

CAPÍTULO VI

**LA EXCLUSIÓN EN EL INTERIOR
DE LOS PARTIDOS: PLURALISMO,
DEMOCRACIA INTERNA Y CONTROL
JURISDICCIONAL**

Miguel PÉREZ-MONEO

*Profesor Agregado de Derecho Constitucional
(Universidad de Barcelona)*

1. INTRODUCCIÓN

Estamos cansados de ver cómo en las listas van personas que no tienen más oficio que el de tener la lengua muy marrón —permítaseme la grosería encubierta—.

Nos estamos cansando de ver cómo los pantalones vaqueros marcan lo que está claro que después no tienen.

Estamos cansados de mangantería, de gente que no trabaja y que su única aspiración es ir en la lista, en la que sea.

Las ejecutivas [...] más parecen garrapatas que quieren todo el poder, que quieren chupar la sangre del que se manifiesta en contra.

Estas expresiones, despectivas, hostiles, desabridas, se incluyen en una carta al director publicada en el diario *La Nueva España*, con la que una militante ilustraba su disconformidad con la decisión de la Comisión Ejecutiva Regional de la Federación Socialista Asturiana del PSOE de solicitar a la Comisión Federal de Listas del Partido la suspensión del proceso de primarias para escoger al candidato a la **alcaldía del partido**.

Estas expresiones, insultantes, ofensivas, gratuitas, supusieron la imposición por parte de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE —confirmada por la Comisión Federal de Ética y Garantías del mismo partido— de una sanción de suspensión de militancia de veinte meses como consecuencia de la comisión de dos faltas muy graves tipificadas en el Reglamento de Afiliados y Afiliadas: «Menoscabar la imagen de los cargos públicos o instituciones socialistas» [art. 44.i)] y actuar «en contra de acuerdos expresamente adoptados por los órganos de dirección del partido» [art. 44.k)].

Estas expresiones críticas, incisivas, incómodas, se consideran un legítimo ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de la militante que trata de aportar su intenso desacuerdo con la propuesta de la Ejecutiva regional en el momento de la adopción de una decisión políticamente relevante. La utilización de un medio de comunicación externo al partido tiene la finalidad de hacer llegar su mensaje a todos los afiliados —y otras personas interesadas— e involucrarlos en dicho proceso de toma de decisión.

Estos hechos, sobre los que se funda la STC 226/2006, de 22 de diciembre, generan la pregunta de ¿qué espacio le queda al militante disidente, el que se enfrenta a una decisión considerada torpe, arbitraria y absurda, frente a la ejecutiva de su partido? Para responder a esta pregunta, se plantea un recorrido con tres hijuelas: la primera, el pluralismo político en el interior de los partidos; la segunda, el contenido de la democracia interna en los partidos; la tercera, la doctrina jurisprudencial sobre los conflictos endoasociativos. Y, por último, llegaré a la sentencia en que el Tribunal Constitucional resolvió el caso que —brevemente— he planteado.

2. EL PLURALISMO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La proclamación constitucional del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico por el art. 1.1 de la Constitución española de 1978 supone el reconocimiento de la existencia de una variedad de formaciones sociales existentes entre el individuo y el Estado en las cuales el individuo vive y desarrolla su personalidad y en las que se integra para asegurar el cumplimiento de sus intereses y metas personales¹. Dicho hecho de la variedad ha sido reconocido jurídicamente como un principio de organización y valoración de la convivencia, íntimamente ligado a la democracia que, como es sabido, no se basa sino en el disenso, en el conflicto². Además, el pluralismo permite el diálogo entre los grupos y la adopción, por mayoría, de decisiones que cierren discusiones sobre las distintas opciones que a todos afectan.

¹ P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político. Volumen IV: Constitución de 1978 y transformación político-social española*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 326.

² G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1999, p. 37.

A pesar de las dudas sobre su carácter valorativo autónomo, pues se le ha considerado incluido dentro del concepto de libertad³, el Tribunal Constitucional ha remarcado que tiene un contenido normativo propio⁴, sirviendo para interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico. Como valor político es el más reciente en la cultura política occidental de los mencionados en el art. 1.1 CE, aunque está íntimamente ligado a ellos.

El pluralismo implica la libre e igual concurrencia de las formaciones políticas de base social [...]; articula la libertad, pues esta se desenvuelve dentro de los grupos; modula la igualdad, evitando la homogeneidad; y se inspira en la justicia, para que los grupos no se conviertan en agregaciones oligárquicas⁵.

Por tanto, el pluralismo político implica una postura relativista, una creencia de que «la diferencia y no la semejanza, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad, son las cosas que llevan a una vida agradable»⁶. En este sentido, el pluralismo supone la «garantía jurídica de la posibilidad del otro»⁷, un respeto a los derechos de las minorías⁸. Al mismo tiempo, el pluralismo enriquece la sociedad, dado que la existencia de diversos centros de intereses facilita, agregando opiniones y planteamientos, la formación de la voluntad política.

A su vez, los grupos en los que el individuo se integra para compartir intereses comunes pueden configurarse también como centros de poder, si tenemos en cuenta la influencia —social, política o incluso económica— que pueden ejercer sobre sus componentes. Representan un nuevo poder —el que ejerce el líder del grupo— que se añade al poder externo que ejerce el Estado o el mercado⁹. En las organizaciones sociales, el pluralismo cumple las mismas funciones que frente al Estado¹⁰: permitir el libre desarrollo de la personalidad y la participación de los individuos en la dialéctica política. Junto con la necesidad de que el Estado respete las opciones vitales del individuo, Mill destacaba la necesidad de protección también contra la tiranía de las opiniones y sensaciones mayoritarias en la sociedad: «Ni la sociedad ni el Estado pueden actuar sobre el individuo para buscarle su propio bien, pues solo el individuo sabe cuál es este»¹¹.

³ Véase G. PECES-BARBA, *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 163.

⁴ «Los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico, que debe ser integrado de acuerdo con los mismos». F. GARRIDO FALLA, «Artículo 1», en Fernando GARRIDO FALLA (ed.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, p. 22.

⁵ P. LUCAS VERDÚ, *op. cit.* en n. 1, pp. 535 y ss.

⁶ G. SARTORI, *op. cit.* en n. 2, p. 36.

⁷ M. V. GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA Y A. TORRES DEL MORAL, *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*, Madrid, Colex, 2003, p. 111.

⁸ STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 2.

⁹ G. U. RESCIGNO, *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1994, p. 95.

¹⁰ P. LUCAS VERDÚ, *op. cit.* en n. 1, p. 326.

¹¹ J. S. MILL, *On liberty; Utilitarianism*, Everyman, London, 1992, p. 73.

También en los grupos sociales ha de valorarse positivamente el conflicto que puede darse entre la mayoría y la minoría. El pluralismo conflictual, dentro de las reglas del juego democrático, ofrece una oportunidad de encontrar las mejores soluciones a los problemas que plantea la convivencia o las personas óptimas para desarrollar dichas soluciones¹².

¿Qué implica el pluralismo político? Puede descomponerse este valor en tolerancia¹³, cooperación y relativismo¹⁴. La tolerancia¹⁵ implica considerar como igualmente valiosas las diferentes visiones que puedan existir en la sociedad o en el grupo, aceptando las diferencias sobre las mismas y construyendo sobre aquello que se comparte. Existiendo el conflicto, la tolerancia resulta necesaria porque «no siempre pueden reconciliarse armoniosamente todos los valores que existen en la sociedad»¹⁶. Este subvalor nos conduce a afirmar que lo relevante no estará «en *qué* opiniones se sostienen, sino en *cómo* se defienden»¹⁷. La cooperación, por su parte, permite la adopción de compromisos en la práctica, fundados en la cesión de ciertas posiciones para recibir contrapartidas. No obstante, la cooperación requiere con carácter previo

*certain consensus on fundamental questions of society and government; willingness to accept majority decisions, taken after free discussion; and certain economic, social and cultural development, including religious, philosophical and moral relativism*¹⁸.

¹² G. U. RESCIGNO, *op. cit.* en n. 9, p. 96.

¹³ Sobre la tolerancia pueden consultarse, entre otras, las siguientes obras: A. H. CATALÀ I BAS, *La (in)tolerancia en el Estado de Derecho*, Valencia, Ediciones RGD, 2002; J. LOCKE, *A letter concerning toleration*, London, Routledge, 2004; M. MANELI, *Freedom and tolerance*, New York, Octagon books, 1984; S. MENDUS, *Toleration and the limits of Liberalism*, Humanities Press International, Atlantic Highlands, 1989; J. S. MILL, *On liberty*, *op. cit.* en n. 11; H. OBERDIER, *Tolerance. Between forbearance and acceptance*, Oxford, Rowman & Littlefield publishers, 2001; B. RUSSELL, *Philosophy and politics*, London, Cambridge University Press, 1947; F. TOMÁS Y VALIENTE, *A orillas del Estado*, Madrid, Taurus, 1996; VOLTAIRE, *Treatise on tolerance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

¹⁴ Véase P. LUCAS VERDÚ, «El pluralismo político-social entre la Constitución de 1978 y la Constitución sustancial», *Revista de Política Comparada*, suplemento al núm. 7, 1981.

¹⁵ Oberdier distingue entre *bare toleration* (los tolerados son invisibles para los tolerantes, pero aquellos los tienen bien presentes para evitarlos y no tener problemas con ellos); *mere toleration* («*live and let live*» —vive y deja vivir—, que implica el reconocimiento del otro como un inferior); *full tolerance* (cada uno tiene que vivir según su entendimiento y conseguir esto es valioso pues al reconocer la bondad de que cada uno viva su vida, podemos llegar a interactuar con los demás para conseguir nuestras metas); y *full acceptance* (se consideran iguales las distintas concepciones de la vida, aunque se aprecian las diferencias entre ellas). H. OBERDIER, *op. cit.* en n. 13, pp. 28 y ss.

¹⁶ S. MENDUS, *op. cit.* en n. 13, p. 13.

¹⁷ B. RUSSELL, *op. cit.* en n. 13, pp. 21 y 22. Las cursivas son nuestras.

¹⁸ M. BULLINGER, «Freedom of expression and information: an essential element of democracy», en CONSEJO DE EUROPA (ed.), *6th International colloquy about the European Convention on Human Rights*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1988, p. 52 (cierto consenso en cuestiones fundamentales sobre la sociedad y el gobierno; voluntad de aceptar

Lo que nos lleva, finalmente, al relativismo, a la renuncia a aceptar algo como absoluto o indiscutible. La doctrina del relativismo filosófico defiende que la realidad existe como consecuencia de la acción del conocimiento subjetivo sobre ella, por lo que no se podría asegurar la existencia objetiva de un único universo, pues todos los sujetos de conocimiento son iguales. Si traducimos esto en el mundo político —como hizo Kelsen—¹⁹ significará que la opinión de la minoría puede ser la correcta y que, por ello, debe tener la oportunidad de expresar libremente su opinión y tener la oportunidad real de llegar a formar la mayoría.

El Estado está obligado, en cierta medida, a asegurar los derechos que posibiliten el pluralismo frente a los poderes públicos. En la Constitución, el pluralismo político se realiza, principalmente, a través del reconocimiento del sistema de partidos que se hace en el art. 6. ¿Y en el interior de los grupos o de las asociaciones? Podríamos afirmar lo mismo, pues «[s]on los marginales y disidentes de toda índole quienes más se benefician de los derechos fundamentales, mientras que las “personas normales” suelen quedar protegidas por su propia condición de tales»²⁰. Teniendo todos estos datos en cuenta hay que observar la relación existente entre los partidos y el pluralismo político. Podemos identificar, al menos, tres tipos²¹:

— Pluralismo *a través de* los partidos: como principales actores políticos, los partidos están muy vinculados al pluralismo existente en la sociedad, pues su función primordial es integrarlo para posibilitar la formación de la voluntad popular en el Parlamento, como prevé el art. 6 CE²².

Hay que destacar la confianza que ha depositado el constituyente en los partidos para asegurar una relación permanente entre la sociedad y las instituciones estatales. Nuestra Constitución, al afirmar que los partidos expresan el pluralismo político, establece una relación causa-efecto entre ambos. Esta relación se ve acentuada por el hecho de que son los partidos políticos —sus miembros— los que integran los órganos estatales representativos.

No obstante, los partidos políticos expresan el pluralismo político preexistente en la *praxis* y, a su vez, la existencia de un sistema de par-

las decisiones mayoritarias, tomadas después de un debate libre, y cierto desarrollo económico, social y cultural, incluyendo el relativismo religioso, filosófico y moral).

¹⁹ Véase H. KELSEN, «Absolutism and relativism in Philosophy and politics», en H. KELSEN, *What's justice? Justice, law, and politics in the mirror of science: collected essays*, Berkeley, University of California Press, 1971, pp. 198 y ss.

²⁰ L. M. DÍEZ PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, Cizur Menor, Thomson Reuters, 2013, p. 57.

²¹ Siguiendo, entre otros, el esquema propuesto por A. SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, «Constitución, pluralismo político y partidos políticos», *Revista de las Cortes Generales*, 26, 1992, pp. 83 y ss.

²² Defiende la STC 75/1985, de 21 de junio, en su FJ 5, que los partidos políticos tienen la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, generales.

tidos es una consecuencia de la proclamación del pluralismo político (STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2). El pluralismo configura un modelo de democracia en el que las diferencias, en vez de ser ocultadas, se hacen públicas y se confrontan en el seno del proceso político, acogándose la idea de democracia como proceso abierto y tolerante. La consecuencia lógica es la existencia de una multiplicidad de partidos en competencia entre sí por formar primero, y manifestar después, la voluntad popular.

— Pluralismo político *en* los partidos: se presenta mediante la fórmula de la *democracia interna*: los partidos no podrán cumplir eficazmente su misión de manifestar la voluntad popular si el pluralismo no queda garantizado en su interior²³. Debido al protagonismo cada vez más hegemónico que en las democracias representativas —democracias *simplificadas* en cuanto que se reduce el número de sus actores principales— están jugando los partidos políticos, no podemos simplificar los procesos decisionales que se den en el interior de estos, pues el riesgo que se corre es convertir la democracia en una oligarquía.

— Pluralismo *de* los partidos: los partidos movilizan la vida política en función de determinadas ideologías. Resulta necesario garantizar una libre e igual concurrencia de las distintas formaciones, pues difícilmente podrá hablarse, en caso contrario, de representación democrática. Nuestra sociedad se basa en el pluralismo político, como dispone en la Constitución, por lo que «ha de permitirse que los que no piensan como nosotros tengan la posibilidad de expresar sus propias ideas»²⁴. Estas organizaciones políticas han de cumplir funciones esenciales para el sistema democrático, por lo que nuestra Constitución las reconoce de forma plural, frente a otras Constituciones de nuestro entorno —paradigmática es la Ley Fundamental de Bonn— que ponen límite a la pluralidad de partidos, vetando a determinados partidos políticos.

La libertad de los partidos es la libertad de las minorías, y la libertad de las minorías es, ante todo, libertad de las minorías no conformistas. En consecuencia, el Derecho de partidos, como el Derecho parlamentario, debería configurarse pensando en los derechos de las minorías y no de las mayorías. En este punto, se debe afirmar que cuanto más formal y relativista es la noción de la democracia que se persiga, mayor será la libertad con que contarán las fuerzas políticas. Por otra parte, las dos técnicas que facilitan a los afiliados una cierta influencia en el interior de los partidos son la democratización y la juridificación²⁵, aspectos en los que centraremos este trabajo.

²³ «Quien está fuera de un grupo influyente o aquellos que se rebelan frente al grupo obtienen una protección inferior: crece la libertad de los grupos, disminuye la de los individuos». G. U. RESCIGNO, *op. cit.* en n. 9, p. 95.

²⁴ A. H. CATALÀ I BAS, *op. cit.* en n. 13, p. 57.

²⁵ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, «Asociaciones, democracia y Drittwirkung», en Pablo SALVADOR CODERCH (ed.), *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, Civitas, 1997, p. 166, nota 164: «[L]a democracia interna

3. DEMOCRACIA INTERNA: LOS DERECHOS DE LOS AFILIADOS

La Constitución exige a los partidos políticos una organización y un funcionamiento interno democráticos. ¿Esta exigencia constitucional supone la consagración de un derecho subjetivo de los afiliados frente al partido al que pertenecen? Es conocida la postura que abraza el Tribunal Constitucional:

la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no solo encierra una 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 (STC 56/1995, FJ 3).

Los derechos reconocidos a los afiliados a la participación «en la gestión y control de los órganos de gobierno», «en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos», son, sin embargo, derechos de configuración legal, por los posibles diversos contenido e intensidad que podrían tener estos derechos y el estatuto jurídico que podría atribuirse a los afiliados a fin de garantizar su participación democrática. Por tanto, ha de estarse a la concreción del legislador. 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, vaciando de contenido constitucional a los mismos²⁶. Más bien, debería defenderse que estos derechos de participación de los afiliados en el seno del partido han de tener un contenido mínimo que se imponga también frente al legislador²⁷.

Junto con los derechos legales, los estatutos pueden ampliar los derechos de los afiliados hasta donde tengan por conveniente. Sin embargo, dichos derechos tendrán meramente rango estatutario y encontrarán siempre un límite en los derechos constitucionales de los demás asociados y de la propia asociación. Ello provoca que, aunque ambas partes en un conflicto —socio y grupo— tengan derecho a que se cumplan los estatutos, normalmente los intereses del individuo son sacrificados en nombre del interés colectivo²⁸. Por esta razón, resulta criticable atribuir

sirve para articular intereses y crear el consenso, pero más bien poco para resguardar la integridad de la esfera personal del socio frente a las pretensiones de la organización, sobre todo si esta se encuentra muy burocratizada; para esto último es mucho más efectivo el control judicial».

²⁶ E. VÍRGALA FORURIA, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», *Teoría y realidad constitucional*, vols. 10-11, 2003, pp. 84-86.

²⁷ M. PÉREZ-MONEO, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Madrid, CEPC, 2012, p. 89.

²⁸ Á. J. GÓMEZ MONTORO, «Artículo 22», en M. Emilia CASAS BAAMONDE y Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER (eds.), *Comentarios a la Constitución española*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 549.

al derecho de autoorganización un rango superior al de los derechos estatutarios de los socios, pues supone un desequilibrio al entramado de derechos y deberes en que consiste la relación asociativa, «reforzando la posición de una de las partes, la asociación, frente a la otra, el socio adherente»²⁹. Parece más sensato defender que la libertad colectiva de asociación —que no es sino una prolongación de la libertad individual de asociación— no puede servir de pretexto para suprimir las libertades de los socios, la defensa de los derechos e intereses legítimos de los afiliados. O que el poder disciplinario de la asociación, que nace del pacto asociativo, no puede emplearse como instrumento para castigar al disidente, al socio incómodo o a las minorías³⁰.

En última instancia, en las relaciones sociales existe un cierto juego de otra categoría de derechos: los derechos fundamentales de los afiliados. Efectivamente, el ingreso en el partido y la correlativa asunción del contenido de los estatutos no debe confundirse con la abdicación de los derechos fundamentales que corresponden a los militantes³¹. Es en este último punto en el que se plantea el problema de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, que ha de hacerse compatible con la autonomía privada, y respecto de la cual existen dos posiciones clásicas:

— Eficacia inmediata (*unmittelbare Drittwirkung*): los particulares están sujetos a los mismos deberes, cargas y obligaciones que los poderes públicos en sus relaciones con los ciudadanos. Esta postura sería incompatible con un sistema de Derecho privado³².

— Eficacia mediata (*mittelbare Drittwirkung*): es una consecuencia de la dimensión objetiva de los mismos: el sistema de valores que fundamenta la Constitución «debe regir, en tanto que decisión jurídico constitucional fundamental, en todos los ámbitos del Derecho»³³. Los poderes públicos, por la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, han de proteger los derechos fundamentales frente a ataques de terceros³⁴, pues el Estado «no puede permanecer inactivo observando cómo los derechos fundamentales son vulnerados mediante agresiones de los particulares»³⁵. Es decir, la «eficacia de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales en el Derecho privado es una con-

²⁹ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, pp. 143 y 144.

³⁰ J. M. BILBAO UBILLOS, «El control de las sanciones disciplinarias impuestas por los órganos de gobierno de los partidos políticos: el alcance del control jurisdiccional», en Javier MATÍA PORTILLA (ed.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 115.

³¹ J. M. BILBAO UBILLOS, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1997, p. 64.

³² J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 98.

³³ I. VON MÜNCH, «Drittwirkung de derechos fundamentales en Alemania», en Pablo SALVADOR CODERCH (ed.), *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, *op. cit.* en n. 25, pp. 40 y 41.

³⁴ *Ibid.*, p. 46.

³⁵ *Ibid.*, p. 47.

secuencia de la vinculación de la legislación y de la jurisprudencia a la Constitución»³⁶.

Para que podamos hablar de derechos de los socios —que serán los previstos en la legislación de desarrollo del derecho de asociación correspondiente por las características de la asociación y los que los miembros se hayan decidido otorgar en los estatutos—, ha de limitarse el poder de la asociación³⁷:

— En caso de incumplimiento de los estatutos o de interpretaciones arbitrarias de su texto, el socio tiene abierta la puerta de la tutela judicial.

— Si la posición de la asociación es de monopolio, no pueden admitirse cualquier tipo de estatutos, ya que «convertiría en irrisoria la libertad de asociación». Dentro de esta posición de monopolio pueden incluirse los partidos políticos, que ostentan «la representación de intereses sociales ante las instancias estatales y que disponen, en la realización de esa función, de un estatuto legal exclusivo»³⁸.

Podríamos afirmar, por tanto, que corresponde al Parlamento «señalar cuándo la autonomía privada debe quedar sujeta a restricciones derivadas de la protección de derechos constitucionales»³⁹. Este, a la hora de establecer dicha eficacia, debe tener en cuenta el tipo de relación privada sobre la que se proyectan los derechos, así como la posición de poder que las partes en la relación ocupen en la sociedad⁴⁰.

En el caso de los partidos políticos, el conflicto puede producirse entre el afiliado y el partido o entre quien pretende ser afiliado y el partido. Y ambas partes del conflicto invocarán «dos facetas opuestas de un mismo derecho fundamental: [...] el derecho a integrarse y a participar en la asociación y [...] el derecho del grupo a decidir libremente sobre su organización y funcionamiento»⁴¹.

3.1. En el ingreso

Para la doctrina alemana, existe un derecho a formar parte de una asociación determinada si así lo dispone la ley, lo cual suele ocurrir cuando la asociación detenta una posición de monopolio en el sector de actividades de que se trate. No obstante, ha de tenerse en consideración que cabe una justificación de la exclusión que podría compensar el perjuicio causado a quien solicita el ingreso y lo ve denegado. Es decir, en Alemania puede concederse «un cierto margen de discrecionalidad a la

³⁶ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 91.

³⁷ P. SALVADOR CODERCH, «Introducción», en Pablo SALVADOR CODERCH (ed.), *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, *op. cit.* en n. 25, pp. 18 y 19.

³⁸ *Ibid.*, p. 21.

³⁹ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 95.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 99.

⁴¹ *Ibid.*, p. 102.

asociación (que ocupa posiciones de poder social, económico o político para dejar fuera de su seno a radicales o a quienes adoptan actitudes marginales), pero sin llegar nunca a convalidar decisiones arbitrarias e infundadas»⁴². La posición de predominio conlleva una cierta eficacia horizontal de un derecho fundamental del individuo frente al grupo, razón por la que la jurisprudencia constitucional española ha incorporado como excepción a la regla general de la base razonable, dicha posición de predominio⁴³.

La Ley Orgánica de Partidos Políticos (en adelante, LOPP) establece como contenido necesario de los estatutos de los partidos políticos, que no como derecho de los ciudadanos, «los requisitos y modalidades de admisión y baja de los afiliados», sin hacer referencia 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 asocian⁴⁴. 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 socios⁴⁵. Esta situación debería resolverse conforme a lo establecido en los estatutos y solo será posible la incorporación de nuevos afiliados si se cumplen los requisitos en ellos previstos y se es aceptado por el órgano al que estos atribuyan la capacidad de decisión⁴⁶. La solicitud de adhesión al partido podría denegarse, aunque entiendo que solo podría hacerse de forma motivada y sin que pueda subyacer un motivo discriminatorio, salvo el ideológico⁴⁷. La gran difi-

⁴² *Ibid.*, pp. 105 y 106.

⁴³ *Ibid.*, p. 109.

⁴⁴ Á. J. GÓMEZ MONTORO, *op. cit.* en n. 28, p. 547; J. GONZÁLEZ PÉREZ y G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Derecho de asociación*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 85 y ss.; M. D. MARTÍNEZ CUEVAS, *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Granada, Marcial Pons y Universidad de Granada, 2006, pp. 28 y 29.

⁴⁵ I. TORRES MURO, «Nuevas perspectivas de los derechos de reunión y asociación», en Manuel BALADO RUIZ-GALLEGOS, José Antonio GARCÍA REGUEIRO y María José DE LA FUENTE Y DE LA CALLE (eds.), *La declaración universal de los derechos humanos en su 50 aniversario*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 1998, pp. 652 y ss.

⁴⁶ Véase Á. J. GÓMEZ MONTORO, *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Madrid, Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 152.

⁴⁷ M. PÉREZ-MONEO, «El control de los cargos internos de los partidos políticos por parte de los afiliados y simpatizantes. La democracia interna de los partidos políticos», en Javier MATÍA PORTILLA (ed.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, *op. cit.* en n. 30, p. 90. En el mismo sentido, SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA considera que se ha de dejar un amplio margen a los partidos en la determinación de los requisitos de inscripción y para establecer los supuestos en que cabe la negativa, si bien afirma que el principio democrático exige que el partido esté abierto a cualquiera que desee colaborar con su línea política y que las negativas deberían estar fundadas en razones de tipo objetivo, como el no respeto de los estatutos o de los principios políticos del

cultad consistirá en probar la razón discriminatoria en la denegación de la solicitud de adhesión⁴⁸.

En este punto, también debería subrayarse el reconocimiento de la libertad negativa de asociación, de modo que el afiliado pueda romper los vínculos con el partido, si bien estatutariamente pueden preverse penalizaciones para quien ejerce el derecho de separación⁴⁹.

3.2. En la participación en los procesos internos

«[E]l derecho de autodeterminación de la asociación alcanza a su organización [...], al procedimiento de formación de la voluntad interna y a la gestión social»⁵⁰. Los estatutos de los partidos, dice el art. 8.2 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». Es decir, 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.

En el diseño que se ha hecho del estatuto jurídico del afiliado, que puede comprobarse en el art. 8 LOPP, figuran los siguientes derechos:

- 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.

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 art. 7, en su apartado 3, establece que los órganos directivos de los partidos deberán ser provistos mediante sufragio libre

partido. A. SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, «Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español», *Debate abierto*, 1, 1989, pp. 82-86.

⁴⁸ Véase E. VÍRGALA FORURIA, «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», *Teoría y realidad constitucional*, vol. 6, 2000, p. 88.

⁴⁹ Cfr. F. FLORES GIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, pp. 84 y 85; E. VÍRGALA FORURIA, «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», *Teoría y realidad constitucional*, 35, 2015, p. 258.

⁵⁰ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 111.

y secreto, y en el apartado 2 que todos los afiliados podrán actuar en el órgano superior de gobierno del partido, bien directamente o por medio de compromisarios. El art. 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].

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 o el acceso a las listas electorales han de estar marcados por el principio de igualdad de los afiliados, aunque no creo que en la primera cuestión deba entrar al legislador y sí, en cambio, en la segunda. Instrumental de estas libertades, por último, 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 afiliados⁵¹.

Teniendo en cuenta las funciones que desempeñan los partidos, 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. Del mismo modo, la ley debería garantizar la libertad de expresión, de crítica y de opinión, tanto en el interior del partido como en el exterior —algo tan revolucionario que ya hacía la Ley de Asociaciones políticas de 1976— o, si fuese ambiciosa, el derecho de creación de corrientes internas dentro del partido⁵².

Entre los contenidos de la LOPP se echa de menos un derecho básico, consistente en el respeto a los contenidos y procedimientos establecidos en los estatutos y la aplicación correcta de los mismos. Sin embargo, la ley sí que reconoce como obligación de los afiliados «acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido» [art. 8.5.c) LOPP]. No obstante, a 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

⁵¹ F. FLORES GIMÉNEZ, *op. cit.* en n. 49, pp. 225 y 226.

⁵² G. LOMBARDI, «Corrientes y democracia interna de los partidos políticos», *Revista de Estudios Políticos*, 27, 1982, pp. 22 y 23.

y decisiones de los órganos del partido». Igualmente, han de preverse mecanismos de resolución de conflictos. Así, la LOPP establece en su art. 7.5 que los estatutos «deberán prever [...] procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos».

Como ya se ha mencionado, 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. Además, 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 hace⁵³. 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 responsabilidad⁵⁴.

Dicho todo lo anterior, las entidades asociativas pueden exigir en sus estatutos que el socio recurra la sanción impuesta o el acuerdo en el que existe desacuerdo ante otro órgano asociativo antes de acudir a la vía judicial. El único elemento que ha de vigilarse es que el propósito de tal requisito no sea «retrasar en el tiempo más allá de lo razonable la intervención judicial»⁵⁵. Lo que no podría hacer la asociación, por ser contrario al orden público, es prohibir a los socios acudir a los Tribunales en caso de desacuerdo. Incluso podría la asociación requerir acudir al procedimiento de arbitraje para solucionar las controversias internas, si bien, en los conflictos surgidos como consecuencia del ejercicio del poder disciplinario de la asociación la «única garantía real para el asociado es la que representa la intervención del juez»⁵⁶.

3.3. En la expulsión

De la capacidad de autoorganización reconocida a las asociaciones se deriva un poder sancionador sobre sus afiliados, potestad que

permite asegurar el respeto de los socios a los postulados ideológicos, las convicciones éticas e, incluso, al talante cívico que debe acompañar a la realización de los fines sociales, de acuerdo, en cada caso, con su naturaleza específica⁵⁷.

⁵³ A. SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA, *op. cit.* en n. 47, pp. 78 y 79.

⁵⁴ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y democracia interna*, Madrid, CEPC, 1999, pp. 92 y ss., y 280.

⁵⁵ J. J. MARÍN LÓPEZ, «El control judicial del poder disciplinario en los grupos privados», en Juan José MARÍN LÓPEZ (ed.), *Asociaciones, fundaciones y cooperativas*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1995, p. 42.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 61.

⁵⁷ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 126.

Es decir, la responsabilidad disciplinaria que puede imponer unilateralmente la asociación no va dirigida a la compensación de un daño sufrido, sino a prevenir futuras infracciones, a desincentivar incumplimientos futuros o conductas contrarias a las reglas establecidas, garantizando la pervivencia, por tanto, de su propia existencia⁵⁸.

Como es obvio, para que un militante pueda ejercer libremente sus derechos mencionados con anterioridad ha de poder permanecer en el partido si cumple las reglas internas. Al mismo tiempo, la asociación —el partido— puede identificar los comportamientos que considera lesivos «para los intereses de la respectiva organización»⁵⁹.

A la hora de establecer cuáles son las causas que pueden dar lugar a la expulsión del partido, los partidos tienen una capacidad más limitada que el resto de las asociaciones, sobre todo con la apreciación de sanciones vinculadas a la libertad de expresión: la «institucionalización del disenso mediante el reconocimiento del derecho a una oposición organizada solo es defendible, *a priori*, en las asociaciones que han de estructurarse y funcionar democráticamente por imperativo constitucional»⁶⁰. No solo esto, sino que como asociaciones que ejercen funciones de representación de intereses, solo podrán excluir a aquellos socios que infringen dolosamente los estatutos o que cometen una infracción «seria de los principios o del orden interno el partido y si con ello le causan daños graves»⁶¹.

Además, los estatutos deben regular el procedimiento sancionador, indicando los órganos competentes para imponer las sanciones y establecer unas mínimas garantías procesales [art. 3.2.s) LOPP]. Los partidos políticos han de respetar, en el plano procedimental, los derechos fundamentales consagrados en los arts. 24 y 25 CE⁶². Sin embargo, el principio de legalidad en materia sancionatoria 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 mismas⁶³, si bien ya la Ley de asociaciones políticas de 1976 lo insinuaba en su art. 3.2.g)⁶⁴.

Desde el punto de vista de la aplicación de los estatutos y de las sanciones que contengan, cuando exista un mandato constitucional de democracia interna, las asociaciones «no pueden sancionar a nadie por

⁵⁸ J. M. BILBAO UBILLOS, «Las garantías de los artículos 24 y 25 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», *Derecho privado y Constitución*, 9, 1996, p. 48.

⁵⁹ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, «¿Pueden los partidos políticos expulsar libremente a sus afiliados?», *Revista de Estudios Políticos*, vol. 107, 2000, p. 272.

⁶⁰ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 164.

⁶¹ *Ibid.*, p. 112.

⁶² J. I. NAVARRO MÉNDEZ, *op. cit.* en n. 59, p. 272; E. VÍRGALA FORURIA, *op. cit.* en n. 49, p. 264.

⁶³ *Ibid.*, p. 265.

⁶⁴ J. I. NAVARRO MÉNDEZ, *op. cit.* en n. 59, p. 279.

exponer hechos u opiniones relevantes para el ejercicio de [sus] derechos ni, menos todavía, por ejercerlos efectivamente»⁶⁵. No obstante, la «legitimidad de las críticas o actos de oposición a los órganos de dirección de una asociación tiene un límite insalvable en el deber de lealtad a los fines que persigue y el respeto a su integridad»⁶⁶, ya que «las asociaciones basadas en un ideario común no pueden subsistir si deja de haber comunidad de ideas»⁶⁷.

Como veremos más adelante, el alcance judicial en la revisión de las sanciones aplicadas por la asociación se extiende, en primer lugar, a comprobar la legalidad de los estatutos. Una vez verificada esta, ha de verificar la competencia del órgano que ha adoptado la decisión y la regularidad del procedimiento. Lo que no puede hacer es revisar la valoración que de las circunstancias fácticas haga quien tenga atribuida la competencia en las normas estatutarias y la decisión a la que llegue, siempre que haya una base razonable.

4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE CONFLICTOS ENDOASOCIATIVOS

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de establecer una doctrina firme sobre los conflictos intrasociativos y el control que puede esperarse de los poderes públicos para resolverlos.

Un primer pronunciamiento relevante sobre el tema fue el que incluía la STC 218/1988, de 22 de noviembre. Aquí, la Junta Directiva de la Asociación «Círculo Mercantil» privó a un socio de sus derechos como socio propietario de dicha entidad por considerar que había cometido una falta grave y, además, acordó dar de baja a otros dos socios. Los tres socios sancionados recurrieron a los tribunales. El problema en este caso no surge porque el acuerdo impugnado ante los tribunales fuese contrario a la ley o a los estatutos de la asociación, sino porque los socios afectados por el mismo consideraban que era erróneo, que se había tomado aplicando equivocadamente la norma estatutaria correspondiente. Como es obvio, aunque el acuerdo se tome en la forma prevista por los estatutos, el fondo del asunto puede ser contrario a las posiciones de los socios. Esta disconformidad fue resuelta por el Poder Judicial, que obligó a la sociedad a readmitirlos en su condición de socios. La Asociación acudió en amparo al Tribunal Constitucional por considerar que el Poder Judicial, al analizar si los socios habían cometido —o no— una falta grave, vulneraban el derecho de asociación reconocido en el art. 22 CE.

Comienza su análisis el Tribunal Constitucional estableciendo que el derecho de asociación comprende el derecho de establecer la propia or-

⁶⁵ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 131.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 143.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 127.

ganización del ente creado por el acto asociativo (FJ 1). Dicha potestad de organización se extiende

a regular en los estatutos las causas y procedimiento de 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 bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos. Y en cuanto la asociación crea no solo 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 (STC 218/1988, FJ 1),

bien porque va en contra del buen nombre de la asociación o bien porque sea contraria a los fines que esta persigue, por ejemplo.

El derecho de autoorganización de las asociaciones comprende, por tanto, un poder de regulación (autonomía estatutaria), en el que se incluye la capacidad de establecer las causas y el procedimiento de expulsión de socios.

¿Qué debía tener en consideración el Poder Judicial para poder resolver la cuestión que se le planteaba? En primer término, las normas aplicables por el juez eran «las contenidas en los estatutos de la asociación, siempre que no fuesen contrarias a la Constitución y a la ley». Por tanto, debía existir una base estatutaria y lícita para la adopción de la decisión de expulsión⁶⁸. En segundo lugar, el alcance del control judicial no se extiende a la valoración de la conducta del socio —independientemente del juicio que hayan realizado los órganos de la asociación— sino que ha de centrarse en «comprobar si existió una base razonable para que los órganos de las asociaciones tomaran la correspondiente decisión». Es decir, en verificar «si se han dado circunstancias que puedan servir de base a la decisión de los socios». Y ello porque el derecho de autoorganización de las asociaciones comprende un poder de decisión, la facultad de adoptar acuerdos —conformes con la ley— basados en los estatutos, incluyendo el juicio sobre la concurrencia de las causas de expulsión. Según la mayoría del Tribunal Constitucional, esta autonomía decisoria solo está limitada por la posibilidad de revisar si el presupuesto fáctico de la decisión es razonable⁶⁹. Por tanto y en conclusión, la apreciación de los hechos que han realizado los órganos de la asociación y su calificación jurídica no pueden ser revisados por el Poder Judicial⁷⁰. No estaría de más señalar, no obstante, que los estatutos de la asociación establecían un procedimiento claramente democrático de apreciación y valoración de los hechos⁷¹.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 62.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 64.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 57.

⁷¹ *Ibid.*, p. 61.

Igualmente, es importante resaltar que, en el caso concreto, los socios interpusieron demanda ante el Juzgado sin haber agotado los trámites y garantías establecidos en los estatutos para estos supuestos, intentando sustituir la voluntad de la Asociación por la decisión judicial. Aunque la actividad de las asociaciones no forma una zona exenta de control judicial, los Tribunales «deben respetar el derecho fundamental de asociación y, en consecuencia, deben respetar el derecho de autoorganización de las asociaciones».

¿Qué puede hacer un juez en aplicación de la doctrina de la base razonable? No parece que el control judicial se reduzca a una mera comprobación de los hechos alegados por la Asociación, sino que tal doctrina permite al juez un control material, una valoración de los hechos «con independencia de la verificada por los órganos asociativos», fijando «los criterios con arreglo a los cuales debe realizar el juez su valoración». Para Marín López, «el juez debe actuar desde el punto de vista de la asociación, y considerar motivos suficientes para la sanción de los hechos cometidos por el socio aquellos que se le aparezcan como idóneos para obstaculizar o perjudicar la posibilidad de conseguir los fines de la asociación de que se trate»⁷². Este autor, por tanto, mantiene la ruptura de una hipotética posición de equilibrio entre los derechos individuales del socio y de los colectivos de la asociación.

Sin embargo, esta primera afirmación sobre el alcance del control judicial en los conflictos entre socios y organización debe ser matizado, como hace la sentencia, en dos ocasiones: 1) en caso de que el acuerdo de expulsión lesione otros derechos del socio distintos del de asociación (FJ 2); 2) si la expulsión del socio «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» (FJ 3). Cuando el TC hace consideraciones *obiter dicta*, probablemente está pensando en partidos y sindicatos, «grupos que de alguna manera han logrado monopolizar *de facto* la representación de unos determinados intereses colectivos. Es muy difícil romper ese monopolio representativo y encontrar un espacio para una organización alternativa»⁷³.

No obstante, la solución adoptada no era pacífica. Un voto particular disidente considera que el alcance del control judicial no ha de estar «limitado a una revisión formal de la aplicación de los Estatutos o de la observancia de las leyes». Y ello porque la aceptación de los Estatutos de una asociación que hacen los socios al ingresar en la misma no ha de implicar «que también hayan de aceptar la interpretación y aplicación que de estos Estatutos o reglas hagan los órganos directivos». Por tanto, la función judicial ha de extenderse a la solución que han encontrado

⁷² J. J. MARÍN LÓPEZ, *op. cit.* en n. 55, pp. 51 y 52.

⁷³ J. M. BILBAO UBILLOS, *op. cit.* en n. 30, p. 126.

los órganos de la asociación a los conflictos intersubjetivos, y el juez puede revisar la valoración que de los hechos realicen los órganos de la asociación. En caso contrario, el socio estaría sometido a la voluntad unilateral y a la interpretación subjetiva que hagan de los estatutos los órganos de la asociación⁷⁴. Además, por lo menos hasta 1992, el Tribunal Supremo ha manifestado una orientación radicalmente contraria a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional⁷⁵: los acuerdos de la asociación demandada

no solo 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 al mérito del acuerdo, esto es, si el juicio interno de interpretación y de aplicación de las reglas estatutarias es o no adecuado (STS 2518/1992, de 24 de marzo. Ponente José Almagro Nosete, FJ 3).

El segundo hito en nuestro camino lo constituye la STC 96/1994, de 21 de marzo. Aquí, un socio de una Cooperativa de Viviendas que llamó «zorros, chupones» y puso en entredicho, con toda clase de palabras malsonantes, la integridad moral de la Junta Rectora, imputándoles estar lucrándose económicamente a costa de la Cooperativa, fue expulsado de la mencionada cooperativa. Los Tribunales llevaron a cabo una nueva valoración de la conducta del socio expulsado, diferente de la efectuada por los órganos sociales. Como consecuencia, anularon y dejaron sin efecto el acuerdo social de expulsión. La Cooperativa se queja en amparo de que se ha vulnerado su derecho fundamental de asociación, ya que se ha desconocido el poder de autoorganización —el poder de decisión— de la sociedad cooperativa, básicamente, la doctrina sentada por la STC 218/1988.

Sin embargo, la novedad en este caso reside en si ha de ceder la doctrina general por que estemos en un supuesto en el que la exclusión del socio supone «un perjuicio significativo para el particular afectado». Además, considera el Tribunal Constitucional, también habrá de modularse el alcance del control judicial según lo previsto en la legislación específica que regule cada modalidad asociativa.

Respecto de la primera cuestión, la pérdida de la condición de socio implica «la pérdida de derechos de contenido económico inherentes a tal condición y, en concreto, la adjudicación de viviendas». Por tanto, su expulsión entraña un perjuicio económico significativo para el afectado, lo que «justifica que [...] los tribunales ostenten una plena *cognitio* de los referidos acuerdos sociales». Por otra parte, la legislación específica de cooperativas (Ley 3/1987) prevé expresamente la posibilidad de impugnación ante los Tribunales de los acuerdos sociales, sin limitación alguna en el conocimiento judicial.

⁷⁴ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 62.

⁷⁵ J. J. MARÍN LÓPEZ, *op. cit.* en n. 55, p. 53.

Se confirma, por tanto, la matización a la doctrina general del alcance del control judicial cuando existen perjuicios significativos para el particular afectado. No obstante, en el caso no se hace una valoración sobre la posición de la cooperativa en la sociedad (si ostenta una posición de predominio económico, cultural, social o profesional), sino que solo se tiene en cuenta la lesión del interés del socio (la pérdida de la asignación de una vivienda)⁷⁶. Además, se incorpora un nuevo elemento: ha de estarse a la configuración que haya hecho el legislador del derecho de autoorganización de las asociaciones, que puede fijar la extensión de la revisión judicial. Probablemente, en el caso de las cooperativas, se tiene en cuenta su carácter patrimonial a la hora de limitar el ámbito de autonomía decisoria de sus órganos directores, lo que no tiene por qué producirse en asociaciones privadas de otro tipo.

La primera vez que el Tribunal Constitucional tiene que enfrentarse al conflicto entre los derechos de los afiliados y de la organización en partidos políticos es en la STC 56/1995, de 6 de marzo. La Ejecutiva de Guipúzcoa del PNV convocó una Asamblea regional para, excluyéndose del pacto confederal en que se fundamentaba el PNV, atribuirse todas las atribuciones del partido en dicha provincia. Los órganos nacionales del PNV consideraron que la adopción de dichos acuerdos consumaba la ruptura unilateral del partido, que los afiliados y organizaciones que se pronunciaron a favor de tales acuerdos se habían apartado voluntariamente del partido y que quienes votaron en contra conservaban todos los derechos y estaban constituidos como legítima asamblea regional. Los miembros del Consejo regional —expulsados del PNV— denunciaron al partido aduciendo violación de la democracia interna del partido y su derecho a la libertad de expresión. Consideraban que el Consejo regional acordó —democráticamente y respetando los estatutos del PNV— recobrar las facultades soberanas que habían sido delegadas hasta entonces a los órganos nacionales del partido. En sede de amparo, los recurrentes alegaron vulneración de su derecho de asociación como consecuencia de la negativa de los órganos judiciales a entrar a conocer el fondo de la cuestión. Es decir, en este supuesto, la infracción de los derechos fundamentales tiene su origen en una actuación privada, aunque se imputa a los órganos judiciales en la medida en que no han reparado dicha vulneración.

En este caso, y como diferencia respecto de los anteriores, existe la cláusula de democracia interna de los partidos. ¿Qué consecuencia conlleva sobre el alcance del Poder Judicial en los conflictos intersubjetivos que afectan a partidos? En el supuesto práctico, ninguna novedad respecto de la doctrina sentada en la STC 218/1988 porque el legislador —el de la Ley de Partidos de 1978— había optado por establecer unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democrático y por reconocer escuetamente los derechos de los afiliados. De entre estos, «[e]

⁷⁶ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, pp. 71-73.

l derecho a permanecer en el partido es el presupuesto de los demás derechos de participación democrática». Y dicho derecho solo podría conculcarse en el supuesto de que la expulsión de los recurrentes se hubiese producido desconociendo el procedimiento establecido en los estatutos o aplicando incorrectamente el canon de control de la corrección sustantiva de la expulsión, que no existe como consecuencia de la falta de desarrollo legal de los derechos de los afiliados.

Por tanto, en el caso resuelto, solo estaban presentes derechos de carácter estatutario, respecto de los cuales la intensidad del control del Poder Judicial es diferente, menos intensa en los aspectos sustantivos que en los procedimentales. Como es obvio, no se les niega toda garantía judicial, pero deberá ser dispensada por la jurisdicción ordinaria a través de los procedimientos ordinarios. Sin embargo, «el control jurisdiccional [...] deberá ceñirse, pues, a determinar si la decisión carece de toda razonabilidad a la luz de las disposiciones legales y estatutarias aplicables» (FJ 5). Es decir, volvemos a la doctrina de la «base razonable».

A pesar de la relevante afirmación sobre la existencia de un cuarto contenido del derecho de asociación en partidos políticos, la sentencia preserva la autonomía organizativa de los partidos políticos, confirmando el criterio de la «base razonable». Ferrer i Riba y Salvador Coderch afirman que la «sentencia sería irreprochable si se hubiera limitado a dejar claro que no es razonable involucrar a los jueces en las disensiones internas de los partidos políticos, que el juicio sobre la mayor o menor corrección de sus decisiones corresponde a sus electores, a la dinámica política de nuestra sociedad»⁷⁷. Sin embargo, creo que su desilusión viene dada por las circunstancias del caso. ¿Y si el derecho alegado hubiese sido un derecho reconocido en la ley, como por ejemplo la libertad de manifestar su opinión el afiliado, recogido en el art. 3.2.f) de la Ley 21/1976, de Asociaciones políticas? De hecho, el Tribunal Constitucional no se opone «al reconocimiento de un derecho a la libertad de expresión de los afiliados en el seno del partido político del que forman parte con los límites que pueden derivarse de las características de este tipo de asociaciones» (FJ 5), una suerte de aviso al legislador sin consecuencias prácticas en el caso concreto, pero, como veremos, que sí podrían existir en el futuro. Por eso tiene relevancia la STC 226/2016, porque la crisis interna que se produce no afecta solo al derecho de autoorganización asociativa y los derechos de participación social (derecho a permanecer en el partido), sino a otro derecho fundamental: la libertad de expresión.

El último jalón en este recorrido lo marca la STC 42/2011, de 11 de abril. En este caso, un club deportivo suspendió durante dos temporadas del derecho de caza a un socio como consecuencia de difundir en una publicación del hogar de mayores de la localidad una serie de críticas contra la directiva del club. Se trata de resolver un conflicto entre derechos fundamentales —asociación y libertad de expresión—.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 78.

El Tribunal Constitucional considera, FJ 4, que, si bien las frases contenidas en el escrito no son elogiosas, tomando en consideración las circunstancias personales y sociales concurrentes, podrían ser subsumibles dentro del derecho a la crítica y deben gozar de permisibilidad. No obstante, al mismo tiempo se advierte que los estatutos de la asociación sancionan la crítica, pública o privada, fuera de los órganos del club. Aplicando la conocida doctrina de la base razonable, el juzgador no debería valorar el acierto del acuerdo sancionador, sino simplemente comprobar si se han cumplido las formalidades estatutarias para la interposición de una sanción.

Para resolver el caso, el Tribunal realiza una ponderación entre los derechos en juego, poniendo en un platillo de la balanza el carácter privado de la asociación y el cauce externo de la denuncia al margen de las previsiones estatutarias y, en el otro, la ausencia de interés general de la recriminación, su limitada entidad y trascendencia y sus restringidas consecuencias, especialmente en la difusión. Finalmente considera que no debe primar la libertad de expresión de quien se incorporó libremente a la asociación, asumiendo la autolimitación en sus derechos, por lo que la decisión del juzgador de valorar el acierto del acuerdo sancionador supone una intromisión ilegítima en las facultades de organización interna que la Constitución atribuye a las asociaciones de esta naturaleza.

En esta sentencia no aparece la referencia a la cuarta dimensión del derecho de asociación, por no estar involucrados partidos políticos ni ceñirse la crítica a los procedimientos internos. No obstante, marca una tendencia sobre los elementos a tener en consideración en la ponderación de derechos que entran en conflicto: el de asociación y el de la libertad de expresión. Hay que tener en consideración, por parte del primero, si la crítica se realiza respetando las previsiones estatutarias. Por parte del segundo, el interés general de la recriminación y la difusión que adquiere.

5. LA STC 226/2016, ¿EL INICIO DE UNA LÍNEA DIVERGENTE?

Toda esta evolución se presenta para poder analizar la STC 226/2016, de 22 de diciembre, que resuelve un recurso de amparo promovido por Susana Pérez-Alonso García-Scheredre que considera que el ejercicio de la potestad disciplinaria del PSOE vulneró su derecho fundamental a la libertad de expresión. Es decir, la infracción del derecho fundamental alegada provendría de la actuación privada de un partido político, no habiendo sido reparada por los órganos judiciales. Esta situación no resulta llamativa, pues los jueces son renuentes «a intervenir en los contenciosos intrapartidistas, enmendando la plana a los órganos de gobierno de los partidos»⁷⁸.

⁷⁸ J. M. BILBAO UBILLOS, *op. cit.* en n. 30, p. 138.

El Tribunal Constitucional justifica la trascendencia constitucional del recurso en que se plantea una cuestión nueva: la relación entre la libertad de expresión de un afiliado y el derecho de asociación (art. 22.1 CE en relación con el art. 6 CE), lo que se proyecta sobre los límites a la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos. En efecto, en la STC 56/1995, el conflicto se producía entre derechos *meramente* estatuarios de los afiliados y el derecho de autoorganización del partido político. Este asunto, justifica el Alto Tribunal, podría tener una trascendencia general y consecuencias políticas respecto de procesos disciplinarios incoados contra los afiliados como consecuencia de discrepancias críticas manifestadas respecto de la confección de las listas electorales.

En sí, lo que es nuevo es que la libertad de expresión la ejercen personas afiliadas al partido, ya que la STC 79/2014⁷⁹, de 28 de mayo, resolvió un conflicto de derechos a la vista de la alegada vulneración al derecho al honor de Carod-Rovira, Puigcercós y el partido político al que pertenecen, ERC, por varias declaraciones efectuadas por el locutor radiofónico Jiménez Losantos.

Parece lógico sostener que, «en el proceso de adopción de las decisiones propias de un partido político, existe un ámbito de libertad protegido por el derecho fundamental a la libertad de expresión que impediría la actuación de los órganos del partido contra los asociados que se pronunciaran sobre el contenido de la decisión cuya adopción se propone»⁸⁰. Sin embargo, y como señala el voto particular disidente, cabe la duda de que estemos en el ámbito de la participación de los afiliados en la toma de decisiones —pues la solicitud de suspender las primarias ya se adoptó por la Ejecutiva regional, si bien la decisión efectiva de suspenderlas todavía estaba pendiente— y, además, las manifestaciones por las que la afiliada fue sancionada se refieren a un derecho de crítica ejercido al margen de los cauces internos previstos, en un medio público de comunicación. La sentencia no tiene claro que sea este un ámbito en el que la afiliada tenga unos derechos cubiertos por la exigencia constitucional de democracia interna de los partidos.

No obstante, y esto es nuevo, señala el TC que «[c]orrelativamente a tales derechos, se sitúan los deberes de colaboración correspondientes para el buen funcionamiento del partido» (FJ 6), algo que ha sido tenido en cuenta por la reforma de la Ley Orgánica de Partidos políticos operada en 2015 y que ha incorporado respecto de los afiliados las siguientes obligaciones: *a)* Compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas; *b)* respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes; *c)* acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por

⁷⁹ Un buen comentario a la sentencia realiza L. BURGUERA AMEAVE, «El derecho a la reputación o buen nombre de los partidos políticos», *Teoría y realidad constitucional*, 35, 2015, pp. 663 y ss.

⁸⁰ J. FERRER I RIBA y P. SALVADOR CODERCH, *op. cit.* en n. 25, p. 154.

los órganos directivos del partido». Sigue razonando la sentencia en el mismo sentido:

[q]uienes ingresan en una asociación han de conocer que su pertenencia les impone una mínima exigencia de lealtad. [...] el tipo y la intensidad de las obligaciones [...] vendrán caracterizados por la naturaleza específica de cada asociación. En el supuesto concreto de los partidos políticos ha de entenderse que los afiliados asumen el deber de preservar la imagen pública de la formación política a la que pertenecen, y de colaboración positiva para favorecer su adecuado funcionamiento (FJ 7).

Si bien la cuestión de los límites de la libertad de expresión en el seno de los partidos políticos no ha sido tratada específicamente por el Tribunal Constitucional, sí que la ha tratado en el marco de las relaciones entre particulares, específicamente, en el marco de las relaciones laborales. En estas relaciones también tiene eficacia la libertad de expresión que, sin embargo, viene limitada por las exigencias de la buena fe. Del principio general del Derecho de la buena fe se deriva una prohibición de ejercer los derechos fundamentales con *animus nocendi*, es decir, «dirigidas a inferir un daño moral o material» a la otra parte de la relación jurídica⁸¹. Así, unas manifestaciones que en otro contexto pudieran ser legítimas no tienen por qué serlo necesariamente dentro del ámbito de una singular relación jurídica, que genera un complejo de derechos y obligaciones recíprocas (STC 120/1983, FJ 2). No obstante, ello no supone la existencia de un genérico deber de lealtad con un significado omnicomprendido de sujeción del afiliado al interés del partido, sino que solo ha de producirse una modulación de los derechos fundamentales de los particulares en la medida estrictamente imprescindible para el logro del legítimo interés del partido, adaptando la STC 204/1997, FJ 2, al caso concreto.

En el caso de los partidos, la exigencia de colaboración leal de los afiliados con los partidos se traduce en una obligación de contención en las manifestaciones públicas, tanto las que versen sobre la línea política, el funcionamiento interno del partido o aspectos de la política general en lo que puedan implicar a intereses del propio partido. No se excluyen manifestaciones críticas, pero se han de formular «de modo que no perjudiquen gravemente la facultad de autoorganización del partido, su imagen asociativa o los fines que le son propios». Como afirma Burguera, si atribuimos al partido político una identidad para que lleve a cabo objetivos concretos, debemos garantizar su existencia y el libre desenvolvimiento de sus funciones «sobre la base de que la credibilidad o la confianza en el partido político por parte del auditorio que le es propio, resulta fundamental para poder desarrollar los fines para los cuales la entidad ha sido creada»⁸².

⁸¹ R. NARANJO DE LA CRUZ, *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Madrid, BOE y CEPC, 2000, pp. 343, 454 y 455.

⁸² L. BURGUERA AMEAVE, *op. cit.* en n. 79, p. 672.

Cuando del ejercicio del derecho a la libertad de expresión resulte afectado otro derecho —el derecho de autoorganización, en el caso que estudiamos—, ha de realizarse un juicio ponderativo de las circunstancias que concurren en el caso concreto. Se ha de valorar si la conducta está justificada por hallarse dentro del ámbito de la libertad de expresión y, por tanto, hay un ejercicio legítimo de la crítica interna o si, por el contrario, la sanción resulta coherente con la necesidad de cohesión interna de la organización. Para ello, y respecto del ejercicio de la libertad de expresión, ha de atenderse a la presencia de los siguientes criterios:

- Interés general o relevancia pública de las manifestaciones exteriorizadas por el afiliado.
- Finalidad de las manifestaciones, en particular si favorece el funcionamiento democrático de la organización o a la formación de la opinión pública.
- La naturaleza de las manifestaciones en cuanto a su carácter ofensivo.

A la vista de lo anterior y en aplicación de la doctrina sentada en la STC 42/2011, se aclara el alcance del control jurisdiccional sobre el ejercicio de la potestad sancionadora de los partidos políticos que, en caso de conflicto de derechos fundamentales, debe incluir un juicio de ponderación:

El control jurisdiccional de la actividad de los partidos políticos puede adentrarse en la ponderación de la conformidad constitucional de ciertas decisiones de la asociación que impliquen una injerencia en un derecho fundamental, en particular cuando se trata del ejercicio de la potestad disciplinaria y esta se proyecta a zonas de conflicto entre derechos fundamentales del partido y del afiliado (FJ 8).

Es decir, el control de la regularidad de la expulsión puede extenderse al análisis material de las causas de expulsión y no limitarse, únicamente, a constatar la existencia de una base razonable para la adopción de las sanciones. Produce, por tanto, una inflexión en la línea jurisprudencial consolidada del Tribunal Constitucional: no es suficiente que exista una base razonable para apreciar la conformidad de la sanción disciplinaria impuesta, **sino que ha de realizarse una ponderación entre derechos, cabe la proporcionalidad.** A este respecto, ha de subrayarse —como hace el voto particular de Francisco Pérez de los Cobos— que la jurisprudencia constitucional ya admitía un control jurisdiccional de mayor intensidad si se producían perjuicios individualizados y añadidos a la sanción misma o nos encontrábamos con una organización que ostentaba una posición de dominio.

En este caso, las ideas vertidas por la afiliada versaban sobre un tema de interés general y de relevancia pública, pues criticaba la decisión de la Comisión Ejecutiva Regional de la Federación Socialista Asturiana de suspender el proceso de primarias para elegir al candidato a la alcaldía de Oviedo. La información permitía al público percibir, comprender y

valorar las decisiones adoptadas por una organización política, así como velar por el cumplimiento de los ideales propios de la organización en la formación de gobiernos. Sin embargo, tanto el Tribunal Supremo⁸³ como el Tribunal Constitucional consideraron que la afiliada expresó públicamente sus opiniones en términos que el PSOE pudo considerar irresponsables o desleales. Así, para el Tribunal Supremo el artículo publicado resulta ofensivo y las expresiones se han formulado gratuitamente, ya que —constituyendo un reproche a la decisión adoptada— se emplearon términos que resultan objetivamente injuriosos y que no guardan relación directa con la crítica efectuada con un sentido objetivo de menosprecio. Para el Tribunal Constitucional la afiliada «no observó en sus manifestaciones públicas las limitaciones derivadas del deber de lealtad hacia el partido político al que pertenecía de forma voluntaria». Y ello no por el contenido de las críticas, sino por la forma en que se articulaban estas, de forma provocativa e hiriente, desde una perspectiva negativa y hostil que compromete seriamente la consideración pública del partido en cuestión.

El razonamiento del Tribunal Constitucional, sin embargo, no resulta muy satisfactorio, ya que la ponderación que realiza la mayoría del Tribunal ha sido incompleta, limitada y no se lleva a sus últimas consecuencias. Al atender a la intencionalidad del sujeto y no tanto al daño efectivo ocasionado al derecho fundamental del partido —pues asume la valoración que ha realizado el partido al considerar que las manifestaciones de la actora son merecedoras de la sanción impuesta— puede dar lugar a limitaciones de la libertad de expresión «desproporcionadas, no ajustadas a los criterios de ponderación entre los derechos en juego elaborados por el Tribunal Constitucional»⁸⁴. En el caso que estudiamos, por ejemplo, no se incorpora la doctrina sentada en la STC 79/2014, mencionada *supra*, de que al enjuiciar la actuación de un partido, «los límites permisibles de la crítica son más amplios si se refieren a personas que, por dedicarse a actividades públicas, están expuestos a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones» (FJ 7), «pues se exponen inevitable y conscientemente a un control atento de sus hechos y gestos tanto por los periodistas como por la masa de los ciudadanos» (FJ 8). Como señala Francisco Pérez de los Cobos en su voto particular para llegar a un trato deferente hacia la organización frente al afiliado —la misma conclusión que en la aplicación de la doctrina de la «base razonable»— no hacía falta incluir el elemento de la ponderación.

Si bien desde un punto de vista teórico compartimos que el aparato no puede ni debe comerse al disidente y que no debería haber expedientes por opinar ya que la discrepancia es enriquecedora, aplicando la ju-

⁸³ STS 6576/2011, Sala de lo Civil, sección 1.ª, ponente J. A. Xiol Ríos, de 27 de septiembre de 2011.

⁸⁴ R. NARANJO DE LA CRUZ, *op. cit.* en n. 81, p. 461.

risprudencia constitucional, el disidente estará solo frente a la ejecutiva que le imponga una sanción o le margine, pues bien sea a través de la aplicación de la «base razonable», bien sea a través de una ponderación en la que se tiene en consideración la valoración que de las expresiones haga la ejecutiva, los tribunales —incluyendo el TC— no van a entrar a darle la razón.