

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS PROBLEMAS EN ESPAÑA

EDUARDO VÍRGALA FORURIA¹

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad del País Vasco

SUMARIO

- I. La regulación jurídica en España de la democracia interna en los partidos políticos.
- II. La regulación jurídica en España de la democracia interna en los partidos políticos.
- III. Los derechos de los afiliados en la regulación jurídica de los partidos españoles.

I. INTRODUCCIÓN

Volver unos años después sobre la democracia interna en los partidos políticos² puede resultar interesante tanto por constatar el agravamiento de los problemas que ya presentaba hace tiempo en España como por reivindicar que su reforma legal es ya una cuestión inaplazable. A nadie se le escapa que la crisis que se ha producido en nuestro país a partir de 2008 no ha afectado únicamente a la economía y a los servicios sociales, sino que se ha extendido a todo el entramado organizativo diseñado en la Constitución (crisis territorial en Cataluña, crisis en la Corona con la necesidad de abdicación del Rey Juan Carlos I, crisis del sistema político con la aparición de nuevos partidos con importante respaldo electoral en las elecciones europeas de mayo de 2014).

1 <https://ehu.academia.edu/EduardoV%C3%ADrgalaForuria>

<http://eduardovirgala.weebly.com>

twitter: @eduardovirgala

2 «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2000, pp. 83-108 y «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos», en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, 2008, pp. 21-73.

Esta crisis se refleja también en las demandas de profundización democrática surgidas al hilo del movimiento 15M y de las mareas ciudadanas que han ido surgiendo a partir de 2011. Todo lo anterior ha tenido reflejo en el interior de los partidos políticos, con las demandas ciudadanas de mayor democratización de los «viejos» (PP, PSOE, IU) y la consideración en los «nuevos» (UPyD, Podemos) de la democracia interna como valor inspirador.

En este sentido, creo que lo que señalé hace ya casi quince años³ sigue siendo válido en la actualidad y, por lo tanto, la democratización interna de los partidos políticos debe ser un requisito ineludible para un correcto funcionamiento de nuestro sistema político y no sólo porque lo diga el art. 6 de la Constitución (CE), sino porque, en caso contrario, se corre el riesgo de que el ciudadano se desencante definitivamente del instrumento «partido» y no tengamos modelos alternativos, al menos, en sentido democrático.

Los resultados de las encuestas son desfavorables en toda Europa para la consideración hacia los partidos por parte de los ciudadanos. Así, los partidos bajaron su valoración entre 2010 y 2012 de 2,7 a 1,9 sobre 10, ocupando el último lugar de siete instituciones (policía, ONU, Parlamento europeo, sistema judicial, Parlamento español, políticos y partidos políticos)⁴. Esta desconfianza se acrecienta en España donde la clase política es ya la tercera preocupación de los españoles⁵, dando lugar a manifiestos de regeneración a favor de la democracia interna de los partidos, firmados por relevantes personalidades de la vida intelectual y social española⁶, colocando el tema en la agenda de futuras reformas.

La necesidad de democracia interna ha estado presente desde la aparición de los partidos de masas. Sin necesidad de recurrir a los clásicos (Michels, Ostrogorsky), por un lado, la burocratización en los partidos se ha ido consolidando durante los siglos XX y XXI, y, por otro, en la actualidad el mero afiliado ha pasado a un segundo plano frente a los cargos públicos (muy numerosos en los grandes

3 «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 6, 2000, p. 83.

4 Encuesta Social Europea: en *El País*, 14 de enero de 2014 (http://politica.elpais.com/politica/2014/01/14/actualidad/1389701333_740639.html, última visita 2 de octubre de 2014); anteriormente sobre el tema, J. Hopkin, «Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 343.

5 L. Orriols, «PODEMOS + dividido», en *Piedras de Papel. el diario.es*, 19 de octubre de 2014 (http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/PODEMOS-dividido_6_315378461.html, última visita 5 de noviembre de 2014).

6 Iniciativa «Por una nueva Ley de Partidos» lanzada por cien politólogos, sociólogos, filósofos, economistas, historiadores, juristas y periodistas, siendo sus cuatro principales promotores Elisa de la Nuez, directora de la consultora Iclaves; César Molinas, socio fundador de Multa Paucis; Carles Casajuana, diplomático y escritor; y Luis Garicano, catedrático de Economía (en http://www.eldiario.es/politica/Manifiesto-nueva-ley-partidos_0_137186391.html, y http://elpais.com/elpais/2013/05/24/opinion/1369391478_196193.html, últimas visitas 8 de septiembre de 2014).

Iniciativa «Foro +democracia» lanzada por, entre otros, los ex ministros Jordi Sevilla y Josep Piqué; intelectuales y académicos como José Antonio Gómez Yáñez, Adela Cortina, Daniel Innerarity, Fernando Vallespín, Manuel Villoria, José María Vidal, cuyo «primer objetivo es impulsar una reforma de la Ley de Partidos Políticos» <http://foromasdemocracia.com/ley-de-partidos/> (última visita 8 de septiembre de 2014).

partidos) y a la actividad mediática de los dirigentes frente a la antigua militancia basada en el compromiso cotidiano⁷. Los partidos cada vez están más alejados de la sociedad, con sus mecanismos internos de acceso no precisamente democráticos, llegando a la cúspide sólo «personas que han pasado toda la vida en el partido, con la socialización política adecuada para ascender en la burocracia partidaria, pero sin experiencia directa de los que ocurre fuera»⁸. El problema es que a pesar de que la relación de los partidos con el electorado y con la sociedad en general ha variado, sus estructuras internas y modo de funcionamiento no lo han hecho y, como dice V. Alonso, «esa es una de las grandes críticas que están aflorando en esta crisis. Estrictamente jerarquizados, plenos de rigideces burocráticas, donde una cúpula maneja agenda, información y grandes decisiones, la libertad de opinión en su seno ha sido sofocada una y otra vez. Se temen «las comunicaciones peligrosas». Y ni siquiera se molestan en ocultarlo. El caso español es en esto extremo»⁹ o, como señala, B. de la Cuadra, los partidos han derivado «hacia una prevalencia de los aparatos sobre la militancia y los votantes. Hay una pugna por la obtención del poder por el poder, más que por su administración equitativa, y una tendencia a utilizar el partido para colocar adictos en organismos llamados a ser imparciales, más que para implicar en la democracia a los ciudadanos»¹⁰.

Los partidos han sido calificados por M. Maroto de «gigantescos focos de poder político sometidos a unos engranajes de control democrático anémicos»¹¹ y los compara con las grandes corporaciones empresariales al ser ambos instituciones privadas bifrontes, ni públicas ni privadas del todo, y las primeras dominantes en el actual contexto neocorporativista y los segundos como corporaciones políticas dominantes e institucionalizados en el constitucionalismo. Los partidos, como las grandes corporaciones, han utilizado su naturaleza jurídico-privada para «evadir los diversos sistemas de control público, calificando como 'asuntos internos' aquellas dimensiones de funcionamiento que prefieren no someter a control. Su especial cercanía a los poderes ejecutivo y legislativo les permite hasta cierto punto, además, evadir el establecimiento de controles externos estrictos»¹² o,

7 F. DE CARRERAS, «Los partidos en nuestra democracia de partidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004, p. 94.

8 I. SOTELO, «Albricias, un nuevo partido», en *El País*, 13 de octubre de 2007, pp. 15-16. R. BLANCO («Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 6, 1998, p. 151) habla también de congelamiento burocrático de las elites partidarias, con posibilidades casi ilimitadas de permanencia temporal y acumulación material de cargos.

9 V. ALONSO, «Disciplina, democracia y partidos», en *Zona crítica. El diario.es*, 15 de noviembre de 2013 (http://www.eldiario.es/zonacritica/Disciplina-democracia-partidos_6_195690440.html), última visita 10 de septiembre de 2014).

10 B. DE LA CUADRA, «La democracia de los partidos», en *El País*, 21 de diciembre de 2013.

11 M. MAROTO CALATAYUD, «Autorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas», en L. ARROYO JIMÉNEZ y A. NIETO MARTÍN (dirs.), *Autorregulación y sanciones*, Valladolid, Lex Nova, 2008, p. 156.

12 M. MAROTO CALATAYUD, «Autorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas», en L. ARROYO JIMÉNEZ y A. NIETO MARTÍN (dirs.), *Autorregu-*

como dice Lieto, « è necessaria l'attuazione della democrazia politica che ponga il partito in una condizione di effettiva dipendenza rispetto ai cittadini, perché non è affatto vero che il sistema dei partiti si identifica nel popolo politicamente organizzato. Al contrario, sono necessarie regole in grado di ridurre l'incapacità o la non volontà di rappresentazione del partito, quindi: trasparenza delle fonti di finanziamento; tutela della democrazia interna contro minoranze organizzate; interventi che tendano a ridurre il monopolio delle candidature. In altre parole, sono necessarie misure volte ad allargare la sfera pubblica dei partiti “ contro quella ripartizione fra pubblico e privato che assicura il duplice dominio dell'oligarchia nello stato e nella società ” »¹³. En estos casos sólo una presión insoportable de la opinión pública puede obligar a los partidos a legislar en contra de sus propios intereses inmediatos.

Pero, los partidos, a pesar del recurrente comentario sobre su crisis, siguen constituyendo el mecanismo asociativo más adecuado para canalizar la pluralidad política de la sociedad y para estructurar democráticamente los órganos de poder político del Estado. De aquí la necesidad de seguir profundizando en la democratización interna de los partidos y en la plena vigencia en el interior de los mismos de los derechos constitucionales de sus afiliados, ya que constituyen el momento inicial del proceso de participación política democrática, y, como señala L. Bille, «[i]t is hard to imagine how a regime can be classified as democratic if the political parties have an organizational structure that leaves no room for citizens to participate and have influence. The decision-making process within the parties, that is, the degree of internal party democracy, becomes an interesting and even crucial issue for analysis.»¹⁴

En España, la necesidad de consolidar a los partidos políticos tras el régimen autoritario franquista supuso el establecimiento de un sistema político en el que la ausencia de control sobre el funcionamiento interno de los partidos era la regla, permitiendo que fueran «cerrados y monolíticos», con una tendencia extrema a considerar la crítica interna como deslealtad, con presencia determinante de los funcionarios de partido que, para conservar u obtener un puesto en el Gobierno, son siempre afectos a la dirección. A lo anterior se añadió un sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas (lo que incentiva la pleitesía en el partido, especialmente si se le añade la ausencia de primarias), que, además, por el tamaño de las circunscripciones y la aplicación del método de cociente D'Hondt provoca un bipartidismo imperfecto y gobiernos monocolors sin la flexibilidad de los sistemas mayoritarios.

lación y sanciones, Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 192-194. Piénsese, por ejemplo, en el muy deficiente control que realiza nuestro Tribunal de Cuentas, con retrasos en la verificación de cuentas de los partidos de hasta cinco o más años y con la denuncia de continuos incumplimientos que quedan en nada.

13 S. LIETO, «La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale», en *Revista telemática giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n° 4, 2012, p. 10.

14 L. BILLE, «Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990», en *Party Politics*, n° 3, 2001, p. 364.

Probablemente los partidos no lleguen nunca a una democratización completa, pero siempre hay que propugnar esa meta. Es por ello que la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (LOPP) ha supuesto un avance mínimo con respecto a la Ley 54/1978 y un desarrollo muy limitado de lo dispuesto en el art. 6 CE. Como ha dicho J. Tajadura, se desaprovechó la ocasión de realizar un desarrollo completo del principio de democracia interna¹⁵. El motivo, como es evidente y conocido, fue la premura con la que se elaboró la Ley, dirigida a introducir en su art. 9 las causas de ilegalización de partidos que podían conducir a la disolución legal de *Batasuna* como brazo político de la banda terrorista ETA¹⁶.

La exigencia constitucional de un funcionamiento interno democrático (art. 6 CE) y la financiación pública (LO 8/2007, de 2 de febrero, sobre financiación de los partidos políticos) deben conllevar la plena vigencia en el interior de los partidos políticos de los derechos fundamentales que componen el Estado democrático en España, es decir, de todos aquellos derechos y libertades del Título I que puedan ejercerse en el seno de un partido por directa imposición del art. 6 CE y no condicionados a su mero reflejo en la Ley que desarrolle el artículo constitucional o en los Estatutos del partido. No hay que olvidar que la división entre actividades internas y externas de los partidos es un tanto ficticia, ya que son en realidad instituciones eminentemente públicas que sólo retendrían autonomía privada en aspectos meramente logísticos de su función de foro deliberativo, aunque nuestra jurisprudencia no lo admita¹⁷.

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

El objetivo de este trabajo será analizar cómo se encuentra a día de hoy la regulación jurídica de los partidos políticos, tanto en su vertiente legal como en la jurisprudencial, y avanzar qué es lo que podría hacerse jurídicamente para profundizar en esa democracia interna. No realizaré análisis politológicos de los partidos políticos, a pesar de la querencia que tenemos los constitucionalistas en tal empeño. Si algo me he reafirmado con los años es que cada uno debe dedicarse a lo que ha trabajado y estudiado sin invadir otros terrenos, aunque sean cercanos, en los que no se tiene el bagaje suficiente. Afortunadamente, la Ciencia Política posee en España cultivadores de mérito y a ellos me remitiré cuando sea necesario.

15 J. TAJADURA, *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, Civitas, 2004, p. 75.

16 Me permito la remisión a E. VÍRGALA, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10-11, 2002-2003, pp. 203-262; «Los límites constitucionales a los partidos políticos en la LO 6/2002», en J. A. MONTILLA MARTOS (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Almería, Universidad de Almería, 2004, pp. 45-98; «El recorrido jurisprudencial de la suspensión y disolución de Batasuna: agosto de 2002 a mayo de 2007», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 81, 2007, pp. 243-305.

17 M. MAROTO CALATAYUD, «Autorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas», en L. ARROYO JIMÉNEZ y A. NIETO MARTÍN (dirs.), *Autorregulación y sanciones*, Valladolid, Lex Nova, 2008, p. 161.

Este trabajo parte, por lo tanto de la necesidad de reformar en profundidad nuestra legislación de partidos, dictada con el loable objetivo de apartar de la vida pública a las ramas políticas de ETA, pero que, abandonada por ésta la lucha terrorista, ha de actualizarse en todo lo relativo a la democracia interna de los partidos políticos.

II. LA REGULACIÓN JURÍDICA EN ESPAÑA DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La LOPP regula de manera minimalista la organización y funcionamiento y de forma asombrosamente austera los derechos y deberes de los afiliados, siendo en ambos aspectos la Ley de partidos más escueta que la propia Ley de Asociaciones¹⁸, cuando a éstas la Constitución no les exige una estructura interna y funcionamiento democráticos. Lo anterior significa que existen pocos elementos, desde el punto de vista jurídico, para determinar cuándo un partido no es democrático y, sin embargo, no hay que olvidar que esa pueda ser una causa de ilegalización¹⁹.

1. Los órganos directivos del partido

La LOPP establece como órgano superior de gobierno del partido una «asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso (...), la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución» (art. 7.2).

La previsión en los Estatutos de los partidos españoles es normalmente la de la celebración de Congresos a los que asisten compromisarios²⁰, salvo excepciones

18 M. MAROTO CALATAYUD, «Autorregulación y legitimidad corporativa: democracia interna y control social en partidos políticos y empresas», en L. ARROYO JIMÉNEZ y A. NIETO MARTÍN (dirs.), *Autorregulación y sanciones*, Valladolid, Lex Nova, 2008, p. 182.

19 Recuérdese que ni HB ni Batasuna tenían censo de afiliados ni éstos pagaban cuotas, con lo que no existía control sobre el electorado interno de toma de decisiones. Sin embargo, nunca se intentó una ilegalización de esos partidos por causa de su ausencia de democracia interna.

En la actualidad, Podemos parece estar en una situación similar ya que su «inscripción» no exige pago de cuota alguna y la identificación se produce mediante la cumplimentación de un mero formulario web, cuyos datos se asocian a un teléfono móvil, en el que se recibe un SMS con un código de verificación para validar la inscripción (<https://podemos.info/juntos-podemos/>, última visita 8 de septiembre de 2014). Aunque la web de Podemos asegura que el sistema es «seguro, fiable y de fácil acceso para todas y todos», no hay posibilidad de saber si la persona que ha introducido los datos y que recibe el código SMS es la que dice ser ni impide que una misma persona, conociendo números de DNI y con móviles de usar y tirar, pueda realizar multitud de inscripciones.

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

como las de ERC, que celebra Congresos abiertos a toda su militancia²¹, y Podemos, con su Asamblea ciudadana abierta a todos los inscritos telemáticamente²². La elección de los compromisarios se realiza a nivel de las organizaciones territoriales²³. A los anteriores añade el PP los que denomina compromisarios natos (miembros de la Junta Directiva y de la Comisión Organizadora del Congreso: art. 28.1.a EPP), UPyD a todos los miembros del Consejo de Dirección (art. 29.4 EUPYD) e IU a los miembros de la Presidencia Ejecutiva Federal, que nunca superarán el 5% del número de delegados (art. 66.a-EIU)²⁴. La LOPP tendría que haber establecido que el número de miembros de un Congreso designados automáticamente por pertenecer a los órganos dirigentes del partido no superara un determinado número²⁵.

En todo caso, la realidad suele ir en contra de un verdadero proceso democrático congresual (censos inflados de afiliados, escasa participación, control por el aparato del partido), aunque en los momentos de crisis suele resurgir la vitalidad interna del partido²⁶ que se rebela contra los Congresos a la «búlgara». De todas formas, por ejemplo, en el PP no existió hasta 1992 procedimiento reglado de elección de delegados al congreso, para desde entonces establecerse fórmulas diversas dependiendo del número de afiliados y de los resultados electorales de cada organización territorial. En el PSOE, desde 1984 se permite la representación de grupos minoritarios en la delegación de cada congreso provincial si alcanzan el 20% de los votos en dichos congresos (obteniendo en esos caso el 25% de los delegados)²⁷.

En este sentido, creo que habría que acoger legalmente las propuestas que ha ido realizando M. A. Presno, como las de: «1) regular la periodicidad de los congresos,

21 <http://www.esquerra.cat/partit/projecte-politic/com-ens-organitzem> (última visita, 3 de octubre de 2014).

22 <http://asambleaciudadana.podemos.info/materiales/> (última visita, 3 de octubre de 2014).

23 Arts. 28 de los Estatutos del PP-EPP (los Estatutos del PP no pueden encontrarse en la web, lo que da una idea de la transparencia de este partido: «Los estatutos del PP son inaccesibles y suspenden en transparencia y democracia interna», *eldiario.es*, 25 de agosto, de 2013, http://www.eldiario.es/politica/ley_de_partidos-partidos_politicos-pp-psoe-iu-upyd-equu_0_166933736.html, última visita 3 de octubre de 2014; en este trabajo he manejado los aprobados en el 16 Congreso de 2008 —de la web del PP de Baleares: <http://www.ppbalears.es/i/ESTATUTOS.pdf>, última visita 3 de octubre de 2014— y la ponencia de Estatutos del 17 Congreso de 2012 —<http://17congreso.pp.es/ponencias/1%20PONENCIA%20ESTATUTOS.pdf>, última visita 3 de octubre de 2014—), 31 de los Estatutos del PSOE de 2012 (<http://www.psoe.es/download.do?id=515572>; última visita 7 de octubre de 2014)-EPSOE, 29 de los Estatutos de UPyD de 2013-EUPYD (http://www.upyd.es/sitios/upyd/uploads/1501/files/Estatutos_II_Congreso_rectificado.pdf, última visita 7 de octubre de 2014), 66 de los Estatutos de IU de 2012-EIU (http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Estatutos_aprobados_XAsambleaIU_Def.pdf, última visita 3 de octubre de 2014).

24 En el PNV también hay una presencia de miembros natos en su Asamblea General, ya que lo son todos los de su Asamblea Nacional (art. 48 de los Estatutos del PNV de 2012-EPNV, http://www.eaj-pnv.eu/baliabideak/batzar_nagusia/2011/estatutos_nacionales_2012.pdf, última visita 3 de octubre de 2014).

25 Por ejemplo, en Alemania es una quinta parte de los compromisarios con derecho a voto: art. 9.2 Ley de partidos alemana (versión inglesa proporcionada por la Oficina de control electoral alemana en http://www.bundeswahlleiter.de/en/parteien/downloads/parteiengesetz_engl.pdf, última visita 10 de septiembre de 2014).

26 F. FLORES, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, pp. 131-133.

27 M. MÉNDEZ, L. MORALES y L. RAMIRO, «Los afiliados y su papel en los partidos políticos españoles», en *Zona Abierta*, n° 108/109, 2004, pp. 189-190.

que podría fijarse, como en Alemania, en 2 años²⁸; 2) establecer un procedimiento para demandar la convocatoria de los congresos por parte de los afiliados (nada dicen ni la ley alemana ni la española ni sobre los ordinarios ni sobre los extraordinarios ni los territoriales), incluso judicialmente si los legitimados no lo hacen; 3) regular la convocatoria de congresos extraordinarios para que pueda instarse por un número razonable de militantes, garantizar el derecho de los militantes a presentar propuestas para su debate congresual²⁹; 4) introducir el carácter público del sufragio emitido por los compromisarios³⁰; 5) garantizar la fidelidad de los compromisarios al mandato recibido de los militantes (voto público compromisarios); creo que aquí debe haber mandato imperativo para lo que haría falta un debate previo de los asuntos a tratar en las agrupaciones o comités locales, comarcales y/o autonómicos (voto anticipado en cada agrupación que los compromisarios tendrían que respetar)³¹.

28 La LOPP no establece, y debería haberlo hecho, el máximo de tiempo en que un partido puede estar sin celebrar su Congreso. Este plazo podría ser lo suficientemente amplio como para no coartar la libertad de autoorganización de los partidos, pero impidiendo que haya organizaciones políticas que tengan la tentación de no convocarlo nunca o en períodos excesivamente amplios. Como señala Presno, y ya proponía en 2008 (E. Vírgala, «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n° 37, 2008), un plazo adecuado puede ser el de 2 años establecido en la Ley de partidos alemana (art. 9.1).

29 La Ley alemana «exige que, al menos, se garantice el derecho a presentar propuestas y mociones en las asambleas regionales de nivel superior a los delegados de las delegaciones territoriales así como a los dos niveles inmediatamente inferiores», está establecido «el derecho a presentar propuestas y mociones en las asambleas regionales de nivel superior a los delegados de las delegaciones territoriales así como a los dos niveles inmediatamente inferiores» y la exigencia de que las votaciones en el Congreso sean, «por regla general, públicas, excepto en los casos de elección de los miembros del comité ejecutivo, de los representantes de las asambleas (delegados o compromisarios), de los órganos de las agrupaciones territoriales superiores, o bien si los militantes solicitan voto secreto»: Y. FERNÁNDEZ, «El régimen de los partidos políticos en Alemania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 31, 2013, pp. 481-482.

Como señala M. A. PRESNO en «Los Congresos generales de los partidos políticos como órganos superiores de dirección» (*El derecho y el revés. Blog del profesor M. A. Presno Linera*, <http://presnolinera.wordpress.com/2013/12/16/los-congresos-generales-de-los-partidos-politicos-como-organos-superiores-de-direccion/>, última visita 15 de septiembre de 2014): «Nada dice la L. 0. 6/2002, aunque la de Asociaciones Políticas contemplaba como derecho impulsar el cumplimiento de los fines de la asociación mediante la presentación de iniciativas. La presentación de ponencias tendría que otorgárseles a ellos, si bien en los estatutos es una actividad mediatizada por los órganos de dirección del partido. En función de que ese control sea menor o mayor, habrá más o menos posibilidades de debate y discusión, de espacios para la democracia interna. En el PSOE se permite que las federaciones provinciales o las agrupaciones insulares presenten enmiendas a las ponencias o ponencias alternativas siempre que tengan un 20% de apoyo en el Congreso. En UPYD todos los militantes pueden enmendar ponencias».

30 La LOPP establece el sufragio libre y secreto para elegir los órganos directivos pero nada dice de cómo elegir a los compromisarios, ni del empleo de fórmulas proporcionales o, al menos, de mayoría con voto limitado, frente a las mayoritarias puras, que impiden la pluralidad.

31 M. A. PRESNO, «Los Congresos generales de los partidos políticos como órganos superiores de dirección», en *El derecho y el revés. Blog del profesor M. A. Presno Linera* (<http://presnolinera.wordpress.com/2013/12/16/los-congresos-generales-de-los-partidos-politicos-como-organos-superiores-de-direccion/>, última visita 15 de septiembre de 2014) y «La organización de los partidos políticos en la práctica: los Congresos como órganos superiores de dirección», presentación en pdf de la ponencia a la *Jornada sobre la democracia en los partidos políticos*, celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 12 de diciembre de 2013 <http://presnolinera.files.wordpress.com/2013/12/los-congresos-de-los-partidos-polc3adticos-como-c3b3rganos-superiores-de-direccic3b3n.pdf>, última visita 15 de septiembre de 2014).

También tendría que haberse establecido en la LOPP que el Congreso, salvo que los Estatutos opten por las primarias de las que luego se hablará, es el órgano que elige al Presidente, Secretario general, y demás miembros del órgano ejecutivo del partido³².

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

La LOPP debería haber sido más precisa y haber establecido una regulación mínima a este respecto, como es la existencia obligatoria de, al menos, un órgano ejecutivo³³, la imposibilidad de concentrar todo el poder del partido en un solo órgano, especialmente si es unipersonal, o el establecimiento de un número máximo de mandatos para los órganos unipersonales del partido.

Resultaría también muy adecuado seguir las pautas de la ley alemana en cuanto a que los Comités ejecutivos de los partidos estén obligados «a presentar, como máximo cada dos años, un informe sobre la situación del partido, para su examen y, en su caso, posterior aprobación por parte de la Asamblea. Es más, la ley [alemana] exige que, previamente a la presentación de este informe, la parte correspondiente a las finanzas del partido deberá ser sometida a revisión por parte de auditores elegidos por la Convención del partido»³⁴.

Finalmente, la ley tendría que regular, aunque sea mínimamente, cuestiones relativas a órganos diferentes del Congreso y del Comité ejecutivo³⁵. Así, en Ale-

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

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

34 Y. FERNÁNDEZ, «El régimen de los partidos políticos en Alemania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 31, 2013, p. 482.

35 Lo que en la práctica da lugar a una incontable casuística judicial. Baste de ejemplo las sentencias de las Audiencias Provinciales (SAP) de Granada n.º 644/2005 de 4 noviembre: «el único punto del debate se centra en la interpretación que ha de darse al artículo 59 de las Normas Regulatoras de la Estructura y Funcionamiento General del Partido, norma que, después de atribuir a la Comisión Ejecutiva Federal la competencia para tomar los acuerdos litigiosos, dispone que «En todos los casos se resolverá después de oídos los órganos correspondientes y cuantas consultas se estimen oportunas» (FD 2), (...) acreditado por los demandantes que la situación de conflicto motivadora de la decisión no existiese, hay que considerar razonable, no arbitraria y materialmente justificada la decisión —por las razones antes expuestas—, de modo que mantener un criterio rigurosamente formalista en la interpretación de dicha norma no parece prudente en materia organizativa, y lo que realmente parece contrario a un recto entendimiento de la norma es ignorar las peligrosas consecuencias que la primacía del criterio formal implica en las supremas y destacadas funciones que desarrolla un partido político en un sistema democrático, no solo de cara a sus propios militantes sino respecto a todo el conjunto

mania se regula que dentro del Comité ejecutivo pueda «nombrarse a un comité o consejo de dirección que estará formado por miembros del propio comité y que tiene como función aplicar e implementar las resoluciones de éste (comité ejecutivo) y de desempeñar los asuntos generales del partido así como algún asunto ejecutivo de particular urgencia. Sus miembros serán elegidos por el propio comité ejecutivo, a no ser que los estatutos dispongan un modo de elección diferente», la existencia de Comités generales del partido, de los que forman parte «los miembros del comité ejecutivo; en segundo lugar, un grupo de miembros elegidos por las delegaciones regionales y locales; y en tercer lugar, un grupo de miembros no electos. En este caso, la proporción de estos miembros no electivos no pueden exceder de un tercio del total del comité. Excepcionalmente, la ley permite que el número de miembros no electos pueda incrementarse, siempre que se cumplan las siguientes condiciones. La primera, que esos miembros no tienen derecho a voto, únicamente participan en calidad de asesores; y, la segunda, que éstos, en todo caso, deberán ser menos de la mitad del total de miembros»³⁶.

La regulación alemana de los Tribunales de Arbitraje es más minuciosa, exigiendo su existencia «a nivel nacional y otro u otros a nivel regional. De

social. (FD3)»; SAP de Madrid nº 163/2011 de 11 abril (FD 3): «La sentencia recurrida declara que el partido político CDS se encuentra sujeto a los acuerdos adoptados en el XI Congreso celebrado en Madrid el 26 de noviembre de 2005, pronunciamiento a nuestro juicio totalmente correcto, pues aquéllos acuerdos no fueron impugnados y no puede admitirse hayan quedado sin efecto o sean revocados por una simple reunión de afiliados al partido, pareciendo razonable que un acuerdo congresual solo pueda dejarse sin efecto, en principio, por otro acuerdo de la misma entidad. El segundo pronunciamiento de la sentencia recurrida es dejar sin efecto los acuerdos de la reunión de Logroño de 11 de noviembre de 2006 y del XII Congreso Nacional Extraordinario celebrado en Madrid el 10 de febrero de 2007, por haberse adoptado los mismos sin respetar las normas estatutarias del partido, lo que a juicio de este Tribunal resulta evidente»; SAP de Málaga nº 217/2012 de 26 abril: «Sobre la necesidad del control judicial sobre el cumplimiento por parte de los órganos internos de los partidos políticos de la normativa estatutaria y la necesidad de que ésta se ajuste a los principios democráticos, se ha creado una reiterada jurisprudencia constitucional de la que es clara muestra, entre otras, la sentencia de 22 de Noviembre de 1.988 (RTC 1988, 218) (STC 1988/534, Sala Segunda) y la sentencia de 6 de Marzo de 1.995 (RTC 1995, 56) (Sala Segunda), de las que resulta necesario recordar algunos de sus razonamientos. (FD 2)(...) En el presente caso, no podemos pasar por alto el hecho acreditado y no discutido de que en la elección de las candidaturas presentadas en la Asamblea de la Agrupación Local de Alhaurín de la Torre se produjo la impugnación del resultado de la votación por parte de la candidatura perdedora, a la sazón la encabezada por la Sra. Otilia, quién fue, finalmente designada por la Comisión Ejecutiva Regional como la candidatura que debería concurrir a las elecciones al Ayuntamiento. No habiéndose resuelto al día de hoy la impugnación de dicha elección por parte de los órganos competentes del Partido, cabría preguntarse si esta cuestión debería tener o no trascendencia en la resolución del presente pleito. Ciertamente, al no haberse resuelto por el órgano competente la mencionada impugnación, esta Sala desconoce si la misma ha de ser considerada como una «incidencia» o «discrepancia» en la elaboración de las listas de candidaturas en el sentido recogido en el artículo 76 de la Normativa Reguladora, así como, al no existir una resolución expresa resolviendo la impugnación puede (o no) entenderse que ha podido existir una resolución presunta, y el alcance de la misma. (...) [Q]ue se permita a las Agrupaciones Locales proponer candidaturas no vinculantes para los órganos superiores, no parece que este sistema de designación infrinja derechos constitucionales, que sí podría producirse, en cambio, en caso de impedir a algún afiliado la posibilidad de presentarse en una candidatura para elección de cargo público» (FD 3).

36 Y. FERNÁNDEZ, «El régimen de los partidos políticos en Alemania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 31, 2013, p. 483.

esta manera, se asegura la posibilidad de recurrir siempre a una instancia superior en aquellos casos en los que una de las partes no esté de acuerdo con la decisión arbitral, [con un] (...) severo régimen de incompatibilidades, todas ellas relacionadas con el ejercicio de cargos en el partido y, por otro lado, una limitación del mandato, además de indicar que no están sujetos a ningún tipo de instrucción o mandato. Así, y por lo que se refiere a las incompatibilidades, los miembros de los tribunales de arbitraje no pueden ser miembros del comité ejecutivo nacional ni regional, no pueden ser empleados del partido ni recibir ingresos regulares de la formación política. Por lo que se refiere a su mandato, se dispone que los miembros de estos órganos arbitrales sean elegidos por un periodo máximo de cuatro años. (...) [E]stos tribunales se regirán por la legislación general en materia de arbitraje, y, en todo caso, deberá garantizarse una audiencia legal, un proceso justo, así como la posibilidad de recusar a cualquier miembro del tribunal si se considera que no cumple con la garantía de imparcialidad»³⁷.

No estaría de más, tampoco, una referencia legal a la forma de disolución de los órganos territoriales del partido, ya que en Alemania, «los órganos nacionales pueden disolver estas entidades territoriales y destituir a sus órganos de dirección, pero tales medidas extremas sólo caben ante infracciones graves de las normas internas del partido, debiendo especificarse de manera previa en los estatutos los motivos que justifican su adopción, así como el órgano competente para tomar esta decisión. Además, en todo caso, se someterá a los tribunales de arbitraje»³⁸.

2. La elección de los dirigentes máximos del partido y de los candidatos electorales

Nos encontramos ante la que puede calificarse como función principal en la actualidad de los partidos en un Estado democrático. Es cierto que realizan otras funciones, previstas algunas en el art. 6 de la Constitución, como puede ser la agregación de preferencias, la elaboración del programa político, o la participación en los debate públicos, pero la fundamental es la selección de élites para la competición electoral³⁹.

37 Y. FERNÁNDEZ, «El régimen de los partidos políticos en Alemania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 31, 2013, pp. 483-484.

38 Y. FERNÁNDEZ, «El régimen de los partidos políticos en Alemania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 31, 2013, p. 478.

39 POLITIKON (J. GALINDO, K. LLANERAS, P. MEDINA, J. SAN MIGUEL, P. SIMÓN, R. SENSERRICH), *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014; M. PÉREZ-MONEO, «Regulating nominations in political parties: Candidates, primaries and Law», en *Paper to the IXth World Congress of Constitutional Law, Oslo, 16-20 June 2014* (<https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws13/w13-perez-moneo.pdf>, última visita 30 de septiembre

En este sentido, hay que distinguir los procedimientos de elección de los líderes del partido de los procedimientos de elección de los candidatos electorales del partido, aunque es cierto que en muchos partidos el líder se convierte automáticamente en el cabeza de lista electoral. Así, en Europa continental la tendencia general hasta hace unos años era la elección del líder del partido por un Congreso, convirtiéndose automáticamente en el candidato a presidir el Gobierno si se triunfaba en las elecciones o en algunos países (Holanda, Bélgica) a la elección diferenciada de personas para la dirección del partido y para la candidatura electoral⁴⁰. En los partidos anglosajones existía hasta los años 80 del siglo XX⁴¹ la tradición de que el líder del partido fuera el jefe del Grupo parlamentario, elegido por los miembros del partido en la Cámara⁴², convirtiéndose aquel en Primer ministro si se ganaba las elecciones o triunfaba una moción de censura⁴³.

Dicho esto, creo que una Ley de partidos no debe decantarse por ninguna opción de las existentes para la elección de los líderes internos o de los candidatos electorales. Siempre que se utilicen métodos democráticos, bien de participación directa o indirecta mediante compromisarios, cada partido ha de tener plena libertad para utilizar un método u otro. Como luego señalaré al hablar de la tendencia reciente en España hacia la utilización de primarias, existen en la Ciencia política argumentos a favor y en contra de este y de otros procedimientos. Aquí lo que se va a hacer es establecer lo que la Ley tendría que regular, pero entendiendo que la introducción de un método único⁴⁴ supondría una vulneración de la libertad de organización de los partidos políticos⁴⁵, ya que sería contradictorio

de 2014); L. Bille, «Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 363.

40 O. BARBERÀ y A. BARRIO, «La selecció dels líders de partit en les democràcies occidentals», en *FRC. Revista de debat polític. Fundació Rafael Campalans*, nº 26, 2011, p. 55; O. KENIG, «The Democratization of Party Leaders' Selection Methods: Canada in Comparative Perspective», en *Paper prepared for the Canadian Political Science Association Annual Conference*, 27-29 mayo 2009 (<http://cpsa-acsp.ca/papers-2009/kenig.pdf>, última visita 10 de octubre de 2014), p. 3.

41 Y lo sigue siendo en Irlanda, Australia o Nueva Zelanda: O. KENIG, «The Democratization of Party Leaders' Selection Methods: Canada in Comparative Perspective», en *Paper prepared for the Canadian Political Science Association Annual Conference*, 27-29 mayo 2009 (<http://cpsa-acsp.ca/papers-2009/kenig.pdf>, última visita 10 de octubre de 2014), p. 3.

42 Por ejemplo, en el Reino Unido seis de los últimos primeros ministros lo fueron gracias a maniobras internas del partido: POLITIKON, *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014.

43 O. KENIG, «The Democratization of Party Leaders' Selection Methods: Canada in Comparative Perspective», en *Paper prepared for the Canadian Political Science Association Annual Conference*, 27-29 mayo 2009, p. 3.

44 La Iniciativa «Por una nueva Ley de Partidos» pedía la obligatoriedad de primarias para la «elección de los candidatos a cargos representativos»: <http://www.change.org/p/el-congreso-de-los-diputados-queremos-pedir-una-nueva-ley-de-partidos-pol%C3%ADticos> (última visita 3 de octubre de 2014).

45 Es cierto que existen países, como los EE. UU., en los que la ley se ocupa de estas cuestiones, pero eso está más relacionado con su peculiar historia. Como M. PÉREZ-MONEO ha señalado, «this approach was created around the *White Primary Cases*, *Nixon v. Herndon* [273 US 536 (1927)], *Nixon v. Condon* [286 US 73 (1932)], *Grovey v. Townsend* [295 US 45 (1935)], *United States v. Classic* [313 US 299 (1941)], *Smith v. Allwright* [321 US 649 (1944)] y *Terry v. Adams* [345 US 461 (1953)]. In the Southern states, the Democratic Party was hegemonic and it was supported, mainly, by the white population. The true electoral con-

que en un Estado que impide la elección directa de sus dirigentes públicos, impusiera ese método como el único democrático en el interior de los partidos. El resultado, además, podría ser que las primarias no tuvieran ningún efecto si luego el Congreso de los Diputados invistiera como Presidente del Gobierno a otro candidato diferente del salido de las mismas⁴⁶. España no tiene una forma de gobierno presidencial como los EE. UU.⁴⁷ ni siquiera en el ámbito autonómico o local, como Italia⁴⁸.

La elección de los máximos dirigentes del partido es el momento determinante en la vida del partido pues no sólo decide quién va a tener el poder en el seno del partido sino que puede decidir también la línea ideológica del mismo en los años siguientes. También es crucial la determinación de los candidatos a ocupar, si el partido gana las elecciones, los órganos ejecutivos del Estado (central, autonó-

test was the nomination process. The Supreme Court strategy in these cases, in order to guarantee the black population the possibility to participate in the political life of these States, was to found a way to link the inner activity of the parties with a state action. And it made so through considering that the nomination process was part of the electoral process. From these cases, the idea that nomination processes were part of the electoral process and constituted state action was formed. And, therefore, States began to regulate actively the processes that parties must follow to put their members in the electoral ballot». Por su parte, «Argentina has recently approved the Law 92/09, of 2 December 2009, of democratization of the political representation, transparency and electoral equity. This law makes compulsory the selection of candidates through open primaries, that shall be held simultaneously for all the political parties. Chile has reformed its Constitution on 4 January 2010 and enacted the Law 20640, on December 2012, establishing primary elections for the nomination of candidates to President of the Republic and Majors. In the case of Chile, the primaries are not compulsory, but if the parties decide to use them there is public funding. Besides, the law does not prefer the open primaries, but leaves on the hands of the political party the determination of the selectorate of the candidates»: M. PÉREZ-MONEO, «Regulating nominations in political parties: Candidates, primaries and Law», en *Paper to the IXth World Congress of Constitutional Law, Oslo, 16-20 June 2014* (<https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws13/w13-perez-moneo.pdf>, última visita 30 de septiembre de 2014).

⁴⁶ Y no es una hipótesis de laboratorio: basta recordar lo sucedido en Italia en 2013, en que Pier Luigi Bersani había ganado el año anterior las primarias por el Partido Demócrata y éste ganó las elecciones, pero el Senado no concedió la confianza a Bersani y fue sustituido por Letta, que no había sido candidato en las primarias. Como es conocido, en la actualidad (noviembre de 2014), el perdedor en aquellas primarias, Renzi, es el Primer ministro italiano.

⁴⁷ A diferencia del caso de los EE. UU., «inventor» de las primarias, y con forma de gobierno presidencial: nacen en 1905 en el Estado de Wisconsin y a nivel federal en 1912 (I. URQUIZU, «¿Por qué celebrar primarias?», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013), habiendo en la actualidad primarias en más de 40 Estados, frente a los 16 de cuando Kennedy ganó las del Partido Demócrata en 1960 (L. LE DUC, «Democratizing Party Leadership Selection», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 328).

⁴⁸ A partir de la Ley de 25 de marzo de 1993 de elección directa del Alcalde y del Presidente de la Provincia: C. FUSARO, «Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali», en *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, nº 55, 2006, p. 53.

También ha existido legislación regional italiana regulando las primarias, como la Ley toscana de 2004, que estableció primarias públicas, como modelo general, y la Ley calabresa de agosto de 2009, con primarias inicialmente públicas, obligatorias y vinculantes para el cargo de Presidente de la Junta Regional, pero, tras su recurso al TCI por el Gobierno central (vulnerar la autonomía organizativa de los partidos y afectar al sufragio pasivo de los ciudadanos), fue cambiada a primarias facultativas y no vinculantes: E. ROSSI, «La democrazia interna nei partiti politici», en *Revista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, nº 1, 2011, p. 15.

mico o local). Aquí también la LOPP tendría que haber hecho una mención a que los máximos cargos ejecutivos del partido y los candidatos a puestos ejecutivos estatales sean elegidos bien mediante sufragio igual, individual, secreto e indelegable de los compromisarios al Congreso⁴⁹, bien mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de todos los afiliados del partido (primarias). Mi posición personal se decanta claramente por la segunda alternativa, pero la ley no debe posicionarse en este sentido, permitiendo que cada partido escoja libremente el tipo de elección de sus dirigentes o candidatos entre los dos que he señalado.

La LOPP tendría que establecer expresamente, tanto para la elección de los dirigentes del partido como para los candidatos electorales⁵⁰, la fijación clara del censo de militantes, con requisitos de antigüedad mínima (seis meses, por ejemplo), y el sistema electoral a utilizar, bien uno de elección directa mediante voto secreto (dejando libertad a cada partido en la selección del denominado selectorado: primarias cerradas de la militancia, primarias semiabiertas de la militancia y simpatizantes, y primarias abiertas a todo el electorado), con doble vuelta, o de elección indirecta mediante compromisarios con voto público, para que los militantes puedan comprobar el sentido del voto de sus delegados. Tanto en un caso como en otro, la ley tendría que especificar si dichas elecciones podrían ser modificadas por órganos superiores, pero permitiendo una decisión definitiva al órgano que inicialmente ha de hacer la elección⁵¹.

Dicho esto, lo primero que hay que señalar es la criticable ausencia de menciones en la LOPP a esta función fundamental de los partidos, máxime cuando en España el sistema electoral establece las listas cerradas y bloqueadas en las que el partido decide los candidatos y su orden sin que el ciudadano-elector pueda introducir ninguna modificación, limitándose a apoyar la selección realizada por el partido. Lo decisivo, por lo tanto, es el triunfo en el interior del partido, recogiendo luego el apoyo de los ciudadanos, al margen de lo que opinen sobre el candidato o candidatas.

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

50 En Alemania, la asamblea de delegados vota cada puesto en la lista electoral, «en orden descendente, desde el primero hasta el último de la lista, debiendo obtener mayoría absoluta cada uno de ellos. Por regla general, los puestos de la lista electoral que tienen más probabilidades de salir elegidos y que se corresponden con los primeros puestos en la lista suelen ser propuestos por el Comité ejecutivo, aunque esta propuesta se somete también a votación y la Asamblea tiene la facultad de modificar dicha propuesta si la mayoría de delegados así lo decide. Por otro lado, los últimos puestos de la lista electoral pueden ser votados de manera conjunta, si así lo estima la asamblea. Cabe destacar también que, a diferencia de lo que ocurre con los candidatos uninominales, no se prevé que el comité ejecutivo regional o nacional pueda ejercer ningún tipo de veto a la decisión de la asamblea»: Y. FERNÁNDEZ, «El régimen de los partidos políticos en Alemania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 31, 2013, pp. 489-491.

51 La ley alemana dispone que el comité ejecutivo regional del partido puede oponerse a la selección de un candidato, esto es, ejercer el derecho de veto, y obligar a repetir la votación. En ese caso, el resultado de la segunda votación realizada por la asamblea de delegados es la decisión final y tiene carácter vinculante: Y. FERNÁNDEZ, «El régimen de los partidos políticos en Alemania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 31, 2013, pp. 489-491.

En este sentido, comparto la opinión de O. Sánchez, de que «en la medida en que los Estatutos de los partidos confieran a los afiliados derechos de participación en los procesos de elaboración de candidaturas, cabe entender que la vulneración de dichos derechos constituye una vulneración de su derecho a acceder a la competición electoral, un derecho que a mi juicio se residencia en el artículo 23 de la Constitución (derecho a participar en los asuntos públicos y a acceder a los cargos representativos). Sería de aplicación a este punto, pues, la propia doctrina del Tribunal Constitucional cuando establece que las vulneraciones de los derechos estatutarios que conlleven la afectación de otros derechos fundamentales abren la puerta a la protección jurisdiccional reforzada que nuestro ordenamiento reserva a tales derechos. Si el Tribunal ha entendido que esto sucede en los supuestos de expulsión, puesto que se puede ver afectado, junto a otros, el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad (STC 155/1993), no hay motivos para pensar que esto no sería igualmente aplicable a los supuestos en que los afiliados vieran usurpada su capacidad para decidir democráticamente sobre la configuración de las candidaturas.»⁵²

Como ya he señalado antes, el método más extendido hasta hace poco tiempo ha sido la elección de los dirigentes del partido bien por la Ejecutiva bien en Congreso de delegados⁵³. Este método es criticado en la actualidad en España por la tendencia a la utilización de procedimientos más participativos, pero tiene tanto ventajas como inconvenientes. Entre las ventajas está que es un método poco disruptivo (al ser rápido y muchas veces secreto) y que suele seleccionar líderes competitivos (los electores internos saben que si no lo hacen así su cargo público puede desaparecer). Entre los inconvenientes, que está pensado para otra época en la que existían problemas de comunicación y que hacían imposible una participación directa de toda la militancia⁵⁴, que no es capaz de evitar siempre las divisiones internas, es propenso a la manipulación (negociaciones secretas en la élite, control del proceso desde arriba)⁵⁵. Estas desventajas alcanzan su cénit con lo que sucede en algunos partidos españoles mediante el «dedazo» en la opacidad absoluta, lo que significa que si gana las elecciones el líder se consolida, pero si las pierde terminará siendo muy débil⁵⁶.

52 O. SÁNCHEZ, «La democracia interna de los partidos políticos y los derechos de participación de los afiliados», ponencia al *III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral*, México, 2010 http://www.te.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_oscar.pdf, última visita 15 de septiembre de 2014), p. 16.

53 POLITIKON, *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014; J. Hopkin, «Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 343.

54 I. ESCOLAR, «Las contradicciones de los partidos», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013.

55 POLITIKON, *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014; M. PÉREZ-MONEO, «Regulating nominations in political parties: Candidates, primaries and Law», en *Paper to the IXth World Congress of Constitutional Law, Oslo, 16-20 June 2014* (<https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws13/w13-perez-moneo.pdf>, última visita 30 de septiembre de 2014).

56 POLITIKON, *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014.

Me detendré ahora en las primarias, que se han convertido casi en una exigencia para todos los partidos al hilo de la reivindicación de mayor participación ciudadana desde los años 2000. Vuelvo a reiterar que como ciudadano creo que sería un mecanismo positivo para los partidos españoles, pero, como jurista, entiendo que la ley no puede imponer la celebración obligatoria de primarias.

España se ha incorporado en los últimos años a la tendencia comparada en los partidos políticos de establecer la selección de líderes y de candidatos electorales mediante primarias, especialmente abiertas⁵⁷, aunque siga siendo todavía un mecanismo minoritario⁵⁸. Esa parece ser también la preferencia entre la ciudadanía, de acuerdo a encuestas recientes, frente a la elección por órganos internos⁵⁹, hasta el punto de utilizarse en la actualidad como signo distintivo de los «nuevos» (Podemos, UPyD, Partido X) frente a los «viejos» partidos, que empiezan a contagiarse (ERC desde 2004, PSOE con resistencias, IU de forma todavía más reducida y PP que no las utiliza nunca salvo aisladamente en algún caso a nivel autonómico)⁶⁰.

Como ya he señalado antes, las primarias, sin ser la panacea, en el caso español pueden, además, ser beneficiosas como contrapeso al sistema de listas electorales cerradas y bloqueadas, en las que el ciudadano carece de cualquier decisión en cuanto a los candidatos y su orden⁶¹. La elección directa de los máximos dirigentes del partido mediante primarias supondría «una medida de funcionamiento interno partidista susceptible de favorecer la democratización del proceso de selección de la oferta electoral»⁶², ya que o se elegiría al candidato a la presidencia del gobierno o al líder del partido que actuaría de candidato a la presidencia. En ambos supuestos, las primarias pueden quebrar las prácticas oligárquicas y, con ello, hacer más transparentes a los partidos⁶³.

57 Aunque hay países en los que sus partidos, optando por las primarias, las realizan cerradas. Así, el caso de los partidos británicos Conservador (desde 1998, aunque en este caso, el Grupo parlamentario sigue proponiendo los dos candidatos sobre los que eligen los militantes: O. KENIG, «The Democratization of Party Leaders' Selection Methods: Canada in Comparative Perspective», en *Paper prepared for the Canadian Political Science Association Annual Conference*, 27-29 mayo 2009, p. 5) y Laborista (desde 1993, con voto por correo: J. HOPKIN, «Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 351).

58 O. KENIG, «The Democratization of Party Leaders' Selection Methods: Canada in Comparative Perspective», en *Paper prepared for the Canadian Political Science Association Annual Conference*, 27-29 mayo 2009, p. 4.

59 I. URQUIZU, «¿Por qué celebrar primarias?», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013.

60 POLITIKON, *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014; I. Urquizu, «¿Por qué celebrar primarias?», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013. El proceso de selección de candidatos en el PP ha estado siempre muy centralizado, correspondiendo la decisión a los órganos de dirección territoriales y, sobre todo, al liderazgo nacional del partido: M. MÉNDEZ, L. MORALES y L. RAMIRO, «Los afiliados y su papel en los partidos políticos españoles», en *Zona Abierta*, nº 108/109, 2004, p. 194.

61 POLITIKON, *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014. Para el caso italiano, en este sentido: C. FUSARO, «Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali», en *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, nº 55, 2006, pp. 54-55.

62 R. BLANCO, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº6, 1998, p. 154.

63 C. BOIX, «Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos», en *Claves de Razón Práctica*, nº 83, 1998, citado por su versión en <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (última visita 11 de septiembre de 2014), pp. 1-3.

En abstracto las primarias tienen ventajas e inconvenientes, por lo que su adopción es una decisión que ha de tomar cada partido a partir de su situación interna y externa en un momento determinado. Las ventajas que se han solido asociar con las primarias son que: responden al deseo ciudadano expresado en las encuestas⁶⁴, refuerzan la participación del ciudadano en un sistema como el español de listas cerradas y bloqueadas⁶⁵, aumentan la sensación de involucración de afiliados y votantes⁶⁶, propician la responsabilidad de los gobernantes al tener que enfrentarse, si son abiertas, con los votantes y no solo con el aparato del partido, que le es fiel, y que suele ser más rígido ideológicamente, de forma que no pueden obviar los problemas sociales, lo que sí podrían ante el aparato⁶⁷.

En cuanto a sus problemas, y muy resumidamente, se han solido apuntar los siguientes: propender al cesarismo (al propiciar un liderazgo fuerte y personalista, en el que los órganos internos⁶⁸ pierden fuerza⁶⁹) más propio de sistemas presidenciales⁷⁰; fomentar las disensiones internas⁷¹; dificultar la acción colectiva de oposición al líder, al abrir la participación y depender de un electorado más amplio e incluso, si son abiertas, de todo el electorado, fortaleciendo de esta forma al que ya está en el cargo⁷²; desanimar al militante, que ve que tiene los mismos derechos en la selección de candidatos que el simpatizante que no paga cuota⁷³;

64 I. URQUIZU, «¿Por qué celebrar primarias?», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013.

65 I. URQUIZU, «¿Por qué celebrar primarias?», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013.

66 L. BILLE, «Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 364.

67 J. HOPKIN, «Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 346.

68 El aparato en sentido peyorativo o el intelectual colectivo en sentido positivo.

69 I. URQUIZU, «¿Por qué celebrar primarias?», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013; O. BARBERÀ y A. BARRIO, «La selecció dels líders de partit en les democràcies occidentals», en *FRC. Revista de debat polític. Fundació Rafael Campalans*, nº 26, 2011, p. 56.

70 I. URQUIZU, «¿Por qué celebrar primarias?», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013.

71 POLITIKON, *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014; I. URQUIZU, «¿Por qué celebrar primarias?», en *Cuadernos de El Diario.es*, nº 3, 2013; S. Scarrow, *Political parties and democracy in the theoretical and practical perspectives*, Washington DC, The National Democratic Institute for International Affairs, 2005, p. 4; L. LE DUC, «Democratizing Party Leadership Selection», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 326.

De todas formas, ese riesgo se produce siempre en el momento en que en un partido, normalmente revelando una crisis, surgen diferentes candidatos a la máxima responsabilidad, dando igual que la elección se resuelva en un Congreso o en unas primarias. Lo cierto es que «la realidad nos dice lo contrario, o casi: las primarias no conducen a más escisiones, al menos de las que podrían haberse dado sin ellas. Por el contrario, y aunque es difícil medirlo con datos comparados, la elección directa inviste al ganador de una legitimidad añadida, que le hace más indiscutible ante sus oponentes»: J. RODRÍGUEZ, «Lo que querías saber sobre las primarias para elegir líder de partido Decálogo sobre su funcionamiento, influencia, consecuencias y efectos en las formaciones políticas», en *Agenda pública. eldiario.es*, 12 de julio de 2014 (http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/primarias_0_280672024.html, última visita 30 de septiembre de 2014).

72 J. HOPKIN, «Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain», en *Party Politics*, nº 3, 2001, pp. 348-349.

73 J. HOPKIN, «Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 349; I. Jurado, «Primarias y la ilusión democrática. Sobre primarias y

tener baja participación con escasa información del votante, debilitando así la estructura del partido⁷⁴; posibilitar el sabotaje por otros partidos⁷⁵.

Por todo ello, lo que podría hacer una reforma futura de la LOPP es establecer requisitos vinculantes para aquellos partidos que, libremente, decidieran adoptar un sistema de primarias: fijación de un porcentaje máximo de avales o firmas para la presentación de candidatos⁷⁶; obligación o no de estar afiliado al partido para ser candidato, teniendo en cuenta que, si se establecen consecuencias obligatorias para los no afiliados, eso puede vulnerar derechos fundamentales (obligación de votar con el partido si resulta elegido, aunque pierda las elecciones generales; imposibilidad de militar en otro partido); posibilidad de avalar a más de un candidato en tanto en cuanto es una fase diferente a la del voto y puede haber electores dispuestos a apoyar la presentación de más de un candidato para abrir la pluralidad dentro del partido; exigencias para los electores no afiliados, como sucede en las primarias francesas o italianas⁷⁷; existencia de una Comisión de control independiente de la dirección; utilización del censo oficial electoral y de locales públicos para la colocación de urnas; requisitos para celebrar y cómo primarias para listas al Congreso o candidaturas al Senado; establecimiento de cuotas por sexo; mecanismos para impedir el sabotaje por otros partidos, con la exigencia de obligar al elector a que, si acude a una primaria, no pueda hacerlo en la de otro partido⁷⁸; voto por correo (con mayor riesgo de fraude⁷⁹, salvo que se realice oficialmente como en el proceso

“aparatos”», en *Piedras de Papel. eldiario.es*, 6 de mayo de 2014 (http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/Primarias-ilusion-democratica_6_257284287.html, última visita 30 de septiembre de 2014).

74 P. PENNINGS y R. Y. HAZAN, «Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 270.

75 Se suele poner el ejemplo de los republicanos a favor de Hillary Clinton en 2008: POLITIKON, *La urna rota: la crisis política e institucional del modelo español*, Madrid, Debate, 2014; S. SCARROW, *Political parties and democracy in the theoretical and practical perspectives*, Washington DC, The National Democratic Institute for International Affairs, 2005, p. 8; L. LE DUC, «Democratizing Party Leadership Selection», en *Party Politics*, nº 3, 2001, p. 326.

Coincido, sin embargo, con L. ARROYO («Cinco malas excusas y una verdadera para no celebrar primarias genuinamente abiertas», en *InfoLibre*, 14 de enero de 2014, http://www.infolibre.es/noticias/opinion/2014/01/14/cinco_malas_excusas_una_verdadera_para_celebrar_primarias_genuinamente_abiertas_12310_1023.html, última visita 26 de septiembre de 2014), que en «sociedades como la nuestra la gente no hace tales cosas. Es absurdo pensar que haya hordas de votantes del PP firmando una declaración de principios progresistas, entrando en una sede del PSOE o de Solidaridad Internacional, pagando un euro y votando a tal candidato socialista porque competiría peor con Rajoy. (...)».

76 En el PD italiano en 2012 fueron 20.000 firmas de votantes declarados de ese partido.

77 Firma de un compromiso con los valores socialistas y pago de 1€ (Francia, PS) o 2€ (Italia, PD): M. PÉREZ-MONEO, «Regulating nominations in political parties: Candidates, primaries and Law», en *Paper to the IXth World Congress of Constitutional Law, Oslo, 16-20 June 2014* (<https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws13/w13-perez-moneo.pdf>, última visita 30 de septiembre de 2014).

78 Reconociendo que esto puede tener algún problema desde el punto de vista de la libertad ideológica, siempre teniendo presente que el ciudadano no está vinculado por tal adscripción para cuando ejerza el voto en elecciones oficiales.

79 S. SCARROW, *Political parties and democracy in the theoretical and practical perspectives*, Washington DC, The National Democratic Institute for International Affairs, 2005, p. 8.

electoral); regulación de los debates en televisión de los candidatos, tanto en la primera como en la segunda vueltas; exigencia de establecer previamente la fórmula electoral a utilizar, con regulación de segunda vuelta, en su caso, por ejemplo una semana después; obligación de crear cuentas bancarias específicas para la recolección de fondos, con límites similares a los de la financiación de los partidos, al margen de lo que el partido decida otorgar a todos los candidatos por igual (con fiscalización por el Tribunal de Cuentas, aunque su deficiente funcionamiento en España no permite ser optimista sobre el control que podría ejercer).

En definitiva, pienso que las primarias, no pudiendo ser obligatorias legalmente, son más coherentes con la llamada a la democracia interna del art. 6 CE y, por otra parte, los medios tecnológicos actuales las hacen más factibles que antiguamente. Coincido, además, con R. Blanco en que las primarias serían un elemento más efectivo de democratización del proceso electoral general que el establecimiento de listas abiertas (de escasa eficacia en las elecciones al Senado) o el desbloqueo de las listas cerradas, como la experiencia italiana demuestra⁸⁰.

A pesar de lo anterior, hay que señalar que la experiencia española hasta el momento no ha sido alentadora. Entre otras cosas, creo que esa experiencia refuerza la lógica de la elección del líder del partido por primarias y su conversión automática en candidato a la presidencia del gobierno, ya que, en caso contrario, nos podemos encontrar con una representación mediática del partido bicéfala con continuas fricciones entre ambos ámbitos⁸¹. También sería conveniente que las primarias fueran abiertas, incluyendo a todos los ciudadanos residentes en España que declaren su coincidencia con el partido, entre otras cosas porque la experiencia socialista ha demostrado que con el bajo nivel de afiliación y de participación de afiliados en las primarias «resulta muy difícil evitar el voto sindicado y garantizar, en consecuencia, la plena libertad de voto de los llamados a intervenir en el proceso, tan pocos que su voto es fácilmente controlable por los aparatos partidistas, que serían así capaces de traducir a las bases del partido la situación de bloqueo que pudiese existir, en su caso, en el seno de los mismos»⁸².

80 R. BLANCO, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº6, 1998, p. 155.

81 I. URQUIZU, «Dedo, congreso o primarias», en *El País*, 9 de mayo de 2008, p. 37. Lo que no parece muy adecuado es lo que ha hecho el PSOE en 2014, con primarias cerradas de elección de Secretario General, y con unas hipotéticas primarias abiertas en 2015 para la candidatura a la Presidencia del Gobierno. El elegido como Secretario General, P. Sánchez, al concurrir en unas primarias abiertas no tendría competencia real o, en caso de que algo extraordinario sucediera el año próximo y la tuviera, significaría la vuelta a la situación de bicefalía de 1998 que tan mal resultado dio al PSOE.

82 R. BLANCO, «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº6, 1998, p. 174.

No voy a relatar aquí toda la experiencia española en primarias. Para la práctica anterior a 2008 me remito a un trabajo que publiqué ese año⁸³. A partir de esa fecha, el PSOE las ha seguido utilizando en ocasiones, pero con el problema de transmitir la imagen de un proceso dirigido desde la dirección para legitimar a un candidato sin que realmente el militante tenga opción. Así, un ejemplo paradigmático de la resistencia a adoptar un método democrático de elección de líderes lo constituye el proceso de primarias en 2013 para la candidatura a la presidencia de la Junta de Andalucía. Convocadas a toda prisa, en julio y con unas exigencias draconianas, como la del 15% de avales de militantes, sólo Susana Díaz, consejera de Presidencia apoyada por el aparato del partido, consiguió ese número hasta sobrepasar en avales más de la mitad de la militancia del partido⁸⁴. El resultado final fue la no celebración de primarias y la proclamación directa de Susana Díaz para sustituir a José Antonio Griñán en la Presidencia de la Junta de Andalucía⁸⁵.

A nivel nacional, en 2014, producida la dimisión del Secretario General del PSOE, Alfredo Pérez Rubalcaba, se convocaron primarias cerradas, en contraste con los modelos socialistas francés o italiano, para el 13 de julio. Venció Pedro Sánchez con el 49 % de los votos, frente a un 36 % de Madina y un 15 % de Pérez Tapias. Parece que en julio de 2015 se celebrarán primarias abiertas para candidato a Presidente del Gobierno, pero celebradas las cerradas, no se atisban contrincantes contra el nuevo Secretario General. Por su parte, el PSC ha experimentado con las primarias desde 1999 y en la actualidad tiene previstas unas abiertas para elegir candidato a la Generalitat en 2015⁸⁶.

83 E. VÍRGALA, «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos», en *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, 2008.

84 Ni Luis Planas, consejero de Presidencia, ni José Antonio Rodríguez Salas, alcalde de Jun, pudieron obtener los suficientes.

85 Puede verse el desarrollo de estas primarias en la prensa española de julio de 2013. Así, como ejemplo: «Susana Díaz se proclama candidata única a las primarias del PSOE», *El País*, 17 de julio de 2013.

86 En 2014 celebró primarias abiertas para elegir el candidato a la Alcaldía de Barcelona en 2015. Se estableció para los candidatos un mínimo y un máximo de avales que era de 18 a 25 miembros del Consejo del PSC en Barcelona, 150 a 200 firmas de militantes, y de 1000 a 1500 firmas de votantes y donaciones por un máximo de 500€ («Ja tenim reglament i comissió d'organització de les primàries obertes de Barcelona 2015», <http://barcelona.socialistes.cat/noticia/ja-tenim-reglament-i-comissio-dorganitzacio-de-les-primaries-obertes-de-barcelona-2015>, última visita 30 de septiembre de 2014), con un coste de 150.000€, aportando el partido 110.000€. Las primarias se celebraron entre el 29 de marzo y el 5 de abril de 2014. Hubo dos jornadas, al no alcanzar ningún candidato la mayoría absoluta requerida en la primera. En la primera (29 de marzo de 2014) participaron 5.534 personas y en la segunda (5 de abril) 7.463. Jaume Collboni (2980 votos) se impuso a Carmen Andrés (2493 votos): «El PSC se encomienda a Collboni para recuperar la alcaldía de Barcelona», en *El Periódico*, 6 de abril de 2014 (<http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/psc-encomienda-collboni-para-recuperar-alcaldia-barcelona-3243787>, última visita 30 de septiembre de 2014). Hubo 30 mesas de votación. Podían votar los mayores de 16 años residentes en Barcelona, españoles o extranjeros, firmando un compromiso con los valores progresistas y el pago de 1€. El sistema fue mayoritario a doble vuelta, venciendo en la primera si se obtenía más del 40% y una diferencia de más de 10 puntos al siguiente candidato: M. Pérez-Moneo, «Regulating nomi-

El otro gran partido español hasta el momento, el PP, no ha experimentado con las primarias, aunque se produjeron algunos intentos con motivo de la convocatoria del próximo XVI Congreso (20 al 22 de junio de 2008)⁸⁷.

En los nuevos partidos, la tendencia es clara a favor de las primarias. UPyD las ha celebrado de manera continuada desde su creación en 2007 y Podemos también en las primeras elecciones, las europeas, a las que ha concurrido en mayo de 2014⁸⁸.

El resultado en general de las primarias en los partidos españoles ha sido una participación en torno al 50% del electorado convocado, la victoria del candidato previamente en el cargo casi siempre (con la excepción de la derrota de Ridao en ERC en 2011) y, en cuanto a la competencia, ha habido, al menos, dos candidatos en el 42% de las primarias para líder, en el 50% de las primarias para candidatos nacionales y en el 64% de las primarias de candidatos regionales⁸⁹. Por el contrario, sólo en tres conferencias «tradicionales» del PSOE y en una del PP entre 1977 y 2010 hubo dos o más candidatos para el cargo de máximo dirigente del partido.

3. Las corrientes de opinión

Un elemento inevitable en todo partido con un mínimo de estructuración y militancia es la formación de diferentes corrientes o tendencias de opinión en las que se agrupan afiliados que, compartiendo el ideario del partido, mantienen posturas comunes ante determinados temas fundamentales en el posicionamiento de la organización política. Las corrientes de opinión, además de inevitables, contribuyen a la vitalidad del partido, reflejando su pluralidad interna. El riesgo es que eso dé lugar a la formación de auténticos partidos dentro del partido⁹⁰, lo

nations in political parties: Candidates, primaries and Law», en *Paper to the IXth World Congress of Constitutional Law, Oslo, 16-20 June 2014* (<https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wcll-cmdc/wcll/papers/ws13/w13-perez-moneo.pdf>, última visita 30 de septiembre de 2014).

87 <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/05/05/espana/1209984012.html> (última visita 6 de octubre de 2014). Periódicamente, alguna militante destacada, como C. Cifuentes, Delegada del Gobierno en Madrid, las reclama: <http://www.rtve.es/noticias/20140915/cifuentes-defiende-elegir-candidatos-primarias-pp-para-abrir-partido/1011640.shtml> (última visita, 6 de octubre de 2014).

88 En el ámbito autonómico, ERC ha seguido utilizando las primarias como ya hacía con anterioridad y las ha extendido a la selección de todos los candidatos electorales principales.

89 O. BARBERÀ y J. RODRÍGUEZ, «The introduction of party primaries in Spain», en Paper presented to the Workshop «Party primaries in Europe. Consequences and challenges» of the 2012 Joint Sessions of Workshops of the European Consortium of Political Research, Antwerp, Belgium 10-15 April 2012 (http://www.academia.edu/1539791/The_introduction_of_party_primaries_in_Spain, última visita 29 de septiembre de 2014), p. 8-9.

90 Casos como la corriente trotskista *Militant* en el Partido Laborista británico en los años 70 y 80 del siglo XX.

que debe evitarse con una regulación interna dirigida a establecer la aceptación expresa de las decisiones finales de los órganos del partido.

Partiendo de lo anterior, hay que decir que si se predica de los partidos la democracia interna, como hace nuestro art. 6 CE, parece difícil evitar que grupos de afiliados se reúnan periódicamente para reforzar sus puntos de vista ante debates trascendentales que se produzcan en su organización. Una actividad represiva hacia estas corrientes de opinión puede suponer un menoscabo de los derechos constitucionales de los afiliados (reunión, expresión) por lo que su encaje constitucional es muy discutible. En este sentido, de los grandes partidos españoles, sólo el PP reprime la existencia de corrientes de opinión, considerando su creación y participación una infracción muy grave (art. 11.1.h EPP). El PSOE las admite siempre que sean autorizadas por el Comité Federal, estén apoyadas por un 5% de militantes de, al menos, 5 federaciones territoriales y que respeten los Estatutos, programa y decisiones de los órganos de gobierno del partido (art. 4 EPSOE). IU también lo hace, exigiéndose el reconocimiento por la Presidencia Federal de las que acrediten su existencia en al menos tres federaciones y presencia al menos en tres asambleas de base de cada una de esas federaciones, de las que, por sus especiales características sean reconocidas como tales por el Consejo Político Federal. Se les exige una declaración expresa de sujeción a los Principios, Estatutos y normas de desarrollo de Izquierda Unida (arts. 37 ss. EIU). UPyD no las contempla, pero tampoco prevé sanciones por haberlas formado.

4. La introducción de mecanismos de democracia paritaria

Un aspecto controvertido es el de la posible inclusión en la definición de la democracia interna de los partidos de la igualdad entre los sexos tanto para la composición de los órganos internos como para las candidaturas electorales. Lo segundo ya lo establece la modificación del art. 44.bis de la LOREG por la Disposición Adicional 2ª de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, confirmada en su constitucionalidad por el TC (sentencia 12/2008, de 29 de enero) y en lo que aquí no podemos entrar por razones de espacio⁹¹.

Creo, sin embargo, que la situación no es la misma con respecto a la composición de los órganos internos, ya que, de acuerdo a la citada STC 12/2008,

91 Aún después de la STC 12/2008, de 29 de enero, sigo pensando que el establecimiento de cuotas en las listas electorales vulnera la libertad de auto-organización y la libertad ideológica de los partidos políticos, especialmente, si como indica F. REY («La presentación equilibrada en los partidos políticos», en *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, nº 20, 2007, p. 74), puede obtenerse la finalidad buscada por medios menos gravosos para las libertades fundamentales, como puede ser el establecimiento de «subvenciones electorales específicas de fomento de la participación femenina, etc., como está previsto en Alemania, Austria, Holanda, Dinamarca, etc.».

la LO 3/2007 «no impide la existencia de partidos con una ideología contraria a la igualdad efectiva entre los ciudadanos», ya que «nuestro régimen constitucional se sustenta, por circunstancias históricas ligadas a su origen, en la más amplia garantía de los derechos fundamentales, que no pueden limitarse en razón de que se utilicen con una finalidad anticonstitucional. Por consiguiente, el requisito de que las formaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales hayan de incluir necesariamente a candidatos de uno y otro sexo en las proporciones recogidas en la disposición adicional segunda LOIMH no implica la exigencia de que esas mismas formaciones políticas participen de los valores sobre los que se sustenta la llamada democracia paritaria. En particular, no se impide la existencia de formaciones políticas que defiendan activamente la primacía de las personas de un determinado sexo, o que propugnen postulados que pudiéramos denominar «machistas» o «feministas». Lo que exige la disposición adicional que nos ocupa es que cuando se pretenda defender esas tesis accediendo a los cargos públicos electivos se haga partiendo de candidaturas en las que se integran personas de uno y otro sexo» (FJ 6).

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

5. El control democrático de los dirigentes

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

Un elemento problemático en este sentido es el del control de los militantes del partido que ostentan cargos públicos, que conlleva también el de la relación del partido con los grupos que, por voluntad legal, han de formar en las instituciones, como pueden ser grupos parlamentarios, grupos municipales, etc. La jurisprudencia ordinaria ha optado en este sentido, aunque sin explicitarlo como lo hizo con esa relación en el tema de la ilegalización de partidos y sus conse-

cuencias⁹², por considerar a los grupos institucionales sometidos al partido y, por lo tanto, sin que puedan ser controlados por sus integrantes sino por la dirección del partido: «no hay ninguna norma jurídica que permita sustentar que la designación de Portavoz de los Grupos institucionales forma parte del «*ius in officium*» —«*status*» cuyas condiciones vienen determinadas por la propia voluntad democrática del Estado— amparado por el art. 23.2 CE (...). Por otro lado, el que la facultad de nombrar el Portavoz del Grupo venga atribuido, desde antes de la formación de la lista electoral del Partido, a un órgano de éste, no afecta al núcleo de la función representativa, ni vacía a ésta de contenido. No todas las facultades posibles tienen relevancia constitucional sino solo aquellas que afectan al ejercicio del cargo en cuanto función representativa; y ésta no resulta aquí mediatizada ni condicionada. Por lo demás, debe también resaltarse que si bien la relación fundamental de los elegidos es con los electores (cuerpo electoral) no cabe desdeñar el vínculo con el Partido Político en cuyas listas fueron elegidos, y cuya estrategia asumieron al aceptar formar parte de las mismas, resultando razonable que el Partido recoja en sus Estatutos, manifestación del principio asociativo de autogobierno, la posibilidad de que sea un órgano directivo el que designe y cese los Portavoces de los Grupos institucionales, en aras de mantener la coherencia y unidad de acción, sin que resulte menoscabado en medida alguna el cargo representativo, como se revela en el caso por el hecho de que los diputados provinciales actores continuaron desempeñando con absoluta libertad e integridad los cargos para que fueron elegidos aunque fuera del Grupo institucional del Partido por el que se presentaron a las elecciones, del que se separaron o hubieron de separarse por no acatar la norma estatutaria, a pesar de que inicialmente la habían asumido y aceptado con su afiliación al Partido e integración en una de sus listas electorales»⁹³.

92 Sobre esto me remito a E. VÍRGALA, «El intento de disolución del Grupo parlamentario de Batasuna: ¿levantamiento del velo o vulneración de derechos?», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 22, 2008.

93 STS-Civil, Sección 1ª, nº 595/2009 de 5 octubre (FD 2). En esa línea, SAP de Guadalajara nº 6/2006 de 13 enero (FD 3): «el hecho de que el Portavoz del Grupo Político al que pertenecían los demandantes no fuera designado o cesado a su libre arbitrio por los miembros del mismo, sino que vinieran estos obligados a asumir el nombramiento del determinado por el Comité, en virtud de una norma estatutaria voluntariamente aceptada por todos los afiliados y en concreto por quienes bajo su vigencia concurren a las elecciones, afecte al núcleo de la función representativa de los diputados provinciales, ni vacíe de contenido el ejercicio de su función, conclusión que no choca con la doctrina contenida en STC 10/1983, de 21 febrero, por cuanto, aunque esta establece que el segundo apartado del artículo 23 de la Constitución, que consagra el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las Leyes implica también el de no ser removidos de los cargos o funciones públicos a los que se accedió si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos y que el otorgar al partido la facultad de privar al representante de su condición de tal cuando lo expulsa de su propio seno infringe el derecho del mismo a mantenerse en el cargo y el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes; (...) resulta legítimo que deje de formar parte de aquélla quien decide apartarse de las posiciones e intereses comunes en que se basa su organización; señalando la propia STC 10/1983 que los partidos políticos son, como expresamente declara el artículo 6 CE, creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22».

6. El control sobre la democracia interna

El control sobre el cumplimiento de la democracia interna podría plantearse desde la inscripción del partido en el Registro de partidos del Ministerio del Interior, pero sólo debería tener como consecuencia la suspensión (art. 5.1) si contradice expresamente lo dispuesto en la LOPP⁹⁴. En relación con este tema, producida ya la inscripción, un elemento fundamental para poder comprobar el grado de democracia interna de un partido y de los derechos de sus afiliados es el acceso a los Estatutos de los mismos, pues, como dicen Oliver y Calafell, el TC ha señalado que a los miembros de una asociación les asiste el derecho a que se cumplan los Estatutos⁹⁵. Sin embargo, el acceso a los Estatutos se encuentra con notables dificultades tanto para los aspirantes a afiliarse como para los militantes. Por lo que relataban en 2007 los profesores Oliver y Calafell, el Registro de Partidos Políticos estaba basado exclusivamente en formato papel tanto para los asientos como para la consulta de los datos inscritos⁹⁶. Siete años después, el Registro está informatizado⁹⁷, pero sólo proporciona una sucinta información de la dirección y de la fecha de inscripción de cada partido. No hay rastro alguno en internet de los Estatutos presentados. Resulta incomprensible que la LOPP no estableciera la obligatoriedad para el Registro de publicar electrónicamente los Estatutos⁹⁸, máxime cuando muchos partidos no tienen páginas web propias y los que la tienen o no publican los estatutos o es complicado encontrarlos⁹⁹. Debería

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

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

96 J. OLIVER y V. J. CALAFELL, «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n° 127, 2007, pp. 28-29.

97 https://servicio.mir.es/nfrontal/webpartido_politico.html;jsessionid=BED12F6880F3C12C8B-376BF59DFD940A (última visita 11 de noviembre de 2014).

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

99 En la VIII Legislatura, «son poco más de la mitad los que incluyen en ella [su página web] sus estatutos»: J. OLIVER y V. J. CALAFELL, «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n° 127, 2007, pp. 29-30.

A noviembre de 2014, se podía acceder electrónicamente a los Estatutos de, entre los partidos españoles más importantes, PSOE, IU, UPyD, ERC, CiU, PNV. Los Estatutos del PP no pueden encontrarse en la web: «Los estatutos del PP son inaccesibles y suspenden en transparencia y democracia interna», *eldiario.es*, 25 de agosto, de 2013, http://www.eldiario.es/politica/ley_de_partidos-partidos_politicos-pp-psoe-iu-upyd-equu_0_166933736.html, última visita 3 de octubre de 2014; en este trabajo he manejado los Estatutos aprobados en el 16 Congreso de 2008 —de la web del PP de Baleares: <http://www.ppbalears.es/i/ESTATUTOS.pdf>, última visita 3 de octubre de 2014— y la ponencia de Estatutos del 17 Congreso de 2012 —<http://17congreso.pp.es/ponencias/1%20PONENCIA%20ESTATUTOS.pdf>, última visita 3 de octubre de 2014—).

obligarse, por ello, a que los partidos políticos con representación parlamentaria, nacional o autonómica, tuvieran obligatoriamente una página web en la que de forma sencilla y clara se accediera a los Estatutos en versión electrónica.

Inscrito un partido político, el control sobre la democracia interna corresponde, en primer lugar, a la jurisdicción civil al ser un tipo de controversias entre particulares¹⁰⁰, deducirse de lo dispuesto en el art. 9.2 LOPJ y por aplicación supletoria de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (LODA) (art. 40) en virtud del juego de las Disposiciones Finales Primera.1 y Segunda de esta última ley.

En cuanto al cauce procedimental adecuado, no hay duda de que los derechos fundamentales del art. 6 CE, al ser éste una especificación del art. 22 CE, han de defenderse mediante el procedimiento preferente y sumario del art. 53.2 CE que en la jurisdicción civil se canaliza a través del juicio ordinario con carácter preferente (art. 249.1.2 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) y mediante el recurso de amparo constitucional también frente a la vulneración del régimen interno de funcionamiento de un partido. Esta posición fue negada inicialmente por el TS respecto a la Ley 62/1978¹⁰¹, aunque fue claramente contradicha por la STC 56/1995, de 6 de marzo (FJ 3): «debe afirmarse que nada se opone a considerar que los requisitos constitucionales específicamente previstos respecto de los partidos políticos en preceptos de la Constitución situados fuera del art 22 —y en sus correspondientes concreciones legislativas— integran también el contenido del derecho

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

101 «[R]égimen estatutario de funcionamiento interno de un partido político, al que, como modalidad específica del derecho de asociación, se refiere en concreto el art. 6 de la Constitución, por lo que al no encontrarse este precepto comprendido dentro de los derechos protegibles por el cauce procesal de dicha Ley, su posible vulneración, que indudablemente no afecta a la libertad de asociación (proclamada en el art. 22.1 de la Constitución), sino a si el acuerdo de separación de ciertos miembros del partido político en cuestión ha sido adoptado con sujeción o no a sus normas estatutarias, no puede ser dilucidada por el cauce del procedimiento especial de la Ley 62/1978, de 26 diciembre, sino a través del proceso declarativo ordinario, como acertadamente han resuelto las contestes sentencias de la instancia.» (STS de 21 de mayo de 1992); «la anulación parcial de los Estatutos de la Asociación demandada, a la formalización de unos nuevos, previa modificación de los actuales, y a la anulación de determinada convocatoria y reunión de una Asamblea General de Afiliados, con sus consecuentes acuerdos, cuestiones que, en principio, no inciden, expresa y directamente, en el ámbito intrínseco y substancial de la tutela al derecho de asociación política» y «es de hacer notar que la exigencia prevenida en el 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 lo sumo, afectarla al ejercicio anormal de ese derecho desde el punto de vista de los principios democráticos. Lo así razonado, permite concluir, sin necesidad de mayores consideraciones y dando por reproducida la argumentación contenida en las sentencias de instancia, que la cuestión planteada en la demanda que interpuso la parte recurrente, no tiene encaje en el artículo 53.2 de la Constitución y como el artículo 1.2 de la Ley 62/1978 comprende dentro de su ámbito la libertad de asociación, es claro que aquélla no puede resolverse a través del procedimiento incidental de que habla el artículo 13 de dicha Ley» (STS de 22 de octubre de 1994).

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

De esta forma, se abriría un doble cauce jurisdiccional para la defensa de los derechos de los afiliados a los partidos: el amparo judicial del art. 53.2 CE para los derechos constitucionales y legales¹⁰² y el control jurisdiccional ordinario para los derechos estatutarios¹⁰³. Lo anterior llevó al TS a un cambio de criterio, diciendo que «será necesario concretar si el artículo 22 de la Constitución debe velar no sólo el derecho de todo grupo humano en constituirse en partido político, sino también los requisitos internos relativos a la organización y funcionamiento «ad intra» del mismo. En otras palabras, si el estatuto jurídico que regula el derecho de los afiliados de todo partido político, tendente a asegurar su participación en el control y funcionamiento interno del mismo, puede y debe ser amparado por dicho precepto constitucional. A ello hay que contestar afirmativamente, a tenor de lo que se plasma en las Sentencias del Tribunal Constitucional 10/1983 y 75/1985, cuando en ellas se afirma que la Constitución establece, con respecto a los partidos políticos la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, y, además que deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos, y dentro

102 Esta posición del Alto Tribunal es criticada por Gallardo alegando que «conduce a resultados exagerados», ya que tales derechos se convertirían en fundamentales y éstos «son derechos universales que se reconocen a todos los ciudadanos y se garantizan frente al Estado, los poderes públicos, y los particulares», mientras que los derechos de participación democrática interna sólo se reconocen a los afiliados. No puedo más que discrepar de esta posición, pues lo que el TC quiso decir es que forman parte del derecho fundamental de asociación política toda una serie de derechos derivados que tienen la protección jurídica que la Constitución otorga a los derechos fundamentales. A ello debe añadirse que la rotundidad de la autora en la equiparación entre derechos fundamentales y derechos universales, y en la adjudicación a éstos de una aplicación absoluta, tanto frente al Estado como frente a los particulares, es ciertamente discutible. Al margen de la polémica sobre la *Drittwirkung*, que no es éste el lugar para desarrollarla, no puede aceptarse la tesis de que todos los derechos fundamentales tengan que poder ser ejercidos por todos los ciudadanos: por, ejemplo, no es así, en el derecho de huelga. Finalmente, la propia autora, en una explicación un tanto confusa, acepta el cauce procedimental de la Ley 62/1978 aunque no por la exigencia de la democracia interna sino por la del derecho de asociación, al entender que las libertades positiva y negativa de asociación «resultarían afectadas por el hecho de la expulsión, sobre todo cuando ésta se ha llevado a cabo sin respetar lo preceptuado por sus estatutos. Y más aún cuando se trata de partidos políticos que están condicionados por la ley a cumplir ciertas obligaciones como son la provisión estatutaria de un régimen disciplinario (...): R. GALLARDO, «Derecho de asociación y exigencia de democracia interna», en *Derecho privado y Constitución*, nº 8, 1996, p. 247.

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

de estos parámetros jurisprudenciales es cuando se podrá solicitar el amparo judicial oportuno, y, en este aspecto, la iniciación de la presente contienda judicial por la parte, ahora, recurrente, tiene la suficiente base legal, y, entonces, en esgrimir el artículo 22 de la Constitución, en su aspecto de la llamada libertad positiva de asociación, que tiene plena vigencia» (STS de 21 de septiembre de 1996; en el mismo sentido, SSTS de 12 de mayo de 1998; de 14 de enero de 2000).

Finalmente, un partido podría llegar a ser disuelto si vulnera de «forma continuada, reiterada y grave» la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, (art. 10.2.b). Este precepto creo que tendrá una muy escasa aplicación, si tiene alguna. Los mínimos requisitos de la LOPP y las dificultades de probar la continuidad, reiteración y gravedad de la falta de democracia interna, convierten a esa disposición en quimérica. Baste recordar aquí que ni *Bata-suna* ni sus antecesores solían tener censo de afiliados ni éstos pagaban cuotas, con lo que no existía control sobre el electorado interno de toma de decisiones. Sin embargo, nunca se intentó una ilegalización de esos partidos por causa de su ausencia de democracia interna. En la actualidad, Podemos parece estar en una situación similar ya que su «inscripción» no exige pago de cuota alguna y la identificación se produce mediante la cumplimentación de un mero formulario web, cuyos datos se asocian a un teléfono móvil¹⁰⁴.

En todo caso, no se debería de tratar de prácticas antidemocráticas esporádicas o de un mero incumplimiento de los Estatutos sino, como dice la LOPP, de una reiteración de conductas continuada en el tiempo que impidan el total funcionamiento de la democracia interna. La constatación de que un partido vulnera su funcionamiento democrático debe tener como primera consecuencia su suspensión o disolución «en virtud de resolución judicial motivada» (art. 22.4 CE), por lo que son los tribunales los únicos capacitados para proceder jurídicamente contra un partido (art. 10.1 LOPP). El proceso se resuelve ante la Sala Especial del TS prevista en el art. 61 LOPJ¹⁰⁵ de acuerdo al procedimiento establecido en el art. 11 LOPP (arts. 10.4 y 10.5). En el procedimiento para ilegalizar a un partido ante la Sala Especial del TS, la sentencia, como es lógico, puede declarar la disolución, ordenándose de manera inmediata la cancelación de la inscripción registral (art. 11.7 LOPP).

La disolución judicial de un partido produce el cese inmediato de toda actividad partidaria de forma que su incumplimiento acarrearía la correspondiente

104 En el que se recibe un SMS con un código de verificación para validar la inscripción (<https://podemos.info/juntos-podemos/>, última visita 8 de septiembre de 2014). Aunque la web de Podemos asegura que el sistema es «seguro, fiable y de fácil acceso para todas y todos», no hay posibilidad de saber si la persona que ha introducido los datos y que recibe el código SMS es la que dice ser ni impide que una misma persona, conociendo números de DNI y con móviles de usar y tirar, pueda realizar multitud de inscripciones.

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

responsabilidad penal¹⁰⁶, se impide la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito que continúe o suceda al disuelto¹⁰⁷ y se abre un procedimiento de liquidación patrimonial destinándose el patrimonio resultante a actividades de interés social o humanitario (art. 12.1 LOPP).

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

III. LOS DERECHOS DE LOS AFILIADOS¹⁰⁸ EN LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS ESPAÑOLES

Como antes ya se señaló, la LOPP ha sido parca en la regulación del funcionamiento democrático en los partidos, lo que también afecta al reconocimiento de derechos para los afiliados a los mismos. La exigencia constitucional de un funcionamiento interno democrático (art. 6 CE) y la financiación pública (LO 8/2007, de 2 de febrero, sobre financiación de los partidos políticos) conllevan la plena vigencia en el interior de los partidos políticos de los derechos fundamentales que componen el Estado democrático en España¹⁰⁹, es decir, de todos aquellos derechos y libertades del Título I que puedan ejercerse en el seno de un partido¹¹⁰ por directa imposición del art. 6 CE y no condicionados a su mero reflejo en la Ley que desarrolle el artículo constitucional o en los Estatutos del partido.

En este punto entiendo criticable la postura del TC, que reconoce que «la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo

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

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

108 Los dos primeros derechos analizados de este apartado son propiamente de los ciudadanos en general y no de los afiliados a los partidos políticos. Sin embargo, he decidido incluirlos por su carácter imprescindible para que, con posterioridad, el afiliado pueda llegar a serlo.

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

110 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.

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» y que «a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento», para inmediatamente decir que «[s]e trata, sin duda, de derechos de configuración legal. Es más, debe reconocerse que el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como dispares pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática. La concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza, como queda dicho, de un amplio margen de libertad de configuración. (...) En suma, pues, los derechos constitucionales de participación democrática de los afiliados a los partidos políticos son en nuestro ordenamiento los plasmados en el art. 4 de la Ley 54/1978, en el art. 3.2 f) y g) de la Ley 21/1976 y en los estatutos de los respectivos partidos que, de acuerdo con esos preceptos legales, los concretan. Sin embargo, debe advertirse de entrada, y a reserva de lo que luego se dirá, que esos estatutos pueden ampliar los derechos de participación y control de sus afiliados hasta donde tengan por conveniente, respetando naturalmente la regulación legal y constitucional aplicable; sin embargo, esos derechos añadidos serán derechos de rango meramente estatutario, con todo lo que eso significa, como veremos, en cuanto a los cauces procesales de garantía jurisdiccional y a los límites dentro de los que debe operar ese control»(STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3). El principio de democracia interna admite diversas concreciones, pero un elemento indispensable de cualquiera de ellas ha de ser el reconocimiento al afiliado de todos los derechos fundamentales, por lo que el margen de configuración del legislador estatal o partidario no debería poder ser tan amplio¹¹¹.

1. Derecho a la libre creación de partidos

La creación de partidos está limitada por la LOPP a «los españoles» (art. 1.1), lo que va en sentido contrario a la necesaria apertura de los derechos funda-

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

mentales a los extranjeros y a un entendimiento progresista del art. 14 CE¹¹². A pesar de lo anterior, el TC ha entendido que tal limitación, inaceptable en el derecho de asociación como establece el art. 2.2 LODA, es admisible en relación con los partidos políticos al ser éstos «unas asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones»¹¹³. Por otra parte, esa disposición de la LOPP entraría en contradicción con el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por algunos ciudadanos extranjeros en las elecciones locales y europeas, ya que un vehículo importante, aunque no imprescindible, para canalizar ese ejercicio es la previa creación de partidos políticos que puedan presentarse a las elecciones sin necesidad de constituir agrupaciones de electores¹¹⁴. Sin embargo, el propio Tribunal, al vincular tal limitación legal con que el derecho de sufragio consagrado *ex art.* 13.2 CE lo es sólo a los españoles, convierte a aquella en principio constitucional que no es desvirtuado por una salvedad prevista en el propio texto constitucional¹¹⁵, de lo que modestamente discrepo por las razones antes expuestas, e intenta salvar su posición diciendo que «dicha restricción no puede afectar al derecho de los extranjeros a afiliarse a los partidos políticos ya constituidos, ni traducirse en ninguna limitación de los derechos derivados de la afiliación»¹¹⁶, lo que se desprende sin esfuerzo interpretativo alguno del texto del artículo 2 de la LOPP.

También plantea dudas de constitucionalidad la imposibilidad para determinados condenados penalmente no rehabilitados de constituir un partido (art. 2.1 LOPP). Esa limitación abarca a los que hayan sido condenados por los arts. 472 a 616.bis CP, con una variedad de tipos muy importante, que habría aconsejado, en todo caso, su pormenorización más ajustada a la finalidad de la norma. Puede entenderse, por ello, que a los condenados con anterioridad a la LOPP se les impone una pena retroactiva lo que sería inconstitucional por el art. 9.3 CE y, por su parte, el art. 25.2 CE establece que la limitación de derechos sólo puede establecerse por el fallo, el sentido de la pena y la ley orgánica penitenciaria, no pudiéndolo hacer otra ley¹¹⁷. El TC, en su sentencia 48/2003, de 12 de marzo, no entra en el tema de la retroactividad al no haber sido recurrido el apartado por ese

112 R. MORODO y P. LUCAS MURILLO antes de la LOPP abrían la posibilidad de extender también el derecho a la creación de partidos a los ciudadanos extranjeros, aunque no parecían dar a entender que una restricción en tal sentido fuera inconstitucional: «Artículo 61. Los partidos políticos», en O. ALZAGA VILLAA-MIL (dtor.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, Tomo I, pp. 339-340.

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

114 Tanto el Dictamen del Consejo de Estado nº 91112002/LD de 18 de abril de 2002, punto X, como el voto particular de Alfonso López Tena al Informe del CGPJ sobre el anteproyecto de la Ley Orgánica de partidos políticos, punto 4 (http://constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/voto_lopeztena_lppolitic.html), plantean la duda de si tal restricción afecta al derecho de los extranjeros a participar en elecciones municipales o europeas.

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

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

117 J. LÓPEZ DE LERMA, «Comentarios a la Ley de Partidos», en *La Ley*, nº 5596, 2002, p. 3.

motivo y en cuanto a la limitación del derecho rehúye el problema ya que el recurso se planteó entendiendo que era una pena accesoria a lo que contesta que tal prohibición «no es en puridad, una pena o sanción añadida» sino un mero «requisito de capacidad» que «no resulta exorbitante en términos de respeto al principio de proporcionalidad»¹¹⁸. Como ha señalado con acierto M. Esparza, «si nos dejamos de eufemismos, diremos que forma y materialmente es una pena, porque es una privación de derechos que el legislador establece como consecuencia de la comisión y condena por ciertos delitos»¹¹⁹.

2. Derecho a la libre afiliación a un partido

La LOPP consagra el derecho a la afiliación libre y voluntaria (art. 1.2), que puede ejercer cualquier persona física, nacional o extranjera, mayor de edad¹²⁰ y con capacidad de obrar (art. 8.1). El problema puede surgir con la negativa a la solicitud de entrada al partido que, desde un punto de vista práctico, equivale a una expulsión anticipada. Sobre este punto, la LOPP guarda silencio. La posición dominante de los partidos en el proceso político democrático y la financiación pública de sus actividades deberían conducir a la consagración de un derecho individual a ser admitido a un partido político como afiliado, siempre que se manifieste la coincidencia ideológica con el mismo, expresada en la aceptación de los Estatutos, sin que pueda ser discriminado por razón de sexo, raza, nacionalidad, idioma, o cualquier otra circunstancia personal, salvo que determinados hechos anteriores sirvan de fundamento para suponer una actitud de oposición ideológica al partido¹²¹. La posible alternativa de la fundación de

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

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

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

121 Aunque un tanto confusamente, así lo entiende la STS-Sala de lo Civil, Sección 1ª, nº 607/2011 de 12 septiembre (FD 6): «En primer lugar no es aceptable su tesis central o nuclear de que los partidos políticos, por la exigencia constitucional de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos (art. 6 de la Constitución y arts. 6 y 7 de la LO 6/2002, de 7 de junio, de Partidos Políticos), estén obligados a admitir automáticamente como afiliados a todos los ciudadanos que lo soliciten, sin más límite que la aceptación y práctica de sus principios, acuerdos y programas, el pago de la cuota correspondiente y el respeto a los estatutos. Antes al contrario, dentro del derecho de autoorganización de los partidos políticos hay que entender comprendida la facultad de rechazar las solicitudes de afiliación de quienes conocidamente no compartan su ideario o ideología o por sus actividades previas puedan perjudicar al partido. (...) [S]iete de los demandantes produjeron un grave conflicto interno en la organización demandada al participar en la asamblea de 6 de mayo de 2005 sin ser afiliados e impugnar la posterior asamblea regional del siguiente día 21, otros impugnaron esta misma asamblea regional y otros, en fin, dirigieron sus solicitudes de afiliación a un órgano distinto del estatutariamente establecido, siendo todos ellos personas que, como resulta de las alegaciones del motivo, conocían perfectamente el funcionamiento interno de Izquierda Unida. Por ello no es irrazonable que esta organización rechazara sus solicitudes de afiliación, ya que entre sus facultades de control no podía dejar de

un partido queda desvirtuada por las dificultades políticas, que no jurídicas, para crear un partido político que sea viable electoralmente, ya que esto depende de variables socio-históricas que pueden no darse en los nuevos partidos.

Afirmado lo anterior, discrepo de la tesis de Jiménez Campo de que no cabe un control judicial del rechazo a la solicitud de admisión en un partido político, por poner en juego la identidad política del partido y por no existir un derecho formal a afiliarse a los partidos como sí existe para los sindicatos¹²², aunque reconozco que el control de una inadmisión puede tener una gran dificultad práctica para probar que la misma incurriera en uno de los supuestos de discriminación prohibidos¹²³. 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 Garantías¹²⁴. En todo

encontrarse la de evitar afiliaciones planificadas para perjudicar el funcionamiento interno de la organización y, con ello, su imagen o consideración por el electorado».

122 J. JIMÉNEZ, «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en AA. VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, BOE-CEC, 1994, p. 44; compartida por J. I. NAVARRO (*Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 91 y «¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados?», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 107, 2000, p. 274) y M. A. PRESNO, *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, p. 73. Cercanos a esta posición se sitúan Morodo y P. Lucas Murillo («Artículo 61. Los partidos políticos», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dtor.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, Tomo I, p. 338), para los que el derecho de afiliación choca con el derecho de los ya afiliados y con los del partido como persona jurídica, lo que unido a su naturaleza ideológica supone una extrema dificultad en la impugnación de un acuerdo partidario negativo de afiliación. Para estos autores, habría que estudiar las reglas de los Estatutos utilizadas en cada caso (por ejemplo, la utilización de argumentos absurdos o claramente incomprensibles con los valores de nuestro Ordenamiento), si el partido recibe financiación pública, si el interesado puede orientar su participación política en otro partido o si creando uno nuevo puede ejercer razonablemente su derecho de participación política: «Artículo 61. Los partidos políticos», en O. ALZAGA VILLAAMIL (dtor.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, Tomo I, p. 339.

123 M. SATRÚSTEGUI, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 46, 1996, p. 93 nota 25; F. FLORES, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 187.

124 «Artículo 6.2. En caso de que se presenten objeciones, éstas deberán hacerse por escrito. La admisión será estudiada por la Comisión Ejecutiva Municipal o Local en el plazo máximo de 15 días, previa audiencia de las personas interesadas, quien aceptará o denegará la solicitud de alta», «Artículo 7.1. La denegación podrá ser recurrida ante la Comisión Ejecutiva Federal, quien decidirá en el plazo máximo de tres meses. 2. Mientras no haya resolución definitiva, el alta quedará en suspenso. En caso de resolución afirmativa, el solicitante se incorporará al censo con la fecha de ingreso de su primera solicitud» (Reglamento de los afiliados y afiliadas del PSOE, RAA-PSOE: <http://www.psoe.es/source-media/000000473000/000000473460.pdf>, última visita 7 de octubre de 2014); en el PP se prevé que la admisión la decida el Comité Ejecutivo provincial, insular, o regional en uniprovinciales y cabe recurso ante el Comité Ejecutivo Regional (art. 4 EPP); IU establece en sus Estatutos que la afiliación es voluntaria manifestando «su intención de colaborar y participar de forma activa en la organización, respetando y acatando los principios y objetivos de IU, sus Estatutos y los acuerdos de sus órganos de dirección», para, a continuación, impedir «la afiliación en IU de aquellas personas que, de manera probada tuvieran posiciones públicas de defensa del modelo capitalista, hubiesen tomado posiciones contrarias a la ética política, de agresión al medioambiente, de la violencia de género, o actitudes contrarias al respeto por las diferencias personales, sean en su vertiente racial, física, cultural, religiosa, de opción sexual o de identidad de género.

caso, al margen de la polémica doctrinal, el control judicial se está produciendo en la práctica¹²⁵.

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

3. Derechos de participación en la vida interna del partido

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

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 expresión¹²⁶, que suele estar reconocida en

Tampoco se aceptará a personas que practiquen el maltrato animal. Asimismo, no se aceptará la afiliación de aquellas personas que no respeten todas las sensibilidades ideológicas que hay dentro de IU» (art. 12 EIU) y «la afiliación se producirá, mediante solicitud expresa individual, a través de las asambleas de base de las diferentes federaciones territoriales. Con carácter general la afiliación se realizará en la localidad del ámbito de su residencia o del centro de trabajo o estudio, a elección de la persona que se afilie, o bien en la asamblea correspondiente a su actividad profesional. La Asamblea de Base es el órgano competente para aprobar o denegar la afiliación. La denegación será motivada y contra la misma cabrá recurso ante el órgano inmediatamente superior, que resolverá en última instancia. En caso de que a la persona a la que se le deniega la afiliación le asista un derecho subjetivo por pertenecer a una organización política integrada en IU, el órgano responsable será en primera instancia el consejo político de la federación (art. 13 EIU). En UPyD no hay requisitos de afiliación, pero ésta tiene que ser admitida «por acuerdo del Consejo de Dirección o del órgano en quien delegue y su inclusión en el censo correspondiente. Se comunicará al afiliado la agrupación local a la que ha sido adscrito, la cual podrá ser modificada en función de su domicilio, lugar de trabajo o lugar donde curse estudios académicos» (art. 6 EUPYD).

125 Como muestra, la anteriormente citada STS-Sala de lo Civil, Sección 1ª, nº 607/2011 de 12 septiembre.

126 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.

los Estatutos de los partidos¹²⁷, pero limitada al ámbito interno de la formación política¹²⁸.

La libertad de expresión debería recogerse tanto para dentro como para fuera del partido¹²⁹, de forma que los Estatutos que impidieran el ejercicio de esa libertad

127 «La organización del partido se inspira en los siguientes principios: (...) El respeto a la libertad de conciencia y a la libertad de expresión» (art. 3 EPSOE); «Son derechos de los y las militantes: (...) El derecho a formar parte de los grupos socialistas que se formen o existan y a la libre expresión de ideas o iniciativas en su seno. El derecho de discusión y crítica sobre posiciones políticas propias y ajenas mediante la libre expresión oral o escrita y a su libre comunicación dentro del Partido. El derecho a realizar manifestaciones públicas, juicios de valor y expresión de opiniones, de forma libre, leal y responsablemente con los límites del respeto a la dignidad de las personas, así como a las resoluciones y acuerdos democráticamente adoptados por los órganos del Partido, en el marco de sus competencias estatutarias. (...). El derecho al control político de sus elegidos y responsables, basado en una información veraz, en la libre expresión, el respeto a las personas y la sujeción al lugar y tiempo reglamentariamente establecidos.» (art. 7 EPSOE).

«Son derechos de las personas afiliadas: (...) c) Expresar libremente sus opiniones con relación a las propuestas y decisiones adoptadas por I.U. El derecho aquí reconocido tendrá la máxima protección cuando se desarrolle en el ámbito interno de la organización. La protección a la divulgación externa de opiniones individuales se dará también en los procesos previos a la adopción de las decisiones o posicionamientos políticos. d) Ser respetado por las opiniones políticas, las convicciones religiosas o morales y por su vida privada, siempre que no se funden en principios, actitudes o comportamientos violentos, racistas, sexistas, homófobos o de cualquier otra índole que atenten contra la dignidad o la libertad de las personas» (art. 22.1.E EIU).

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

Los afiliados de UPyD tienen derecho a «expresar públicamente sus puntos de vista sobre cuestiones políticas o de interés general, manifestando sus acuerdos o desacuerdos con la línea oficial del partido, y siempre que se exprese de forma leal y respetuosa con la dignidad de las personas y no sea susceptible de inferir grave daño a la imagen pública del partido.» (art. 7.10 EUPYD).

128 La libertad de expresión se reconoce «en el seno del Partido de cada militante. Se garantiza la total libertad de discusión interna, tanto a cada afiliado/a individualmente como a través de las diferentes corrientes de opinión, formadas por el conjunto de afiliados/as que mantengan los mismos criterios y opiniones, que podrán expresarse a través de los distintos ámbitos de la Organización y por los cauces establecidos en estos Estatutos. No se permitirá la formación de tendencias organizadas» (art. 3 EPSOE); «El derecho a realizar manifestaciones públicas, juicios de valor y expresión de opiniones, de forma libre, leal y responsablemente con los límites del respeto a la dignidad de las personas, así como a las resoluciones y acuerdos democráticamente adoptados por los Órganos del Partido, en el marco de sus competencias estatutarias» (art. 11 EPSOE); «El afiliado o afiliada que (...) exprese públicamente sus opiniones en términos irresponsables o con deslealtad al Partido o a sus afiliados o afiliadas (...) será sancionado, previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes, con medidas que podrán llegar hasta la expulsión en aplicación de las normas internas vigentes» (art. 8 EPSOE); constituye falta grave «hacer públicos, por cualquier medio de difusión, opiniones, ideas o comentarios opuestos a la línea política del Partido» (art. 40.f RAA-PSOE).

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

129 JOSÉ MARÍA MOHEDANO en AA. VV., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, BOE-CEC, 1994, p. 63.

en cualquiera de esas circunstancias «serían contrarios a Derecho»¹³⁰. La disciplina interna no puede servir para cercenar los derechos fundamentales del afiliado¹³¹; 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 democrático¹³². Sólo cuando la libertad de expresión se ejerza con ánimo lesivo y produciendo un daño objetivo¹³³ podría sancionarse¹³⁴, lo que debería valorar proporcionadamente el juez¹³⁵. Aunque podría añadirse, como hacen Oliver y Calafell, que la libertad de

130 F. FLORES, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 200.

131 «No siendo la crítica ahora enjuiciada constitutiva de ataque alguno a las personas, cuando menos de forma nominada, pues las referencias se producen en un contexto generalizado y nunca personal, además de pretender corregir lo que se consideraba desacertado, tampoco lo es frente a una resolución o acuerdo definitivo, dado que, como ya se indicó, estaba en proceso de formación.»: SAP de Asturias nº 461/2007 de 17 diciembre (FD 3).

132 F. FLORES, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 210.

133 STS-Civil, Sección 1ª, nº 269/2012 de 17 abril (FD 3): «Debiendo señalarse que nada se opone, al reconocimiento de un derecho a la libertad de expresión de los afiliados en el seno del partido político del que forman parte con los límites que puedan derivarse de las características de este tipo de asociaciones. El canon de enjuiciamiento en consecuencia no es ya únicamente la libre expresión de ideas, opiniones o pensamientos, sino la conformidad o no con las disposiciones legales —o estatutarias— que regulan las decisiones adoptadas».

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

135 En este sentido, STS-Civil, Sección 1ª, nº 269/2012 de 17 abril (FD 4): «(iii) (...) si bien constituyen un reproche y manifiestan su disconformidad con la propuesta primero y acuerdo posterior, de su contenido léxico, en relación con el ámbito espacial y temporal en el que se producen, no puede estimarse que atentan contra la dignidad del partido y sus dirigentes, pues las declaraciones efectuadas no son innecesarias para realizar la crítica, ni son afrentosas, sino que encuadrándose dentro del contexto de malestar por la utilización de un sistema recogido estatutariamente como excepcional para la elección de candidato, expresan su disconformidad por la utilización de un sistema que les priva de la facultad de intervención en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno del partido y de su discrepancia por estimar que carece de justificación o necesidad la medida. (iv) No resultando injuriosas o afrentosas las declaraciones realizadas procede analizar si las suspensiones de militancia acordadas resultan arbitrarias o son conformes a los estatutos del partido. (...) y en consecuencia resultando evidente de conformidad a lo anteriormente indicado la infracción de dichas garantías provoca la desestimación del recurso. No se ha producido una injerencia jurisdiccional en la autoorganización del partido político sino que dada la especial posición constitucional de los partidos políticos en relación este derecho con el derecho de los afiliados a la participación en su organización y funcionamiento prima este segundo por la disconformidad de la sanción impuesta con las disposiciones legales o estatutarias que regulan las decisiones adoptadas».

El Auto de la Audiencia Provincial de Vizcaya, nº 285/2006, de 25 de abril, confirma la sentencia de primera instancia en el sentido de entender como intromisión ilegítima en el honor de una persona la carta remitida por un afiliado a los miembros del Comité Local del PSE en Ortuella en la que incluía las siguientes frases referidas al secretario de dicho Comité Local «Yo no sé lo que podrá decir ahora David para justificarlo pero por aquella fecha cuando aún teníamos entre él y yo una amistad maja, a mí la sensación que me dio, es que de no haberlo detectado yo, esta Agrupación se hubiera quedado sin ellas (32.000 ptas.)» ... «Yo compañeros no tengo ninguna prueba real para poder decir que lo hace intencionadamente, pero en lo que sí me reafirmo es en que de no haberse hecho una contabilidad revisada minuciosamente por mí, esta Agrupación

expresión no puede llegar hasta la manifestación de discrepancias con «el conjunto del programa», en tanto en cuanto eso puede revelar un intento de destruir al partido, discrepo de que tampoco pueda extenderse a las «cuestiones fundamentales»¹³⁶, pues la lucha interna en un partido político en numerosas ocasiones puede librarse en torno a esas cuestiones fundamentales como pueden ser la política de alianzas¹³⁷, la necesidad de refundar el partido sobre nuevas bases, que significaría la adopción de un programa modificado en sus aspectos fundamentales, etc.¹³⁸.

Sobre este tema hay que señalar que el TC se ha pronunciado de una manera absolutamente insuficiente, pues ha reconocido que la libertad de expresión de los afiliados «puede por tanto reivindicarse frente a este tipo de sujetos [los partidos políticos], aunque en este caso el contenido y ejercicio del derecho se someta a unos límites específicos (SSTC 120/1983, 88/1987, 126/1990, 286/1993)» (STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 5). Esos límites específicos no los explicita el TC, pero se remite a sentencias anteriores que versaban sobre el ejercicio de la libertad de expresión en el ámbito laboral, lo que no parece muy razonable desde el momento en que se refieren a situaciones diferentes y, especialmente, porque la empresa no ha de tener un funcionamiento democrático¹³⁹. Esta ambigüedad del TC ha permitido que los tribunales ordinarios acepten los Estatutos de los partidos que restringen la libertad de expresión al interior del partido, entendiendo que los límites a los que se refería el TC «no son otros que los que el Partido demandado establece en su normativa interna a la que estaban sujetos los demandantes en cuanto militantes de dicha formación política»¹⁴⁰.

tendría ahora 142.000 ptas. menos en su haber, eso sin contar con errores de escasa importancia que también los hay».

También, la SAP de Cantabria, nº 173/2005, de 13 de abril, que confirma una sentencia de primera instancia en la que se expulsó a un afiliado del PSOE por publicar en la prensa que la sede regional del partido «es una cueva de ladrones» y que determinados dirigentes del partido «son cómplices de un presunto delito de cohecho» (FD 8).

136 J. OLIVER y V. J. CALAFELL, «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, nº 127, 2007, p. 19.

137 Muy ilustrativa a este respecto fue la salida de UPyD de Francisco Sosa Wagner, Catedrático de Derecho Administrativo y europarlamentario, por promover en el verano de 2014 una alianza con Ciudadanos y denunciar las prácticas autoritarias de la dirección de su partido. Tras realizar su propuesta fue atacado duramente por diversos miembros de esa dirección y finalmente destituido como portavoz en el Parlamento europeo, lo que condujo a Sosa Wagner al abandono de la afiliación y de su acta de europarlamentario. Puede leerse este episodio en la prensa de octubre de 2014, como, por ejemplo, en «La pugna en UPyD se salda con la renuncia de Sosa Wagner», *El País*, 14 de octubre de 2014 (http://politica.elpais.com/politica/2014/10/17/actualidad/1413543121_134212.html, última visita 4 de noviembre de 2014).

138 Cuestión diferente es la pésima valoración entre los electores españoles de los debates internos entre corrientes ideológicas dentro de los partidos, percibiéndolos «como un síntoma de debilidad, de falta de competencia e incluso de luchas interesadas entre facciones para hacerse con el poder»: L. ORRIOLS, «PODEMOS + dividido», en *Piedras de Papel. el diario.es*, 19 de octubre de 2014 (http://www.eldiario.es/piedrasde-papel/PODEMOS-dividido_6_315378461.html, última visita 5 de noviembre de 2014).

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

140 SAP de Guadalajara, nº 133/2005, de 6 de junio (FD 5).

Un aspecto que tiene incidencia en la libertad de expresión es la situación en la que se encuentran aquellos afiliados mucho más vulnerables al ser trabajadores del propio partido, con lo que «se distorsiona la democracia en el partido y se refuerza indebidamente el poder de las élites que controlan la dirección, con una obvia repercusión en la acción mediadora que los partidos ejercen entre los ciudadanos y los poderes públicos y con repercusiones evidentes en la calidad democrática de las instituciones»¹⁴¹.

Íntimamente ligado con el ejercicio de la libertad de expresión está el reconocimiento de las corrientes de opinión a las que antes se ha hecho referencia y también la participación interna en el proceso de elaboración de candidaturas, relacionado con lo antes visto de la elección de candidatos a cargos públicos, pero que en su procedimiento cotidiano suele dar lugar a continuas disputas en los partidos¹⁴².

141 F. de CARRERAS, «Los partidos en nuestra democracia de partidos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004, pp. 106-107.

142 SAP de Cantabria nº 61/2006 de 10 febrero: «La cuestión de si la solicitud hecha por varios militantes de convocatoria de una Asamblea posibilitaba la celebración de ésta, merece ahora una respuesta positiva porque es la propia dirección regional la que argumentó al tiempo de la convocatoria que la misma venía avalada por un porcentaje de firmas suficiente según el artículo 15 de los Estatutos, y tal afirmación no ha sido desvirtuada mediante prueba adecuada que revele que tal petición no contaba con el apoyo del 25% de los afiliados censados. Que la convocatoria la hiciera la dirección regional y no el consejo político correspondiente o no se dejaran transcurrir entre la petición y la convocatoria y celebración los 20 días establecidos en el art. 15, son argumentos poco consistentes para juzgar sobre el mejor derecho de unos u otros, porque en cualquier caso tales defectos se sanaron con la celebración de la propia asamblea» (FD 3); «el escrito de 26 de octubre de 2004 de la presidencia de I.U. de Cantabria convocando a una asamblea el 3 de noviembre en la Casa de Cultura de Torrelavega so pretexto de que los responsable de la asamblea de Torrelavega no han hecho caso de la petición de asamblea del 25% de los afiliados es contrario a la buena fe, no ya por cuanto el mismo se produce al día siguiente del escrito de petición de 25 de octubre afirmando un incumplimiento de estatutos que es falso en la medida en que no ha transcurrido el plazo de 20 días del Art. 15 y ha resultado imposible la convocatoria, sino por cuanto necesariamente debía saberse que el día siguiente se celebraba la asamblea solicitada, asamblea este del 27 de octubre que a su vez realiza una nueva y válida convocatoria para su continuación para el día 3 de noviembre en el mismo lugar, lugar que dicho sea de paso se revela como natural al ser la sede del partido en Torrelavega. Puede reconocerse la capacidad de convocatoria de la asamblea a la dirección del partido tal y como se hace en la impugnación del recurso pero la misma ha de ser ejercitada con respeto a las reglas de la buena fe y sin excusas torticeras, debiendo en consecuencia reputarse nula por contraria a tales principios la convocatoria de la asamblea celebrada el día 3 de noviembre de 2004 en la Casa de Cultura de Torrelavega, nula la misma asamblea y nulos los acuerdos adoptados en ella» (FD 5).

SAP de León nº 172/2011 de 6 mayo (FD 2): «mal puede ahora cuestionarse, máxime con el carácter genérico con que se hace en la demanda, la formalización de unas candidaturas para el Congreso General de la UPL de 18 de abril de 2010, cuando las mismas fueron aprobadas, tras la oportuna votación, por el Consejo General del Partido y sin que, en su momento, se formulara impugnación alguna contra dichos acuerdos, todo ello al margen del sobrado conocimiento que los militantes, e incluso personas ajenas al partido, tuvieron de dichas candidaturas, a través de la información facilitada a través de la pagina web del partido y de la amplia difusión pensada por diversos medios de Prensa (folios 33 y ss. y 202 y ss.).»

SAP de Madrid, nº 115/2014 de 5 marzo (FD 3): «A este respecto, y tras el examen de las disposiciones estatutarias a las que están sujetos los afiliados, cabe considerar que la reunión de la comisión ejecutiva federal en que fue nombrado D. Donato como secretario general es contraria a los estatutos ya que dicho órgano carece de facultades para dicha designación».

SAP de Madrid, nº 164/2007 de 26 marzo: «olvida la apelante que para la reunión de la Asamblea General no se precisa de un mínimo de asistencia, precisando de un quórum de asistencia de 2/3 de afiliados

4. Derechos de información

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

Aunque el precepto establece el derecho de acceso a determinadas informaciones, ha de sobreentenderse que el afiliado, con carácter general, ha de estar informado de todas las actividades del partido para que pueda luego tomar sus decisiones con pleno conocimiento de causa¹⁴³.

5. Derecho de impugnación

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

para la elección de representantes legales —por mayoría absoluta—, como una mayoría de 2/3 en las votaciones para modificar Estatutos y Reglamentos... (artículo 23 e y último párrafo)» (FD 1); «En relación a los alegatos esgrimidos en el recurso respecto al acuerdo adoptado en la Asamblea General Ordinaria referente a la no revocación de Doña Marina y Doña Angelina como coportavoces, el que en el orden del día constase la revocación o ratificación del Consejo Ejecutivo en modo alguno implica que el cambio en las portavocías conlleve trasgresión de norma estatutaria alguna pues la coportavocía, como las Secretarías, integran el Consejo Ejecutivo por lo que, siendo asunto a tratar la ratificación o renovación de los miembros del nuevo Consejo Ejecutivo, lógicamente, la revocación de las coportavocías cabía según el orden del día como de conformidad con las facultades de la Asamblea General recogidas en el artículo 23.b) de los Estatutos. Respecto a la creación ex novo de dos Secretarías, la de Juventud y la de Logística y Apoyo Local tampoco se aprecia la infracción esgrimida pues, referido el punto del orden del día a la ratificación o renovación del Consejo Ejecutivo, integradas las Secretarías en tal órgano y estipulándose en los Estatutos cuáles de éstas son permanentes, no se aprecia la vulneración estatutaria que se predica al elegir la Asamblea General a quienes integrasen las Secretarías, incluso de no existir éstas anteriormente —como se aduce— pues el artículo 27 de los Estatutos lo que prescribe —dentro del Consejo Ejecutivo— es la elección por la Asamblea General de personas para ocupar las Secretarías que la Asamblea decida» (FD2); «no cabe considerar que el acuerdo de revocar el nombramiento de Doña Marina como Representante legal del Partido no se ajuste a derecho pues lo que se sometió a votación fue tal «revocación inmediata» de Doña Marina, siendo indiferente que hubiese error al anunciar quién efectuó tal propuesta» (FD 3); «En orden a la violación de los Estatutos del Partido por acumulación de cargos de miembro del Consejo Ejecutivo, Secretaria de Finanzas, Representante legal e integrante de la Comisión de Afiliación en Doña Sonia, si bien el artículo 9 de los Estatutos del Partido señala como principio la «no acumulación de cargos ejecutivos o representativos... será totalmente incompatible ostentar un cargo público representativo con responsabilidades ejecutivas internas», lo cierto es que la coincidencia en doña Sonia de su condición de Representante legal del Partido junto con la de miembro del Consejo Ejecutivo, en donde ocupa la Secretaría de Finanzas y la portavocía, siendo miembro del Comité de Afiliación, no implica trasgresión de la incompatibilidad citada y, por otra parte, la escasa militancia en el Partido, como aduce la parte apelada, obliga a que se agrupen cargos internos en una persona» (FD 4).

¹⁴³ E. ÁLVAREZ, *El derecho de partidos*, Valladolid, Colex, 2005, p. 203.

6. Derechos en los expedientes sancionadores

Los partidos políticos, al estar obligados constitucionalmente a tener una estructura interna y un funcionamiento democráticos y a permitir la plena vigencia de los derechos fundamentales en su seno, han de respetar, en el plano procedimental, los derechos constitucionales consagrados en los artículos 24 y 25 CE, ya que a pesar de que el TC los ha circunscrito a los procedimientos judiciales (SSTC 26/1983, de 13 de abril, 197/1988, de 24 de octubre) y al Derecho sancionador (SSTC 69/1983, de 26 de julio, 96/1988, de 26 de mayo, 239/1988, de 14 de diciembre)¹⁴⁴, respectivamente, creo que nada impide su aplicación analógica en una organización que por mandato constitucional ha de ser democrática¹⁴⁵, como, por otra parte, ha admitido el TS incluso para las asociaciones comunes antes de la LODA¹⁴⁶ y los tribunales inferiores han aplicado a los partidos políticos¹⁴⁷.

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

A pesar de lo anterior, los Estatutos de los partidos, en aplicación del art. 24 CE, han de recoger con claridad, además de lo previsto en la LOPP, los derechos

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

145 F. FLORES, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, pp. 259 y 271; A. SÁNCHEZ DE VEGA, «Constitución, pluralismo político y partidos políticos», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 26, 1992, pp. 114-115. Navarro, partiendo de que la Constitución no exige «de forma expresa que esos principios garantistas se extiendan necesariamente a los procesos disciplinarios partidistas» («¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados?»), en *Revista de Estudios Políticos*, nº 107, 2000, p. 272) afirma posteriormente que «existe un argumento fundamental para apoyar la posición contraria (aquella que postula la aplicación directa de las garantías de los arts. 24.2º y 25.1º CE a los procedimientos disciplinarios partidistas), cual es la previsión constitucional expresa de la exigencia de democracia interna del artículo sexto que (...) forma parte del derecho fundamental a constituir asociaciones con fines políticos» (*Partidos políticos y «democracia interna»*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 277).

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

147 Por ejemplo, SAP de Guadalajara, nº 133/2005, de 6 de junio.

de los afiliados a aportar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a la presunción de inocencia¹⁴⁸, a la prohibición de la indefensión y a ser tramitado su expediente sancionador por un órgano imparcial interno predeterminado contra el que quepa recurso interno¹⁴⁹. La adecuada regulación de la expulsión del partido, en sus formas y sus causas, «es la garantía de cierre del estatuto jurídico del afiliado, porque asegura el presupuesto previo para el ejercicio de las demás garantías; es decir, la permanencia del individuo en el grupo»¹⁵⁰.

Por su parte, el principio de legalidad en materia sancionatoria establecido en el art. 25 CE no ha sido recogido en la LOPP que no exige que los Estatutos establezcan con claridad las causas de las sanciones y las consecuencias de las mismas¹⁵¹, como hace la Ley alemana de partidos políticos (art. 10). Sería necesario que los Estatutos de los partidos regularan tanto las causas de sanción (nadie podría ser «sancionado por acciones u omisiones que el momento de producirse no constituyan» falta o infracción en los Estatutos del partido) como las consecuencias de las acciones u omisiones tipificadas¹⁵², al estilo de lo que dispone el art. 10.4 de la Ley alemana de partidos políticos: «un afiliado sólo puede ser expulsado del partido si premeditadamente ha infringido los estatutos o en modo considerable los principios fundamentales del ordenamiento del partido, ocasionándole con ello graves daños». Por ello, la definición de los actos u omisiones que pueden dar lugar a las sanciones ha de ser clara y precisa, sin la utilización de términos que permitan la depuración ideológica del partido al margen de los cauces estatutarios (Congreso, etc.)¹⁵³. Reitero que la aplicación analógica de estos derechos está ínsita en el funcionamiento democrático del que habla el art. 6 CE, por lo que deberían aplicarse aunque no lo exija en la actualidad la LOPP.

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

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

150 A. SÁNCHEZ DE VEGA, «Constitución, pluralismo político y partidos políticos», en *Revista de las Cortes Generales*, nº 26, 1992, p. 109.

151 J. TAJADURA, *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, Civitas, 2004, pp. 75-76.

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

153 J. M. BILBAO, «Las garantías de los artículos 24 y 25b de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones», en *Derecho Privado y Constitución*, nº 9, 1996, p. 54; M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, p. 131.

Paso a continuación a realizar un breve estudio de lo dispuesto en la práctica en los principales partidos españoles (PP, PSOE, IU, UPyD¹⁵⁴), sólo para hacer hincapié en sus deficiencias.

En primer lugar, el procedimiento y sus garantías deberían contemplarse en la norma suprema del partido que son los Estatutos, pero esto no es siempre así aunque hay que decir que en los últimos años se ha mejorado en esta materia¹⁵⁵. Los Estatutos del PSOE, aunque recogen básicamente el procedimiento sancionador, no consagran garantías procedimentales, por lo que es el RAA-PSOE, de una menor dificultad de modificación, el que sí los establece: «tipicidad de las infracciones, audiencia de la persona interesada, presunción de inocencia y proporcionalidad en la sanción» (art. 37), iniciación de expediente con identificación del afectado, hechos de los que se le acusa, calificación de los mismos (art. 53), derecho a proponer la práctica de las pruebas que consideren necesarias para la adecuada resolución del expediente (art. 54), y también la obligatoriedad de que el acuerdo de sanción sea motivado y fundado (art. 43), lo que evita la indefensión y proporciona un parámetro al juez ordinario para controlar la razonabilidad de la sanción¹⁵⁶. Los Estatutos del PP establecen que «el procedimiento disciplinario estará basado en los principios de audiencia al interesado, imputación, contradicción y defensa» (art. 16.1 EPP), pero luego se limita a señalar que se dará traslado al expedientado del pliego de cargos, «para que conteste el mismo en el plazo de quince días, pudiendo aportar y proponer éste las pruebas que estime oportunas. Si el instructor considera conveniente la práctica de las pruebas, se llevarán a cabo y seguidamente propondrá el archivo del expediente o la sanción que estime oportuna deba imponerse, remitiendo todas las actuaciones al Comité de Derechos y Garantías competente, para su resolución» (art. 16.2 EPP). Los Estatutos de UPyD consagran «procedimientos contradictorios en los que se garantice a los afectados los siguientes derechos: imparcialidad, audiencia, motivación, doble instancia, presunción de inocencia y rehabilitación» (art. 11.1).

En cuanto a la tipificación de las acciones u omisiones sancionables por el partido, los arts. 11, 12 y 13 EPP, 11 de EUPYD y 31 EIU enumeran las infracciones «muy graves», «graves» y «leves» que pueden dar lugar a la expulsión, cumpliéndose el principio de tipicidad, pero los Estatutos del PSOE recogen las conductas sancionables sin graduarlas (art. 11 EPSOE¹⁵⁷). En este sentido, creo necesaria la supresión de términos que por su vaguedad constituyen lo que puede

154 La peculiar estructura de Podemos, antes comentada, con inscritos a través de la web, pero sin pago de cuotas, hace que, a noviembre de 2014, en su web (<http://asambleaciudadana.podemos.info/>) no figuren ni estatutos ni reglamentos en los que se regulen los procedimientos sancionadores.

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

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

157 Lo que sí hacen los arts. 39, 40 y 41 RAA-PSOE.

denominarse como «leyes» penales en blanco, es decir, expresiones como las de mala conducta cívica o ética, opinar en términos irresponsables (art. 11 EPSOE), la falta de respeto a los órganos (art. 31 EIU), manifestación «que vaya en descrédito o menosprecio de otro afiliado» (art. 12 EPP), el «incumplimiento reiterado de sus obligaciones» (art. 12.3 EUPYD) que, por su carácter favorecedor de la discrecionalidad¹⁵⁸, permiten resultados absolutamente opuestos como puede ser la ausencia de sanción a determinados cargos partidistas involucrados en negocios turbios (hasta que los medios de comunicación informan de los mismos a la opinión pública) o la imposición de sanción a discrepantes ideológicos con los que no se quiere correr el riesgo de un enfrentamiento político directo y se busca una «mala» conducta¹⁵⁹. También sería conveniente una mucho más precisa definición de expresiones como las de faltar «al programa, a los acuerdos o resoluciones», «deslealtad al Partido», «actos de indisciplina» (art. 11 PSOE).

La tramitación actual de los procedimientos sancionadores se efectúa por órganos de dirección, terminando en la Comisión de garantías¹⁶⁰, salvo en el caso

158 G. ESCOBAR, «Los derechos de admisión y permanencia en los partidos políticos: aspectos constitucionales», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, nº 2, 1992-1993, p. 133.

159 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, M. A. URCIUOLI, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pp. 131-132.

160 «1. Las Comisiones Ejecutivas Municipales o de Distritos y subsidiariamente las Comisiones Ejecutivas Provinciales e Insulares son competentes para instruir expedientes disciplinarios contra militantes, bien de oficio o instancia razonada de parte con arreglo a lo previsto en el Reglamento Federal de los Afiliados y Afiliadas. 2. Los expedientes referidos a conductas constitutivas de falta leve, se resolverán por Comisiones Ejecutivas de Nacionalidad o Regionales, contra cuyas resoluciones cabrá recurso ante la Comisión Federal de Ética y Garantías. 3. En los supuestos de expediente disciplinario por falta grave o muy grave las Comisiones Ejecutivas que promuevan el 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 Ética y Garantías. Las impugnaciones que versen sobre la vida interna del Partido las resolverá la CEF» (art. 53 EPSOE).

«Si la persona expedientada fuera miembro de uno o varios consejos políticos será competente para iniciar un expediente disciplinario el Consejo Político o un órgano de dirección tipificado al efecto, correspondiente al ámbito en el que tengan incidencia los hechos que motiven la iniciación del expediente. En el caso de que la persona expedientada perteneciera a más de un consejo político, el competente para iniciar el expediente disciplinario deberá informar por escrito al resto de los consejos políticos de los que forme parte. Si la persona expedientada no perteneciera a ningún órgano de dirección, será competente el Consejo Político de la Asamblea de base en la que esté afiliada» (art. 26 EIU).

«La decisión mediante la que el órgano político o la Asamblea competente resuelve el expediente con adopción de medidas disciplinarias podrá ser recurrida ante la comisión de Arbitraje y Garantías Democráticas» (art. 30 EIU).

«1. El Consejo de Dirección es el órgano competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos disciplinarios y de garantía de derechos de los afiliados. En ambos supuestos podrá designar un Instructor encargado de tramitar los procedimientos y efectuar una propuesta de resolución del expediente o, en su caso, el archivo del mismo. En el supuesto de que el instructor sea un miembro del Consejo de Dirección deberá abstenerse de participar en la votación que resuelva el asunto en el Consejo. 2. El Consejo Territorial, en el caso de infracciones graves o leves acaecidas dentro de su ámbito geográfico, podrá instruir y elevar una propuesta de resolución del expediente al Consejo de Dirección, que será el órgano que en todo caso deberá incoarlo y resolverlo. 3. La Comisión de Garantías resuelve en segunda y última instancia los recursos contra las resoluciones del Consejo de Dirección, interpuestos en el plazo de 15 días, conforme al procedimiento establecido en los Estatutos y sus

del PP en lo que hacen siempre los Comités de Derechos y Garantías¹⁶¹. Las Comisiones de Garantías surgen, en todo caso, de una decisión realizada por los órganos máximos representativos del partido (PSOE, UPyD)¹⁶² o por el órgano máximo de dirección (PP)¹⁶³.

Visto el funcionamiento actual de los procedimientos sancionadores en los partidos españoles, entiendo que en el futuro la ley tendría que exigir que los Estatutos establecieran con claridad cuál es el órgano competente para sancionar. Deberían serlo Tribunales internos de base territorial con posibilidad de apelación a un Tribunal interno superior, teniendo los órganos de dirección sólo la posibilidad de denuncia ante dichas Comisiones. Además, estos Tribunales internos deberían estar compuestos de miembros dotados de independencia e imparcialidad¹⁶⁴, que no fueran parte de los órganos directivos del partidos ni empleados del mismo, con una duración máxima del mandato (por ejemplo, 6 años) y la prohibición de inmediata reelección, incompatibilidad con cargos directivos o de representación pública¹⁶⁵ o de asalariado del partido, y con procedimientos de

Reglamentos de desarrollo. El plazo de resolución será de 3 meses desde la presentación del recurso. En el caso de procedimientos disciplinarios que afecten a miembros del Consejo de Dirección será competente para incoar, instruir y resolver en primera y única instancia, de oficio o a instancia de parte. 4. Los miembros del Consejo de Dirección y del Consejo Territorial deberán abstenerse de intervenir y podrán ser recusados en estos procedimientos si incurrir en alguno de los supuestos previstos en el artículo 23.3» (art. 14 EUPYD).

161 «Los Comités de Derechos y Garantías son Órganos encargados de garantizar el ejercicio de los derechos de los afiliados, instruir y resolver los procedimientos disciplinarios que en el orden interno se sigan contra afiliados del Partido y aplicar, en su caso, el régimen sancionador derivado de los presentes Estatutos. Se constituyen con competencia nacional y regional» (art. 48 EPP). También en el caso del PNV: «Los Jueces, Juezas y Tribunales tienen atribuidas: a) la función disciplinaria y b) la resolución de impugnaciones contra acuerdos de los órganos de EAJ-PNV adoptados sin reunir las condiciones reglamentarias o excediéndose en sus competencia» (art. 67 EPNV).

162 «La Comisión Federal de Ética y Garantías está integrada por un/a Presidente/a, el secretario/a y 3 vocales elegidos en el Congreso Federal del Partido (art. 51 EPSOE); «La Comisión de Garantías estará compuesta por 3 miembros, y será elegida en el marco de cada Congreso del partido por el voto individual, directo y secreto de todos los delegados asistentes, previa presentación de candidaturas completas ante la Comisión Electoral. Los candidatos deberán acreditar ante la Comisión Electoral, para formar parte de la candidatura, que tienen conocimientos técnicos y experiencia suficiente para poder desarrollar las funciones de este órgano» (art. 34.4 EUPYD).

163 «(...) los Comités de Derechos y Garantías como Organos colegiados y especializados que se pondrán de un Presidente, un Secretario y diez vocales, nombrados por la correspondiente Junta Directiva, debiendo tener, al menos, seis de sus componentes la condición de Licenciados en Derecho» (art. 48.2 EPP).

164 M. SATRÚSTEGUI, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 46, 1996, p. 96; en el mismo sentido, J. I. NAVARRO, «¿Pueden los partidos políticos expulsar «libremente» a sus afiliados?», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 107, 2000, pp. 293-294. Reconocidas ya formalmente en los Estatutos del PSOE y UPyD, pero condicionada en la práctica por la forma de elección de sus miembros: «La Comisión Federal de Ética y Garantías tendrá libertad, autoridad e independencia para el ejercicio de sus funciones, y se expresará a través de resoluciones, advertencias o recomendaciones. Sus decisiones no admitirán recurso alguno» (art. 51.3 EPSOE), «Los miembros de la Comisión tendrán la obligación de actuar, en el ejercicio de su cargo, con libertad, equidad y total independencia respecto a los demás órganos del Partido y estarán obligados a guardar secreto de sus deliberaciones y decisiones» (art. 34.5 EUPYD).

165 Existente ya en la actualidad en PSOE y UPyD: «La condición de miembros de la Comisión Federal de Ética y Garantías es incompatible con los cargos de miembros de Ejecutivas Federal, Regionales» (art.

recusación. Reconozco la dificultad de alcanzar la independencia e imparcialidad entre los propios militantes de un partido político, aunque quizá se podrían exigir determinados requisitos que hicieran presumir tales cualidades: antigüedad en el partido, cualificación jurídica, no pertenencia a órganos directivos en los últimos años, etc. Una vez constituidos los Tribunales internos de esta forma deberían tener en exclusiva la titularidad de la potestad sancionadora con apertura del expediente por los órganos ejecutivos y suspensión por éstos en el ejercicio de los derechos estatutarios en caso de haber atentado gravemente contra los principios o el orden del partido¹⁶⁶ (con inmediata confirmación por el Tribunal interno). El corolario final de esta propuesta sería la exigencia legal, para prevenir un excesivo activismo judicial, del agotamiento previo de los recursos internos¹⁶⁷.

Como conclusión, creo que hasta una futura reforma de la LOPP debería mantenerse como principio la imposibilidad de que los Estatutos obstaculicen la impugnación judicial de las decisiones partidarias de suspensión o expulsión, pues tal disposición vulneraría la posibilidad de que los tribunales controlaran el funcionamiento democrático del partido, es decir, la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva¹⁶⁸ y la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales sin necesidad de agotar los procedimientos internos¹⁶⁹.

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

Las decisiones sancionatorias de los partidos políticos pueden llegar a impugnarse en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales, aunque en este trabajo ha de quedar excluido el análisis de los procedimientos laborales (que pueden afectar al militante que sea a su vez trabajador por cuenta del partido) y penales (lo que nos remite al estudio de la actividad delictiva del partido como cualquier otra asociación¹⁷⁰).

51.2 EPSOE); «Será incompatible ser miembro de este órgano y formar parte de cualquier otro órgano del partido» (art. 34.4 EUPYD).

166 Arts. 10.5 y 14.2 Ley alemana de partidos políticos.

167 M. SATRÚSTEGUI, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 46, 1996, pp. 97-98.

168 R. GARCÍA, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, p. 183; J. M. BILBAO, «Las garantías de los artículos 24 y 25b de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones», en *Derecho Privado y Constitución*, n° 9, 1996, p. 63; I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 83.

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

170 Sobre este tema me he ocupado monográficamente en E. VÍRGALA, «Las asociaciones inconstitucionales», en R. MORODO LEONCIO y P. DE VEGA (dtres.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en*

7.1. *Jurisdicción civil*

La impugnación judicial de las sanciones partidarias ha de canalizarse ante la jurisdicción civil al ser, como antes ya se dijo a propósito del control de la democracia interna, un tipo de controversias entre particulares, deducirse de lo dispuesto en el art. 9.2 LOPJ y por aplicación supletoria de la LODA (art. 40) en virtud del juego de las Disposiciones Finales Primera.1 y Segunda de esta última ley. Como se ha visto ya, no ha habido impedimento en la práctica para ejercer este acceso jurisdiccional. Para las acciones civiles contra sanciones de los partidos deberían estar legitimados quienes acrediten un interés directo, personal y legítimo y no cualquier ciudadano¹⁷¹.

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

La jurisprudencia ha entendido que la aplicación de las garantías procedimentales antes reseñadas ha de producirse en todo proceso disciplinario partidario, al margen de lo dispuesto en las leyes y en los propios estatutos del partido. Así, ya desde 1982, la Audiencia Territorial de Madrid consideró que no cabe la expulsión de un militante «sin darle audiencia, sin procedimiento alguno y, en definitiva, de plano, en contra de los principios más elementales que presiden todas las técnicas sancionadoras, tanto punitivas y administrativas como aquellas que se prevén en ordenamientos de régimen interno que circunstancialmente se publiquen ..., recogidos en el art. 24 de la Constitución y en la sentencia de 8 de junio de 1981 del Tribunal Constitucional»¹⁷². Por su parte, la sentencia nº 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»¹⁷³. La expulsión de un partido debe reunir las mínimas condiciones formales exigidas por los estatutos,

honor de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, Tomo III, pp. 1991-2019 y «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10-11, 2002-2003, pp. 203-262.

171 M. SATRÚSTEGUI, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 46, 1996, p. 98.

172 Sentencia nº 152 de 18 de marzo de 1982, citada por A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4, 1982, p. 129; J. M. BILBAO, «Las garantías de los artículos 24 y 25b de la Constitución en los procedimientos disciplinarios privados: un análisis de su posible aplicación a las sanciones impuestas por los órganos de gobierno de las asociaciones», en *Derecho Privado y Constitución*, nº 9, 1996, pp. 85-86, y R. BLANCO, «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en J. J. González Encinar (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 63.

173 Citada por R. BLANCO, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 175.

pues, en caso contrario, «habría una simple apariencia externa de acuerdo, un no acto, carente de los requisitos de validez precisos»¹⁷⁴.

Con posterioridad, el TS ha declarado nulos los expedientes disciplinarios realizados con infracción de las normas partidarias internas¹⁷⁵. En este sentido, debe citarse 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 diciembre 1978. Hay que destacar que en la tramitación de los expedientes disciplinarios se incurrieron en graves anomalías e irregularidades, atentatorias al elemental derecho de defensa, que conculcan la presunción de inocencia del artículo 24 de la Constitución y que la sentencia del Juzgado explica con atención y detalle, pues quedaron puestas de manifiesto como suficientemente probadas, y consisten principalmente en que al tiempo de la comisión de los hechos, el CDS no había procedido a comunicar el texto del Reglamento Disciplinario que se aplicó a los expedientados, que no accedieron al mismo como texto fehaciente, pues no se acreditó que se hubiera efectuado publicación interna del mismo, para conocimiento de todos los integrantes en la referida formación política, lo que implica vulneración del artículo 25.1 de la Constitución (principio de legalidad), en relación al 9.3 de dicho texto, ya que de esta manera los sancionados no llegaron a saber con suficiencia media el alcance de sus actuaciones y que las mismas pudieran ser objeto de sanción establecida.

Asimismo las imputaciones que se contienen en el pliego de cargos son meramente enunciativas y no explican suficientemente en qué consistían, lo que fa-

174 Sentencia citada por R. BLANCO, «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 63.

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

cilitaría 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»¹⁷⁶.

176 También la SAP de Madrid de 27 de mayo de 2003 (FD 3): «no es que sea la Sala la encargada de valorar los cargos que se le imputan, que no es el caso ni la misión de la misma, es que la función de los Tribunales en estos casos es de determinar si en la resolución de los expedientes se han observado las mínimas garantías que permitan el derecho de defensa de una forma eficaz de los expedientados y es evidente que el mismo, junto con la presunción de inocencia se han vulnerado en las resoluciones, en ninguna de las cuales aparece por cierto un relato de hechos acreditados de los que pueda inferirse la existencia de infracción disciplinaria, sino que se dan por supuestos determinados hechos y sin consignar cuáles sean se acuerda la sanción de expulsión. En este sentido lo que parece latir en las resoluciones es que no es necesario dar a conocer a los expedientados los hechos que basan su sanción por cuanto los mismos conocidos de los mismos, la realización de actos de contracampaña, y pueden defenderse de ellos» o la SAP de Asturias nº 164/2009, de 20 de abril (FD 4): «evidente parece que en el expediente que se notifica al militante se incurre en unos errores de bulto, que nacen de una forma escasamente rigurosa en la elaboración de cada uno de los expedientes disciplinarios, sin tratamiento individualizado y, por el contrario, agrupando aleatoriamente a varios de las personas a expedientar, hasta el punto de no diferenciar tampoco a quienes realizaron las manifestaciones antes y después de llegar al acuerdo de supresión de primarias el órgano competente. Buena prueba de esto último es que la formulación del pliego de cargos respecto de D. Pio, fechado el 23 de octubre de 2006 por el Instructor y la Secretaria del expediente, no lo es exclusivamente de éste, sino que se reseñan en él D. Carlos Francisco, D. Eloy, D. Armando y D^a Delfina. Entre tales equivocaciones se encuentran el hablar en los hechos de declaraciones y en la fundamentación de carta, siendo inexistente ésta; calificar como falta grave y muy grave conjuntamente aquellas declaraciones (aspecto éste que se emplea en todos y cada uno de ellos) y, sin embargo, sancionar la publicación de la carta como muy grave —olvidando en este momento aquellas manifestaciones— por criticar la decisión de la dirección regional del Partido en Asturias, sin tener en cuenta que de la única actuación real del militante no se recoge contenido alguno, despachándose con esa frase también amplia de crítica hacia una decisión de la dirección del Partido».

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

7.1.2. El control judicial sobre el fondo de la decisión sancionadora 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, FJ 1).

Por eso, cuando «esto ocurre, el control judicial sigue existiendo, pero su alcance no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar, con independencia del juicio que ya han realizado los órganos de la asociación, la conducta del socio, sino en comprobar si existió una base razonable para que los órganos de las asociaciones tomaran la correspondiente decisión. Aplicando estos criterios al caso presente resulta que la Sentencia impugnada entiende que los socios expulsados no cometieron falta «grave» que supusiera poner en duda la honorabilidad de los miembros de la Junta Directiva» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 1)¹⁷⁷. De manera que «el respeto al derecho de asociación exige que la apreciación ju-

¹⁷⁷ 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 su-

dicial 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, FJ 1)¹⁷⁸. Por el contrario, «[u]na situación distinta surgiría si la expulsión del socio, por limitarse al supuesto que aquí interesa, se produjese en una asociación que, aun siendo privada, ostentase de hecho o de derecho una posición dominante en el campo económico, cultural, social o profesional, de manera que la pertenencia o exclusión de ella supusiese un perjuicio significativo para el particular afectado» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 3).

Siguiendo el razonamiento anterior, el TC acepta que los Tribunales ostenten una plena *cognitio* de los Acuerdos sociales de expulsión de un socio de una asociación sometida a una disciplina normativa específica como son las Cooperativas¹⁷⁹, supuesto que claramente puede aplicarse a los partidos políticos por la posición dominante que tienen en el encauzamiento del ejercicio del derecho de participación política (art. 23.1CE) y por la obligatoriedad de su funcionamiento democrático ya comentado¹⁸⁰.

pondría permanecer inermes si no pudieran acudir a los Jueces y Tribunales, no teniendo el control de éstos más contenido que el formal».

178 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).

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

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

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

La jurisprudencia ordinaria ha seguido la doctrina del TC y, así, la SAP de Madrid nº 503/2012 de 27 septiembre (FD 2) señala que «el control judicial del ejercicio de la facultad sancionadora puede proyectarse:

- a) Sobre el procedimiento seguido por el órgano de la asociación para aplicar la sanción, valorando su adecuación a las normas estatutarias sobre competencia y tramitación de expedientes o a las normas legales que proclaman los principios rectores del proceso judicial y las garantías necesarias para que no se produzca indefensión (STS de 17-12-1990, 8-07-1992 y 13-06-1996).
- b) Sobre el contenido o fondo del propio acuerdo sancionador para determinar si los hechos imputados al asociado realmente ocurrieron, si estaban tipificados previamente, si la entidad de la sanción se corresponde con la gravedad del comportamiento y es adecuada a las normas sustantivas aplicables, tomando en consideración las circunstancias del caso, las referentes a la asociación y al asociado y a las relaciones entre una y otro (STS de 4-5-1990 y 24-03-1992. Como han señalado las sentencias del Tribunal Supremo de 28-12-1998 y 2-03-1999, el control jurisdiccional de la potestad sancionadora de las asociaciones no cercena los poderes de autorregulación y de ejercicio disciplinario, que las asociaciones en cuestión, dentro de la libertad de pactos que permite el principio de autonomía de la voluntad, puedan estatutariamente dictarse, sino que supone un control de los límites del ejercicio de estas facultades, que, desde luego, nunca pueden suplantar el derecho a la tutela judicial efectiva ni obstaculizarlo, con mecanismos complicados, ni eludirlo con plenitud. De aquí se sigue los acuerdos de las asociaciones no sólo están sometidos al examen de su regularidad para la determinación del cumplimiento de las formalidades estatutarias establecidas según el procedimiento interno para su adopción, y su acomodación a las normas legales, sino también al juicio interno de interpretación y de aplicación de las reglas estatutarias, valorando si éstas lo han sido correctamente o no».

Pero 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»¹⁸¹. A este respecto, hay que señalar que la noción de «razonabilidad» o de

181 Al margen de que en el caso concreto en que el TC aplicó esa doctrina, STC 56/1995, de 6 de marzo (FJ 4), fuera coherente la expulsión adoptada con los Estatutos del partido: «Esta interpretación y aplicación del alcance del art. 3 de los Estatutos no puede en absoluto tildarse de arbitraria ni en lo tocante a la decisión de la Asamblea regional de asumir “las atribuciones propias y todas las del PNV”, ni en lo

«razonable» ocupa un lugar central en buena parte de las teorías de la argumentación jurídica (por ejemplo, Perelman, MacCormick, Aarnio)¹⁸², pero eso no es óbice, sin embargo, para que sea un término vago, no sólo por lo que respecta a las aplicaciones futuras (vaguedad potencial o textura abierta del lenguaje), sino también a las aplicaciones presentes. Se podría decir que la «razonabilidad» no es tanto un término vago sino absolutamente indeterminado. Una cosa es que, como dice H. L. A. Hart, la falta de certeza sea «el precio que hay que pagar por el uso de términos clasificatorios generales en cualquier forma de comunicación», pues los lenguajes naturales tienen una irreductible textura abierta¹⁸³, 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 falta.

Paradójicamente, el TS al aplicar a todas las asociaciones un mismo régimen de control sobre sus decisiones materiales, acertaba inicialmente cuando lo aplicaba a los partidos políticos. Así, cuando decía 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

referido a asumir el control sobre todos los cargos públicos de representación del PNV por el territorio de Guipúzcoa, máxime si se tiene en cuenta el tenor del art. 58 de los Estatutos según el cual corresponde a la Organización Nacional «la orientación y control de la gestión de los cargos (...) de elección popular». Sin embargo, para Ferrer y Salvador, en dicha sentencia se hizo prevalecer apriorísticamente la libertad de apreciación de las conductas sancionables de los afiliados sobre los derechos estatutarios de las organizaciones territoriales del partido, derechos cuyo ejercicio desencadenó lo que eufemísticamente se habría llamado autoexclusión y que, en realidad, habría sido una expulsión colectiva sin observancia de las garantías procedimentales: J. FERRER y P. SALVADOR, «Asociaciones, democracia y *Drittwirkung*», en P. Salvador (coord.), *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, Civitas, 1997, p. 143). No comparto esta opinión, ya que los órganos guipuzcoanos del PNV, como bien dice el TC, habían decidido asumir todas las funciones del partido, actuando de manera independiente, lo que supone una escisión en toda regla y no una autoexclusión eufemística. Escindidos voluntariamente los dirigentes guipuzcoanos del partido, la Asamblea Nacional del PNV no hizo más que constatar tal escisión y considerar a los afiliados que la siguieran al margen del PNV oficial.

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

183 H. L. A. HART, *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998 (2ª ed.), pp. 128-129.

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

Sin embargo, luego, como dice la AP de A Coruña, la «jurisprudencia del Tribunal Supremo ha evolucionado hacia una restricción del ámbito del control judicial sobre las decisiones asociativas de expulsión de socios hasta coincidir totalmente con el Tribunal Constitucional en que dicho control debe limitarse, si se han respetado todas las reglas de competencia y forma en el expediente sancionador, a la existencia o no de una «base razonable» para el acuerdo de expulsión, que se recoge en Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2.001 (RJ 2001, 5672), 5 de julio de 2.004 (RJ 2004, 4997), y, sobre todo, de 31 de marzo de 2.005 (RJ 2005, 2737), 23 de junio (RJ 2006, 3743), 30 de noviembre de 2.006 (RJ 2006, 8155) y 6 noviembre 2007 (RJ 2007, 7412)»¹⁸⁴.

7.2. *Jurisdicción contencioso-administrativa*

La jurisdicción contencioso-administrativa debería estar abierta también para los afiliados de los partidos cuando la sanción interna tenga efectos externos y afecte a los poderes públicos¹⁸⁵. Así, la sanción a los afiliados que incida en la

184 SAP de A Coruña, nº 126/2009 de 18 marzo (FD 2). En tal sentido, SAP de Madrid nº 503/2012 de 27 septiembre (FD 2): «Extramuros de tal fiscalización queda la decisión, que consiste en un juicio de valor y ofrece un talante discrecional, aun cuando haya de tener una base razonable, cuyas circunstancias sí pueden ser verificadas por el Juez, como hecho, dejando la valoración al arbitrio de quienes tengan atribuida tal misión en las normas estatutarias y así hemos dicho que «...el control judicial sigue existiendo pero su alcance no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar», con independencia del juicio que ya hayan realizado los órganos de la asociación «...sino comprobar si existió o no una base razonable» para que aquéllos tomasen la correspondiente decisión... (STC 218/1988) (...). Por su parte la STS 30-11-2006 establece: (...) «Extramuros de tal fiscalización queda la decisión, que consiste en un juicio de valor y ofrece un talante discrecional, aun cuando haya de tener una base razonable, cuyas circunstancias sí pueden ser verificadas por el Juez como hecho, dejando la valoración al arbitrio de quienes tengan atribuida tal misión en las normas estatutarias (...).

A tal efecto es de señalar que el derecho a que en ningún caso pueda producirse indefensión exige que el control judicial alcance a la existencia del expediente disciplinario previo al acuerdo sancionador (...).

La cuestión es de mayor enjundia cuando la revisión alcanza al contenido mismo del acuerdo de expulsión, al respecto el Tribunal Constitucional en la S. 218/1998 ha señalado que el control judicial de los acuerdos no consiste en que el Juez puede 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 tomasen la correspondiente decisión, y que el respeto al derecho de asociación exige que la apreciación judicial se limite con este punto a verificar si se han dado las circunstancias que puedan servir de base a la decisión de los socios».

185 Resulta interesante en este sentido la SAP de Cantabria en la que se establece que la vulneración de las normas internas en la elaboración de candidaturas municipales lesiona el derecho de participación democrática de los afiliados, que es «una traducción fundamental y básica del principio democrático que corres-

elaboración de las candidaturas electorales debería llevar a la modificación del art. 49 LOREG para permitir que se examinara la regularidad de la decisión interna del partido¹⁸⁶. La legitimación en estos supuestos debería ser sólo de los afiliados cuyo derecho de candidatura hubiera sido vulnerado. La comunicación de las irregularidades ante la Junta Electoral, su subsanación y la presentación del recurso podrían tramitarse por los arts. 47 a 49 LOREG, aunque modificándolos para reconocer la legitimación de los afiliados irregularmente excluidos de las candidaturas¹⁸⁷.

En este sentido, era claramente inadecuada constitucionalmente la antigua jurisprudencia del TS en relación con la aplicación del art. 11.7 de la Ley de elecciones locales, que permitía el cese de un concejal por su expulsión del partido, ya que obviaba el análisis de la regularidad de la expulsión, incluso con argumentos meramente de eficacia¹⁸⁸, resultando reveladora la STC 298/2006, de 23 de

ponde a todo afiliado de participar, según los procedimientos establecidos, en la toma de decisiones, conforme se sanciona como inderogable por el artículo 6 de la Constitución y las concreciones legislativas de tal imperativo constitucional»: SAP de Cantabria, nº 576/2001, de 23 de octubre (FD 4).

186 I. DE OTTO, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 83; M. SATRÚSTEGUI, «La reforma de los partidos. Reflexiones sobre una promesa del PSOE», en *Claves de razón práctica*, nº 36, 1993, p. 39 y «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 46, 1996, p. 98; V. ESCUÍN, «Fiscalización jurisdiccional de la expulsión de un partido político de miembros presentados en sus listas para las elecciones locales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 28, p. 188; A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4, 1982, p. 125; C. FERNÁNDEZ-MIRANDA, «La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, nº 31, 1990, p. 80; F. FLORES, *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, p. 291. El Tribunal Constitucional del Estado federado alemán de Hamburgo estableció el 4 de mayo de 1993 que un vicio en la democracia interna de un partido puede conducir a la ilegalidad de un escrutinio electoral, en ese caso se trataba de infracciones graves en la designación de candidatos de un partido al Parlamento de Hamburgo, lo que condujo a la repetición de las elecciones: W. G. VITZTHUM, «La démocratie des partis politiques en Allemagne», en *Revue française de Droit constitutionnel*, nº 26, 1996, p. 412.

187 M. SATRÚSTEGUI, «La reforma legal de los partidos políticos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 46, 1996, pp. 98-99.

188 «Si la Ley Electoral, con su sistema de recursos, la efectividad de las resoluciones que en las mismas recaigan y con los cortos y precisos plazos que para ello prevé, lo que pretende es, huir de toda interinidad, de situaciones contradictorias, y de proveer rápidamente los cargos con las personas que en cada caso correspondan, extraña pensar, que con esa regulación, permita que la aplicación de su art. 11 posibilite una situación de interinidad y de contradicción, mientras se resuelve, por los dilatados trámites que permitan los Estatutos de cada Partido, si la decisión es o no firme, o ejecutiva y si ha sido o no tomada en forma adecuada, máxime cuando, como en el caso de autos, la solución definitiva la tiene que tomar un Organismo, 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 agosto 1980, sin olvidar que esa situación de interinidad, aparte de afectar a un Organismo tan importante como la Alcaldía de una Corporación, permitiría, que en el interregno, actuara como representante de un Partido, aquél a quien los Organismos 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,

octubre (FJ 8), en que no se reconoce eficacia vinculante a una disposición estatutaria de Acción Popular Burgalesa Independiente que establecía que la baja como afiliado «conllevará la obligación por parte del afectado de cesar en el cargo público para el que resultó electo en representación del partido». Este es un supuesto diferente de la expulsión del partido antes vista y que lleva al TC a decir, con acierto que «una vez trabada la relación de representación, su ruptura no puede producirse —al margen de los supuestos de fallecimiento, incapacidad o renuncia del elegido— sino por voluntad de los electores o por resolución de los poderes públicos competentes».

TITLE: «*The legal regulation of internal democracy in political parties and its problems in Spain*»

ABSTRACT: *The crisis started in 2008 has not only affected the economy and the social services, but has spread throughout the organizational framework designed by the Constitution and, especially, to the political parties, on which citizens demand greater democracy. In this sense, the Political Parties Act 2002 represents only a minimal improvement over previous legislation and a very limited development of the provisions of the Constitution. Lacking a more detailed development of central aspects of internal democracy as may be the method of election of the executive bodies of the party and the electoral candidates. The paper analyzes these aspects, collecting the existing case law from the Constitutional Court to the Provincial Courts.*

sin que con ello quiera admitirse en modo alguno, que los Partidos no están sujetos al Ordenamiento, pues sí que lo están y así expresamente lo establece el art. 6 de la Constitución, pero es claro, al Ordenamiento y no al que particularmente interese uno de sus miembros, sin perjuicio de que las pretensiones de éstos, como lo han sido, están 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, reproduciendo los de la sentencia recurrida de la Audiencia). En el mismo sentido, STS de 8 de julio de 1982. También la sentencia de la Audiencia Territorial de Valencia de 15 de octubre de 1980: si bien es cierto que esta Sala no podría «entrar en la dialéctica intrínseca de las destituciones de los afiliados de partidos políticos, que es algo que sólo atañe al Partido correspondiente y que escapa de las competencias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (arts. 11 a 31 de su Ley Rectora), no lo es menos que las atribuciones de sus Salas Territoriales se extienden a dilucidar, a los meros fines establecidos en el artículo 11,7, de la Ley Electoral Local y disposiciones concordantes anteriormente reseñadas y cuando hay impugnación formalizada, si ha habido o no pérdida de representación política o si los Concejales de que se trate han dejado o no de pertenecer al Partido que les presentó en la contienda electoral y por el que resultaron democráticamente elegidos (...) y (...) resulta patente que la única expulsión de un Partido Político susceptible de producir el efecto del cese del o los Concejales elegidos, será la que, por los motivos que fueren, que, desde luego y como antes se dijo, no corresponde enjuiciar a esta jurisdicción, se pronuncia de forma clara, tajante e incondicionada, de tal suerte que a, diferencia de lo que aquí sucede, no necesita de ulteriores interpretaciones y mucho menos si éstas son realizadas por órgano diferente del que adoptó la decisión»: citada por V. ESCUÍN, «Fiscalización jurisdiccional de la expulsión de un partido político de miembros presentados en sus listas para las elecciones locales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 28, 1981, p. 185.

En contra, la Sentencia nº 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: R. BLANCO, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 173.

RESUMEN: *La crisis comenzada en 2008 no ha afectado únicamente a la economía y a los servicios sociales, sino que se ha extendido a todo el entramado organizativo diseñado en la Constitución y, en especial, a los partidos políticos, con las demandas ciudadanas de mayor democratización de los mismos. En este sentido, la LO de partidos políticos de 2002 supone sólo un avance mínimo con respecto a la legislación anterior y un desarrollo muy limitado de lo dispuesto en la Constitución. Sigue faltando un desarrollo más detallado de aspectos centrales de la democracia interna como puede ser la forma de elección de los órganos ejecutivos del partido y de las candidaturas electorales. El trabajo analiza estos aspectos, recogiendo la jurisprudencia existente en la materia, desde la del Tribunal Constitucional hasta la de las Audiencias Provinciales.*

KEY WORDS: *political parties, internal democracy, party members rights, judicial guarantees.*

PALABRAS CLAVE: *partidos políticos, democracia interna, derechos de los afiliados, garantías jurisdiccionales.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.12.2014

FECHA DE ACEPTACIÓN: 04.02.2015