

EJERCICIO DE DERECHOS POR LOS AFILIADOS Y CONTROL JUDICIAL DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

EDUARDO VÍRGALA FORURIA

Prof. Titular de Derecho Constitucional

Facultad de Derecho. Universidad del País Vasco

La democratización interna de los partidos políticos es un requisito ineludible para un correcto funcionamiento de nuestro sistema político y no sólo porque lo diga el artículo 6 de la Constitución, sino porque, en caso contrario, se corre el riesgo de que el ciudadano se desencante definitivamente del instrumento «partido» y no tengamos modelos alternativos, al menos, en sentido democrático. Por ello, soy firme partidario de la urgente intervención legislativa en la materia que derogue las Leyes 21/1976, de 16 de junio, de asociaciones políticas, y 54/1978, de 8 de diciembre, de partidos políticos, y establezca un auténtico estatuto democrático para los partidos políticos españoles¹. Mientras tanto, es necesario profundizar hasta el máximo posible en las potencialidades derivadas de lo ya existente: Constitución y legislación vigente. En este sentido, el presente trabajo va dirigido a intentar determinar la vigencia de los derechos fundamentales de los afiliados a los partidos políticos y del subsiguiente control judicial sobre las decisiones partidarias más graves vulneradoras de esos derechos.

1. No es éste el lugar para debatir las virtudes de una regulación legal de una efectiva democracia interna en los partidos políticos, pero tal mandato viene impuesto no sólo por la Constitución, sino por la necesidad de que el Estado democrático llegue a toda clase de organismos intermedios con poder efectivo sobre los ciudadanos: FERRAJOLI (1995, 934-936). Un resumen reciente de las diversas posturas de la doctrina española puede verse en NAVARRO (1999, 151 ss.).

1. EL DIFERENTE RÉGIMEN DE EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS ASOCIACIONES ORDINARIAS Y EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El régimen jurídico que la Constitución ha previsto para las asociaciones comunes y para las políticas del artículo 6 es absolutamente diferente. En las primeras prima la libertad de autoorganización, incluido el régimen interno de faltas y sanciones, sin que tengan que estar sometidas a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución². La asociación puede tener como objetivo la formación de un entorno propio, al margen de cualquier interferencia estatal y la libertad ideológica en cuanto a sus fines ha de ser total, con el único límite de la libertad para entrar y salir de la asociación y siempre que ésta no incurra en alguno de los supuestos prohibidos en los artículos 22.2 y 22.5 CE. La autonomía normativa de las asociaciones, como García Guerrero ha señalado, no puede ser restringida hasta impedirle lograr sus fines y objetivos, lo que «implica que en un sistema que afirma la íntegra reformabilidad de la Constitución, una asociación puede tener una organización dictatorial si sus objetivos son instaurar tal sistema por los procedimientos establecidos en la Norma fundamental; pueda admitir sólo blancos si sus objetivos pretenden afirmar principios de conservación de la raza en una comunidad o sólo hombres si se quieren defender los derechos de los varones divorciados en la custodia de los hijos tras una separación matrimonial»³.

Por el contrario, los partidos políticos se colocan en la posición opuesta, ya que la exigencia de un funcionamiento interno democrático (art. 6 CE) y la financiación pública (LO 3/1987, de 2 de febrero, de financiación de los partidos políticos) conllevan la plena vigencia en el interior de aquéllos de los derechos fun-

2. «Considerar que el derecho de asociación tiene el mismo alcance en asociaciones tales como los partidos políticos (art. 6), los sindicatos (art. 7), los colegios profesionales (art. 36) y las organizaciones profesionales (art. 52), y en el funcionamiento interior de una asociación recreativa, como es el caso, supone una evidente desproporción, y con ello se quiere resaltar que los requisitos impuestos por la Constitución para el funcionamiento de estas entidades no puedan ser nunca aplicables, o al menos con igual alcance, a las asociaciones privadas» (STS de 26 de octubre de 1995, Ar. 1995/7849).

3. GARCÍA GUERRERO (1996, 57). Para FERRER y SALVADOR (1997, 143), la discrecionalidad en la imposición de sanciones por discrepancias ideológicas no tiene por qué ser puesta en cuestión en las asociaciones que lleven ínsita una fuerte carga ideal en sus fines y lo mismo cabe decir de las sanciones por atentar contra el civismo en las asociaciones recreativas, siempre claro está, bajo el presupuesto de una mínima tipificación estatutaria de tales conductas como sancionables. E. LUCAS MURILLO, partiendo de un entendimiento similar, defiende que la libertad de asociación permitiría que, en el acto fundacional, en los órganos de la asociación, o al adherirse a ella, se acordara la prohibición de ejercitar en su seno derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, salvo la integridad física y moral o el estado civil, sin que ello supusiera la negación de la inalienabilidad, irrenunciabilidad e imprescriptibilidad de tales derechos, sino el sometimiento a una disciplina muy rigurosa de limitación de la libertad (siempre que no implicara la comisión de delitos ni la aplicación de las discriminaciones prohibidas por el CP), que podrían recobrar por su sola decisión, abandonando la asociación, es decir, «mientras se trate de decisiones libremente aceptadas *sobre el ejercicio*, no sobre la titularidad de los derechos fundamentales»: E. LUCAS MURILLO (1996, 167-168).

damentales que componen el Estado democrático en España⁴, es decir, de todos aquellos derechos y libertades del Título I que puedan ejercerse en el seno de un partido⁵ por directa imposición del artículo 6 CE y no condicionados a su mero reflejo en la Ley que desarrolle el artículo constitucional⁶ o en los Estatutos del partido. En este punto, entiendo criticable la postura del TC, más aún sin una Ley postconstitucional. El TC reconoce 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 a un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos»

y que

«a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento»,

para inmediatamente decir que

«[s]e trata, sin duda, de derechos de configuración legal. Es más, debe reconocerse que el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como dispares pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática. La concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza, como queda dicho, de un amplio margen de libertad de configuración. (...) En suma, pues, los derechos constitucionales de participación democrática de los afiliados a los partidos políticos son en nuestro ordenamiento los plasmados en el artículo 4 de la Ley 54/1978, en el artículo 3.2 f) y g) de la Ley 21/1976 y en los estatutos de los respectivos partidos que,

4. Al margen del problema general sobre la efectividad de los derechos entre particulares, del que puede verse, aplicado al ámbito de los partidos, una recopilación de posturas en NAVARRO (1999, 269 ss.).

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

6. En la actualidad, la Ley 21/1976 sólo reconoce el derecho de sufragio interno, el derecho de acceso a la información sobre las actividades y situación económica del partido, la libertad de expresión y el derecho a que las sanciones se impongan mediante decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General (art. 3.2 f y g).

de acuerdo con esos preceptos legales, los concretan. Sin embargo, debe advertirse de entrada, y a reserva de lo que luego se dirá, que esos estatutos pueden ampliar los derechos de participación y control de sus afiliados hasta donde tengan por conveniente, respetando naturalmente la regulación legal y constitucional aplicable; sin embargo, esos derechos añadidos serán derechos de rango meramente estatutario, con todo lo que eso significa, como veremos, en cuanto a los cauces procesales de garantía jurisdiccional y a los límites dentro de los que debe operar ese control» (STC 56/1995, de 6 de marzo).

El principio de democracia interna admite diversas concreciones, pero un elemento indispensable de cualquier concreción democrática pasa por el reconocimiento al afiliado de todos los derechos fundamentales, por lo que el margen de configuración del legislador estatal o partidario no puede ser tan amplio⁷.

2. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS AFILIADOS EN EL INTERIOR DEL PARTIDO

Los partidos políticos, al estar obligados constitucionalmente a tener una estructura interna y un funcionamiento democráticos y a permitir la plena vigencia de los derechos fundamentales en su seno, han de respetar, en el plano procedimental, los derechos constitucionales consagrados en los artículos 24 y 25 CE, ya que a pesar de que el TC ha circunscrito tales artículos a los procedimientos judiciales (SSTC 26/1983, de 13 de abril, 197/1988, de 24 de octubre) y al Derecho sancionador (SSTC 69/1983, de 26 de julio, 96/1988, de 26 de mayo, 239/1988, de 14 de diciembre)⁸, respectivamente, creo que nada impide su aplicación analógica en una organización que por mandato constitucional ha de ser democrática⁹, como, por otra parte, ha admitido el TS incluso para las asociaciones comunes¹⁰.

7. En sentido contrario, FLORES (1998, 197).

8. NAVARRO (1999, 290-292).

9. FLORES (1998, 259 y 271), SÁNCHEZ DE VEGA (1992, 114-115). NAVARRO, partiendo de que la Constitución no exige «de forma expresa que esos principios garantistas se extiendan *necesariamente* a los procesos disciplinarios partidistas» (2000, 272) afirma posteriormente que «existe un argumento fundamental para apoyar la posición contraria (aquella que postula la aplicación directa de las garantías de los arts. 24.2.º y 25.1.º CE a los procedimientos disciplinarios partidistas), cual es la previsión constitucional expresa de la exigencia de democracia interna del artículo sexto que (...) forma parte del derecho fundamental a constituir asociaciones con fines políticos» (2000, 277).

10. «[T]ratándose, como en el caso presente, de una sanción, la más grave, que pueda acontecer respecto a los derechos de los miembros de la agrupación, como es el acuerdo sobre su expulsión, no cabe compartir que este supuesto no sea justamente uno de los que se considera necesario para tramitar el correspondiente expediente; necesidad esta que, asimismo, se cohonestaría con la general información del principio de tutela efectiva y la necesaria audiencia por el dogma, de elemental ajuste a ese mandato constitucional, por lo que cuando como en autos, se ha comprobado que, a pesar de esa grave sanción, a los interesados no se les tramitó el correspondiente expediente previo, en el cual, con los consabidos pliegos de cargos y descargos, pudieran haber utilizado las pruebas correspondientes tendientes a exculparles de las causas que decidieron su expulsión, habrá de concluirse en que se ha vulnerado esa exigencia constitucional y que, desde luego, por parte de la Junta no se actuó

Los Estatutos de los partidos, en aplicación del artículo 24 CE, han de recoger con claridad el procedimiento sancionador, los órganos competentes para imponer las sanciones y el reconocimiento al afectado de los derechos, cuanto menos, a ser informado de los cargos, a ser oído, a aportar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a la presunción de inocencia, a obtener una resolución motivada¹¹, a la prohibición de la indefensión y a ser tramitado su expediente sancionador por un órgano imparcial interno predeterminado. La adecuada regulación de la expulsión del partido, en sus formas y sus causas, «es la garantía de cierre del estatuto jurídico del afiliado, porque asegura el presupuesto previsto para el ejercicio de las demás garantías; es decir, la permanencia del individuo en el grupo»¹².

Por su parte, el principio de legalidad en materia sancionatoria establecida en el artículo 25 CE debería conducir a que los Estatutos de los partidos regularan tanto las causas de sanción (nadie podría ser «sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan» falta o infracción en los Estatutos del partido) como las consecuencias de las acciones u omisiones tipificadas¹³, al estilo de lo que dispone el artículo 10.5 de la Ley alemana de partidos políticos de 1967: «un afiliado sólo puede ser expulsado del partido si premeditadamente ha infringido los estatutos o en modo considerable los principios fundamentales del ordenamiento del partido, ocasionándole con ello graves daños». Por ello, la definición de los actos u omisiones que pueden dar lugar a las sanciones ha de ser clara y precisa, sin la utilización de términos que permitan la depuración ideológica del partido al margen de los cauces estatutarios (Congreso, etc.)¹⁴. Reitero que la aplicación analógica de estos derechos está ínsita en el funcionamiento democrático del que habla el artículo 6 CE, por lo que deberían aplicarse aunque no lo exijan en la actualidad ni las Leyes 21/1976 y 54/1978 ni los Estatutos de los partidos.

Paso a continuación a realizar un breve estudio de lo dispuesto en la práctica en los tres principales partidos españoles (PP, PSOE, IU), sólo para hacer hincapié en sus deficiencias ya que tal práctica ha sido analizada ya con carácter general por otros autores¹⁵.

En primer lugar, he de referirme a un supuesto previo que determina la imposibilidad de ejercer los derechos fundamentales en el seno del partido como es la negativa a la solicitud de entrada al partido, ya que desde un punto de vista práctico equivale a una expulsión anticipada¹⁶. Pues bien, a pesar de que la Ley

en justicia entendiéndolo con ese baremo de razonabilidad la procedencia de ese expediente, en el cual –se repite– hubiesen los interesados tenido la oportunidad de defenderse de los cargos e, igualmente, haber manifestado su audiencia correspondiente» (STS de 17 de diciembre de 1990. Ar. 1990/10280).

11. FERRER y SALVADOR (1997, 113), NAVARRO (1999, 90 y 2000, 277), SÁNCHEZ DE VEGA (1989, 92), FLORES (1998, 271). Como ya hizo la sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid n.º 152, de 18 de marzo de 1982: SATRÚSTEGUI (1993, 38 y 1996, 94).

12. SÁNCHEZ DE VEGA (1992, 109).

13. NAVARRO (1999, 90).

14. BILBAO (1996, 54), URCIUOLI (1990, 131).

15. Recientemente por FLORES (1998) y NAVARRO (1999).

16. No entraré aquí, por exceder los límites de este trabajo, en los diversos problemas que surgen en la admisión a los partidos para determinados colectivos como los menores (el art. 7.2.1 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, les reconoce el derecho a formar parte

21/1976 deja un amplio margen de libertad a los partidos, la posición dominante de los mismos en el proceso político democrático español y la financiación pública de sus actividades deberían conducir a la consagración de un derecho individual a ser admitido a un partido político como afiliado¹⁷, siempre que se manifieste la coincidencia ideológica con el mismo, expresada en la aceptación de los Estatutos, sin que pueda ser discriminado por razón de sexo, raza, nacionalidad o idioma, lo que «responde a la idea de que la igual dignidad de las personas es un vínculo constitucional para el ideario de todos los partidos»¹⁸, salvo que determinados hechos anteriores sirvan de fundamento para suponer una actitud de oposición ideológica al partido¹⁹. La posible alternativa de la fundación de un partido queda desvirtuada por las dificultades políticas, que no jurídicas, para crear un partido político que sea realmente viable electoralmente, ya que esto depende de variables socio-históricas que pueden no darse en los nuevos partidos²⁰.

Afirmado lo anterior, discrepo de la tesis de Jiménez Campo de que no cabe un control judicial del rechazo a la solicitud de admisión en un partido político, por poner en juego la identidad política del partido y por no existir un derecho formal a afiliarse a los partidos como sí existe para los sindicatos²¹, aunque reconozco que el control de una inadmisión tendría una gran dificultad práctica para probar que la misma incurriera en uno de los supuestos de discriminación prohibidos²².

Un argumento que refuerza la necesidad del control judicial es que, en la práctica, los partidos políticos dejan la cuestión en manos de órganos exclusivamente políticos, sin intervención de las Comisiones de Garantías: «(...) En caso de presentarse alguna objeción, que deberá ser por escrito y debidamente motivada, la admisión será sometida a la primera asamblea ordinaria por celebrar, previa audiencia de los interesados por el Comité de la Agrupación donde debieran militar los solicitantes. Contra la decisión de la Asamblea cabrá recurso ante la Comi-

de las organizaciones juveniles de los partidos, lo que modifica el art. 2.1 de la Ley 21/1976) o los extranjeros (el art. 8 LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, tras su reforma por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, señala que «tendrán el derecho de asociación, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España»).

17. FLORES (1998, 165-166).

18. SATRÚSTEGUI (1996, 93). En sentido similar, E. LUCAS MURILLO (1996, 225-226), FLORES (1998, 166), SÁNCHEZ DE VEGA (1989, 83), BARDUSCO (1967, 85), NAVARRO (1999, 91).

19. SÁNCHEZ DE VEGA (1992, 106-107).

20. BARDUSCO (1967, 85 ss.).

21. JIMÉNEZ CAMPO (1994, 44), compartida por NAVARRO (1999, 91 y 2000, 274) y PRESNO (2000, 73). Cercanos a esta posición se sitúan MORODO y P. LUCAS MURILLO (1996, 338), para los que el derecho de afiliación choca con el derecho de los ya afiliados y con los del partido como persona jurídica, lo que unido a su naturaleza ideológica supone una extrema dificultad en la impugnación de un acuerdo partidario negativo de afiliación. Para estos autores, habría que estudiar las reglas de los estatutos utilizadas en cada caso (por ejemplo, la utilización de argumentos absurdos o claramente incomprensibles con los valores de nuestro ordenamiento), si el partido recibe financiación pública, si el interesado puede orientar su participación política en otro partido o si creando uno nuevo puede ejercer razonablemente su derecho de participación política: MORODO y LUCAS MURILLO (1996, 339).

22. SATRÚSTEGUI (1996, 93 nota 25), FLORES (1998, 187).

sión Ejecutiva de ámbito superior» (art. 7 Estatutos del PSOE, a partir de ahora EPSOE); en el PP se prevé que la admisión la decida el Comité Ejecutivo provincial o insular y cabe recurso ante el Comité Ejecutivo Nacional (art. 3.3 Estatutos del PP, a partir de ahora EPP); IU establece en sus Estatutos que la afiliación es voluntaria «sin más límite que la aceptación y práctica de los objetivos señalados en la declaración de principios, en el artículo 1 de los estatutos y en los programas electorales, el pago de la cuota correspondiente y el respeto a los presentes estatutos. La adscripción se realizará a través de la organización de base que corresponda, mediante solicitud dirigida al Consejo de la misma, o en su defecto, al órgano inmediatamente superior, siendo su presentación en la primera asamblea y la aceptación de los principios el primero de sus deberes» (art. 6 Estatutos de IU, a partir de ahora EIU) y que «[s]i el objeto del litigio es la admisión o no de un nuevo adscrito/a, al solicitante se le considerará como adscrito en tanto no exista resolución de la Comisión de Garantías de la Federación, siempre que la admisión haya sido reconocida por el órgano político correspondiente y sea otro adscrito el que recurra esa decisión» (art. 45 EIU).

Una vez que una persona es aceptada en el partido pasa a la situación de afiliado o militante en la que debe gozar de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Por ello, si el partido quiere actuar contra el afiliado debería hacerlo con las garantías procedimentales antes mencionadas. Los conflictos en los partidos pueden surgir por diversas razones, pero los más importantes están relacionados con las disputas por el control de la organización adornadas con argumentos ideológicos o personalistas. En esas situaciones si la confrontación es grave puede conducir a intentar resolverla mediante la apertura de expedientes disciplinarios que depuren el partido de aquellos que en un determinado momento están en minoría en el ámbito nacional, regional o local. Por ello, el derecho fundamental que en ese momento suele estar en juego es la libertad de expresión²³, que suele estar reconocida en los Estatutos de los partidos²⁴, pero limitada al ámbito interno de la formación política²⁵.

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

24. «La organización del partido se inspira en los siguientes principios: (...) El respeto a la libertad de conciencia y a la libertad de expresión» (art. 3 EPSOE); «Los militantes que discrepen de las decisiones adoptadas pueden mantener su criterio» (art. 4 EPSOE); «Son derechos de todos los afiliados: (...) El derecho a formar parte de los grupos socialistas que se formen o existan y a la libre expresión de ideas o iniciativas en su seno. El derecho de discusión y crítica sobre posiciones políticas propias y ajenas mediante la libre expresión oral o escrita y a su libre comunicación dentro del Partido (...)» (art. 9 EPSOE).

«Son derechos de los afiliados: (...) e) La libertad de expresión y de la manifestación de eventuales críticas sobre decisiones tomadas (...). f) El debido respeto a las opiniones políticas, convicciones religiosas, morales y su vida privada (art. 8 EIU).

Todos los afiliados tendrán el derecho de «participar activamente en la elaboración y adopción de las resoluciones y programas del partido mediante la libre defensa de sus opiniones en el ejercicio del debate interno a través de los cauces establecidos» (art. 5.º EPP).

25. La libertad de expresión se reconoce «en el seno del Partido de cada uno de los militantes. Se garantiza la total libertad de discusión interna, tanto a cada afiliado individualmente como a través

La libertad de expresión debería recogerse tanto para dentro como para fuera del partido²⁶, de forma que los Estatutos que impidieran el ejercicio de esa libertad dentro o fuera del partido «serían contrarios a Derecho»²⁷. La disciplina interna no puede servir para cercenar los derechos fundamentales del afiliado; la libertad de expresión es un elemento imprescindible de la participación activa en el proceso político y los comportamientos dirigidos a perpetuar indefinidamente una posición, enmudeciendo a los disidentes, actúan contra el principio democrático²⁸. Sólo cuando la libertad de expresión se ejerza con ánimo lesivo y produciendo un daño objetivo podría sancionarse²⁹, lo que debería valorar proporcionalmente el juez. Sobre este tema hay que señalar que el TC se ha

de las diferentes corrientes de opinión, formadas por el conjunto de afiliados que mantengan los mismos criterios y opiniones, que podrán expresarse a través de los distintos ámbitos de la organización y por los cauces establecidos en estos estatutos» (art. 3 EPSOE); «Sin romper la unidad de acción ante la sociedad, los discrepantes son libres de expresar sus opiniones en el interior de la organización, porque les asiste la facultad de intentar cambiar por los cauces estatutarios lo que fue establecido en un momento dado (...). Los afiliados que participan en los trabajos de una corriente de opinión cuidarán que no trasciendan al exterior de la organización expresiones contrarias a las resoluciones de los Congresos y las de los demás órganos de dirección. Las corrientes en el seno de la Organización existen en función del Partido. Sus aportaciones tienen al Partido como destinatario. En consecuencia, su fruto ha de apoyarse como aportación o como respuesta a los órganos del Partido en el ámbito en que cada afiliado desenvuelva su vida orgánica (...)» (art. 4 EPSOE); «Fuera de la Organización, las manifestaciones públicas, juicios de valor y expresión de opiniones, se ejercerán libre, leal y responsablemente con los límites del respeto a la dignidad de las personas, así como a las resoluciones y acuerdos democráticamente adoptados por los órganos del partido, en el marco de sus competencias estatutarias (...)» (art. 9 EPSOE); «El afiliado que (...) exprese públicamente sus opiniones en términos irresponsables o con deslealtad al Partido o a sus militantes (...) será sancionado, previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes, con medidas que podrán llegar hasta la expulsión en aplicación de las normas internas vigentes» (art. 11 EPSOE); constituye falta grave «hacer públicos, por cualquier medio de difusión, opiniones, ideas o comentarios opuestos a la línea política del Partido» (art. 6.f Reglamento Federal de Conflictos y Garantías del PSOE, a partir de ahora RFCGA-PSOE).

La libertad de expresión ha de hacerse «con el debido respeto a las personas y principios que conforman Izquierda Unida. El ejercicio de este derecho ha de realizarse, en primera instancia, ante los órganos de dirección correspondiente, y de forma responsable, teniendo en cuenta que ha de ser igual para todas las personas afiliadas a IU» (art. 8.e EIU); «Deberes de los afiliados: (...) Los acuerdos adoptados por cualquier órgano de IU son vinculantes y obligan, en cuanto a su aceptación, defensa y cumplimiento, a todos los miembros de ese órgano, quedando a salvo el derecho de libre expresión de cualquier miembro en cuanto opinión exclusiva y diferenciada del mismo» (art. 9 EIU).

Es causa de pérdida de la condición de afiliado la «manifestación pública de discrepancia grave con el pensamiento político del Partido cuando dicha manifestación se realice en actos de propaganda, reuniones abiertas al público o a través de la prensa, radio, televisión o cualquier otro medio de difusión que garantice la publicidad del hecho» (art. 7.d EPP); se considera infracción grave «manifestar en los medios de comunicación o por cualquier otra forma que garantice la publicidad de la declaración críticas a las decisiones válidas y democráticamente adoptadas por los órganos de gobierno del Partido tras su correspondiente debate interno» (art. 10.1.i EPP).

26. José María MOHEDANO en AA.VV. (1994, 63).

27. FLORES (1998, 200).

28. FLORES (1998, 210).

29. NAVARRO (1999, 313), FLORES (1998, 213-214) habla de «las [expresiones] que sean contrarias y perjudiciales para los intereses del partido».

pronunciado de una manera absolutamente insuficiente, pues ha reconocido que la libertad de expresión de los afiliados

«puede por tanto reivindicarse frente a este tipo de sujetos [los partidos políticos], aunque en este caso el contenido y ejercicio del derecho se someta a unos límites específicos (SSTC 120/1983, 88/1987, 126/1990, 286/1993)».

Esos límites específicos no los explicita el TC, pero se remite a sentencias anteriores que versaban sobre el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito laboral, lo que no parece muy razonable desde el momento en que se refieren a situaciones diferentes y, especialmente, porque la empresa no ha de tener un funcionamiento democrático³⁰.

Analizada la causa que normalmente puede dar lugar a la apertura de un expediente disciplinario, paso a exponer cómo es el procedimiento de instrucción y resolución de tales expedientes sancionadores que pueden conducir hasta la expulsión del afiliado. En primer lugar, el procedimiento y sus garantías deberían contemplarse en la norma suprema del partido que son los Estatutos, pero esto no es siempre así. Los Estatutos del PSOE, aunque recogen básicamente el procedimiento sancionador, no consagran garantías procedimentales, remitiéndose en blanco a un Reglamento Federal, de una menor dificultad de modificación, que sí los establece: «tipicidad de las infracciones, audiencia del interesado, presunción de inocencia y proporcionalidad en la sanción» (art. 3 Reglamento Federal de Conflictos y Garantías de los Afiliados del PSOE, a partir de ahora RFCGA-PSOE)³¹, y también la obligatoriedad de que el acuerdo de sanción sea motivado y fundado (art. 16 RFCGA-PSOE)³², lo que evita la indefensión y proporciona un parámetro al juez ordinario para controlar la procedencia de la sanción³³. Los Estatutos del PP establecen que el expediente «se efectuará siempre con audiencia al interesado e inspirándose en los principios de imputación, contradicción y defensa» (art. 12 EPP), pero con una remisión a un Reglamento de Régimen Disciplinario en cuanto al desarrollo pormenorizado de tales principios. Los Estatutos de IU tampoco proclaman expresamente la vigencia de las garantías procedimentales, siendo también el Reglamento el que lo hace³⁴.

En cuanto a la tipificación de las acciones u omisiones sancionables por el partido, el artículo 9 EPP enumera las conductas «muy graves» que pueden dar lugar a la expulsión, cumpliéndose el principio de tipicidad³⁵, pero los Estatutos del PSOE recogen las conductas sancionables sin graduarlas (art. 11 EPSOE),

30. NAVARRO (1999, 310).

31. Tomo las citas del RFCGA-PSOE de NAVARRO (2000, 287 ss).

32. El artículo 14 RFCGA-PSOE, por su parte, prevé la ejecución de la sanción sólo cuando ésta sea firme y el artículo 35 RFCGA-PSOE la posibilidad de una segunda instancia revisora de la sanción.

33. NAVARRO (2000, 288).

34. El artículo III.A.3 del Reglamento Federal de la Comisión de Garantías y Derechos de IU (a partir de ahora RFCGA-IU) prevé la apertura de «expediente contradictorio, con nombramiento de instructor y audiencia de los interesados, que podrán proponer las diligencias y pruebas que estimen oportunas, incorporándose al expediente las que se practiquen»: tomo las citas del RFCGA-IU de FLORES (1988, 272, nota 47).

35. NAVARRO (2000, 289).

mientras en los Estatutos de IU no se llegan ni a enumerar, mencionándose sólo que puede llegarse a la expulsión «como medida excepcional, para casos de reincidencia o particular gravedad» (art. 45 EIU). En este sentido, creo necesaria la supresión de términos que por su vaguedad constituyen lo que pudiéramos denominar como «leyes» penales en blanco, es decir, expresiones como las de mala conducta cívica o ética, opinar en términos irresponsables³⁶, que, por su carácter favorecedor de la discrecionalidad³⁷ permiten resultados absolutamente opuestos como puede ser la ausencia de sanción a determinados cargos partidistas involucrados en negocios turbios (hasta que los medios de comunicación informan de los mismos a la opinión pública) o la imposición de sanción a discrepantes ideológicos con los que no se quiere correr el riesgo de un enfrentamiento político directo y se les busca una «mala» conducta³⁸. También sería conveniente una mucho más precisa definición de expresiones como las de faltar «al programa, a los acuerdos o resoluciones», «deslealtad al Partido», «actos de indisciplina»³⁹.

La tramitación actual de los procedimientos sancionadores se efectúa por órganos de dirección, terminando en la Comisión de garantías⁴⁰, aunque en algu-

36. «El afiliado que observe mala conducta cívica o ética, falte al programa o a los acuerdos o resoluciones del Partido, exprese públicamente sus opiniones en términos irresponsables o con deslealtad al Partido o a sus militantes, cometa actos de indisciplina, injurie o calumnie a alguna persona afiliada, o de cualquier otra forma viole las obligaciones que a todos los miembros del Partido imponen los presentes estatutos, será sancionado, previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes, con medidas que podrán llegar hasta la expulsión en aplicación de las normas internas vigentes» (art. 9 EPSOE).

37. ESCOBAR (1992-93, 133).

38. Al margen de la posible lesión a otros derechos fundamentales como los del honor o la intimidad que puede suponer la acusación de cometer actos de indignidad moral: véase para el caso italiano, URCIUOLI (1990, 131-132).

39. «El afiliado que observe mala conducta cívica o ética, falte al programa o a los acuerdos o resoluciones del Partido, exprese públicamente sus opiniones en términos irresponsables o con deslealtad al Partido o a sus militantes, cometa actos de indisciplina, injurie o calumnie a alguna persona afiliada, o de cualquier otra forma viole las obligaciones que a todos los miembros del Partido imponen los presentes estatutos, será sancionado, previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes, con medidas que podrán llegar hasta la expulsión en aplicación de las normas internas vigentes» (art. 9 EPSOE); «El afiliado que (...) exprese públicamente sus opiniones en términos irresponsables o con deslealtad al Partido o a sus militantes (...) será sancionado, previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes, con medidas que podrán llegar hasta la expulsión en aplicación de las normas internas vigentes» (art. 11 EPSOE).

40. «Los Comités Locales y subsidiariamente las Comisiones Ejecutivas Provinciales e Insulares son competentes para instruir expedientes disciplinarios contra los afiliados, bien de oficio o instancia razonada de parte con arreglo a lo previsto en el Reglamento Federal de Garantías de los Afiliados. Los expedientes referidos a conductas constitutivas de falta, leve o grave, se resolverán por los Comités Ejecutivos Regionales, contra cuyas resoluciones cabrá recurso ante la Comisión Federal de Garantías. En los supuestos de expediente disciplinario en que por falta muy grave se soliciten las sanciones de suspensión de militancia superior a un año o de expulsión, los Comités promotores del expediente lo remitirán a la Comisión Ejecutiva Federal, que resolverá. Contra las resoluciones dictadas por la Comisión Ejecutiva Federal, cabrá recurso único de alzada ante la Comisión Federal de Garantías. Las impugnaciones que versen sobre la vida interna del Partido las resolverá la CEF» (art. 55 EPSOE).

«La conducta de un afiliado u órgano de IU que suponga incumplimiento de sus obligaciones estatutarias, a juicio de cualquier otro miembro u órgano de dirección, dará lugar a la incoación del correspondiente expediente contradictorio. Este expediente será incoado por el órgano político inmediatamente superior al que pertenezcan los afectados. El órgano político pondrá fin a la tramitación

nos partidos la suspensión de militancia puedan decidirla directamente órganos políticos⁴¹.

Las Comisiones de Garantías (PSOE, IU) existentes surgen, en todo caso, de una decisión realizada por los órganos máximos de dirección del partido⁴², mientras la Comisión de Conflictos y Disciplina del PP está formada por personas ele-

del expediente mediante una resolución motivada. • La resolución motivada puede pronunciarse en dos sentidos: a) Desestimación de la queja o denuncia. b) Imposición de algunas medidas disciplinarias. • Las medidas disciplinarias podrán consistir en, 1. Amonestación interna y/o pública. 2. Suspensión de uno a 12 meses de los derechos del afiliado/a bien en totalidad, bien en aspectos concretos de los mismos. 3. Expulsión, como medida excepcional, para casos de reincidencia o particular gravedad. • Si alguna de las partes afectadas no está conforme con la resolución del órgano político, podrá recurrir ésta a la comisión de Garantías de su federación» (art. 45 EIU).

El Comité Nacional del PP posee competencia exclusiva sobre los afiliados que sean diputados, senadores o parlamentarios europeos y sobre los que sean miembros de órganos nacionales del partido (art. 41.1 EPP); los Comités pueden delegar en uno de sus miembros la facultad de instruir los expedientes y éste no podrá participar en la votación del Comité en la que se tomen acuerdos y resoluciones sobre ese expediente (art. 40.4 EPP). Contra las resoluciones de los Comités Regionales, cabe recurso ante el Comité Nacional (art. 12 EPP), con la previsión de que las sanciones de los Comités Regionales puedan recurrirse aunque no se establece ante quién. Los EPP se contradicen al establecer que la instrucción y resolución de todos los procedimientos sancionadores corresponden a los Comités de Conflictos y Disciplina (art. 38), pero la declaración motivada de la baja en el partido la efectuará el Comité Ejecutivo correspondiente según la naturaleza del caso, con recurso al Comité Ejecutivo Nacional que resolverá definitivamente (art. 7): SATRÚSTEGUI (1996, 97 nota 30).

41. «Cabrá la expulsión provisional del Partido acordada por la Comisión Ejecutiva Federal a instancia de las ejecutivas regionales o provinciales, cuando se produzcan los siguientes supuestos: Integración oficial de un afiliado o afiliada, en la lista electoral de otro Partido o Coalición. Suscripción o apoyo de moción de censura con otro Partido o Coalición o a iniciativa propia, contra alcaldes u otros cargos electos en las listas del PSOE. Actuaciones gravemente irregulares que a juicio de la CEF y previo dictamen de la Comisión de Garantías merezcan la expulsión provisional. En estos casos se tramitará posteriormente el correspondiente expediente» (art. 56 EPSOE). Entiendo que la expulsión temporal no es admisible si no hay un expediente disciplinario posterior. En el caso del PSOE, también actúa la Comisión de ética, que puede llegar a suspender temporalmente de militancia: «(...) La Comisión [de ética] podrá en cualquier momento requerir a los cargos públicos para que aporten información complementaria sobre su situación patrimonial o sobre actividades económicas con las que estén relacionados. El incumplimiento de la obligación de aportar los datos solicitados o de colaborar con la Comisión constituirá una falta disciplinaria y conllevará, previo apercibimiento, la suspensión temporal de militancia del afectado» (art. 60 EPSOE).

En el PP, el Comité de Conflictos puede adoptar la suspensión provisional de funciones y militancia (art. 43 EPP), pero también el Presidente Nacional puede «proceder directamente a la apertura de expediente disciplinario, suspendiendo provisionalmente al afiliado de todas las responsabilidades que ostente en el partido» (art. 34.1.f EPP) y, por razones de urgencia, a suspender de militancia a cualquier afiliado, lo que puede hacer también el Secretario Nacional (art. 43 EPP). En IU, la Comisión de Garantías puede decidir, «antes de iniciar la instrucción del expediente, la adopción de medidas provisionales o cautelares que exijan la evitación de mayores daños» (art. 45 EIU).

42. «(...) La elección de la CEF, Comité Federal, Comisión Federal de Garantías, Comisión Federal Revisora de Cuentas y Comisión de Ética se realizará mediante votación individual y secreta de los Delegados previa presentación de las candidaturas a la Comisión de Escrutinio, en listas completas, cerradas y bloqueadas» (art. 35 EPSOE); «Comisión Federal de Garantías. La Comisión Federal de Garantías está integrada por 9 miembros elegidos en el Congreso Federal del Partido entre afiliados con un mínimo de 2 años de antigüedad» (art. 54 EPSOE).

«Son funciones de la Asamblea Federal: (...) Elegir la Comisión de Garantías de Derechos y Deberes de los/as afiliados/as» (art. 35 EIU).

gidas por la Junta Directiva Nacional y por el propio Presidente del Partido (que nombra al Presidente del Comité Nacional de Conflictos y Disciplina y a dos vocales) (arts. 34.1.d y 40.4 EPP).

Visto el funcionamiento actual de los procedimientos sancionatorios en los partidos españoles, entiendo que en el futuro debería establecerse legalmente la existencia de Comisiones arbitrales encargadas en exclusiva de la tramitación de los expedientes, teniendo los órganos de dirección sólo la posibilidad de denuncia ante dichas Comisiones. Además, como propuso Satrústegui⁴³, las Comisiones arbitrales encargadas de la interpretación y aplicación de los estatutos deberían estar compuestas de miembros dotados de independencia e imparcialidad⁴⁴, con una duración máxima del mandato (por ejemplo, 6 años) y la prohibición de inmediata reelección, incompatibilidad con cargos directivos o de representación pública⁴⁵ o de asalariado del partido, y con procedimientos de recusación. Estando de acuerdo con esta postura, encuentro difícil la determinación de esa independencia e imparcialidad entre los propios militantes de un partido político, aunque quizá se pudieran exigir determinadas cualidades que hicieran presumir tales cualidades: antigüedad en el partido, cualificación jurídica, no pertenencia a órganos directivos en los últimos años, etc. Una vez constituidas las Comisiones arbitrales de esta forma deberían tener en exclusiva la titularidad de la potestad sancionadora con apertura del expediente por los órganos ejecutivos y suspensión por éstos en el ejercicio de los derechos estatutarios en caso de haber atentado gravemente contra los principios o el orden del partido (con inmediata confirmación por la Comisión arbitral)⁴⁶. El corolario final de esta propuesta sería la exigencia legal, para prevenir un excesivo activismo judicial, del agotamiento previo de los recursos internos⁴⁷.

Como conclusión, creo que hasta que una futura Ley de partidos establezca la obligatoriedad de un procedimiento sancionatorio reglado con las garantías constitucionales correspondientes debería mantenerse como principio la imposibilidad de que los Estatutos obstaculicen la impugnación judicial de las decisiones partidarias de suspensión o expulsión, pues tal disposición vulneraría la posibilidad de que los tribunales controlaran el funcionamiento democrático del partido,

43. SATRÚSTEGUI (1996, 96).

44. En el mismo sentido, NAVARRO (2000, 293-294). Reconocidas ya formalmente en los Estatutos del PSOE, y de IU, pero condicionada en la práctica por la forma de elección de sus miembros: «La Comisión de Garantías tendrá libertad, autoridad e independencia para el ejercicio de sus funciones, y se expresará a través de resoluciones, advertencias o recomendaciones» (art. 54 EPSOE).

«Dicha comisión estará compuesta por un número par de miembros, que no desempeñen ningún cargo público ni organizativo, que deberá actuar con imparcialidad e independencia» (art. 44 EIU).

45. Existente ya en la actualidad en el PSOE: «La condición de miembros de la Comisión Federal de Garantías es incompatible con los cargos de miembros de Ejecutivas Federal, Regionales o Comisión Revisora de Cuentas de cualquier ámbito» (art. 54 EPSOE).

«Dicha comisión estará compuesta por un número par de miembros, que no desempeñen ningún cargo público ni organizativo, que deberá actuar con imparcialidad e independencia» (art. 44 EIU).

46. SATRÚSTEGUI (1996, 97).

47. SATRÚSTEGUI (1996, 98).

es decir, la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva⁴⁸ y la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales sin necesidad de agotar los procedimientos internos⁴⁹.

3. EL CONTROL JUDICIAL DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las decisiones sancionatorias de los partidos políticos pueden llegar a impugnarse en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales, aunque en este trabajo ha de quedar excluido el análisis de los procedimientos laborales (que pueden afectar al militante que sea a su vez trabajador por cuenta del partido) y penales (lo que nos remite al estudio de la actividad delictiva del partido como cualquier otra asociación⁵⁰).

3.1. JURISDICCIÓN CIVIL

La impugnación judicial de las sanciones partidarias ha de canalizarse ante la jurisdicción civil al ser un tipo de controversias entre particulares⁵¹ y por deducirse de lo dispuesto en los artículos 9.2 LOPJ y 12 del Decreto 440/1965, de 20 de mayo, por el que se dictan normas complementarias de la Ley de Asociaciones⁵².

En cuanto al cauce procedimental adecuado parece ya definitivamente aclarado que los derechos fundamentales del artículo 6 CE, al ser éste una especificación del artículo 22 CE, pueden defenderse judicialmente por la Ley 62/1978 y el recurso de amparo constitucional también frente la vulneración del régimen interno de funcionamiento de un partido. Esta posición fue negada inicialmente por el TS⁵³, aunque fue claramente contradicha por la STC 56/1995, de 6 de marzo:

48. GARCÍA COTARELO (1985, 183), BILBAO (1996, 63), OTTO (1985, 83).

49. NAVARRO (2000, 292). Así lo defienden también para las asociaciones en general J. ALMAGRO, F. CHAMORRO, citados por BILBAO (1996, 61 nota 35).

50. Sobre este tema me he ocupado monográficamente en VIRGALA (2000).

51. OTTO (1985, 83), GARCÍA GUERRERO (1996, 61), DIEZ-PICAZO (1988, 1745).

52. Esto no obsta para que sea necesaria una Ley de partidos que establezca con claridad las acciones civiles y sus procedimientos correspondientes dependiendo del tipo de controversia de que se trate. Una propuesta de *lege ferenda* puede verse en Satrústegui (1996, 98 ss.).

53. «[R]égimen estatutario de funcionamiento interno de un partido político, al que, como modalidad específica del derecho de asociación, se refiere en concreto el artículo 6 de la Constitución, por lo que al no encontrarse este precepto comprendido dentro de los derechos protegibles por el cauce procesal de dicha Ley, su posible vulneración, que indudablemente no afecta a la libertad de asociación (proclamada en el artículo 22.1 de la Constitución), sino a si el acuerdo de separación de ciertos miembros del partido político en cuestión ha sido adoptado con sujeción o no a sus normas estatutarias, no puede ser dilucidada por el cauce del procedimiento especial de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sino a través del proceso declarativo ordinario, como acertadamente han resuelto las contestes sentencias de la instancia.» (STS de 21 de mayo de 1992, Ar. 1992/4273);

«la anulación parcial de los Estatutos de la Asociación demandada, a la formalización de unos nuevos, previa modificación de los actuales, y a la anulación de determinada convocatoria y reunión de una

«debe afirmarse que nada se opone a considerar que los requisitos constitucionales específicamente previstos respecto de los partidos políticos en preceptos de la Constitución situados fuera del artículo 22 –y en sus correspondientes concreciones legislativas– integran también el contenido del derecho constitucional de asociación proclamado en el referido artículo 22 CE».

y

«[s]iendo esto así, no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática, al integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del artículo 22 CE, puede residenciarse en el cauce procesal de la Ley 62/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y en el proceso de amparo constitucional».

De esta forma, se abriría un doble cauce jurisdiccional para la defensa de los derechos de los afiliados a los partidos: el amparo judicial del artículo 53.2 CE para los derechos constitucionales y legales⁵⁴ y el control jurisdiccional ordinario para

Asamblea General de Afiliados, con sus consecuentes acuerdos, cuestiones que, en principio, no inciden, expresa y directamente, en el ámbito intrínseco y substancial de la tutela al derecho de asociación política» y «es de hacer notar que la exigencia prevenida en el precitado inciso, aun cuando suponga una incidencia del derecho de asociación, reconocido como fundamental en el artículo 22 del texto constitucional, no puede identificarse con él a efectos de su amparo jurisdiccional, puesto que excede, abundando en lo dicho en el anterior fundamento, de cuanto pueda referirse a la raíz y razón de ser del derecho a asociarse, y, a los sumo, afectarla al ejercicio anormal de ese derecho desde el punto de vista de los principios democráticos. Lo así razonado, permite concluir, sin necesidad de mayores consideraciones y dando por reproducida la argumentación contenida en las sentencias de instancia, que la cuestión planteada en la demanda que interpuso la parte recurrente, no tiene encaje en el artículo 53.2 de la Constitución y como el artículo 1.2 de la Ley 62/1978 comprende dentro de su ámbito la libertad de asociación, es claro que aquélla no puede resolverse a través del procedimiento incidental de que habla el artículo 13 de dicha Ley» (STS de 22 de octubre de 1994, Ar. 1994/8125).

54. Esta posición del Alto Tribunal es criticada por GALLARDO (1996, 247) alegando que «conduce a resultados exagerados», ya que tales derechos se convertirían en fundamentales y éstos «son derechos universales que se reconocen a todos los ciudadanos y se garantizan frente al Estado, los poderes públicos, y los particulares», mientras que los derechos de participación democrática interna sólo se reconocen a los afiliados. No puedo más que discrepar de esta posición, pues lo que el TC quiso decir es que forman parte del derecho fundamental de asociación política toda una serie de derechos derivados que tienen la protección jurídica que la Constitución otorga a los derechos fundamentales. A ello debe añadirse que la rotundidad de la autora en la equiparación entre derechos fundamentales y derechos universales, y en la adjudicación a éstos de una aplicación absoluta, tanto frente al Estado como frente a los particulares, es ciertamente discutible. Al margen de la polémica sobre la *Drittwirkung*, que no es éste el lugar para desarrollarla, no puede aceptarse la tesis de que todos los derechos fundamentales tengan que poder ser ejercidos por todos los ciudadanos: por, ejemplo, no es así, en el derecho de huelga. Finalmente, la propia autora, en una explicación un tanto confusa, acepta el cauce procedimental de la Ley 62/1978 aunque no por la exigencia de la democracia interna, sino por la del derecho de asociación, al entender que las libertades positivas y negativa de asociación «resultarían afectadas por el hecho de la expulsión, sobre todo cuando ésta se ha llevado a cabo sin respetar lo preceptuado por sus estatutos. Y más aún cuando se trata de partidos políticos que están condicionados por la ley a cumplir ciertas obligaciones como son la provisión estatutaria de un régimen disciplinario (...)». GALLARDO (1996, 247).

los derechos estatutarios⁵⁵. Lo anterior llevó al TS a un cambio de criterio, diciendo ahora que

«será necesario concretar si el artículo 22 de la Constitución debe velar no sólo el derecho de todo grupo humano en constituirse en partido político, sino también los requisitos internos relativos a la organización y funcionamiento “ad intra” del mismo. En otras palabras, si el estatuto jurídico que regula el derecho de los afiliados de todo partido político, tendente a asegurar su participación en el control y funcionamiento interno del mismo, puede y debe ser amparado por dicho precepto constitucional. A ello hay que contestar afirmativamente, a tenor de lo que se plasma en las Sentencias del Tribunal Constitucional 10/1983 y 75/1985, cuando en ellas se afirma que la Constitución establece, con respecto a los partidos políticos la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, y, además que deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos, y dentro de estos parámetros jurisprudenciales es cuando se podrá solicitar el amparo judicial oportuno, y, en este aspecto, la iniciación de la presente contienda judicial por la parte, ahora, recurrente, tiene la suficiente base legal, y, entonces, en esgrimir el artículo 22 de la Constitución, en su aspecto de la llamada libertad positiva de asociación, que tiene plena vigencia» (STS de 21 de septiembre de 1996, Ar. 1996/6812; en el mismo sentido, SSTs de 12 de mayo de 1998, Ar. 1998/3572; de 14 de enero de 2000, Ar. 2000/137).

Para ejercer las acciones civiles contra sanciones de los partidos deberían estar legitimados quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo y no cualquier ciudadano⁵⁶.

3.1.1. El control judicial de la regularidad del procedimiento sancionador partidario

La jurisprudencia ha entendido que la aplicación de las garantías procedimentales antes reseñadas ha de producirse en todo proceso disciplinario partidario, al margen de lo dispuesto en las Leyes y en los propios Estatutos del partido. Así, ya desde 1982, la Audiencia Territorial de Madrid consideró que, al margen de lo dispuesto en las leyes y en los Estatutos, no cabe la expulsión de un militante

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

56. SATRÚSTEGUI (1996, 98).

«sin darle audiencia, sin procedimiento alguno y, en definitiva, de plano, en contra de los principios más elementales que presiden todas las técnicas sancionadoras, tanto punitivas y administrativas como aquellas que se prevén en ordenamientos de régimen interno que circunstancialmente se publiquen..., recogidos en el artículo 24 de la Constitución y en la sentencia de 8 de junio de 1981 del Tribunal Constitucional»⁵⁷.

Por su parte, la sentencia n.º 153 de 18 de marzo de 1982 también de la Audiencia Territorial de Madrid señala que las resoluciones examinadas

«carecen de los requisitos procedimentales y formales imprescindibles para otorgarles el valor de acto o declaración de voluntad con trascendencia jurídica por la quiebra absoluta de los más elementales condicionantes exigidos por el derecho sancionador»⁵⁸.

La expulsión de un partido debe reunir las mínimas condiciones formales exigidas por los estatutos, pues, en caso contrario,

«habría una simple apariencia externa de acuerdo, un no acto, carente de los requisitos de validez precisos»⁵⁹.

Con posterioridad, el TS ha declarado nulos los expedientes disciplinarios realizados con infracción de las normas partidarias internas:

«se declara que a los recurrentes se les privó del mismo [del derecho a una defensa con todas las garantías] al infringirse en la instrucción y resolución del expediente los artículos 19.1, 21 y 24 del Reglamento Federal de Conflictos, todo ello, conforme a lo que se razona con todo detalle a continuación sobre las correspondientes infracciones; así con respecto a la violación del artículo 19 en ningún caso se indicó a los interesados la infracción que se consideraba presuntamente cometida, con respecto al artículo 21, que las decisiones adoptadas de expulsión no establecen ni tan siquiera una sucinta relación de hechos, ni tampoco motivación razonada, limitándose a la mención de los preceptos aplicables; tal ausencia de fundamentación priva a los hoy apelantes de su derecho a impugnar; igualmente, con respecto a la infracción del artículo 24, en cuanto a la resolución por la Comisión Federal de Conflictos, que habida cuenta la decisión emitida, siendo su tenor: "Estimado compañero: La Comisión Federal de Conflictos te comunica que una vez estudiado el recurso que has presentado a esta Comisión y considerando que no hay en modo alguno razones que pueden modificar la resolución adoptada en su día por la Comisión Ejecutiva Federal, manifiesta que de acuerdo a la facultad expresa que le confiere el artículo 24, del vigente Reglamento de Conflictos, acordó: Desestimar, el recurso formulado y, por tanto, confirmar tu expul-

57. Sentencia núm. 152 de 18 de marzo de 1982, citada por FERNÁNDEZ-MIRANDA (1982, 129), BILBAO (1996, 85-86) y BLANCO (1992, 63).

58. Citada por BLANCO (1990, 175).

59. Sentencia citada por BLANCO (1992, 63).

sión del Partido Socialista Obrero Español. Recibe un saludo socialista”, por lo que lo acordado no reúne los mínimos requisitos imprescindibles para denominarse resolución, pues en ésta se debe resolver, es decir con “motivación”, lo que no ha acontecido en aquéllas, por lo cual procede dictar la sentencia referida que es objeto del presente recurso de casación por el Partido Socialista Obrero Español, que se examina por la Sala» (STC de 13 de junio de 1996, Ar. 1996/4761).

En este sentido, debe citarse también la conocida STS de 12 de mayo de 1998:

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

Asimismo las imputaciones que se contienen en el pliego de cargos son meramente enunciativas y no explican suficientemente en qué consistían, lo que facilitaría la defensa en descargo de los afectados. Tampoco se probó por las partes demandadas que fueran los actores los que hubieran transmitido la carta a los medios de comunicación; todo lo cual genera una constatada situación de indefensión, agravada por la falta de actividad probatoria a cargo de los instructores del expediente, determinando conculcación suficientemente constatada del precepto constitucional 24.2, y, a su vez, del artículo 14 (principio de igualdad), en base a que sin causa ni justificación alguna no fueron objeto de expulsión todos los firmantes de la carta, con lo que se creó una censurable diferencia de tratamientos entre los que demandan y los que no resultaron expedientados» (STS de 12 de mayo de 1998, Ar. 1998/3572)⁶⁰.

Finalmente, una reciente sentencia del Tribunal Supremo plantea un tema, aunque no profundice sobre el mismo, muy interesante, como es la aplicación de

60. En sentido coincidente, las sentencias del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Málaga, de 9 de mayo de 1985 y del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Laredo, de 5 de noviembre de 1998, citadas por NAVARRO (2000, 284-285).

los requisitos del artículo 6 CE a los partidos no inscritos en el Registro. Partiendo del nacimiento de toda asociación, y también de las políticas, desde el pacto constitutivo, el TS, como más adelante se verá, aplica las exigencias del artículo 6 a todo partido, inscrito o no, lo que entiendo es altamente positivo para evitar la tentación de que partidos que decidan fusionarse o coaligarse y actuar como un partido único eludan los requisitos constitucionales simplemente no inscribiendo tal partido único en el Registro. Así, al carecer IU-Convocatoria por Andalucía (IU-CA)

«del rasgo característico de toda organización, cual es, la existencia de unos Estatutos de la propia coalición⁶¹, en los que esté, previsto de forma concreta y determinada, dos extremos interesantes, para la resolución del presente procedimiento, cuales son, la determinación de las causas de separación o expulsión de las personas que la integran, y el procedimiento para llevar a efecto la misma; carencia esta, de la coalición para Andalucía, que no exonera a la misma, de dar cumplimiento y respetar los derechos de la persona individual, consagrados en la Constitución, referentes no solamente al derecho de asociación del artículo 22, sino también y de forma particular, en cuanto al procedimiento se refiere, los derechos de los ciudadanos consagrados en el artículo 9 de la CE, frente a los poderes públicos, poder del que sin duda alguna participan los partidos políticos y sus coaliciones, en cuyo número 3, se consagra, entre otros, los principios de la legalidad, la seguridad jurídica y el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, principios que no se han observado en la separación de la militancia de IU-CA a la recurrida⁶², (...) en cuanto que la posibilidad de adoptar tal Acuerdo, no figuraba en el orden del día de la convocatoria para esa Asamblea Local, siendo por consiguiente un asunto de relevancia suficiente para que el mismo figurase en el orden del día de la convocatoria, situación que no se produjo, por lo que es fácil colegir que la Asamblea convocada, no reunía las condiciones idóneas para adoptar un acuerdo sobre un asunto no propuesto a los convocados participantes en la coalición con anterioridad a la celebración de la Asamblea». «Hay que partir de la base de que IU-CA carecía, en la fecha de los hechos de autos, de normas estatutarias que determinasen las causas de separación o expulsión de los miembros de la coalición, pero esto no debe, en principio, implicar que no puedan ser separados o expulsados los asociados, miembros o militantes de la coalición, si los mismos incurren en alguna posición, aunque no previamente determinada como falta, que haga incompatible su conducta con la actuación política de la coalición, o con su ideario, pero estas cuestiones, deben ventilarse en un procedimiento donde se guarden las garantías, en orden a obtener un acuerdo conforme con el Estado Democrático de

61. Esa parece ser la situación en el año 1993 de la coalición IU-CA, ya que tanto ésta como el TS utilizan el término coalición y no existen Estatutos, lo que es un requisito necesario para la inscripción registral. La autodenominada coalición IU-CA funcionaba, sin embargo, como un partido político ya que el caso que dio origen a la sentencia fue la expulsión de militancia de una concejal decidida por la Asamblea Local y ratificada por el Consejo Andaluz de IU-CA.

62. Aunque llegando a la misma conclusión de fondo, discrepo de la argumentación del TS, ya que un partido político no es un poder público, como parece dar a entenderse, aunque un tanto confusamente, y los derechos fundamentales son exigibles por la necesidad de que la estructura y funcionamiento del partido político sean democráticos y no porque éste sea un poder público.

Derecho articulado en la Constitución que, en este supuesto, no se han cumplido, en orden a la desvinculación o expulsión de la militancia de la concejal» (STS de 14 de enero de 2000, Ar. 2000/137).

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

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

El TC ha distinguido, aunque como luego se verá sin mucha precisión, entre el control judicial de la sanción producida en una asociación ordinaria y en una con posición dominante, como pueden ser los partidos. En la asociación común

«[L]a potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios. La asociación tiene como fundamento la libre voluntad de los socios de unirse y de permanecer unidos para cumplir los fines sociales, y quienes ingresan en ella se entiende que conocen y aceptan en bloque las normas estatutarias a las que quedan sometidos. Y en cuanto la asociación crea no sólo un vínculo jurídico entre los socios, sino también una solidaridad moral basada en la confianza recíproca y en la adhesión a los fines asociativos, no puede descartarse que los estatutos puedan establecer como causa de expulsión una conducta que la propia asociación, cuya voluntad se expresa por los Acuerdos de sus órganos rectores, valore como lesiva a los intereses sociales»

y

«nada impide que esos estatutos establezcan que un socio puede perder la calidad de tal en virtud de un Acuerdo de los órganos competentes de la asociación basado en que, a juicio de esos órganos, el socio ha tenido una determinada conducta que vaya en contra del buen nombre de la asociación o que sea contraria a los fines que ésta persigue» (STC 218/1988, de 22 de noviembre).

Por eso, cuando

«esto ocurre, el control judicial sigue existiendo, pero su alcance no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar, con independencia del juicio que ya han realizado los órganos de la asociación, la conducta del socio, sino en comprobar si existió una base razonable para que los órganos de las asociaciones tomaran la correspondiente decisión. Aplicando estos criterios al caso presente resulta que la Sentencia impugnada entiende que los socios expulsados no cometieron falta

“grave” que supusiera poner en duda la honorabilidad de los miembros de la Junta Directiva» (STC 218/1988, de 22 de noviembre)⁶³.

De manera que

«el respeto al derecho de asociación exige que la apreciación judicial se limite en este punto a verificar si se han dado circunstancias que puedan servir de base a la decisión de los socios, como son declaraciones o actitudes públicas que trasciendan del interior de la entidad y puedan lesionar su buen nombre, dejando el juicio sobre esas circunstancias a los órganos directivos de la asociación tal y como prescriben sus estatutos» (STC 218/1988, de 22 de noviembre)⁶⁴.

Por el contrario,

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

Siguiendo el razonamiento anterior, el TC acepta que los Tribunales ostenten una plena *cognitio* de los Acuerdos sociales de expulsión de un socio de una asociación sometida a una disciplina normativa específica como son las Cooperativas

«como garantía última de la conformidad a los Estatutos y a la Ley de los acuerdos de la Sociedad Cooperativa. Habiendo sido aplicados aquéllos –y en particular su artículo 14, sobre la gradación de faltas– por los órganos judiciales en el ejercicio de su potestad jurisdiccional para considerar que las expresiones ver-

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

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

tidas por el señor Pérez Pellón en la Asamblea General de Socios de la Cooperativa del 30 de octubre de 1984 no tenían la suficiente entidad para ser reputadas como faltas graves. Y es evidente, por último, que el control de dichos acuerdos por los órganos judiciales no se halla limitado por lo dispuesto en la Ley específica de esta modalidad de Asociaciones, la General de Cooperativas de 1987, como antes se ha dicho. Lo que lleva, en definitiva, a desestimar la primera de las quejas formuladas por la recurrente» (STC 96/1994, de 21 de marzo).

Supuesto que claramente puede aplicarse a los partidos políticos por la posición dominante que tienen en el encauzamiento del ejercicio del derecho de participación política (art. 23.1 CE) y por la obligatoriedad de su funcionamiento democrático ya comentado⁶⁵. En este sentido, la postura del TC parece de difícil entendimiento cuando habla de que

«[el] control jurisdiccional, menos intenso en los aspectos sustantivos que en los procedimentales, deberá ceñirse, pues, a determinar si la decisión carece de toda razonabilidad a la luz de las disposiciones legales y estatutarias aplicables»,

ya que es sumamente improbable que una decisión carezca de «de toda razonabilidad»⁶⁶. A este respecto, hay que señalar que la noción de «razonabilidad» o de «razonable» ocupa un lugar central en buena parte de las teorías de la argumentación jurídica (por ejemplo, Perelman, MacCormick, Aarnio)⁶⁷, pero eso no es óbice, sin embargo, para que sea un término vago, no sólo por lo que respecta a

65. GARCÍA GUERRERO (1995, 55); en sentido contrario, JIMÉNEZ CAMPO (1993, 206).

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

66. Al margen de que en el caso concreto en que el TC aplicó esa doctrina (STC 56/1995, de 6 de marzo), fuera coherente la expulsión adoptada con los Estatutos del partido: «Esta interpretación y aplicación del alcance del artículo 3 de los Estatutos no puede en absoluto tildarse de arbitraria ni en lo tocante a la decisión de la Asamblea regional de asumir “las atribuciones propias y todas las del PNV”, ni en lo referido a asumir el control sobre todos los cargos públicos de representación del PNV por el territorio de Guipúzcoa, máxime si se tiene en cuenta el tenor del artículo 58 de los Estatutos según el cual corresponde a la Organización Nacional “la orientación y control de la gestión de los cargos (...) de elección popular”».

Sin embargo, para Ferrer y Salvador, en dicha sentencia se hizo prevalecer apriorísticamente la libertad de apreciación de las conductas sancionables de los afiliados sobre los derechos estatutarios de las organizaciones territoriales del partido, derechos cuyo ejercicio desencadenó lo que eufemísticamente se habría llamado autoexclusión y que, en realidad, habría sido una expulsión colectiva sin observancia de las garantías procedimentales: FERRER y SALVADOR (1997, 143). No comparto esta opinión, ya que los órganos guipuzcoanos del PNV, como bien dice el TC, habían decidido asumir todas las funciones del partido, actuando de manera independiente, lo que supone una escisión en toda regla y no una autoexclusión eufemística. Escindidos voluntariamente los dirigentes guipuzcoanos del partido, la Asamblea Nacional del PNV no hizo más que constatar tal escisión y considerar a los afiliados que la siguieran, al margen del PNV oficial.

67. Sobre este tema véase ATIENZA (1991).

las aplicaciones futuras (vaguedad potencial o textura abierta del lenguaje), sino también a las aplicaciones presentes. Se podría decir que la «razonabilidad» no es tanto un término vago, sino absolutamente indeterminado. Una cosa es que, como dice H.L.A. Hart, la falta de certeza sea «el precio que hay que pagar por el uso de términos clasificatorios generales en cualquier forma de comunicación»⁶⁸, pues los lenguajes naturales tienen una irreductible textura abierta⁶⁹, y otra es que el TC emplee términos absolutamente indeterminados por lo que a sus condiciones de aplicación respecta. Por tanto, el TC no debería emplear expresiones como la de «carece de toda razonabilidad» si, al mismo tiempo, no ofrece los criterios de «razonabilidad», ya que lo único que parece estar considerando como controlables judicialmente son las decisiones arbitrarias. Pero ¿qué decisiones son totalmente arbitrarias? Por el contrario, en asociaciones tan cualificadas como los partidos los órganos jurisdiccionales deberían poder analizar en toda su extensión si la decisión partidaria, también en cuanto al fondo, está tipificada, que la tipificación no sea excesivamente vaga, que la acción u omisión sancionada encaje efectivamente en el supuesto de hecho previsto en los Estatutos y que la sanción sea proporcional a la falta⁷⁰.

Paradójicamente, el TS al aplicar a todas las asociaciones un mismo régimen de control sobre sus decisiones materiales, acierta cuando lo aplica a los partidos políticos. Así, cuando dice que

«sus acuerdos no sólo están sometidos al examen de su regularidad para la determinación del cumplimiento de las formalidades estatutarias que establezcan, en cuanto admisibles y lícitas, según el procedimiento interno para su adopción, y su respeto a las normas legales, sino también el mérito del acuerdo, esto es, si el juicio interno de interpretación y de aplicación de las reglas estatutarias es o no adecuado» (STS de 24 de marzo de 1992, Ar. 1992/2283 y STS de 13 de junio de 1996, Ar. 1996/4761).

3.2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La jurisdicción contencioso-administrativa debería estar abierta también para los afiliados de los partidos cuando la sanción interna tenga efectos externos y afecte a los poderes públicos. Así, la sanción a los afiliados que incida en la elaboración de las candidaturas electorales debería llevar a la modificación del artículo 49 LOREG para permitir que se examinara la regularidad de la decisión interna del partido⁷¹. La legitimación en estos supuestos debería ser sólo de los afiliados cuyo

68. HART (1998, 129).

69. HART (1998, 128).

70. En sentido similar, GUTIÉRREZ (1997, 357).

71. OTTO (1985, 83), SATRÚSTEGUI (1993, 39 y 1996, 98), ESCUÍN (1981, 188), A. FERNÁNDEZ-MIRANDA (1982, 125), C. FERNÁNDEZ-MIRANDA (1990, 80), FLORES (1998, 291). El Tribunal Constitucional del Estado federado alemán de Hamburgo estableció el 4 de mayo de 1993 que un vicio en la democracia interna de un partido puede conducir a la ilegalidad de un escrutinio electoral, en ese caso se trataba

derecho de candidatura hubiera sido vulnerado. La comunicación de las irregularidades ante la Junta Electoral, su subsanación y la presentación del recurso podrían tramitarse por los artículos 47 a 49 LOREG, aunque modificándolos para reconocer la legitimación de los afiliados irregularmente excluidos de las candidaturas⁷².

En este sentido, no comparto la antigua jurisprudencia del TS en relación con la aplicación del artículo 11.7 de la Ley de elecciones locales, que permitía el cese de un concejal por su expulsión del partido, ya que obviaba el análisis de la regularidad de la expulsión, incluso con argumentos meramente de eficacia:

«si la Ley Electoral, con su sistema de recursos, la efectividad de las resoluciones que en las mismas recaigan y con los cortos y precisos plazos que para ello prevé, lo que pretende es, huir de toda interinidad, de situaciones contradictorias, y de proveer rápidamente los cargos con las personas que en cada caso correspondan, extraña pensar, que con esa regulación, permita que la aplicación de su artículo 11 posibilite, una situación de interinidad y la contradicción, mientras se resuelve, por los dilatados trámites que permitan los Estatutos de cada Partido, si la decisión es o no firme, o ejecutiva y si ha sido o no tomada en forma adecuada, máxime cuando, como en el caso de autos, la solución definitiva la tiene que tomar un Órgano, como el Congreso del Partido, que tiene fijadas las fechas de reunión cada dos años, y ante el que pende actualmente la resolución del recurso respecto al acuerdo de expulsión tomado en 23 de agosto de 1980, sin olvidar que esa situación de interinidad, aparte de afectar a un Órgano tan importante como la Alcaldía de una Corporación, permitiría, que en el interregno, actuara como representante de un Partido, aquél a quien los Órganos competentes del Partido le habían denegado esa cualidad, y se podría llegar incluso, lo que ciertamente no parece acontecer en el caso de autos, a la paradójica situación de que durante ese tiempo, quien ha elegido un cargo, por virtud de las ideas y estructuras de un Partido permanezca en él, defendiendo o realizando actuaciones con las que el Partido no estuviera de acuerdo o le resultaran contrarias a su espíritu, y actuando en su nombre y representación cuando el Partido expresamente se la niega, sin que con ello quiera admitirse en modo alguno, que los Partidos no están sujetos al Ordenamiento, pues sí que lo están y así expresamente lo establece el artículo 6 de la Constitución, pero es claro, el Ordenamiento y no al que particularmente interese uno de sus miembros, sin perjuicio de que las pretensiones de éstos, como lo han sido, están sujetos y se resuelvan en los recursos pertinentes, pero no pueden tener efectividad en este recurso que tan circunscrito está en su objeto» (STS de 7 de octubre de 1981, Ar. 1981/4047, reproduciendo los de la sentencia recurrida de la Audiencia)⁷³.

de infracciones graves en la designación de candidatos de un partido al Parlamento de Hamburgo, lo que condujo a la repetición de las elecciones: VITZHUM (1996, 412).

72. SATRÚSTEGUI (1996, 98-99).

73. En el mismo sentido, STS de 8 de julio de 1982 (Ar. 1982/3582). También la sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 15 de octubre de 1980: si bien es cierto que esta Sala no podría «entrar en la dialéctica intrínseca de las destituciones de los afiliados de partidos políticos, que es algo que sólo atañe al partido correspondiente y que escapa de las competencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (arts. 1.º a 3.º de su Ley Rectora), no lo es menos que las atribuciones de sus Salas Territoriales se extienden

4. JURISPRUDENCIA CITADA

– Tribunal Supremo.

STS de 7 de octubre de 1981, Ar. 1981/4079.

STS de 8 de julio de 1982, Ar. 1982/3582.

STS de 17 de diciembre de 1990, Ar. 1990/10280.

STS de 24 de marzo de 1992, Ar. 1992/2283.

STS de 21 de mayo de 1992, Ar. 1992/4273.

STS de 22 de octubre de 1994, Ar. 1994/8125.

STS de 26 de octubre de 1995, Ar. 1995/7849.

STS de 13 de junio de 1996, Ar. 1996/4761.

STS de 21 de septiembre de 1996, Ar. 1996/6812.

STS de 12 de mayo de 1998, Ar. 1998/3572.

STS de 14 de enero de 2000, Ar. 2000/137.

– Tribunal Constitucional.

STC 26/1983, de 13 de abril.

STC 69/1983, de 26 de julio.

STC 115/1987, de 7 de julio.

STC 96/1988, de 26 de mayo.

STC 197/1988, de 24 de octubre.

STC 218/1988, de 22 de noviembre.

STC 239/1988, de 14 de diciembre.

ATC 213/1991, de 4 de julio.

STC 96/1994, de 21 de marzo.

STC 56/1995, de 6 de marzo.

5. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

AA.VV., 1994, *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*. Madrid, BOE-CEC.

a dilucidar, a los meros fines establecidos en el artículo 11.7, de la Ley Electoral Local y disposiciones concordantes anteriormente reseñadas y cuando hay impugnación formalizada, si ha habido o no pérdida de representación política o si los Concejales de que se trate han dejado o no de pertenecer al Partido que les presentó en la contienda electoral y por el que resultaron democráticamente elegidos (...) y (...) resulta patente que la única expulsión de un Partido Político susceptible de producir el efecto del cese de los Concejales elegidos, será la que, por los motivos que fueren, que, desde luego y como antes se dijo, no corresponde enjuiciar a esta jurisdicción, se pronuncia de forma clara, tajante e incondicionada, de tal suerte que a, diferencia de lo que aquí sucede, no necesita de ulteriores interpretaciones y mucho menos si éstas son realizadas por órgano diferente del que adoptó la decisión»: citada por Escuin (1981, 185).

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

- Atienza, M., 1991, *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Madrid, CEC.
- Bardusco, Aldo, 1967, *L'ammissione del cittadino ai partiti*. Milán, Instituto Editoriale Cisalpino.
- Bilbao Ubillos, J. M., 1996, Las garantías de los artículos 24 y 25 b 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: 45-94.
- Blanco Valdés, R., 1990, *Los partidos políticos*. Madrid, Tecnos.
- 1992, Democracia de partidos y democracia en los partidos, *Derecho de partidos*. J. J. González Encinar (coord.). Madrid, Espasa Calpe, 41-65.
- Cárdenas García, J. F., 1992, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cascajo Castro, J. L., 1992, Controles sobre los partidos políticos, *Derecho de partidos*. J. L. González Encinar (coord.), Madrid, Espasa Calpe, 171-200.
- Díez-Picazo, L. M., 1988, Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*. Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, III: 1835-1750.
- Escobar Roca, G., 1992-1993, Los derechos de admisión y permanencia en los partidos políticos: aspectos constitucionales, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, 2: 115-142.
- Escuín Palop, V., 1981, Fiscalización jurisdiccional de la expulsión de un partido político de miembros presentados en sus listas para las elecciones locales, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 28: 184-188.
- Fernández Farreres, G., 1987, *Asociaciones y Constitución*, Madrid, Civitas.
- Fernández-Miranda Campoamor, A., 1982, El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 4: 123-131.
- Fernández-Miranda Campoamor, C., 1990, La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos, *Revista de Derecho Político*, 31: 69-88.
- Ferrajoli, Luigi, 1995, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid, Trotta.
- Ferrer i Riba, J. y Salvador Coderch, P., 1997, *Asociaciones, democracia y Drittwirkung. Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*. P. Salvador Coderch (coord.). Madrid, Civitas, 55-166.
- Flores Giménez, F., 1998, *La democracia interna de los partidos políticos*. Madrid, Congreso de los Diputados.
- Gallardo Moya, R., 1996, Derecho de asociación y exigencia de democracia interna, *Derecho privado y Constitución*, 8: 237-250.
- García Cotarelo, R., 1985, *Los partidos políticos*. Madrid, Sistema.
- García Guerrero, J. L., 1996, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid, Congreso de los Diputados.
- Gutiérrez Gutiérrez, I., 1997, Democracia en los partidos y derechos de los afiliados (nota sobre la STC 56/1995), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*. J. Asensi Sabater (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 347-362.
- Hart, H. L. A., 1998, 2.^a ed. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Jiménez Campo, J., 1981, La intervención estatal del pluralismo (Notas a una sentencia del Tribunal Constitucional). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1: 161-183.
- 1988, Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos, *Revista de Derecho Político*, 26: 9-26 (publicado también en *Jornadas de Estudio sobre el Título Prelimi-*

minar de la Constitución. Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, III: 1623-1644).

– 1993, Los partidos políticos, *El sector no lucrativo en España*. AA.VV. Madrid, Escuela Libre Editorial, 193-212.

– 1994, Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español, *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*. AA.VV. Madrid, BOE-CEC, 33-48.

Linde Paniagua, E., 1979, El régimen jurídico de los partidos, *Los partidos políticos en España*. R. Morodo y otros. Barcelona, Labor, 76-156.

Lluis y Navas, J., 1967, *Derecho de asociaciones*, Barcelona, Bosch.

Lucas Murillo de la Cueva, E., 1996, *El derecho de asociación*. Madrid, Tecnos.

Marín López, J. J., 1989, La intervención judicial en los conflictos endoasociativos: el caso de la expulsión de asociados (Comentario a la STC 218/1988, de 22 de noviembre). *Poder Judicial*, 14: 151-161.

Morodo, R. y Lucas Murillo de la Cueva, P., 1996, Artículo 6.º. Los partidos políticos, *Comentarios a la Constitución española de 1978*. O. Alzaga Villaamil (dtor.). Madrid, Cortes Generales-Edersa, I: 301-389.

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

– 2000, ¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados? *Revista de Estudios Políticos*, 107: 269-295.

Oliva Santos, A. de, 1979, El «Labyrinthus» procesal de los partidos políticos, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, 3-4: 559-579.

Otto Pardo, I. de, 1985, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

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

Sánchez de Vega García, A., 1989, Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español, *Debate abierto*, 1: 61-92.

– 1992, Constitución, pluralismo político y partidos políticos, *Revista de las Cortes Generales*, 26: 69-116.

– 1995, Notas para un estudio del Derecho de partidos, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 11-12: 41-52.

Santamaría Pastor, J. A., 1985, 2.ª ed. Artículo 6, *Comentarios a la Constitución*. F. Garrido Falla y otros. Madrid, Civitas, 85-98.

Satrústegui Gil-Delgado, M., 1993, La reforma de los partidos. Reflexiones sobre una promesa del PSOE, *Claves de razón práctica*, 36: 34-40.

– 1996, La reforma legal de los partidos políticos, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46: 81-105.

Urciuoli, Maria Antonietta, 1990, *La tutela del singolo nei partiti politici*. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane.

Vírgala Foruria, E., 2000, Las asociaciones inconstitucionales, *Estado y Constitución. Estudios en homenaje al Profesor Lucas Verdú*, AA.VV. Madrid, Universidad Complutense de Madrid (de próxima publicación), 1119-1148.

Vitzthum, Wolfgang Graz, 1996, La démocratie des partis politiques en Allemagne, *Revue française de Droit constitutionnel*, 26: 403-415.