

# El control de los cargos internos de los partidos políticos por parte de los afiliados y simpatizantes. La democracia interna de los partidos políticos

Miguel Pérez-Moneo  
Universitat de Barcelona  
miguelperez-moneo@ub.edu

## 1. LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Es un lugar común identificar a los partidos tanto por el carácter de su organización (asociación<sup>1</sup>), como por las funciones constitucionales que están llamados a ejercer (participación política)<sup>2</sup>. De cada una de estas facetas de los partidos se extraen consecuencias respecto de la democracia interna.

<sup>1</sup> Son agrupaciones voluntarias y de carácter estable de dos o más personas que cooperan, con sometimiento a unas reglas internas de adopción de decisiones, para la consecución de determinados fines comunes a todas ellas y que tiene su reflejo en la creación de una organización para alcanzar dichos fines y que actúa hacia el exterior como una unidad. Definición construida a partir de las contribuciones de FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *Asociaciones y Constitución*. Ed. Civitas. Madrid, 1987, pp. 154 y ss.; GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*. Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2004, p. 92; y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*. Tecnos. Madrid, 1996, pp. 90 a 95.

<sup>2</sup> Vid. BASTIDA FREIJEDO, Francisco J.: “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 21, 1987, pp. 207 y ss. y TARANTINO, Antonio: “I partiti e la loro natura giuridica: punto di orientamento”. En *Diritto e Società*, fasc. 1, 1980, p. 17.

### 1.1. *La democracia interna de los partidos en cuanto asociaciones políticas*

Desde su primera jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha configurado a los partidos dentro del ejercicio del derecho de asociación, al considerar que son grupos de personas asociadas alrededor de una finalidad específica: la consecución del poder político a través de medios democráticos<sup>3</sup>. Así, y aunque los partidos aparezcan mencionados en el Título Preliminar —fuera de la Sección 1ª, Capítulo II del Título I— se les extienden los contenidos del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE<sup>4</sup>, que conforma el núcleo básico de su régimen constitucional, y les alcanzan las garantías propias del derecho de asociación que contiene el artículo 53 CE<sup>5</sup>.

El origen de los partidos es, por tanto, el pacto asociativo. Un acuerdo colectivo movido por unos fines comunes y sobre la puesta en común de los medios necesarios para conseguirlos. Independientemente de si consideramos el pacto asociativo como un contrato o como un negocio jurídico multilateral<sup>6</sup>, ha de resaltarse que

<sup>3</sup> Desarrolló esta postura la STC 85/1986, que afirma que: “La Constitución, en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos. La disciplina constitucional (...) se ha articulado sobre el reconocimiento de un derecho público subjetivo público de los ciudadanos a constituir, bajo la forma jurídica de asociaciones, partidos políticos. (...) El partido, en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines. (...)” (FJ. 2).

<sup>4</sup> Contenido del derecho de asociación que han desarrollado, entre otros, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *Derecho de asociación. Comentarios a la LO 1/2002, de 22 de marzo*. Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 85 y ss.; y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 150 y ss.

<sup>5</sup> Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en la primera sentencia que dedicó a los partidos políticos, STC 3/1981, de 2 de febrero (Partido Comunista de España), FJ. 1, y lo ha repetido en sentencias sucesivas: 67/1985, de 24 de mayo; 85/1986, de 25 de junio (Partido Comunista de Aragón), y 56/1995, de 6 de marzo (Expulsión del PNV), FJ. 3.

<sup>6</sup> Las asociaciones de interés particular se rigen por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, contenidas en el Título VIII del Libro IV del Código Civil.

del mismo nacen unas reglas de lealtad, una relación de confianza recíproca, la integración en la unidad jurídica y moral que constituye la asociación<sup>7</sup>. En la relación jurídica que se crea tienen un escaso margen de intervención los poderes públicos. El principio que fundamenta dicho pacto es el de la autonomía de la voluntad, que informa tanto la creación de los partidos como la afiliación a los mismos. Dicho principio descarta que los partidos sean configurados como órganos del Estado. De tal afirmación se deriva que los partidos no poseen potestades públicas respecto de sus afiliados, pues su poder deriva de la libre aceptación de sus estatutos por sus miembros.

De dicho acuerdo, además, nacen normas objetivas llamadas a regir las relaciones interasociativas, normas que también han de ser objeto de consentimiento del nuevo miembro al integrarse en la asociación: como es fácilmente entendible, la organización necesita de una estructura para su funcionamiento (división de tareas) y unos procedimientos internos de toma de decisiones y de formación de la voluntad colectiva, funcionamiento y procedimientos que han de ser conocidos y aceptados por cada uno de los socios al integrarse en la asociación. La autonomía de la voluntad permite al afiliado, cuando ingresa en una asociación, acordar no ejercer en su seno alguno de los derechos que la Constitución le reconoce, pero no puede impedirle recuperar en cualquier momento la integridad de sus derechos<sup>8</sup>. La forma de proteger la libertad del

En concreto, el artículo 1665 CC establece que la sociedad es un contrato. En el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *Derecho de asociación*, ob. cit., pp. 180 y ss. En sentido contrario, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 168 a 172.

<sup>7</sup> STC 5/1996, de 16 de enero (Asociación Profesional de Gestores Intermediarios en Promoción de Edificios), FJ. 9.

<sup>8</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 166 a 168. En el mismo sentido, FLORES GIMÉNEZ: “Los partidos están formados por personas que no pierden sus derechos fundamentales por el hecho de adherírseles, sino que, como mucho, algunos de estos derechos quedan matizados en su ejercicio en el interior de los partidos”. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 63.

asociado frente a los posibles excesos en que incurra el resto es la posibilidad, que siempre han de tener abierta, de abandonar el grupo cuando lo desee, lo que se conoce como libertad negativa de asociación<sup>9</sup>. Así, hay quien defiende que aquí se condensa toda la democracia que se puede exigir a las asociaciones, pues como entes privados que son han de quedar fuera de toda regulación por parte del Estado, que supondría una intromisión ilegítima en la esfera de organización interna.

El derecho de asociación en partidos supone, por tanto, la capacidad de dotarse de unos estatutos<sup>10</sup> y, consecuentemente, en el reconocimiento del derecho —tanto del partido como de cada uno de los socios— de que dichos estatutos se cumplan<sup>11</sup>. El objetivo fundamental de los estatutos de una asociación consiste en evitar la interferencia de los poderes públicos en el devenir interno de la asociación<sup>12</sup>. Tanto del legislativo, cuando desarrolle el derecho fundamental de asociación, como del ejecutivo, a la hora de inscribir la asociación, como del judicial, pues establece la forma de resolver los conflictos que puedan surgir al interior del cuerpo social. En este sentido, el derecho de autoorganización protege a los afiliados más allá del momento constitutivo<sup>13</sup>. Hacia el interior, los estatutos se imponen a los asociados, que los han aceptado en bloque al ingresar<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Así, LOMBARDI en GARCÍA ROCA, Javier y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: “Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983”. En *Revista de Estudios Políticos*, nº 42, 1984, p. 251.

<sup>10</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *Derecho de asociación*, ob. cit., pp. 180 y siguientes y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 168 a 172.

<sup>11</sup> “El derecho de los socios como miembros de la asociación consiste en el derecho a que se cumplan los estatutos, siempre que estos sean conformes a la Constitución y a las leyes” STC 218/1988, FJ. 1.

<sup>12</sup> LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 154 a 158.

<sup>13</sup> GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: “Veinticinco años de derecho de asociación”. En *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003-2004, pp. 256 y 257.

<sup>14</sup> STC 218/1988, Asociación Círculo Mercantil (FJ.1). Reseñado también por GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 152.

Uno de los grandes problemas que pueden existir en el seno de una asociación es el conflicto entre un socio y el grupo. Aunque ambas partes del conflicto tienen derecho a que se cumplan los estatutos, teniendo en cuenta la debilidad de la posición del individuo, normalmente, sus intereses serán sacrificados en nombre del interés colectivo<sup>15</sup>: “el art. 22 CE no dispone expresamente una tutela simétrica de los socios y de la asociación”<sup>16</sup>. Tampoco resultaría una posición adecuada el otro extremo, la prevalencia incondicional de los derechos del socio particular, ya que de la otra parte estarán los afiliados que forman la mayoría y cuyos intereses también merecen ser protegidos<sup>17</sup>. Aparece, de esta manera, la tensión entre el principio de organización y funcionamiento democrático, concretado en derechos subjetivos de los afiliados, y el derecho de autoorganización del partido, que, de momento, está inclinado hacia este último<sup>18</sup>. Sin embargo, esto no quiere decir que los afiliados también deban atenerse a la interpretación y aplicación que de los estatutos hagan los órganos directivos, “puesto que ello supondría permanecer inermes si no pudieran acudir a los jueces y Tribunales, no teniendo el control de éstos más contenido que el formal”<sup>19</sup>. Es decir, que el ingreso en la asociación y la asunción del contenido de los estatutos no debe confundirse con la abdicación de los derechos fundamentales que corresponden a los socios,

<sup>15</sup> GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: “Artículo 22”. En CASAS BAAMONDE, M<sup>a</sup> Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel: *Comentarios a la Constitución española*. Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2009, p. 549.

<sup>16</sup> STC 219/2001, de 31 de octubre (Hermandad de Personal Militar en situación ajena al servicio activo), FJ. 4.

<sup>17</sup> GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: “Veinticinco años de derecho de asociación”, ob. cit., pp. 256 y 257.

<sup>18</sup> MARTÍNEZ CUEVAS explica que habría dos dinámicas: la del partido, en ejercicio de su autonomía para organizarse (y que seguiría impulsos o tendencias oligárquicas), y la de los afiliados, que gozan de libertad y del derecho a formar parte del partido (y que exigirían el cumplimiento de los principios democráticos). Vid. MARTÍNEZ CUEVAS, M<sup>a</sup> Dolores: *Régimen jurídico de los partidos políticos*. Marcial Pons y Universidad de Granada, Madrid y Granada, 2006, p. 36.

<sup>19</sup> Como establece el voto particular disidente que formulan los Magistrados don Fernando García-Mon y González-Regueral y don Carlos de la Vega Benayas a la STC 218/1988, FJ. 2.

dejarle desprotegido por la negación del acceso a la protección de las instituciones del Estado ni impunes a los órganos rectores de la asociación<sup>20</sup>.

Si dentro de la asociación no se encuentra un equilibrio en la ponderación de intereses, el Poder Judicial no resulta más eficaz para solucionar los problemas endoasociativos. Como señala BILBAO UBILLOS, los jueces son tímidos a la hora de entrar en este tipo de disputas y, al poner el acento en la libertad de autorregulación de las asociaciones, privilegian la libertad del grupo frente a la del individuo<sup>21</sup>.

Si se consideran a los partidos políticos como asociaciones, se debería concluir lógicamente que han de gozar del mismo derecho de autoorganización que aquéllas, es decir, deberían disfrutar de la capacidad de escoger libremente la estructura orgánica que mejor se adecue a sus objetivos y a su forma de ver la realidad política y establecer los procedimientos de funcionamiento que le permitan ser más eficaces en la consecución de sus fines<sup>22</sup>. En este escenario,

<sup>20</sup> BILBAO UBILLOS, Juan María: *Libertad de asociación y derechos de los socios*. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997, p. 64.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 63. De hecho, cuando el Poder Judicial se enfrenta a la actividad interna de las asociaciones, lo primero que ha de hacer es constatar el acomodo a la Constitución y a las leyes que desarrollen el derecho de asociación de los estatutos. Después, el control judicial controlará la competencia del órgano social actuante y la regularidad del procedimiento, es decir, tendrá un alcance estrictamente formal. *Vid.* STC 104/1999, de 14 de junio (Disminuidos físicos de Aragón), FFJJ 2 y 3. Relata también que el TEDH no ha atendido las pretensiones de los socios que forman parte de una asociación contra ésta, pues razona que las relaciones internas, las que se desenvuelven en el seno de una asociación y no afectan a terceros, quedan excluidas de la esfera de protección del art. 11 CEDH que garantiza la plena autonomía normativa y organizativa de las asociaciones. BILBAO UBILLOS, Juan María: “Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección (art. 11 CEDH)”. En GARCÍA ROCA, Javier y Pablo SANTOLAYA (Coords.): *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 643.

<sup>22</sup> Así lo plantea NAVARRO MÉNDEZ: “si se afirma una naturaleza estrictamente asociativa de los partidos políticos (...) ello supone (...) encontrar ciertas dificultades y resistencias a la hora de poder justificar la imposición (...) de un control de este tipo. Por el contrario, la aproximación de su naturaleza hacia la esfera de lo público, permitiría justificar con menores dificultades un control de

la realización de la democracia interna no será una responsabilidad del legislador, sino que recaería en los partidos. Si se equiparan partidos y asociaciones, se debería asumir que cualquier intervención del Estado en la vida interna del partido —incluida la judicial— sería ilegítima por cercenar injustificadamente el contenido esencial del derecho fundamental a la autoorganización<sup>23</sup> y, en el mismo sentido, se debería evitar un papel paternalista<sup>24</sup>: no ha de sacrificarse el principio de autonomía, vinculado a la dignidad de la persona, de quien libremente se integra en una asociación del más diverso cariz.

### 1.2. *La democracia interna de los partidos en cuanto instrumentos de la participación política*

Caso distinto es que la regulación de la configuración organizativa y las normas de funcionamiento interno afecten a intereses de terceros, como es el caso de las sociedades mercantiles, donde la confianza en el tráfico jurídico y la estabilidad económica están en juego. Entonces el legislador podrá reducir el margen de maniobra de los partícipes en cuanto al diseño de la estructura corporativa<sup>25</sup>. Esto es lo que ocurre con los partidos. Acudir exclusivamente al artículo 22 CE simplifica el fenómeno partidario, lo reduce a la mera forma jurídica, obviando

la “democracia interna”. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*. CEPC, Madrid, 1999, p. 214. En el mismo sentido, “cuanto más se subraye el carácter privado de los partidos, menor potestad de los poderes públicos para limitar o encauzar su organización y funcionamiento”. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 64.

<sup>23</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto: *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 62 y 67, citando a WEBER: “el hecho de que los partidos sean creaciones fundadas sobre la libre adscripción impide que sean disciplinadas por ley, la cual puede regular solamente los organismos creados por regulación estatal, y no las creaciones surgidas libremente como organizaciones sobre el campo del actual ordenamiento social”.

<sup>24</sup> GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., pp. 34 y 35.

<sup>25</sup> Vid. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 101 y 102.

el contenido literal del artículo 6 CE y su conexión con la participación política o, incluso, con la dimensión objetiva del derecho a la misma contemplado en el artículo 23 CE. Así, ha de entenderse que la mención constitucional a los partidos políticos supone una ampliación del contenido del derecho individual a la participación política, de naturaleza fundamental igualmente, referido a su dimensión colectiva<sup>26</sup>. Como se mencionaba al comenzar, el ámbito de actuación de los partidos no se ciñe únicamente al derecho de asociación, sino que también afecta al derecho reconocido en el artículo 23 CE, como establece la propia Exposición de Motivos (II) de la LOPP. Por esta razón, y en palabras de la STC 48/2003, los cometidos de los partidos

“explican (...) las condiciones específicas que el art. 6 CE les impone en relación al respeto a la Constitución y a la ley y a su estructura interna y funcionamiento. Su cualificación funcional no desvirtúa la naturaleza asociativa que está en la base de los partidos, pero eleva sobre ella una realidad institucional diversa y autónoma que (...) justifica la existencia de un régimen normativo (...) propio” (FJ. 6).

Aquí se defiende que de la mención diferenciada en la Constitución de partidos y asociaciones se derivan especialidades en el régimen jurídico de los primeros, apuntaladas sobre las funciones específicas que se atribuyen a los partidos. El propio artículo 6 establece un límite claro y conciso —y no por ello menos ignorado— a la capacidad de autoorganización de los partidos exigiéndoles una estructura y un funcionamiento interno democrático<sup>27</sup>. Obsérvese la diferencia con el régimen jurídico general de las asociaciones, en las que la autoorganización forma parte del “contenido

<sup>26</sup> GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 207.

<sup>27</sup> Ha de señalarse que tal exigencia no existía en el proyecto original de Constitución, sino que fue añadida en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas a través de una enmienda presentada por el Partido Socialista Popular defendida por TIERNO GALVÁN. Trata de conseguir una coherencia entre la ideología democrática que sostiene la Constitución y lo que se pide a los partidos políticos, dado que en caso contrario se correría el riesgo de que haya partidos que mantengan una estructura militarista e, incluso, encubran principios que no sean democráticos. Ante tal defensa, resulta entendible la oposición del Grupo Parlamentario Comunista que veía en la exigencia de democraticidad un mecanismo para imponer a los partidos una ideología “constitucional”.

esencial” del derecho sin más limitaciones que las que impone su vertiente individual. La democracia interna forma parte del perfil institucional imprescindible de los partidos, de manera que los poderes públicos no deberían reconocer como tal a una organización que la rechace radicalmente<sup>28</sup>.

Congruentemente, el propio Tribunal Constitucional ha añadido a los contenidos básicos del derecho de asociación, uno específico para los partidos: la garantía de un haz de facultades de los afiliados considerados individualmente frente a los partidos o de los particulares respecto de los partidos a los que pretendan incorporarse<sup>29</sup>, en oposición al derecho fundamental de autoorganización del ente colectivo. Constituye un claro ejemplo de *Drittwirkung*, donde el sujeto pasivo del derecho fundamental de los afiliados es el partido y se garantiza una determinada posición del individuo frente al enorme poder fáctico del partido<sup>30</sup>, posición que deberá ser garantizada por el Estado que, de este modo, estará habilitado para intervenir en el partido.

De esta manera, la exigencia de democracia interna propicia el encuentro de las dos dimensiones de la libertad de asociación en partidos<sup>31</sup>, circunscribiendo la dimensión organizativa al cumplimiento

<sup>28</sup> SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: “La reforma legal de los partidos políticos”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 46, 1996, p. 86. En el mismo sentido MAROTO CALATAYUD, Manuel: “Autorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas”. En ARROYO JIMÉNEZ, Luis y NIETO MARTÍN, Adán: *Autorregulación y sanciones*. Lex Nova, Valladolid, 2008, pp. 157 y ss.

<sup>29</sup> Dichos contenidos se sintetizan por primera vez en la STC 56/1995, de 6 de marzo (Caso Expulsión del PNV), FJ. 3. Sin embargo, y de forma polémica, se ha extendido poco después el cuarto contenido a las asociaciones comunes en la STC 173/1998, de 23 de julio (Caso Ley Vasca de Asociaciones). No termina de entenderse bien por qué se extienden por parte del Tribunal Constitucional las exigencias de democracia interna a las asociaciones, que no vienen obligadas, a diferencia de lo que ocurre en los arts. 6, 7 ó 36 CE con los partidos, sindicatos y colegios profesionales, a tener una estructura interna y un funcionamiento democráticos.

<sup>30</sup> BILBAO UBILLOS, Juan María: *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, BOE y CEPC, Madrid, 1997, p. 250 y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, ob. cit., p. 228.

<sup>31</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*, ob. cit., p. 53.

de la libertad individual. La Constitución toma partido en la tensión entre organización y afiliados: los partidos, como organizaciones competitivas en el terreno electoral, requieren unidad y cohesión interna para desempeñar eficazmente su misión; los afiliados, por su parte, demandan un cierto protagonismo en la toma de decisiones. La Constitución ha ponderado especialmente la posición de los segundos<sup>32</sup>: tutelar al partido como conjunto frente al afiliado, puede producir la situación, aparentemente paradójica, de que el afiliado vea limitados sus derechos frente al instrumento que ha creado o al que se ha incorporado para ejercerlos<sup>33</sup>. Por lo tanto, la exigencia constitucional se convierte en una carga que recae sobre el partido político por estar configurado como un instrumento al servicio del derecho fundamental de los ciudadanos a la participación política en los asuntos públicos, a diferencia de lo que ocurre con las asociaciones, donde la participación del afiliado está condicionada por el contenido de los estatutos que libremente acepta el socio.

No obstante, el Tribunal Constitucional insiste en que los derechos de los afiliados son derechos fundamentales de configuración legal:

“los derechos de participación democrática [de los afiliados] (...) son los que el legislador ha establecido y que (...) integran el art. 6 CE y la concreción que de los mismos hayan podido hacer los estatutos de los partidos por remisión de dichas leyes”<sup>34</sup>.

Es decir, que admite diversas concreciones —modelos de organización partidista y el estatuto jurídico de los afiliados que caben dentro del mismo son muy diversos— y quien está llamado a realizarlas es el legislador, que en esta tarea, goza de un amplio margen de libertad de configuración. Llevado hasta sus últimas consecuencias, esto quiere decir que el legislador, más que concretar, determina el ámbito de los derechos derivados de la obligación de democracia interna siguiendo su propio criterio político, vaciando de contenido los mismos<sup>35</sup>. Más bien debería defenderse que estos

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>33</sup> GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 173.

<sup>34</sup> STC 56/1995, FJ. 3.d).

<sup>35</sup> Comparte la crítica VÍRGALA FORURIA, Eduardo: “Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002”. En *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10-11, 2003-

derechos de participación de los afiliados en el seno del partido han de tener un contenido mínimo que se imponga también frente al legislador, exigiendo del mismo la concreción del mismo so pena de incurrir en omisión de obligaciones positivas para hacer eficaz un derecho que, de otro modo, no pasaría del plano semántico.

Máxime cuando la principal consecuencia de la configuración legal es la determinación del nivel de protección jurisdiccional de que van a gozar estos derechos: lo establecido por el legislador integrará el contenido esencial del derecho de asociación en partidos y podrá ser amparable por el Tribunal Constitucional en último término. El reconocimiento por los estatutos de otros derechos los convierte en “derechos de rango meramente estatutario o negocial”<sup>36</sup>, que tendrá una consecuencia respecto de las garantías jurisdiccionales, en las que los afiliados obtendrán una protección más limitada, al considerarse una intromisión en la esfera legítima de los partidos la intervención del Poder Judicial en la resolución de los conflictos endoasociativos<sup>37</sup>.

2004, pp. 84-86 y también NAVARRO MÉNDEZ, que considera que el TC no debería haber limitado los derechos constitucionales de participación democrática de los afiliados a los partidos únicamente a los reconocidos por el legislador. Vid. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España”. En ESPÍN TEMPLADO, Eduardo y DÍAZ REVORIO, F. Javier (Coords.): *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 316.

<sup>36</sup> STC 56/1995 (caso *Expulsión del PNV*), FJ. 3.

<sup>37</sup> STC 56/1995, FJ. 3: “Esta constatación tiene una notable trascendencia respecto al tipo e intensidad de las garantías jurisdiccionales. 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 (...). Sin embargo, deberá tenerse en cuenta (...) que se trata de derechos de carácter meramente estatutario, que encuentran siempre un límite o contrapunto en los derechos, esos sí constitucionales, de los demás asociados y de la propia asociación, especialmente el derecho de autoorganización, cuyo objetivo fundamental reside (...) en evitar interferencias de los poderes públicos, incluido el judicial, en la organización y funcionamiento de las asociaciones. La intensidad —e incluso la posibilidad— del control judicial dependerá de múltiples circunstancias —como la afectación o no de otros derechos no estatutarios— y exigirá en cada caso una cuidadosa labor de ponderación, respecto de la que este Tribunal ya ha sentado algunas pautas (...)”.

La jurisprudencia constitucional apunta al incremento legislativo como solución, a la regulación por la ley de partidos del estatuto jurídico del afiliado a fin de que pueda contar con la protección jurisdiccional. Si se derivasen estos derechos de participación del afiliado directamente de la conjunción del art. 22 y 23 CE, se impondrían directamente al Poder Judicial, sin que la inacción del legislador en el decantado supusiese una merma de garantías. Habrá que ver, pues, las previsiones legales sobre la democracia interna ya que condicionan el control de la vida interna de los partidos.

## 2. PREVISIONES NORMATIVAS SOBRE LA DEMOCRACIA INTERNA Y EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE LOS PARTIDOS

### 2.1. *La regulación legal*

Los partidos se regirán por su legislación específica, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP). Sin embargo, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA, en adelante) será de aplicación supletoria, como reconoce la Disposición Final 2ª LODA, si bien limitada a los preceptos de la Ley que no tienen carácter orgánico.

La LOPP se plantea entre sus objetivos fortalecer y mejorar el estatuto jurídico de los partidos ya que constataba la carencia de la legislación anterior a la hora de concretar la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos. Gracias a la reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, se detalla el contenido mínimo de los estatutos para profundizar en su funcionamiento democrático y se clarifica el régimen jurídico de los afiliados a los partidos políticos.

Ha de incluir necesariamente el legislador, pues éste parece ser el sentido de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cómo

puede participar la militancia en la formación de la voluntad interna del partido<sup>38</sup>, lo que conlleva garantizar mínimamente el pluralismo en el seno del partido<sup>39</sup>, una serie de derechos de los afiliados<sup>40</sup>, que han de ir acompañados de procedimientos eficaces de tutela de los mismos frente a eventuales vulneraciones por parte de los dirigentes de los partidos<sup>41</sup>. Junto con lo anterior, en la ley deben establecerse mecanismos de control del funcionamiento interno de los partidos. No obstante, considero que el Estado no tiene un interés legítimo en regular todas las actividades de los partidos: sobre las que suponen *purely internal party decisions* no caben intromisiones públicas<sup>42</sup>. Además, se duda sobre la efectividad del establecimiento de controles jurídicos a los partidos políticos por el carácter eminentemente político de su funcionamiento interno. Así, la intervención estatal debería excluirse respecto de la

38 OLIVER ARAUJO y CALAFELL FERRÀ incluyen también la participación en la gestión. OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÀ, Vicente Juan: *Los estatutos de los partidos políticos españoles*. CEPY y BOE, Madrid, 2007, p. 55. Vid. PINELLI, Cesare: *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*. CEDAM, Padua, 1984, p. 67 y SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: “La reforma legal de los partidos políticos”, ob. cit., p. 93.

39 LOMBARDI cree que el único medio de controlar la primacía de la dirección dentro de los partidos es la garantía de su pluralismo interno, concretado en la posibilidad de discusión interna de los afiliados. GARCÍA ROCA, Javier y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: “Democracia interna y control de los partidos políticos”, ob. cit., p. 252.

40 NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*, ob. cit., p. 43. También MARTÍNEZ CUEVAS, M<sup>a</sup> Dolores: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., p. 37.

41 En el mismo sentido, FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 62. Añade: “este principio democrático comprende, a escala estatal, no sólo un haz de procedimientos normativos neutros, sino también un núcleo valorativo, axiológico, de carácter no sólo jurídico sino político”, p. 68. MAROTO considera que del artículo 6 CE se deriva una doble exigencia de control: un sistema de rendición de cuentas (*accountability*), de abajo a arriba (democracia interna) y otro de abajo arriba, el control judicial y administrativo de las actividades del partido con respecto al cumplimiento de sus funciones constitucionales. MAROTO CALATAYUD, Manuel: “Autorregulación y legitimidad corporativa...”, ob. cit., p. 161.

42 FLORES GIMÉNEZ haciéndose eco de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 88.

elección de fines o de los valores en que se inspiran los partidos<sup>43</sup>. Otras cuestiones de carácter endoasociativo, como la legitimación democrática de los dirigentes y la existencia de mecanismos para exigirles responsabilidad política, responden a términos de oportunidad política y caen dentro de la libertad de autoorganización ya que, estrictamente, no están relacionados con las funciones que desempeñan los partidos. Por esta razón, el legislador, con buen criterio, debe limitarse a establecer principios, pero no establecer un “estatuto tipo”.

### 2.1.1. Adhesión al partido

A pesar de no haberlo mencionado expresamente en el punto anterior, constituye un requisito necesario y suficiente para tratar cualquiera de las siguientes dimensiones de la democracia interna. Como el ingreso en la organización determina la sumisión del afiliado al ordenamiento interno del partido, la ley debe garantizar la publicidad de los estatutos y obligar al partido a inscribir las modificaciones que haga de su normativa interna<sup>44</sup>. Así lo ha hecho la LOPP, que en su reforma de 2015 ha incorporado la obligación de publicar los estatutos y sus modificaciones en las páginas web de los partidos.

La LOPP también establece como contenido de los estatutos de los partidos, en su art. 3.2.g), “los requisitos y modalidades de admisión y baja de los afiliados”, sin hacer mención a la previsión de mecanismos de revisión de las negativas de afiliación. ¿Existe un derecho a la admisión del tercero que solicita la afiliación al partido? La pretensión de integrarse o pertenecer a un partido cualquiera puede oponerse a los intereses de quienes ya forman parte del mismo, que tienen el derecho a escoger con quién se asocian, la

<sup>43</sup> CARUSO, Bruno: *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato. La democrazia nel governo dell'organizzazione e nell'azione sindacale*. Giuffrè, Milán, 1986, p. 54.

<sup>44</sup> SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: “La reforma legal de los partidos políticos”, ob. cit., p. 92.

dimensión colectiva de la primera dimensión del derecho de asociación<sup>45</sup>. Así, “los requisitos condicionantes del acceso del nuevo socio a una asociación actúan como elementos garantes de la libertad de asociación desde el plano constitucional”<sup>46</sup>. Esta situación debería resolverse conforme a lo establecido en los estatutos y sólo será posible la incorporación de nuevos afiliados si se cumplen los requisitos en ellos previstos y se es aceptado por el órgano al que éstos atribuyan la capacidad de decisión<sup>47</sup>.

Con buen criterio se obliga, entonces, a los partidos a explicitar en su normativa interna, por tanto, cuáles son estos requisitos y este procedimiento de afiliación<sup>48</sup>. La solicitud de adhesión al partido podría denegarse, aunque entiendo que sólo podría hacerse de forma motivada y sin que pueda subyacer un motivo discriminatorio, salvo el ideológico<sup>49</sup>. Y se echa de menos la previsión de recur-

45 GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *Derecho de asociación*, ob. cit., pp. 85 y ss. En el mismo sentido, GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: “Artículo 22”, ob. cit., p. 547 y MARTÍNEZ CUEVAS, M<sup>a</sup> Dolores: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 28 y 29.

46 BERMEJO VERA, José: “La dimensión constitucional del derecho de asociación”. En *Revista de Administración Pública*, n<sup>o</sup> 136, 1995, p. 131.

47 Vid. GÓMEZ MONTORO, Ángel J.: *Asociación, Constitución, Ley*, ob. cit., p. 152.

48 En el mismo sentido, FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 74 y 75 y NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*, ob. cit., p. 91.

49 DE VEGA GARCÍA considera que se ha de dejar un amplio margen a los partidos en la determinación de los requisitos de inscripción y en los supuestos en que cabe la negativa, si bien afirma que el principio democrático exige que el partido esté abierto a cualquier que desee colaborar con su línea política y que las negativas deberían estar fundadas en razones de tipo objetivo (no respeto de los estatutos o de los principios políticos del partido). DE VEGA GARCÍA, Agustín S.: “Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español”. En *Debate abierto*, n<sup>o</sup> 1, 1989, pp. 82 a 86. Para TORRES MURO, los entes que asumen funciones representativas de un determinado sector de la sociedad, cuando ostentan una posición de monopolio o desarrollan importantes funciones sociales tienen más limitada su libertad de asociación en el procedimiento de admisión de socios. TORRES MURO, Ignacio: “Nuevas perspectivas de los derechos de reunión y asociación” en *La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*. Ed. Bosch, Barcelona, 1998, pp. 652 y ss. La gran dificultad consistirá en probar la razón discriminatoria en la denegación de la solicitud de adhesión. Vid. VÍRGALA FORURIA, Eduardo: “Ejercicio de derechos por los

sos internos que garanticen que se estén aplicando los criterios estatutarios adecuadamente ya que un rechazo de ingreso totalmente arbitrario significaría una merma importante del derecho a participar directamente en los asuntos públicos<sup>50</sup>. Ya algunos partidos políticos consideran este posible recurso interno, aunque no frente a órganos independientes, sino importantes órganos políticos: el Partido Popular prevé recurso ante el Comité Ejecutivo Regional (art. 4.4 de los estatutos del Partido Popular, EPP<sup>51</sup>), el PSOE a la Comisión Ejecutiva Federal<sup>52</sup>, Izquierda Unida al órgano superior de la Asamblea de base que toma la decisión (art. 13.1 de los estatutos federales de Izquierda Unida, EIU<sup>53</sup>).

Junto con la libertad positiva de afiliación, un estándar aceptable de democracia interna exige el reconocimiento de la vertiente negativa. Sin embargo, esto no quiere decir que en cualquier momento y de cualquier modo el afiliado puede romper los vínculos con el partido, ya que estatutariamente pueden preverse penalizaciones para quien ejerce el derecho de separación. Si de forma voluntaria las asumió al ingresar en el partido, tendrá que hacer frente a las cargas que implique su abandono, siempre y cuando éstas no impidan la salida efectiva del militante<sup>54</sup>.

afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos”. En *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 6, 2000, p. 88.

<sup>50</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?”. En *Revista de Estudios Políticos*, n° 107, 2000, pp. 273 y 274.

<sup>51</sup> Aprobados en la XVII Congreso Popular, en 2015. Disponibles en (consultado por última vez el 14 de junio de 2016).

<sup>52</sup> Artículo 10 del Reglamento afiliados, en redacción dada el 5 de noviembre de 2014. Disponibles en <http://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/estatutos-y-reglamentos-federales/> (consultado por última vez el 14 de junio de 2016).

<sup>53</sup> Aprobados en la X Asamblea Federal de Izquierda Unida, en diciembre de 2012. Disponibles en <http://www.izquierda-unida.es/node/12219> (consultado por última vez el 14 de junio de 2016).

<sup>54</sup> Así lo defiende GÓMEZ MONTORO para las asociaciones en *Asociación, Constitución y Ley*, ob. cit., p. 161. Si se aplica el principio *volenti non fit iniuria*, se concluye que quien se afilia al partido lo hace asumiendo estas posibles penalizaciones. Cfr. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 84 y 85.

Por último, para que el derecho a pertenecer a un partido sea efectivo, se ha de proteger al individuo frente a la disciplina interna, a expulsiones que no son conformes con lo dispuesto con los estatutos. No obstante, esto es objeto de otro capítulo de este libro y a él me remito.

### 2.1.2. Estatuto jurídico del afiliado

Afirma MICHELS que, en el caso de los partidos políticos, “el peso de una oligarquía rara vez se siente cuando los derechos de las masas están codificados y cuando cada miembro puede participar del poder en abstracto”<sup>55</sup>. Los estatutos de los partidos, dice la LOPP, “podrán establecer diferentes modalidades de afiliación en función del nivel de vinculación al partido político. Los afiliados de una misma modalidad tendrán iguales derechos y deberes” (art. 8.2. LOPP). Normalmente los estatutos diferencian entre afiliados o militantes y simpatizantes, diferenciación formal en función de la implicación del individuo en el partido<sup>56</sup>. De la diferencia, se derivan consecuencias en cuanto a su posición jurídica, principalmente en el ejercicio de derechos. Los estatutos de los partidos deberían identificar claramente cada una de las categorías de afiliación que existan, incluyendo los derechos y obligaciones que tienen reconocidos y garantizando la igualdad de todos los que se encuentren en la misma categoría.

A la hora de detallar los derechos de los militantes, la LOPP simplemente se refiere a los afiliados “de mayor vinculación al par-

<sup>55</sup> MICHELS, Robert: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1972 (original de 1925), p. 21 (Vol. 2).

<sup>56</sup> Afiliados y simpatizantes: Contemplan ambas figuras los estatutos del Partido Popular (arts. 4 y 8), PSOE (art. 6, que distingue entre militante, afiliado directo y simpatizante), Izquierda Unida (arts. 12 y 35) y Ciudadanos (arts. 2.1 y 2.7). SCARROW sugiere diferenciarlos definiendo como afiliado a aquellos que tienen una relación con el partido que incluye tanto obligaciones como privilegios. SCARROW, Susan E.: *Parties and their members: Organizing for victory in Britain and Germany*. Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 16.

tido”, y les reconoce, por lo que nos interesa en este punto, los siguientes (art. 8.4. LOPP):

- a) A participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos.
- b) A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.
- c) A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.

Resulta fundamental que los afiliados dispongan de un derecho de participación en la organización, tanto en la sectorial como en la funcional, de tal manera que las decisiones que se tomen en el partido reflejen la posición de sus afiliados y no supongan una mera formalización de decisiones tomadas de antemano. El acceso a los cargos internos del partido ha de estar marcado por el principio de igualdad de los afiliados aunque no creo que sea algo en lo que deba entrar el legislador. Cuestión distinta representa el acceso a las listas electorales<sup>57</sup>. Instrumental de estas libertades resulta el derecho de acceso a la información puntual y exacta del partido, una concreción de la transparencia: los procesos internos se han de desarrollar de forma que cualquier afiliado sepa a qué responde la decisión tomada y se pueda seguir la sumisión del partido a unas reglas procedimentales democráticas, pero también a los derechos de los afiliados<sup>58</sup>.

Debido a la obstinación de la jurisprudencia constitucional española en otorgar protección únicamente a los derechos legales y no a los estatutarios<sup>59</sup>, encontramos que faltan algunos contenidos mínimos. Se producen reticencias al respecto, ya que, por un

<sup>57</sup> Vid. PÉREZ-MONEO, Miguel: *La selección de candidatos electorales por los partidos*. CEPC, Madrid, 2012.

<sup>58</sup> FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 225 y 226.

<sup>59</sup> Vid. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: “La reforma legal de los partidos políticos”, ob. cit., p. 93.

lado, se han de integrar con otros bienes jurídicos merecedores de protección, como la lealtad a las decisiones de la mayoría o la disciplina interna<sup>60</sup>. Por otro, podrían suponer la judicialización de la vida interna de los partidos, lo que no estimo problemático, siempre y cuando el recurso al Poder Judicial sea subsidiario a los mecanismos internos de resolución de conflictos. Entre los derechos ausentes destacan:

- El más básico, consistente en el respeto a los contenidos y procedimientos establecidos en los estatutos y la aplicación correcta de los mismos<sup>61</sup>. La LOPP, no obstante, reconoce como obligación de los afiliados “acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido” (art. 8.5.c) LOPP).
- En segundo lugar, debería garantizarse la libertad de expresión, de crítica y de opinión, tanto en el interior del partido como en el exterior, pues

“nada se opone al reconocimiento de un derecho a la libertad de expresión de los afiliados en el seno del partido político de que forman parte con los límites que puedan derivarse de las características de este tipo de asociaciones”<sup>62</sup>.

No resultaría una cuestión novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, dado que el artículo 3.2.f) de la Ley 21/1976, de Asociaciones políticas, proclamaba entre los derechos de los asociados el de “manifestar su opinión”.

- Igualmente debería establecerse un derecho de creación de corrientes internas dentro del partido, que evidenciara el pluralismo que existe dentro de los mismos<sup>63</sup>, así como un ejercicio de tolerancia a las diferencias ideológicas minorita-

<sup>60</sup> Ésta última tiene beneficios, como la salvaguarda de una ideología común o la afirmación de un espacio propio y excluyente, aunque el más obvio es el beneficio electoral de proyectar una imagen de cohesión interna. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*, ob. cit., pp. 51 y 52.

<sup>61</sup> STC 56/1995 (Expulsión del PNV), FJ. 4.

<sup>62</sup> *Ibidem*, FJ. 5.

<sup>63</sup> LOMBARDI, Giorgio: “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”, ob. cit., pp. 22, 23.

rias en el partido. Una suerte de derecho a una alternativa estructurada a la mayoría imperante en el seno del partido. Sería, por otra parte, una consecuencia lógica del derecho de expresión, aunque ejercido de forma colectiva. Debería contar como único límite la unidad de organización<sup>64</sup>, aunque también podrían plantearse limitaciones en el ejercicio del derecho ante la participación en procesos electorales internos. A su vez, las corrientes intrapartidistas deberían contar con una organización democrática que debería servir para que los afiliados no se vean sustituidos por las corrientes en su participación interna<sup>65</sup>.

- Del mismo modo, debería garantizarse un derecho de formación política en los partidos, dado que resulta un poderoso incentivo de tipo colectivo para la participación y mejoraría la calidad de la misma<sup>66</sup>.

### 2.1.3. Organización del partido

Se ha incorporado recientemente, en 2015, a la LOPP la obligación de establecer fórmulas de participación directa de los afiliados, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido. El artículo 7, en su apartado 3º, establece que los órganos directivos de los partidos deberán ser

<sup>64</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*, ob. cit., pp. 64 y 65.

<sup>65</sup> De la actuación de las corrientes proviene uno de los mayores peligros para la democracia interna de los partidos, que “pese a ser originadas en homenaje al principio pluralista, las corrientes se convierten en un partido “de poder”, representando una confiscación” de los espacios del individuo como tal dentro del partido”, reproduciendo a escala endoasociativa el problema de la partidocracia. LOMBARDI, Giorgio: “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”. En *Revista de Estudios Políticos*, nº 27, 1982, p. 23.

<sup>66</sup> Una de las vías de apertura de los partidos pasa por una mayor formación de los afiliados, dado que les otorgará mayores posibilidades de control sobre sus élites. MICHELS, Robert: “Democracia formal y realidad oligárquica”. En LENK, Kurt y NEUMANN, Franz (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona, 1980, p. 257.

provistos mediante sufragio libre y secreto, y en el 2° que todos los afiliados podrán actuar en el órgano superior de gobierno del partido, bien directamente o por medio de compromisarios. El artículo 3, reformado en 2015, obliga a los partidos a describir en sus estatutos el procedimiento para la elección de los órganos directivos —bien directamente o por representación— y los procedimientos de control democrático de los dirigentes electos (art. 3.2.j) LOPP).

Teniendo en cuenta las funciones que desempeñan, destacan algunas ausencias: el legislador no ha contemplado específicamente ni la participación del afiliado en la elaboración de programas políticos y de gobierno, ni en el reclutamiento de los que representan al partido e integran los cargos públicos representativos ni en la relación del partido con los representantes que han sido elegidos en sus listas.

Igualmente podría determinar el legislador, en cambio, las incompatibilidades entre distintas funciones dentro del partido y, fundamentalmente, entre los cargos directivos y los encargados de instruir expedientes internos, de proponer sanciones o de imponerlas. Los partidos, si lo desean, podrían endurecer estas causas de incompatibilidad, entre cargos internos y/o públicos, para evitar la concentración de poder y de la capacidad de toma de decisiones, así como para ampliar el rango de afiliados implicados en la vida interna del partido.

#### **2.1.4. Funcionamiento interno**

Finalmente, han de preverse mecanismos de resolución de conflictos. Así, la LOPP establece en su artículo 7.5 que los estatutos “deberán prever (...) procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos”. Si cuando un individuo ingresa voluntariamente en una organización se desprende de una buena parte de su capacidad de gestión, esta autolimitación libremente aceptada ha de ser compensada con la concesión al afiliado de un conjunto de poderes y derechos que le permitan controlar lo que el grupo

hace<sup>67</sup>. Por ello, han de existir mecanismos para exigir responsabilidad política a los aparatos dirigentes y que estos expliquen, justifiquen o rectifiquen su línea de acción política, pudiéndose incluso plantearse la revocación como consecuencia de dicha responsabilidad<sup>68</sup>. Personalmente, creo que estos mecanismos de control deberían darse, sobre todo, respecto de la cara externa de los partidos, sus representantes institucionales y sus candidatos electorales, que deberían rendir cuentas periódicamente de su actuación.

En el artículo 8, referido a los derechos de los afiliados, se les reconoce el derecho “a impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos” (art. 8.4.d) LOPP). Por su parte, el art. 3.2.q) LOPP establece como contenido obligatorio de los estatutos “el procedimiento de reclamación de los afiliados frente a los acuerdos y decisiones de los órganos del partido”. Como se ha mencionado ya, la integración en el partido supone la asunción del contenido de los estatutos pero no necesariamente estar de acuerdo con la interpretación que haga de los mismos la mayoría del partido. Los partidos deberían contemplar en su normativa interna mecanismos —adecuados e independientes de las ejecutivas— para revisar las decisiones que afecten a la posición jurídica de los afiliados, que podría residenciarse en una Comisión<sup>69</sup>. Los mecanismos de control dentro de los partidos son necesarios para enfatizar la responsabilidad de quienes ostentan el poder interno: el partido se asegura una resolución de conflictos a través de la aplicación de las normas internas conforme las entiende la voluntad colectiva o reflejando la intención de los miembros que adoptaron tal normativa. Esta forma de obrar evita el riesgo de una fractura o de la imposición de una solución al conflicto desde el exterior, sin contar con capacidad para modularla ante las circunstancias concretas que atraviese la vida

67 DE VEGA GARCÍA, Agustín S.: “Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español”, ob. cit., pp. 78 y 79.

68 NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*, ob. cit., pp. 92 y ss. y 280.

69 SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: “La reforma legal de los partidos políticos”, ob. cit., pp. 96 y 97.

organizativa. Además, la previsión en los estatutos de los partidos de unos procedimientos de resolución de conflictos —aceptando el afiliado someterse a su resultado, al estar previstos en los estatutos— y su implementación real y eficaz desalentaría a los afiliados a recurrir a vías externas para solucionar los problemas internos y, con ello, se evitaría que los Tribunales de Justicia destinaran tiempo y medios, recursos en definitiva, a pacificar situaciones que tendrían una vía más fácil de solución a través de cauces internos. Además, los Tribunales se evitarían la necesidad de investigar cuestiones ajenas a su normal proceder, como la evaluación de los objetivos de un grupo<sup>70</sup>.

Por último, y también configurado como un derecho, el afiliado puede “acudir al órgano encargado de la defensa de los derechos del afiliado” (art. 8.4.e) LOPP). No ha previsto la ley, aunque se deduce de este apartado, la existencia de una Comisión interna o un “defensor del afiliado”. Ha de entenderse que estos órganos tendrán la capacidad de revisar las quejas de los afiliados o las sanciones que se les imponen a través de una especie de derecho de acceso al recurso frente a las decisiones de la organización, paralelo a una tutela efectiva por parte de los órganos de garantía o control. En el plano interno, no hacen falta grandes cambios legales para plantear una eficaz protección judicial de los derechos de los afiliados.

De forma subsidiaria, como deferencia hacia la libertad de autoorganización, el afiliado tendrá abierta la vía judicial para resolver dichos conflictos. Quedaría por combatir la propia renuencia de los jueces a proteger los derechos de los militantes, que consideran que las disputas internas constituyen un problema más político que jurídico<sup>71</sup>. A este respecto de las vías jurisdiccionales de

<sup>70</sup> Estas reflexiones proceden de HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION: “Developments in the Law: Judicial control of actions of private associations”. En *Harvard Law Review*, vol. 76, 5, 1963, p. 996.

<sup>71</sup> LOMBARDI considera que la justicia interna no parece la más apta para cumplir la tarea de tutelar al afiliado ya que si éste ha sido “políticamente” juzgado, recibirá también en el terreno “jurídico” una inevitable condena. LOMBARDI, Giorgio: “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”, ob. cit., p. 22.

protección de los afiliados, el texto guarda silencio excepto en su Exposición de Motivos, donde afirma que la jurisprudencia ya ha clarificado “los supuestos en que procede el acceso al orden jurisdiccional civil, en relación con las pretensiones (...) formuladas por los afiliados sobre su funcionamiento interno”. Volveremos sobre ello más adelante. Esta ausencia, siguiendo a SATRÚSTEGUI, es criticable pues se han de establecer con claridad las garantías jurisdiccionales de los afiliados<sup>72</sup>.

## *2.2. Previsiones en los estatutos de los partidos políticos*

En los estatutos de los partidos buscaremos dos aspectos relevantes para el control del funcionamiento interno de los partidos políticos: 1) el establecimiento de procedimientos internos de revisión de decisiones del partido; 2) instituciones de garantía de la posición jurídica del afiliado. Por la limitación de este trabajo, nos centraremos en los cuatro partidos de ámbito estatal con representación parlamentaria en la XI Legislatura.

### **2.2.1. Partido Popular**

El Partido Popular considera un derecho de sus militantes (art. 6.e) EPP) “controlar la acción política del Partido y de sus representantes en las instituciones públicas, canalizando sus criterios y valoraciones a través de los órganos internos”. Así, el supremo órgano del partido, el Congreso, tiene competencia para “aprobar o censurar (...) la actuación desarrollada (...) por el Comité Ejecutivo y por su Junta Directiva correspondiente”.

Los órganos internos encargados de garantizar el ejercicio de los derechos de los afiliados del Partido Popular son los Comités de Derechos y Garantías, establecidos en el artículo 50 EPP. Estos Comités son órganos colegiados formados por doce miem-

<sup>72</sup> SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, Miguel: “La reforma legal de los partidos políticos”, ob. cit., p. 98.

bros nombrados por la correspondiente Junta Directiva, lo cual no constituye una garantía de su independencia o, mejor dicho, de su autonomía al actuar. Cualquier afiliado podrá pedir amparo al Comité Regional de Derechos y Garantías si considera que los derechos reconocidos en estos Estatutos han sido conculcados por decisiones o actuaciones de los órganos del partido o por otro afiliado, decisiones que podrán ser recurridas ante el Comité Nacional (artículo 51 EPP).

También se prevé un “Valedor del afiliado”, un cauce de comunicación entre afiliados y órganos de dirección a los que los afiliados pueden dirigirse para plantear opiniones, reclamaciones y sugerencia (art. 53 EPP).

### 2.2.2. Partido Socialista Obrero Español

También el Partido Socialista contempla como derecho del militante el control político de sus elegidos y responsables (art. 11.h Estatutos del PSOE<sup>73</sup>).

La Comisión Ejecutiva Federal podrá suspender y dejar sin efecto cualquier actuación de los órganos del Partido contraria a los Estatutos ya que, entre otras competencias, tiene otorgada la de resolución de conflictos que surjan en el seno del partido. En este caso, cabrá recurso ante la Comisión Federal de Ética y Garantías (art. 39.h EPSOE). Este órgano ejecutivo del Partido ventila su responsabilidad política ante el Comité Federal, que examina su gestión y puede exigirle el cese a través de una moción de censura (art. 36 EPSOE).

En el ámbito interno, por lo tanto, el amparo de los derechos estatutarios de los militantes recae sobre la Comisión Ejecutiva Federal, en primera instancia. No obstante, las decisiones pueden ser recurridas en amparo ante la Comisión Federal de Ética y Garantías (que examina en primera instancia si el órgano al que se

<sup>73</sup> Aprobados en el Congreso Federal extraordinario de julio de 2014. Disponibles en <http://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/estatutos-y-reglamentos-federales/> (consultado por última vez el 14 de junio de 2016).

atribuye la vulneración es la Comisión Ejecutiva Federal), integrada por un Presidente, el Secretario y cinco vocales, elegidos en el Congreso Federal por votación individual y secreta de los delegados al Congreso (art. 51 EPSOE). La condición de miembro de esta Comisión es incompatible con ser miembro de la Ejecutiva Federal o de las Regionales. Esta previsión acentúa la independencia e imparcialidad que ha de presumirse de este tipo de órganos. Contra sus decisiones, no cabe recurso interno.

### 2.2.3. Izquierda Unida

El artículo 22 EIU recoge los derechos de control por parte de los militantes de las decisiones de los órganos del partido. Así, se reconoce a los afiliados la capacidad de “impugnar los acuerdos que se estimen contrarios a los estatutos o a la Ley” o “impugnar las resoluciones de los órganos políticos de su ámbito, si consideran que se han vulnerado sus derechos”.

Cuando un afiliado considere que se han vulnerado sus derechos puede acceder a un procedimiento disciplinario que cuenta con varias fases. Así, la denuncia se presenta ante el Consejo Político correspondiente (art. 26 EIU), que elegirá de entre las personas que conforman el órgano político al instructor o instructores del expediente (art. 27 EIU). Habiéndose iniciado el procedimiento por un afiliado, la función de la instrucción es la mediación entre las partes.

En caso de que no se logre la conciliación, se elaborará un escrito en el que se expresen las alegaciones de cada parte. La instrucción propondrá cualquier otra medida estatutaria tendente a la resolución del conflicto. Decide sobre el informe de instrucción el Consejo Político correspondiente, decisión que deberá ser ratificada por la Asamblea (art. 28 EIU). Frente a la decisión del órgano político o la asamblea competente cabe recurso ante la Comisión de Arbitraje y Garantías Democráticas (art. 30).

La Comisión Federal de Arbitraje y Garantías Democráticas conocerá en segunda instancia de la revisión de las resoluciones

aprobadas por una Comisión de Garantías de Federación cuando no tenga competencia exclusiva sobre el tema y de la defensa de los derechos fundamentales de los afiliados (art. 82)<sup>74</sup>.

El procedimiento de funcionamiento de esta comisión está contemplado en el art. 83, que establece el nombramiento de un instructor que realizará un informe sobre la competencia de la Comisión Federal de Arbitraje y Garantías Democráticas para conocer del recurso. Una vez decidida la competencia, el instructor realizará las actuaciones oportunas para la comprobación de los hechos previa audiencia de las partes implicadas, que podrán proponer la práctica de actuaciones de comprobación. El instructor realizará una propuesta de resolución que adoptará el pleno de la Comisión sin la participación del instructor. Las decisiones de la Comisión Federal de Arbitraje y Garantías Democráticas no son recurribles ante ningún órgano interno. Ha de señalarse que el afiliado a IU asume la obligación de agotar las vías internas de garantías democráticas antes de acudir a los tribunales en defensa de sus derechos (art. 23.i EIU).

#### 2.2.4. Podemos

El órgano encargado de velar por el respeto a los derechos de los inscritos en Podemos es la Comisión de Garantías Democráticas, compuesta por 5 miembros titulares (y 5 suplentes) elegidos directamente por la Asamblea Ciudadana mediante voto directo con un sistema de listas abiertas (art. 27 del Documento organizativo de Podemos<sup>75</sup>). La Comisión de Garantías democráticas actuará de oficio o bien a instancia de cualquier miembro u órgano del partido y resolverá de forma motivada y acorde con

<sup>74</sup> La Comisión Federal de Arbitraje y Garantías estará compuesta por 9 personas afiliadas, elegidas por la Asamblea Federal, que no podrán formar parte de cualquier órgano de dirección, ser cargos públicos o personal de confianza o depender laboralmente de la organización (art. 80 EIU).

<sup>75</sup> Aprobado en “Asamblea ciudadana” de 20 de octubre de 2014. Disponible en [http://podemos.info/wp-content/uploads/2016/04/Documento\\_organizativo\\_Podemos-cast.pdf](http://podemos.info/wp-content/uploads/2016/04/Documento_organizativo_Podemos-cast.pdf) (consultado el 13 de junio de 2016).

los estatutos y otros documentos normativos establecidos por el partido. Sus resoluciones no son apelables y tendrán los efectos que ellas mismas establezcan (art. 29). Cualquier persona inscrita en Podemos podrá solicitar la asistencia de una Comisión de Garantías Democráticas (territorial o estatal) para defender en un procedimiento escrito y contradictorio la prevalencia en cualquier Círculo (agrupación territorial/sectorial de base del partido) de este Estatuto.

En las disposiciones transitorias se establece el procedimiento de consulta revocatoria, dirigido a solicitar el cese de cualquier cargo electo de Podemos.

### 2.2.5. Ciudadanos

Es un derecho de los afiliados a Ciudadanos “solicitar amparo ante la [Comisión de Garantías] por los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos” (art. 2.3.6 de los estatutos<sup>76</sup>). Dicha Comisión, regulada en el art. 3.15, vela por el funcionamiento interno democrático y transparente y garantiza los derechos de los afiliados. Está formada por nueve miembros, elegidos por la Asamblea General, sin que se especifique cómo. Sí prevé una causa de incompatibilidad: “ninguno de ellos podrá ser miembro de otro órgano central del Partido” y se asume que son también incompatibles con la concurrencia electoral, dado que establecen los estatutos que si algún miembro de la Comisión de Garantías quisiese presentarse como candidato a alguna lista electoral, deberá renunciar previamente a su cargo.

La Comisión de Garantías sólo puede actuar a instancia de un afiliado. Podrá recomendar al Consejo General o al Comité Ejecutivo la anulación de decisiones de otros órganos del partido cuando entienda que son contrarias a los estatutos o a la ley y

<sup>76</sup> Aprobados en Asamblea General el 29 de octubre de 2011 y modificados en 2013 y el 1 de noviembre de 2014. Disponibles en <https://www.ciudadanos-cs.org/estatutos> (consultado el 13 de junio de 2016).

podrá declarar inválida cualquier elección interna y ordenar su repetición. Sus resoluciones son ejecutivas. Las resoluciones de la Comisión de Garantías —que deberán estar motivadas— podrán ser recurridas ante el Consejo General, que podrá revocarlas por mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros. El procedimiento de revisión de sus decisiones pasa por un informe previo que emite la Comisión de Estatutos.

### 2.2.6. Recapitulando

Todos los partidos políticos examinados cuentan con un órgano colegiado —no necesariamente independiente de la Ejecutiva del partido— que vela por los derechos de los afiliados. Igualmente, todos reconocen una cierta capacidad de control de los afiliados sobre la acción política de los órganos del partido, aunque no en todos los casos ventilan cómo ha de proceder a ventilarse dicho control. Así, el Partido Popular no establece ninguna vía específica para revisar acuerdos internos de los órganos del partido. En el extremo opuesto, Izquierda Unida tiene detallado un proceso interno de revisión de decisiones de órganos del partido con distintos niveles e intensidades (mediación, procedimiento contradictorio). Parece desprenderse de la lectura de los estatutos de los partidos estudiados que sólo el Partido Popular no prevé la impugnación de los acuerdos o actos de órganos del partido, independientemente de la vulneración de derechos de los afiliados.

En el caso del PSOE, IU y Podemos, la Comisión de Garantías tiene la última palabra. En los dos primeros casos, tiene un papel inicial un órgano político de especial importancia (Comisión Ejecutiva Federal o Consejo Político). En Ciudadanos es al revés: la decisión de la Comisión de Garantías puede ser revocada por el órgano político superior, el Consejo General.

### 3. INTENSIDAD DE LOS CONTROLES SOBRE LA DEMOCRACIA INTERNA

Abordamos el problema de la democracia interna desde la perspectiva de quién y cómo la controla<sup>77</sup>. Debe rechazarse que el alcance del control judicial quede conformado de la misma manera que respecto a la vida interna de las asociaciones, donde el Poder Judicial ha de comprobar

“si existió una base razonable para que los órganos de la asociación tomaran la correspondiente decisión y no sustituir el juicio que han realizado ya los órganos de la asociación. El respeto al derecho de asociación exige que la apreciación judicial se limite en estos puntos a verificar si se han dado circunstancias que puedan servir de base a la decisión de los socios”<sup>78</sup>.

Y se estima más adecuada la posición del voto particular de GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ REGUERAL y DE LA VEGA BENAYAS a la STC 218/1988 (Asociación Círculo Mercantil), que defiende que

“el control judicial no puede tener más límites que el del correcto ejercicio de la función judicial, que se extiende (...) 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 (...)”.

La intensidad del control viene establecida por la STC 85/1986 (Partido Comunista de Aragón), en su FJ. 2:

“la sujeción del partido al orden constitucional, el respeto de la legalidad, su estructura democrática y los demás requisitos generales que se exigen a todas las asociaciones, han de centrarse fundamentalmente en el momento de la actuación de éstos y por medio de un control judicial”.

<sup>77</sup> GARCÍA ROCA, Javier y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: “Democracia interna y control de los partidos políticos”, ob. cit., p. 255. Afirma BLANCO VALDÉS que el control estatal sobre la democracia interna de los partidos políticos no sólo es posible jurídicamente sino que también es conveniente políticamente. BLANCO VALDÉS, Roberto: *Los partidos políticos*, ob. cit., pp. 107 a 109.

<sup>78</sup> STC 218/1988, Asociación Círculo Mercantil (FJ. 1).

El control judicial encierra, entonces, un doble objetivo<sup>79</sup>, un control de la licitud de la conducta del partido en un caso concreto y un control de la legitimidad de los actos del partido, de su encaje en el esquema de valores y principios fijado en la Constitución y desarrollado legalmente. De acuerdo con MALASCHINI, si bien un partido podrá adoptar las normas necesarias para el funcionamiento de su organización y la consecución de sus objetivos, siempre encontrará un límite en la tutela que ejercen los Tribunales sobre los derechos individuales<sup>80</sup>. Y no sólo esto, sino que la actuación revisora del Poder Judicial viene justificada en la protección de las minorías en el seno del partido político<sup>81</sup>, de modo que la mayoría no se apropie de forma unívoca de la normativa interna del partido. Por tanto, la lesión, menoscabo o desconocimiento de los derechos de los afiliados por la organización debe ser controlable jurisdiccionalmente y, en último término, el asunto puede llegar a sede constitucional<sup>82</sup>. Si se analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se llega a la misma conclusión, pues considera que el funcionamiento interno de los partidos no forma una “zona exenta del control judicial”<sup>83</sup>. En cualquier caso, y para alejar suspicacias sobre el control estatal respecto de la actividad interna de

<sup>79</sup> Sigo a PACE en este punto, en la intervención recogida en GARCÍA ROCA, Javier y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo: “Democracia interna y control de los partidos políticos”, ob. cit., p. 266.

<sup>80</sup> Vid. MALASCHINI, Antonio: “Selezioni partitiche per le convenzioni in USA e controllo giudiziario”. En *Diritto e Società*, nº 3, 1973, pp. 752 y 753.

<sup>81</sup> BETTINELLI, Ernesto: “Alla ricerca del diritto dei partiti politici”. En *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 4, 1985, p. 1053.

<sup>82</sup> NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*, ob. cit., p. 253, en el mismo sentido VÍRGALA FORURIA, Eduardo: “Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002”, ob. cit., pp. 95 a 97.

<sup>83</sup> STC 218/1988, Asociación Círculo Mercantil, FJ. 1. En alguna sentencia de la jurisdicción ordinaria, por ejemplo la Sentencia de la Audiencia Provincial de A Coruña (sección 4ª) de 18 de marzo de 2009, sentencia nº 126/2009, se afirma que “aunque las asociaciones no quedan exentas del poder de control judicial, los Tribunales deben respetar su derecho de autoorganización; esta doctrina ha sido confirmado por las SSTC 104/1999, de 14 junio, 133/2006 y 135/2006, de 27 abril”. No obstante, la jurisprudencia mencionada hace referencia exclusivamente al derecho de asociación por lo cual no puede defenderse que se extienda, sin más, al ámbito de los partidos políticos.

los partidos, debería ser un control subsidiario del que realicen los órganos internos del partido.

No obstante el silencio de la LOPP sobre la vía jurisdiccional para impugnar las decisiones de los partidos, no parece problemático afirmar la garantía por la jurisdicción civil de los derechos de los afiliados ni de la revisión de las decisiones internas<sup>84</sup>.

### 3.1. *Protección ante la jurisdicción ordinaria*

#### 3.1.1. Impugnación directa de los estatutos del partido

En primer lugar, podría plantearse —como hace SÁNCHEZ MUÑOZ<sup>85</sup>— la posibilidad de la impugnación directa de los estatutos del partido ante la jurisdicción civil ordinaria. El objeto de esta acción consistiría en verificar, en abstracto, la compatibilidad de la regulación interna con los principios constitucionales y legales. Este mecanismo que se propone sería paralelo al dispuesto por el artículo 4.6 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que permite promover la declaración de no conformidad a Derecho de los estatutos a un sindicato que incumpla los requisitos exigidos en la propia norma<sup>86</sup>.

No obstante, la LOPP no contempla entre los derechos de los afiliados la posibilidad de impugnar los propios estatutos, si bien, interpretando de forma amplia la redacción del artículo 8.2.d) —capacidad de impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos— creo que podrían plantear al Poder Judicial la regularidad de la normativa interna.

La legitimación podría, incluso, ampliarse, si se observa la redacción del art. 40.2 LODA: “los acuerdos y actuaciones de las asociaciones podrán ser impugnados por cualquier asociado o personas que

<sup>84</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 169 y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique: *El derecho de asociación*, ob. cit., pp. 229 a 233.

<sup>85</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. CEPC, Madrid, 2007, p. 140.

<sup>86</sup> *Idem*, p. 140.

acredite un interés legítimo, si los estimase contrarios al ordenamiento jurídico, por los trámites del juicio que corresponda”. A este respecto, la jurisdicción competente sería la civil y la vía la del juicio ordinario.

No obstante, resulta poco probable que, sin mediar un conflicto, se impugnen unos estatutos de forma general y directa por los afiliados, por lo que esta acción resultaría poco eficaz.

### 3.1.2. Recurso de las decisiones de los partidos ante la jurisdicción civil ordinaria

El afiliado afectado por la decisión del partido podría interponer un recurso ante la jurisdicción civil ordinaria. Esta posibilidad viene contemplada por la propia LOPP en su art. 8.2.d) y, que como defendía líneas atrás, debería ser subsidiaria a la vía interna de resolución de conflictos. A día de hoy, la posibilidad de recurso interno es una posibilidad que pueden contener los estatutos de los partidos, pero no una obligación legal, con lo que los militantes podrán acudir directamente al juez ordinario sin pasar por las Comisiones Arbitrales y de Garantías. Resulta una excepción, como hemos visto, el caso de Izquierda Unida, que recoge como obligación de los afiliados agotar la vía interna de resolución de conflictos<sup>87</sup>.

En cuanto a la vía procesal que ha de seguirse<sup>88</sup>, habrá que dirigirse a la LODA, que en este punto cuenta con carácter supletorio según la disposición final 2ª. Esta ley determina en su artículo 40 la competencia del orden jurisdiccional civil en relación con las pretensiones derivadas del funcionamiento interno de la asociación<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Sin embargo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria nº 271/2007, de 25 de abril (sección 2ª) considera que si bien la cuestión discutida ante ella no fue sometida a la vía interna de resolución de conflictos del partido “tal regulación no condiciona el ejercicio de la acción por el afiliado ante los Tribunales y que ésta no deviene supeditada a aquella” (FJ 4º).

<sup>88</sup> Y teniendo en cuenta la derogación de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, que contemplaba en su artículo 1.2 la protección por esta vía del derecho de asociación.

<sup>89</sup> Impugnación de acuerdos y actuaciones de la asociación contrarios al ordenamiento jurídico o a los propios estatutos, dentro del plazo de cuarenta días a par-

En el apartado tercero de este mismo artículo, especifica que los asociados podrán impugnar los acuerdos y actuaciones de la asociación que estimen contrarios a los Estatutos dentro del plazo de 40 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.

Por lo que respecta a esta última, en su art. 249.1.2 y 3 establece que se decidirá en el juicio ordinario las demandas que pretendan la tutela judicial civil de un derecho fundamental, salvo las que se refieran al derecho de rectificación, y las demandas sobre impugnación de acuerdos sociales adoptados por Juntas o Asambleas Generales o especiales de socios o de obligacionistas o por órganos colegiados de administración en entidades mercantiles.

Sin lugar a dudas, un control intenso por parte del Poder Judicial de las cuestiones internas del partido puede verse como una intromisión ilegítima en la esfera de autonomía que tiene constitucionalmente garantizado el partido. Esto no quiere decir que se niegue protección judicial a los afiliados, sino que la intensidad de la actuación judicial será relajada. Por otra parte, determinadas actuaciones de los partidos tienen una íntima conexión con el ejercicio de derechos fundamentales por parte de los afiliados —el derecho de acceso al cargo público— o suponen el ejercicio de un derecho o competencia establecida legalmente, donde parece razonable concluir una capacidad de intervención más estricta de los Tribunales.

Es decir, el control judicial deberá compatibilizar el respeto de los derechos de carácter meramente estatutario con los derechos de afiliación de los demás militantes y el derecho de autoorganización del propio partido, que sí tienen el rango de derechos fundamentales<sup>90</sup>. Esta ponderación dependerá, en concreto “de múltiples circunstancias —como la afectación o no de otros de-

tir de la fecha de adopción de los mismos, instando su rectificación o anulación y la suspensión preventiva en su caso, o acumulando ambas pretensiones.

<sup>90</sup> *Idem.*

rechos estatutarios— y exigirá en cada caso una cuidadosa labor de ponderación”<sup>91</sup>.

¿En qué consiste, entonces, la actividad del Juez? En primer lugar, ha de tener en cuenta la legislación, siempre y cuando respete el contenido esencial que se deriva del reconocimiento constitucional de los partidos<sup>92</sup>. En segundo lugar, considerará si las normas internas que debe aplicar son contrarias a la Constitución y a la Ley. En tercer lugar, determinará si el acuerdo interno del partido afecta a otros derechos fundamentales del afiliado<sup>93</sup> o si la asociación ostenta una posición dominante de la que se derivase un perjuicio significativo para el particular afectado<sup>94</sup>. Y, una vez realizada esta actuación y contestadas negativamente la segunda y tercera respuesta, el control judicial consiste en comprobar si existe una base razonable para que los órganos del partido tomen la correspondiente decisión<sup>95</sup>. Constatar que el procedimiento se ha desarrollado como han previsto los estatutos resulta relativamente sencillo y normalmente no hay grandes problemas a la hora de satisfacer las exigencias formales establecidas en los estatutos<sup>96</sup>. Es decir, el juez no puede revisar el juicio que éstos han realizado, sino que debe verificar, únicamente, si se han dado las circunstancias que sirvieron de base a la decisión y si el procedimiento y las garantías que regulan los estatutos han sido respetados. Llegada la última fase de este examen escalonado, el Juez no puede entrar a valorar la conducta del socio, pues el control será de intensidad débil en los aspectos sustantivos, pero intenso en los procedimen-

<sup>91</sup> STC 56/1995 (Expulsión del PNV), FJ 3.

<sup>92</sup> STC 96/1994 (Sociedad cooperativa limitada de viviendas), FJ. 2.

<sup>93</sup> STC 185/1993 (Alcalde de Barañaín), FJ. 4.

<sup>94</sup> Por ejemplo, en la STC 96/1994 (caso Sociedad cooperativa limitada de viviendas) como el acuerdo de expulsión entrañaba un perjuicio económico significativo para el socio, los Tribunales habrían tenido que ostentar una plena *cognitio* de dicho acuerdo social. (FJ.3).

<sup>95</sup> Y en este caso, se produce una incorporación al ordenamiento jurídico del Estado del ordenamiento interno del partido, como señala NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: *Partidos políticos y “democracia interna”*, ob. cit., p. 317.

<sup>96</sup> Ejemplos de lo que digo pueden verse en las sentencias de la Audiencia Provincial de Almería nº 194/2006, de 19 de octubre (sección 2ª) y de la Audiencia Provincial de Cantabria nº 271/2007, de 25 de abril (sección 2ª).

tales. Si la Ley se detiene en los aspectos exteriores del partido, no establecerá “ningún criterio sustantivo a partir del cual controlar el fondo de las decisiones del partido [y, por lo tanto, ] estos partidos permanecen soberanos en el fondo de sus decisiones políticas”<sup>97</sup>. Sólo en casos relevantes, cuando haya intereses constitucionales en juego, podrá realizar una plena revisión de todo el caso, incluyendo la cuestión fáctica, la interpretación de la norma realizada por el órgano del partido y su resultado. En este sentido, el control más intenso de la actividad interna del partido debería ser el que está más vinculado con sus funciones públicas o de relevancia constitucional, por ejemplo, la selección de candidatos.

¿Debería tener alguna capacidad el Poder Judicial de controlar las decisiones de los partidos sobre la afiliación de terceros? El principio general de cualquier Estado de Derecho es el sometimiento de todos al ordenamiento jurídico y la totalidad de la jurisdicción, sin que puedan existir ámbitos exentos. Sin embargo, está en juego la dimensión positiva del derecho de asociación en partidos políticos, la decisión de organizarse con otras personas. Por lo tanto, el interés del particular a ser admitido estaría retando el derecho de los que ya forman parte del partido a escoger con quiénes se asocian. En caso de que se rechazase una solicitud de afiliación, podría llegarse —en algún momento— al Poder Judicial para que conociese del asunto<sup>98</sup>. El Poder Judicial podría controlar

<sup>97</sup> RESCIGNO, citado por BLANCO VALDÉS, Roberto: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 119. En este punto, NAVARRO MÉNDEZ señala como el ATC 213/1991 estimó como falta de “base razonable” en la decisión de expulsión “la inexistencia de garantías en el procedimiento seguido para imponer la sanción”. Tuvo en cuenta que las normas estatutarias aplicables no resultaban suficientemente garantistas de los derechos de los afiliados, lo que suponía la ausencia de una base procedimental razonable, apuntándose la posibilidad de ampliar el ámbito de “invasión judicial” en el interior del partido cuando las previsiones estatutarias no fuesen suficientemente protectoras de los afiliados. NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio: “¿Pueden los partidos políticos”, ob. cit., p. 291.

<sup>98</sup> MARTÍNEZ CUEVAS, M<sup>a</sup> Dolores: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, ob. cit., pp. 28 y 29. Por su parte, JIMÉNEZ CAMPO resalta la dificultad de garantizar el ingreso en un concreto partido político por parte del juez o el legislador. JIMÉNEZ CAMPO, Javier: “Diez tesis sobre la posición de los partidos en el ordenamiento español”. En *Cuadernos y debates*, n<sup>o</sup> 51 (Régimen jurídico de

que, efectivamente, la decisión tomada se ha fundado en los motivos expresados en la normativa interna del partido. Al llevar a cabo esta decisión, comprobará, por otra parte, si dicha regulación contradice lo establecido en la Constitución y otras normas del ordenamiento jurídico.

### 3.2. *Intervención del Tribunal Constitucional*

Como ya se ha mencionado, los derechos de participación democrática de los afiliados que el legislador haya establecido como desarrollo de la previsión del artículo 6 CE y la concreción que de los mismos hagan los estatutos forman parte del contenido esencial del derecho de asociación en partidos políticos. En estos casos, el Poder Judicial será el órgano natural de su tutela y, en último término, la lesión de alguno de ellos podría llegar al Tribunal Constitucional a través de la vía del amparo constitucional siempre y cuando se demostrase una trascendencia constitucional en el asunto<sup>99</sup>. Habría de impugnarse un acto de la Administración cuyo supuesto de hecho procede de un acto interno del partido o cuando se recurra una resolución judicial respecto de la que se alegue una violación de derechos fundamentales del recurrente directa e inmediata<sup>100</sup>. Los derechos recogidos únicamente en las normas internas del partido, sin embargo, no formarían parte del derecho constitucional a la participación democrática de los afiliados y no gozarían de tan elevada protección.

los partidos políticos y Constitución), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 44. Los órganos jurisdiccionales tendrán poco margen de control sobre el contenido de la decisión si está presente un criterio político. FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, ob. cit., p. 179. Sin embargo, los motivos discriminatorios no entrarían en esta categoría.

<sup>99</sup> “[S]in la posibilidad de un control exterior ejercitado por órganos imparciales (...) no alcanzo a comprender en qué nivel se detienen las limitaciones en el ejercicio de los derechos fundamentales en el interior del partido (...) y dónde comienzan, en cambio, las ventajas frente a nuevas tendencias evolutivas por parte de los grupos (...) dominantes”. LOMBARDI, Giorgio: “Corrientes y democracia interna de los partidos políticos”, ob. cit., p. 26.

<sup>100</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto: *Los partidos políticos*, ob. cit., p. 176.

## 4. CONCLUSIONES

Desde su dimensión asociativa, los partidos políticos reclaman un respeto a su derecho de autoorganización y, por lo tanto, una actuación limitada de los poderes públicos en su ámbito interno. Cuestiones relativas a su organización interna o a su funcionamiento no vinculadas al ejercicio de sus funciones constitucionalmente relevantes deberían quedar fuera del campo de actuación del legislador y provocan un juicio limitado de los órganos jurisdiccionales, que han de limitarse a constatar una aplicación razonable de los estatutos siempre y cuando estos sean conforme a la ley. No en vano, el afiliado ha aceptado libremente las normas de organización interna y a ellas ha de quedar sometido, si bien no necesariamente a la interpretación que de las mismas hagan los órganos ejecutivos.

Por el contrario, teniendo en cuenta sus relevantes funciones constitucionales, la actividad interna de los partidos ha de respetar las exigencias de democracia que impone la Constitución y desarrolla —a muy juicio muy limitadamente— la Ley Orgánica de Partidos. Cuando están en juego los derechos fundamentales de los afiliados —bien los de participación en el seno del partido, bien los de participación en los asuntos públicos— los poderes públicos tienen un margen de actuación mayor. Así, el legislador puede imponer condicionantes a su estructura interna y normas de procedimiento —que no hace— y el poder judicial puede entrar a valorar los hechos que ocasionan los conflictos que se plantean ante él.

En cualquier caso, para garantizar por parte del partido un ámbito libre de injerencias de los órganos jurisdiccionales, deberían regular procedimientos de revisión de los acuerdos tomados en su seno, así como de las actuaciones que pueden vulnerar derechos de los afiliados. De los cinco estudiados, todos prevén una Comisión de Garantía de los derechos de los militantes, si bien tan solo uno de ellos regula con detalle el procedimiento para recurrir decisiones ejecutivas que se consideran adoptadas fuera de lo que establecen los estatutos. El adecuado funcionamiento interno de mecanismos de resolución de conflictos reducirá la conflictividad hacia el exterior y la capacidad de que un ente ajeno imponga decisiones al partido.