

DERECHO DE ASOCIACION Y EXIGENCIA DE DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLITICOS (Comentario a la STC 56/1995, de 6 de marzo)

ROSARIO GALLARDO MOYA
Profesora de Derecho del Trabajo
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: I. RELATO DE LOS HECHOS. II. LAS RAZONES DE LA DEMANDA DE AMPARO. III. EL ALCANCE DE LA EXIGENCIA DE UNA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEMOCRATICOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS. IV. PARTIDOS POLITICOS Y DERECHO DE ASOCIACION.

El origen de esta sentencia fue la expulsión de varios miembros del Consejo regional de EAJ/PNV por los hechos que se relatan a continuación. Su complejidad requiere sistematización e incluso detalle en la exposición.

I. RELATO DE LOS HECHOS

1. La Ejecutiva de Guipúzcoa (Gipuzko Buru Batzar) convocó para el 12 de septiembre de 1986 a la Asamblea regional de Guipúzcoa con el objeto de que se decidiera en ella su exclusión del pacto confederal en el que se fundamenta el EAJ/PNV, y asumir, a su vez, todas las atribuciones del Partido en dicho territorio.

2. El Consejo nacional o Euzkadi Buru Batzar (EBB), órgano ejecutivo superior del Partido Nacionalista Vasco, tuvo conocimiento de la convocatoria por los medios de comunicación, y decidió con carácter urgente una reunión para el día 8 de septiembre, citando a los representantes de Gui-

púzcoa que formaban parte del Consejo nacional y regional. Estos últimos no asistieron y el Consejo nacional acordó conminar al Consejo regional para que retirara su propuesta secesionista, advertir a sus afiliados de Guipúzcoa que su adhesión a la propuesta del Consejo regional suponía la expulsión del EAJ/PNV, y convocaba finalmente a la Asamblea nacional para el día 13 de septiembre de 1986.

3. La Asamblea regional, como estaba previsto, se celebró el 12 de septiembre en Zarauz. En ella se adoptó el acuerdo de que ésta asumiera las atribuciones propias y las del Partido para seguir actuando como tal en el territorio de Guipúzcoa, así como que los cargos públicos representantes del EAJ/PNV en el territorio dependieran a todos los efectos de la Asamblea regional y de su ejecutiva.

Por su parte, algunos apoderados de las organizaciones municipales de Guipúzcoa, partidarios de mantener la unidad en el PNV y que habían asistido a la Asamblea, abandonaron la reunión y continuaron ese mismo día como Asamblea regional en Zumaya, acordando como tal mantener el Pacto que les unía al EAJ/PNV; asimismo, expresaron su voluntad de continuar en el Partido.

4. Un día después se reunió la Asamblea Nacional sin que acudieran los miembros del Consejo regional de Guipúzcoa, pese a haber sido oportunamente citados. En dicha Asamblea se estipuló que los acuerdos de Zarauz consumaban la ruptura unilateral con el Partido, de tal modo que los afiliados que se pronunciaron a favor de tales acuerdos se habían apartado voluntariamente del Partido, mientras que aquellos que votaron contrariamente conservaban todos los derechos en el AEJ/PNV, así como los que estaban constituidos legítimamente en la Asamblea regional que se celebró en Zumaya.

Los miembros del Consejo regional expulsados interpusieron demanda ante el Juzgado de Primera Instancia de Durango contra el EAJ/PNV por el procedimiento previsto en la Ley 62/1978, alegando la vulneración de la exigencia constitucional consagrada en el art. 6, en el que se establece que la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, y la lesión de su libertad de expresión. En sentencia dictada el 4 de enero de 1989 por el citado órgano judicial se acepta la excepción de inadecuación de procedimiento respecto de la denunciada infracción del art. 6 y se desestima a su vez la denunciada violación de la libertad de expresión.

La sentencia fue recurrida en apelación ante la Audiencia Provincial de Bilbao, quien en sentencia de 30 de diciembre de 1989 confirma la de primera instancia, y en casación ante el Tribunal Supremo, que dio por buenos los argumentos del Juzgado y de la Audiencia, dictando sentencia desestimatoria el 21 de mayo de 1992.

Los expulsados solicitaron el amparo del Tribunal Constitucional, mediante recurso presentado el 12 de junio de 1992.

II. LAS RAZONES DE LA DEMANDA DE AMPARO

La fundamentación jurídica del recurso de amparo resuelto por la STC 56/1995 descansa, por un lado, en el art. 22 en relación con el art. 6 de la CE, preceptos en los que se consagra el derecho de asociación y la exigencia a los partidos políticos de tener una estructura y funcionamiento interno democráticos. Y, por otro, en el art. 20.1.a) de la CE donde se reconoce el derecho a la libertad de expresión. Los recurrentes consideran que estos derechos han sido lesionados por las resoluciones judiciales antes citadas, al no advertir y reparar la lesión que les habían producido en su libertad de expresión los órganos de dirección del PNV, y en el derecho de asociación lesionado, a juicio de los recurrentes, por la negativa de los órganos judiciales a no entrar a conocer sobre el fondo de la cuestión, argumentando que el cauce procesal previsto por la Ley 62/1978 no era el adecuado para conocer las supuestas infracciones del requisito constitucional, conforme al cual los partidos políticos deberán poseer una estructura y funcionamiento interno democráticos. Exigencias que según las sentencias recurridas están recogidas en el art. 6 de la CE, como específicas para los partidos políticos, y no forman parte del contenido del art. 22 de la CE, referido a un género amplio de asociaciones, por lo que su conculcación sólo podrá alegarse a través del procedimiento civil ordinario.

Con estos antecedentes parece claro que la cuestión nuclear en la que debía centrarse el Tribunal, como así lo hizo, era la de si los derechos que puedan derivarse de la obligación constitucional de democracia interna a los partidos políticos pueden o no incluirse en el art. 22 de la CE, y en consecuencia si su control sería residenciable en la vía procesal de la Ley 62/78.

Para darle solución, el Tribunal con buen criterio considera necesario examinar algunas cuestiones previas. En particular la relativa a precisar el contenido y alcance de la exigencia del último párrafo del art. 6 de la CE, y asimismo comprobar si tal obligación impuesta a los partidos políticos supone o no la consagración de derechos subjetivos de los afiliados frente al partido. Una vez resueltas estas cuestiones previas considera el Tribunal que estaría ya en condiciones de resolver la cuestión nodal, esto es, si los derechos derivados del mandato constitucional están o no integrados en el derecho de asociación.

III. EL ALCANCE DE LA EXIGENCIA DE UNA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEMOCRATICOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Ante todo, hay que resaltar la importancia de la STC 56/1995, donde por primera vez el alto Tribunal aborda de forma expresa el análisis del

último párrafo del art. 6 de la CE. Ya se sabe que dicho precepto, además de ocuparse de aspectos externos, cual es la función que cumplen como instrumento fundamental de participación, dado que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, también reclama de su ámbito interno la legitimidad democrática, imponiendo con tal objeto que su estructura y funcionamiento deberán ser democráticos. Pero esta imposición legal no es exclusiva de los partidos, sino que también se reclama de otros grupos organizados, relevantes en tanto organizaciones estables de intereses; éste es el caso de los sindicatos y las asociaciones empresariales (art. 7 de la CE), los colegios profesionales (art. 36) y, en fin, las asociaciones profesionales (art. 52). De todos ellos se exige esa adecuación democrática (1), pues el carácter democrático que define al Estado (art. 1.1. de la CE) justificaría, por proyección, que se le pida a los demás sectores trascendentes en la vida política donde se ejerce un poder, como garantía del correcto uso del mismo.

Antes de analizar la decisión del alto Tribunal sobre el alcance de la exigencia constitucional hay que decir que éste no es un tema fácil dado que el precepto no concreta ni especifica en qué consiste una estructura y funcionamiento democráticos, dejando de esta forma un amplísimo margen de concreción. Ello se ve agravado por la multivocidad y dispersión que caracteriza al término de democracia, sobre el que se ha ido construyendo un concepto cada vez más ambiguo, y del que no solamente "no existe una definición aceptada por todos, sino que el intento de formularla tiene resistencia por todas partes" (2). Si bien el intento de aislar el contenido de democracia nos llevaría hacia la ambigüedad, los obstáculos se incrementan cuando se pretende extrapolarlo a organizaciones distintas del Estado. La dificultad, en este caso, es mayor no sólo por la indeterminación del vocablo sino por el propio carácter político que lo acompaña. Pues la democracia ha servido desde sus orígenes hasta nuestros días para configurar un modelo de gobierno y definir la forma de relación entre el

(1) Acerca de la exigencia de democracia en otros entes distintos al partido político véase: sobre los colegios profesionales RODRIGUEZ PIÑERO, M., "Colegios profesionales y Constitución", *RL* n.º 9, 1993, págs. 1 y ss. SOUVIRON MORENILLA, J. M., "La naturaleza y carácter de los colegios profesionales. Notas para una Ley reguladora", *Cuadernos de Documentación*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980, págs. 7 y ss. En lo relativo a los sindicatos RODRIGUEZ PIÑERO, M., "Estructura y funcionamiento democrático de los sindicatos", *RFDUCM*, n.º 7, 1985. VALDES DALRE, F., "Aspectos constitucionales de la democracia sindical", *RL*, n.º 5, 1988. GONZALEZ-POSADA MARTINEZ, E., "El carácter democrático de la estructura y funcionamiento de los sindicatos", *RL*, tomo I, 1988. GOERLICH PESET, J. M., "La democracia sindical en el ordenamiento español", *Revista de Treball*, n.º 9, 1989.

(2) SARTORI, G., *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1988, pág. 22.

Estado y la sociedad. Y puesto que los partidos políticos no son sociedades sino organizaciones, la proyección de la mera democracia política en éstas no puede consistir en un simple calco.

De ahí que el intérprete constitucional se centre en establecer su significado jurídico y más concretamente en precisar en qué se traduce la exigencia de democraticidad del último párrafo del art. 6 de la Constitución. Este es el camino que ha emprendido el Tribunal Constitucional en el FJ 3.º, donde afirma que la democracia interna se plasma en “reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido”. De ahí que afirme que “la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo 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”.

Sin embargo, estas afirmaciones que podrían calificarse como genéricas requieren ser matizadas, como efectivamente lo hará el Tribunal en la misma sentencia. Parece claro que uno de los elementos que definen con mayor fuerza el carácter democrático de una organización es el de participación. Esta es una postura común también en algunos autores que se han dedicado al estudio de la democracia interna en los sindicatos, y que entiendo que son extrapolables perfectamente a los partidos políticos. De todos los criterios que han sido apuntados por los estudiosos del tema, coincide la mayoría en identificar el de participación como el que define con mayor fuerza el carácter democrático de una organización. De ahí que consideren necesario que se articulen en los estatutos sistemas de participación, en los que se concreten condiciones mínimas e ineludibles que permitan a la base intervenir, pero hay divergencias en donde cargar el acento de la participación (3). Otros, en cambio, están más cercanos a la

(3) HELD, D., *Modelos de democracia*, Alianza, Madrid, 1991, pág. 33, conceptúa la democracia como concreción de condiciones para la participación en las decisiones que son importantes para todos. WEISS, M., “Democrazia e attività sindacale nella Repubblica Federale Tedesca”, en AA.VV. *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, Maggioli, Rimini, 1989, pág. 13, considera que la democracia debe ser entendida no tanto como condiciones para la participación, sino como un sistema “que consiente el acceso a los procedimientos decisionales a los destinatarios de las decisiones mismas en todos los niveles organizativos”. De ahí que el nivel de democracia intrasindical se pueda medir en razón del grado de influencia que tienen los afiliados sobre la política sindical. De la misma opinión es CARUSO, B., *Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, Giuffrè, Milano, 1986, pág. 35, donde define la democracia

idea tecnocrática de democracia, esto es, como forma de legitimación de la dirección a través de un procedimiento electoral; para tales autores la democracia se concreta en que existan procesos de elección de los dirigentes (4). Algunos de ellos puntualizan que no basta con la elección de éstos, sino que también es necesario establecer procedimientos de revocación y limitar las posibilidades de reelección de los representantes (5). Desde otra perspectiva, hay quienes sostienen que la condición que realmente define con más fuerza a una organización como democrática es que existan grupos de oposición; es decir, que para los partidarios de esta última, la existencia de intereses diversos es la base del equilibrio democrático de una organización (6).

como sistema de reglas y garantías de la participación; igualmente, ACCORNERO, A., *La parábola del sindicato*, Il Mulino, Bologna, 1992, pág. 249. A su vez UNDY, ELLIS, McCARTHY y HALMOS mantienen que la participación por sí sola no garantiza el carácter democrático de los sindicatos; para un correcto estudio del tema hay que distinguir dos niveles de participación: el vertical, que nos informa de la centralización o descentralización del gobierno, y el horizontal, donde se aprecia si la participación es "concentrada o difusa", en "A Typology of Union Government", en McCARTHY (ed.) *Trade Unions*, Penguin Books, Middlesex, 1986, págs. 173 y ss. Por otra parte, CARABELLI, U., *Libertà e immunità del sindacato*, Jovene, Napoli, 1986, pág. 444, entiende que "la participación más que una condición de democracia, es un requisito necesario para la misma existencia de la organización."

(4) En esta dirección KAHN-FREUND, O., *Trabajo y derecho*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987, págs. 361, 380 y 381, manifiesta que el test de democracia no es quién toma las decisiones, sino quién elige al que las toma; por lo que entiende indispensable que la legislación controle el acceso al poder en el seno del sindicato.

(5) FERNANDEZ LOPEZ, M.^a F., *El sindicato. Naturaleza jurídica y estructura*, Civitas, Madrid, 1982, págs. 153-154. RULLAN BAUDES, G., *Poder sindical y democracia*, ETEA, Córdoba, 1989, pág. 254.

(6) Esta es la tesis que mantienen LIPSET, TROW Y COLEMAN, *La democracia sindical. Política interna del sindicato tipográfico internacional*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989, págs. 132 y ss. Consideran que la pluralidad es la idea que mejor define la democracia de una organización sindical. Los autores mediante una equiparación entre los sindicatos y los estados de masas establecen como punto común "que el gran sindicato de tipo medio contiene solamente una organización formal, el propio aparato sindical, y una masa de miembros individuales. No hay suborganizaciones autónomas que funcionen como centros de oposición o como fuentes independientes de comunicación organizativa". De ahí que entiendan importante para la democracia la constitución de grupos con independencia frente a la autoridad central. De la misma opinión ALLEN, V. L., *Power in Trade Unions: A Study of Their Organization in Great Britain*, Longman, London, 1954, pág. 63, aunque añade un segundo requisito: que los grupos de oposición puedan llegar a tener cargos de gobierno. PERLMAN, M., *Democracy in the International Association of Machinists*, Wiley, New York, 1962, págs. 100 y ss., plantea objeciones a estas teorías porque oposición y gobierno son términos políticos que no se pueden trasladar miméticamente a los sindicatos. En éstos la oposición tiene rasgos peculiares, como el estar formada por grupos pequeños, con escasa organización interna

No hay duda de que estos elementos influyen con diversa intensidad en la calificación democrática de una organización. Sin embargo, y pese a que todos ellos tocan aspectos importantes, la democraticidad en una organización debe ser entendida como un fenómeno complejo, que impide ponderarla en razón de un elemento si no se quiere caer en generalizaciones desorientadoras, ya que un partido puede ser participativo en la toma de decisiones y sin embargo presentar ciertas características oligárquicas en el método de elección y revocación de sus miembros dirigentes. De ahí que reducir su valoración a uno solo es algo excesivamente simplificador y comporta una *idea* empobrecida y degradada de lo que supone la democracia, que en ningún caso puede dar cuenta de la compleja *realidad* de estas organizaciones (7). Es evidente que entre esos elementos que han sido apuntados por la doctrina no existe una relación excluyente, sino que por el contrario se complementan; todos ellos contribuyen con mayor o menor fuerza a desarrollar la idea de democracia interna.

En definitiva, como sustenta el Tribunal, el último párrafo del art. 6 "admite distintas concreciones", al igual que el principio democrático consiente distintos grados de realización: en unos casos puede adquirir un alto desarrollo, y en otros es suficiente con un alcance menor pero que esté en línea de realización del principio. De esta manera el Tribunal deli-

en el mejor de los casos y que influye moderadamente en lo ya establecido sin constituir una genuina alternativa de gobierno. Rompiendo con esta línea MARTIN, considera que no es la mera institucionalización formal de las corrientes de opinión lo distintivo de un sindicato democrático, sino la existencia continuada de éstas y su asunción por parte de los dirigentes; señala además nada menos que doce circunstancias que constriñen a la dirección a aceptar dichos grupos de oposición, algunas tan vagas como la cultura política, las creencias de afiliados y líderes, el entorno económico, etc. "Union Democracy: An Explanatory Framework", en McCARTHY, *Trade Unions*, cit., págs. 228 y ss. Como se puede observar estas teorías están muy condicionadas por el bipartidismo parlamentario y no es casual que sea la doctrina británica la que incida en el tema de la "oposición".

(7) De igual manera lo entienden GHEZZI, G., y ROMAGNOLI, U., *Il diritto sindacale*, Zanichelli, Bologna, 1992, pág. 72, para quienes democraticidad significa "respeto de los derechos fundamentales e igualdad de trato, transparencia en el debate y legitimidad del disenso, conformidad de las decisiones adoptadas con lo previsto en los estatutos y garantía del control sobre el funcionamiento interno". RESCIGNO, P., *Persona e comunità*, Il Mulino, Bologna, 1966, pág. 239, considera que "para que se pueda reconocer al sindicato una base democrática, el estatuto debe establecer las condiciones de admisión y exclusión, el derecho de salida, igualdad de derechos de todos los asociados, establecer la electividad de los dirigentes y periodicidad de las elecciones, transmitir a la asamblea alguna materia, como la adhesión de las asociaciones al grupo superior, y determinación de las contribuciones económicas, establecer la periodicidad de las reuniones ordinarias y consentir la convocatoria de asambleas extraordinarias, etc. De la misma opinión, CARUSO, *Contributo...*, cit., pág. 14.

mita su objeto de análisis, y excluye de él las reglas que contribuyen a un mayor o menor grado de realización de la democracia en los partidos políticos, centrándose exclusivamente en aquellas que dan cumplimiento a la exigencia constitucional de una estructura y funcionamiento democráticos. En definitiva, el alto Tribunal considera que las leyes que hoy por hoy concretan y desarrollan el mandato constitucional son la Ley 54/1978, de 4 de diciembre de Partidos Políticos y la Ley 21/1976 de Asociaciones Políticas, en particular, el art. 4 de la primera y el art 3.2.f) y g) de la segunda. Desde luego se trata de una situación anómala, pues las leyes que desarrollan el art. 6 son anteriores a la Constitución.

No obstante, un aspecto que interesa destacar es la velada crítica que hace a la forma de regulación. A juicio del Tribunal "el legislador ha optado por establecer unas muy pocas reglas de organización y funcionamiento democrático y por reconocer unos muy escuetos derechos de los afiliados". Sin embargo, hay que entender que este modo de regulación responde más a las limitaciones y restricciones a las que queda sujeto el ejercicio del legislador, derivadas de su conexión con otro derecho constitucionalmente protegido, que a una opción (término que implica cierta voluntariedad). Es el mismo art. 6 el que establece para estas organizaciones un régimen de libertad y autonomía organizativa, y que obliga al legislador a abstenerse de cualquier intervención que tienda a limitar o entorpecer el ejercicio de sus facultades.

Todo ello ha influido de forma notable en el modo en que se ha desarrollado el mandato de democracia interna y en las características que presenta la técnica regulativa. Se han utilizado fórmulas abiertas para fijar las reglas de democracia, rechazando así otras formas que hubieran sido más agresivas hacia el derecho de creación y el ejercicio de su actividad que, según el mismo precepto constitucional, deberán ser libres, respetando, eso sí, la ley y la Constitución. Respecto a las reglas, afirma el TC que son las incluidas en el art. 4.2 de la Ley 54/78 y en el art. 3.2 f) y g) de la Ley 21/76. En efecto, en dichas normas se identifican los contenidos de los estatutos que dan cumplimiento a la exigencia de democracia interna. En lo relativo al diseño de la estructura organizativa sólo establece que el órgano supremo es la Asamblea general; en cambio en lo concerniente a la forma de participación de los afiliados en ella, deja libertad a los partidos para que establezcan en sus estatutos si éstos lo harán de forma directa o por medio de compromisarios. Otro contenido es el modo de designación de los órganos de dirección, en el que se deberá seguir un régimen electoral: un sufragio libre y secreto. Por último, establece la obligación de que los estatutos fijen el régimen disciplinario y las causas por las que se pierde tal condición, entre las que habrá de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea general y la renuncia escrita. En este precepto de farragosa redacción se estipula, pues, la obli-

gación de la previsión de un régimen disciplinario que deberá contener como mínimo las causas de sanción y un procedimiento en el que se establezca la necesidad de motivar la decisión y la posterior ratificación por la Asamblea general. No se entiende, en cambio, el último inciso cuando se refiere a la renuncia expresa.

Por todo ello la exigencia constitucional de democracia interna abarca una pluralidad de contenidos referidos a la forma de organización y a los procedimientos disciplinarios y de selección de los dirigentes. Pero también forma parte de ella un catálogo de derechos individuales que la garantizan y tutelan, y sin los cuales quedaría en una mera declaración de voluntad. Estos derechos son los que enumera la Ley 54/78, en especial el art. 4.2 donde se reconoce el derecho de los miembros a ser electores y elegibles, y acceso a la información sobre las actividades y la situación económica de su organización. Por su parte, la Ley 21/76, también precisa algunos derechos: a manifestar su opinión y a expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores [art. 3.2. f)]. También de forma implícita reconoce el derecho de los miembros a no ser sancionados o expulsados si no es mediante el procedimiento y causas disciplinarias. No entendemos en cambio, como lo hace el Tribunal, que formen parte de los derechos de los afiliados "impulsar el cumplimiento de los fines de la asociación", "la dedicación voluntaria de su actividad", "la aportación de contribuciones económicas"; se trata más bien de obligaciones que tienen los afiliados respecto de la organización.

IV. PARTIDOS POLITICOS Y DERECHO DE ASOCIACION

Una vez realizadas las precisiones concernientes al contenido y alcance de la exigencia constitucional del último párrafo del art. 6, la sentencia aborda una de las cuestiones centrales, la conexión entre los arts. 6 y 22. A juicio de la Primera Instancia, Audiencia y Supremo los acuerdos impugnados eran los que resolvían la separación de los miembros del PNV que apoyaron la decisión secesionista, por lo que la cuestión por dilucidar es si tales acuerdos fueron o no adoptados con sujeción a sus normas estatutarias. Cuestión que entendían no afecta al derecho de asociación (art. 22 CE), sino al régimen de funcionamiento interno de un partido político (art. 6), y en consecuencia no puede ser garantizada por el cauce procesal de la Ley 62/1978, sino por el procedimiento ordinario.

A la luz de dicha interpretación las sentencias estarían alimentando de forma velada la idea de que el dedicar la Constitución un artículo específico a los partidos políticos, en su Título preliminar, separado del art. 22, supone su reconocimiento como una forma particular de asociación situada al margen de derecho genérico garantizado en el art. 22, y fuera

del Título I. Tesis que choca con la doctrina sentada por el alto Tribunal en la temprana sentencia 3/1981 de 2 de febrero, en la que afirmó que “un partido político es una forma particular de asociación y el citado art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión” (8). La STC 56/1995 como fiel continuadora de sus predecesoras hace hincapié en que el hecho de que la Constitución dé un trato diferenciado a estas asociaciones no puede interpretarse como la consagración de un derecho distinto de nuevo cuño, sino como una contrapartida al papel primordial que les confiere. Asimismo, recoge las razones, ya apuntadas en otras sentencias, que motivaron esa sistemática en la que se sitúa a los partidos políticos al margen del art. 22, y que son las funciones que están llamados a desempeñar (expresión del pluralismo, ser el instrumento fundamental de participación política y concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular) (9). Todo esto hace de ellos uno de los pilares básicos del sistema político, colocándolos en una posición vertebradora, característica de los modernos Estados de democracia de los partidos (10). Por todo ello, deja claro que de su ubicación no puede deducirse una desconexión del derecho de asociación; por el contrario, habrá que interpretar que los partidos políticos están integrados en el art. 22 y en consecuencia les alcanzan los derechos y garantías que se predicán de este derecho fundamental.

Más controvertidas son, sin embargo, la construcción que se hace en la sentencia sobre las pautas de interpretación de ambos preceptos y las conclusiones a que llega. Aunque hay que coincidir con los criterios de interpretación que señala, de acuerdo con los cuales deberá hacerse “conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas”, resulta, en cambio, extraña la consecuencia a la que llega. Reconoce que “el principio de organización y funcionamiento interno democráticos y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos”; es más, afirma que “el derecho de asociación referido a los partidos políticos añade una cuarta dimensión al contenido genérico del derecho de asociación”. De manera tal que a los ya conocidos “libertad de creación de parti-

(8) En STC 3/1981 de 2 de febrero también declaró que del art. 6 “no se deriva que los ciudadanos no puedan invocar el derecho general de asociación para constituirlos”. Esta postura ha sido posteriormente reiterada en la STC 85/1986 donde insiste en que “los partidos políticos se incluyen bajo la protección de este art. 22, cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos”.

(9) STC 10/1983 de 21 de febrero, FJ 3, STC 3/1981 de 2 de febrero, FJ 1 y STC 56/1995 de 6 de marzo, FJ 3.

(10) BLANCO VALDES, R., “Democracia de partidos y democracia en los partidos”, en AA.VV., *Derecho de Partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, págs. 43 y ss.

dos políticos, el derecho de no afiliarse a ninguno de ellos y a la libre autoorganización de los mismos, se añaden los derechos de participación democrática interna de los afiliados". De ahí que concluya el TC que estos últimos pasan a integrar el derecho de asociación del art. 22, y en consecuencia su cumplimiento podrá garantizarse por el cauce procesal de la Ley 62/1978 y por el proceso de amparo constitucional.

Esta tesis que mantiene la STC 56/1995 es cuestionable por diversos motivos, entre otros porque tal afirmación conduce a unos resultados exagerados. Por lo pronto, si la premisa de la que se parte es que los derechos que derivan de la exigencia constitucional de democracia interna integran el contenido del derecho de asociación, la conclusión a la que se debería llegar es que los derechos a ser electores y elegibles, y acceso a la información sobre las actividades y la situación económica de su organización son derechos fundamentales. Y también porque los derechos fundamentales son derechos universales que se recocen a todos los ciudadanos y se garantizan frente al Estado, los poderes públicos, y los particulares. En cambio "los derechos de participación democrática interna" se reconocen a las personas que forman parte del partido político en su condición de afiliados y se garantizan frente a actos realizados por la misma organización.

Por todo ello entendemos que el Tribunal hace una interpretación forzada al integrar la exigencia constitucional del art. 6, y los derechos que de ella derivan, en el derecho de asociación. Desde nuestro punto de vista la conexión tendría que haberla buscado entre exigencia de democracia interna y derecho de autoorganización. Y esto es así porque la exigencia constitucional actúa de límite al derecho de autoorganización, en la medida en que los estatutos deberán recoger las reglas mínimas de democracia establecidas por las Leyes 21/1976 y 54/1978, y que anteriormente han sido enumeradas.

Cuestión distinta es si los supuestos de hecho, como es la decisión de expulsión de los afiliados, son susceptibles de garantía por el cauce procesal de la Ley 62/1978. La respuesta debe ser afirmativa, aunque las razones a mi juicio no hay que buscarlas en la exigencia de democracia interna, sino más bien en el mismo derecho de asociación. Entre los contenidos que integran este derecho está el de libertad positiva de asociarse y crear asociaciones, y la negativa de no ser obligado a permanecer en una asociación determinada; tales libertades evidentemente resultarían afectadas por el hecho de la expulsión, sobre todo cuando ésta se ha llevado a cabo sin respetar lo preceptuado por sus estatutos. Y más aún cuando se trata de partidos políticos que están condicionados por la ley a cumplir ciertas obligaciones como son la provisión estatutaria de un régimen disciplinario en el que se establezcan las causas de sanción, así como la necesidad de motivar la decisión y su posterior ratificación por la Asamblea general. Estos requisitos adicionales son el resultado de la exigencia de

democracia interna en el acto de expulsión; en definitiva, son un plus de obligaciones respecto a otros entes asociativos.

Faltaría por tratar, pues, los problemas específicos derivados del supuesto de hecho que da origen a la sentencia, esto es, los actos y acuerdos por los que se resuelve la expulsión de los afiliados al PNV. Según las alegaciones de los recurrentes la infracción de los arts. 6 y 22 de la CE ocurriría porque la decisión de expulsión se tomó incorrectamente al desconocer el procedimiento establecido en sus estatutos y sin tener en cuenta el derecho que asiste a los afiliados, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 3 de los mismos, a autoorganizarse dentro del partido y a recobrar la soberanía cedida a los órganos nacionales (11). Por ello, consideran que no es causa suficiente para la expulsión.

El primero de los puntos, relativo a la hipotética vulneración de las reglas del procedimiento sancionador, es desestimado por la sentencia por incumplir la carga procesal de proporcionar una fundamentación o razonamiento que conduzca a explicar en qué consiste la lesión denunciada. Los recurrentes se limitaron a denunciar que los órganos judiciales debían haber comprobado si la expulsión “se enmarcó en los preceptos estatutarios siguiendo los cauces de decisión marcados en el mismo”.

En cuanto al segundo, esto es, la causa que dio lugar a la decisión, en la STC 56/1995 se analiza desde dos perspectivas: como elemento de la democracia interna y como causa sustantiva de sanción. En lo relativo a si forma o no parte del contenido de democracia, se afirma que “resulta sumamente discutible en su plano teórico que entre los derechos de participación democrática de los afiliados pueda incluirse un derecho a que los partidos posean una organización descentralizada —en este caso confederal—. Es más, puntualiza que “aun admitiendo como hipótesis lo anterior, este derecho sería, hoy por hoy, un derecho de rango exclusivamente estatutario no integrado en el contenido del derecho fundamental de asociación”. No queda sino coincidir plenamente con dicha afirmación, pues no parece que de la exigencia constitucional pueda derivarse para los partidos políticos la obligación de respetar una particular estructura descentralizada en su organización. Incluso se podría añadir a lo ya dicho que en la práctica una estructura descentralizada no equivale necesariamente a autonomía de las organizaciones, ni garantiza un reparto de poder entre la organización “principal” y las “secundarias”, dado que la descentralización de ciertas estructuras (regionales y municipales) pueden hacerse de forma tal que éstas tengan una dependencia jerárquica extrema.

(11) Art. 3: “El Partido Nacionalista Vasco se organizará en régimen de Confederación de Organizaciones Municipales y Regionales, soberanas en su ámbito y unidas en Pacto Federal”.

Asimismo, a los argumentos ya dados por el TC sobre este punto habría que sumar otro de tipo legal, como el que las Leyes 54/1978 y 21/1976, que desarrollan la exigencia constitucional, la única referencia que hacen es a que el órgano supremo sea la Asamblea general de los afiliados (art. 4.2 de la Ley 54/1978), sin mencionar otros elementos de la estructura organizativa.

Por otra parte, hay que señalar que aunque el TC se centra en su análisis en el tipo de organización y en su relación con la exigencia de democracia interna, a mi juicio el problema de fondo que se plantea es otro, de acuerdo con las alegaciones hechas por los recurrentes. A grandes rasgos plantean que la infracción del art. 6 resultaría del hecho de que la expulsión se llevó a cabo desconociendo el derecho de los afiliados a autoorganizarse y a recobrar la soberanía cedida. Entiendo que no se trata aquí de un tema de descentralización, ya que no se busca la distribución del poder entre el órgano nacional y las organizaciones municipales y regionales, sino recuperar la soberanía cedida y su independencia del órgano nacional; se pretende en definitiva su reconocimiento como grupo independiente estructurado y con políticas propias dentro de la organización. Lo que nos aleja claramente del tema de estructura de los partidos y nos lleva al siempre conflictivo de la aceptación del disenso colectivo organizado. Esta desde luego tampoco es una condición indispensable de democracia, sino un plus que nos informa sobre el grado de democrática en cada partido.

Desde la segunda perspectiva, esto es, como causa sustantiva de sanción, después de analizar las disposiciones estatutarias y su suficiencia para la expulsión concluye que no se trata de una decisión arbitraria "vulneradora del derecho a no ser expulsado sin motivo legalmente previsto". En cuanto a la forma de análisis hay que reseñar que indirectamente entra a conocer la corrección sustantiva de la infracción. El TC no se detiene en examinar la inexistencia de motivos arbitrarios en el acuerdo de expulsión, sino que también revisa y enjuicia la conducta de los afiliados expulsados y la suficiencia de la causa, primero mediante su análisis como elemento de la exigencia de democracia, y segundo por lo preceptuado en sus estatutos. Actitud que resulta contraria a los criterios establecidos por la jurisprudencia de este mismo Tribunal en el control de los actos internos por la autoridad judicial. Este ha sido siempre un tema conflictivo, pues, recordémoslo, el derecho de asociación también lo compone el derecho de autoorganización que garantiza la no intromisión del Estado, los poderes públicos y desde luego los tribunales en el funcionamiento de las asociaciones. Sin embargo, ha sido resuelto por la doctrina del Tribunal Constitucional (12), en la que se reitera que "las asociaciones no forman

(12) STC 96/1994 de 21 marzo y STC 218/1988 de 22 de diciembre.

una zona exenta de todo control, los Tribunales como todos los poderes públicos deben respetar el derecho de autoorganización de aquéllas" (13). Lo que imposibilita una intervención generosa de los tribunales en los asuntos internos de estos entes, que deberá limitarse en los casos en que se impugne una expulsión a "aplicar en primer término, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a la ley, dichos estatutos" y a valorar "si existió una base razonable para que los órganos de la Asociación tomaran la decisión", pero en ningún caso podrá "entrar a valorar, con independencia del juicio que han realizado los órganos de la Asociación, la conducta del socio".

Por último, y aunque sea brevemente, hay que hacer referencia a la posible vulneración del derecho de opinión (art. 20 CE) que alegan los recurrentes, pues consideran que la Asamblea nacional había sancionado a quienes se expresaron a favor de la necesidad de "un golpe de timón", en el rumbo del EAJ/PNV. Sin cuestionar la vigencia de este derecho fundamental que acompaña a los individuos en todos los ámbitos en los que se desenvuelven con independencia de que sean públicos o privados, también se debe recordar que en estos últimos ámbitos adquiere relieves particulares, y más si se trata de un partido político. Por otra parte, entre el catálogo de derechos que contempla la Ley 21/1976, se reconoce expresamente los derechos de los afiliados a manifestar su opinión. Pero la STC 56/1995 apunta no a cuestionar la vigencia de ese derecho (que entiende evidente), sino a ver si el Acuerdo formaría parte de la noción del mismo. Entiende que la libertad de expresión "es la posibilidad de comunicar esas ideas y opiniones durante el proceso de adopción de la decisión"; sin embargo, considera que "la situación cambia de raíz en el momento en el que esas opiniones se transforman en decisiones y, más todavía, cuando se trata de decisiones jurídicas". El Tribunal de acuerdo con tal argumentación rechaza que se haya vulnerado el art. 20.1 de la CE.

(13) STC 96/1994 de 21 de marzo FJ 2.