Foruria, chaired professor of Constitutional Law at the University of the Basque Country

es Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos

en Internal Democracy and Rights for Members of Political Parties

p. 21-73

The internal democratization of political parties is an inescapable requirement for the proper functioning of the political system, not because Article 6 of the Constitution says so, but because, if such internal democratization does not come about, there is a risk that the citizens will become definitively disillusioned with “parties” as an instrument and we will have no alternative models, at least in a democratic sense. In spite of the recurrent comment about a crisis in political parties, they continue to be the most adequate mechanism of association for channeling the multiplicity of political options in society and democratically structuring the central government’s institutions of political power. That it why it is necessary to continue expanding the internal democratization of political parties and fully respect, within each party, the constitutional rights of their members, since they represent the initial moment of the process of democratic participation in politics. The constitutional requirement that political parties function internally in a democratic manner and that there be public financing of political parties should entail full respect within the parties

of the fundamental rights that make up Spanish democracy, i.e., all those rights and freedoms from Title I that may be exercised within a political party by the direct application of Article 6 of the Constitution. Such rights and freedoms are not conditioned to their mere reflection in a law implementing the content of the article of the Constitution or in the by-laws of the party. In this sense, the 2002 Implementing Act on Political Parties represents only a minimal advance vis-à-vis the previous legislation and a very limited implementation of the provisions of the Constitution. A more detailed application of central aspects of internal democracy is still lacking in matters such as the method for voting for the executive positions of the party, where the article clearly favors open primaries. With respect to member rights, the author advocates recognition of full validity of civil rights within each party, especially, as regards procedure, those enshrined in Articles 24 and 25 of the Constitution. Existing case law on the subject is also reflected, from that of the Constitutional Court down to that of the provincial criminal courts.

Key words: political parties; internal democracy; member rights; judicial guaranties.

