

DEMOCRÀCIA INTERNA I DRETS DELS AFILIATS ALS PARTITS POLÍTICS

Eduardo Vírjala Foruria*

Sumari

1. Introdu Article recibido el 21.05.2008. Evaluación: 7.07.2008. Fecha de aceptación de la versión final: 24.07.2008.
2. 24.07.2008.
3. La democràcia interna en la regulació jurídica dels partits espanyols
 - 3.1. Existència d'una assemblea general que adopta els acords més importants del partit
 - 3.2. Els altres òrgans directius del partit
 - 3.3. Elecció dels dirigents màxims del partit i dels candidats a òrgans executius
 - 3.4. Els corrents d'opinió
 - 3.5. La introducció de mecanismes de democràcia paritària
 - 3.6. El control democràtic dels dirigents
 - 3.7. El control sobre la democràcia interna
4. Els drets dels afiliats en la regulació jurídica dels partits espanyols
 - 4.1. Dret a la lliure creació de partits
 - 4.2. Dret a la lliure afiliació a un partit
 - 4.3. Drets de participació en la vida interna del partit
 - 4.4. Drets d'informació
 - 4.5. Dret d'impugnació
 - 4.6. Drets als expedients sancionadors
 - 4.7. El control judicial de les sancions imposades pels partits polítics
 - 4.7.1. Jurisdicció civil
 - 4.7.1.1. El control judicial de la regularitat del procediment sancionador partidari
 - 4.7.1.2. El control judicial sobre el fons de la decisió sancionatòria del partit
 - 4.7.2. Jurisdicció contenciosa administrativa

* Eduardo Vírjala Foruria, catedràtic de Dret Constitucional a la Facultat de Dret (Secció de Biscaia) de la Universitat del País Basc, B.º Sarriena, s/n, 48940 Leioa (Biscaia), correu electrònic: eduardo.virgala@ehu.es, www.eduardovirgala.es
Article rebut el 21.05.2008. Avaluació: 7.07.2008. Data d' acceptació de la versió final: 24.07.2008.

1. Introducció

La democratització interna dels partits polítics és un requisit ineludible per al funcionament correcte del nostre sistema polític i no només perquè ho digui l'article 6 de la Constitució (CE), sinó perquè, si no és així, es corre el risc que el ciutadà es desencisi definitivament de l'instrument "partit" i no hi tinguem models alternatius, almenys, en sentit democràtic. Malgrat el comentari recurrent sobre la crisi dels partits, continuen sent el mecanisme associatiu més adequat per canalitzar la pluralitat política de la societat i per estructurar democràticament els òrgans de poder polític de l'Estat. D'aquí ve la necessitat de continuar aprofundint en la democratització interna dels partits i en la plena vigència, en el seu interior, dels drets constitucionals dels seus afiliats, ja que constitueixen el moment inicial del procés de participació política democràtica.

Aquesta necessitat de democràcia interna ha estat present des de l'aparició dels partits de masses. Sense necessitat de recórrer als clàssics (Michels, Ostrogorsky), d'una banda, la burocratització en els partits s'ha anat consolidant durant el segle XX i, de l'altra, en l'actualitat el simple afiliat ha passat a un segon pla davant els càrrecs públics (molt nombrosos en els grans partits) i a l'activitat mediàtica dels dirigents envers l'antiga militància basada en el compromís quotidià.¹ Els partits cada vegada estan més allunyats de la societat, amb uns mecanismes interns d'accés que no són precisament democràtics, i arriben a la cúspide només les "persones que han passat tota la vida al partit, amb la socialització política adequada per ascendir en la burocràcia partidària, però sense experiència directa d'allò que hi passa fora".²

Probablement els partits no arribaran mai a una democratització completa, però sempre cal propugnar aquesta meta i garantir en el seu si l'exercici dels drets constitucionals per part dels seus afiliats. És per això que la Llei orgànica 6/2002, de 27 de juny, de partits polítics (LOPP) suposa un avenç mínim respecte a la Llei 54/1978 i un desenvolupament molt limitat del que disposa l'article 6 CE. Com ha dit J. Tajadura, s'ha desaprofitat l'ocasió de fer un desenvolupament complet del principi de democràcia interna.³ El motiu, com és evident i conegut, van ser les presses amb què es va elaborar la Llei, dirigida a introduir a l'article 9 les causes d'il·legalització de partits que podien conduir a la dissolució legal de Batasuna com a braç polític de la banda terrorista ETA.⁴

¹ De Carreras, F., «Los partidos en nuestra democracia de partidos», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pàg. 94.

² Sotelo, I., «Albricias, un nuevo partido», a *El País*, 13 d'octubre de 2007, pàg. 15-16. R. Blanco Valdés («Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 151) també parla de congelació burocràtica de les elits partidàries, amb unes possibilitats gairebé il·limitades de permanència temporal i d'acumulació material de càrrecs.

³ Tajadura Tejada, J., *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, Civitas, 2004, pàg. 75.

⁴ Em permeto remetre a Vírgala Foruria, E., «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», a *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003, pàg. 203-262; «Los límites constitucionales a los partidos políticos en la LO 6/2002», a Montilla Martos, J. A. (ed.), *La prohibición de partidos políticos*, Almería, Universitat d'Almería, 2004, pàg. 45-98; «El recorrido jurisprudencial de la suspensión y disolución de Batasuna: agosto de 2002 a mayo de 2007», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, pàg. 243-305. *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008

L'exigència constitucional d'un funcionament intern democràtic (art. 6 CE) i el finançament públic (LO 8/2007, de 2 de febrer, sobre finançament dels partits polítics) ha de comportar la vigència plena, al si dels partits polítics, dels drets fonamentals que componen l'estat democràtic a Espanya, és a dir, de tots els drets i les llibertats del Títol I que es puguin exercir al si d'un partit per imposició directa de l'article 6 CE i no condicionats al seu simple reflex en la llei que desenvolupi l'article constitucional o en els estatuts del partit.

Per això, mentre no es reformi la LOPP, cal aprofundir al màxim en les potencialitats derivades del que ja existeix: la Constitució i la legislació vigents, especialment en els drets interns dels afiliats i en la seva protecció jurisdiccional.

2. La democràcia interna en la regulació jurídica dels partits espanyols

2.1. Existència d'una assemblea general que adopta els acords més importants del partit

La LOPP estableix com a òrgan superior de govern del partit una "assemblea general del conjunt dels seus membres, que podran actuar directament o per mitjà de compromissaris, i a la qual correspondrà, en qualsevol cas [...], l'adopció dels acords més importants del partit, inclosa la seva dissolució" (art. 7.2).

La previsió en els estatuts dels partits espanyols és normalment la de celebrar congressos als quals assisteixen els compromissaris,⁵ llevat d'alguna excepció com ERC que encara celebra congressos oberts a tota la militància.⁶ L'elecció d'aquests compromissaris es fa des de les organitzacions territorials.⁷ Als compromissaris, el PP encara hi afegeix els que denomina compromissaris nats (membres de la Junta Directiva i de la Comissió Organitzadora del Congrés: art. 28.1.a dels Estatuts del PP del 2004⁸ –EPP), i IU afegeix els membres de la Presidència Executiva Federal (art. 36 dels Estatuts d'IU del 2004⁹ –EIU).¹⁰ En qualsevol cas, la realitat acostuma a anar en contra d'un procés democràtic congressual veritable (censos inflats d'afiliats, una participació escassa, control per part de l'aparell del partit), encara que en els moments de crisi sol ressorgir la vitalitat interna del partit¹¹ que es rebel·la contra els congressos a la "búlgara".¹²

⁵ Malgrat aquesta denominació, cal entendre que els assistents al congrés ho fan en representació de la resta d'afiliats sense necessitat d'estar-hi vinculats per un mandat imperatiu: Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 124 (referint-se a la Llei 54/1978).

⁶ Article 18 del Reglament del 25è Congrés Nacional d'ERC (celebrat el 14 de juny de 2008).

⁷ Articles 28 EPP, 30 dels Estatuts del PSOE del 2004 (<http://www.psoe.es/ambito/estructura/docs/index.do?action=View&id=97599>; última visita 22 d'abril de 2008) –EPSOE, 36 EIU.

⁸ <http://www.pp.es/estatutos/estatutos.htm> (darrera visita el 30 d'abril de 2008).

⁹ <http://www1.izquierda-unida.es/doc/1169750311065.pdf> (darrera visita el 30 d'abril de 2008).

¹⁰ Al PNB també hi ha una presència de membres nats a l'Assemblea General, ja que ho són tots els membres de la seva Assemblea Nacional (art. 49 dels Estatuts del PNB del 2004 –EPNV).

La LOPP hauria d'haver establert que el nombre de membres d'un congrés designats automàticament per pertànyer als òrgans dirigents del partit no superés un determinat nombre (per exemple, a Alemanya és una cinquena part dels compromissaris amb dret a vot – article 9.2, Llei alemanya de partits polítics).

¹¹ Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 131-133.

El que no estableix la LOPP, i ho hauria d'haver fet, és el temps màxim en què un partit pot estar sense celebrar un congrés. Aquest termini podria ser prou ampli com per no coartar la llibertat d'autoorganització dels partits, però impedit que hi hagi organitzacions polítiques que estiguin temptades de no convocar-lo mai o en períodes excessivament amplis.

També hauria d'haver-se establert legalment que el congrés, llevat que els estatuts optin per les primàries, de les quals parlarem després, és l'òrgan que elegeix el president, el secretari general i els altres membres de l'òrgan executiu del partit.¹³

2.2. Els altres òrgans directius del partit

L'existència d'altres òrgans directius en el partit ha d'estar determinada en els seus estatuts, però sempre "hauran de ser proveïts mitjançant un sufragi lliure i secret" (art. 7.3 LOPP). Els estatuts, "o els reglaments interns que els desenvolupin, hauran de fixar per als òrgans col·legiats un termini de convocatòria suficient de les reunions per preparar els assumptes de debat, el nombre de membres que cal per a la inclusió d'assumptes en l'ordre del dia, unes regles de deliberació que permetin contrastar opinions i la majoria necessària per adoptar acords. Aquesta darrera serà, per regla general, la majoria simple de presents o representats" (art. 7.4).

La LOPP hauria d'haver estat més precisa i haver establert una regulació mínima sobre això, com ara l'existència obligatòria de, almenys, un òrgan executiu,¹⁴ la impossibilitat de concentrar tot el poder del partit en un sol òrgan, especialment si és unipersonal, o l'establiment d'un nombre màxim de mandats per als òrgans unipersonals del partit.

2.3. Elecció dels dirigents màxims del partit i dels candidats a òrgans executius

L'elecció dels màxims dirigents del partit és el moment determinant en la vida del partit, perquè no només decideix qui tindrà el poder al si del partit sinó que pot decidir també la seva línia ideològica en els anys següents. També és crucial determinar els candidats que ocuparan, si el partit guanya les eleccions, els òrgans executius de l'Estat (central, autonòmic o local). Aquí també la LOPP hauria d'haver esmentat que els màxims càrrecs executius del partit i els candidats a càrrecs executius estatals han de ser elegits mitjançant un sufragi igual, individual, secret i indelegable dels compromissaris al congrés,¹⁵ o bé mitjançant un sufragi universal, lliure, igual, directe i secret de tots els afiliats del partit (primàries). La meua posició es decanta clarament per la

¹² Vegeu l'actual (del maig del 2008) procés congressual del PP.

¹³ Com fa l'article 9.4 de la Llei alemanya de partits polítics (en la versió reformada del 22 de desembre de 2004).

¹⁴ Un òrgan executiu, per exemple, al qual podrien pertànyer membres nats però que no superin un nombre mínim (per exemple, una cinquena part): article 11.2, Llei alemanya de partits polítics.

¹⁵ Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 138, referint-se a la Llei 54/1978.

segona alternativa, però la llei no s'ha de posicionar en aquest sentit i ha de permetre que cada partit esculli lliurement el tipus d'elecció dels seus dirigents o candidats entre els dos que he assenyalat.

En aquest tema, com també passa en la designació dels titulars dels poders de l'estat en els sistemes parlamentaris europeus, se segueix la tendència d'exigir la participació directa en l'elecció del "legislatiu" (l'assemblea general o el congrés), però no de l'"executiu" (president o secretari general). Això és una rèmora de la configuració dels sistemes parlamentaris europeus a partir de la situació creada per les monarquies constitucionals al segle XIX, en les quals, tot i els vaivens revolucionaris, hi ha una continuïtat institucional en la qual el rei perd els seus poders però no desapareix i s'impedeix la participació popular en el poder executiu. Aquesta situació ha perdurat fins a l'actualitat a gairebé tots els països amb forma de govern parlamentària, i s'ha generat la idea que els ciutadans només han d'eleger el parlament i que aquest ha de ser el que, al seu torn, determini l'elecció del govern, la qual cosa també es trasllada a altres àmbits organitzatius com ara els partits.

Cal tenir en compte que, en sistemes parlamentaris com l'espanyol, l'elecció directa dels màxims dirigents del partit mitjançant primàries suposaria "una mesura de funcionament intern partidista susceptible d'afavorir la democratització del procés de selecció de l'oferta electoral",¹⁶ ja que s'elegiria el candidat a la presidència del govern o bé el líder del partit que actuaria de candidat a la presidència. En tots dos supòsits, les primàries poden trencar les pràctiques oligàrquiques i, amb això, fer més transparents els partits.¹⁷ És cert que les primàries poden estimular el fraccionalisme, en afavorir i publicitar les divisions internes,¹⁸ però crec que aquest risc sempre té lloc en el moment en què en un partit sorgeixen diversos candidats a la màxima responsabilitat, cosa que normalment revela una crisi, i tant és que l'elecció es resolgui en un congrés o en unes primàries.

En definitiva, penso que les primàries són més coherents amb la crida a la democràcia interna de l'article 6 CE i, d'altra banda, els mitjans tecnològics actuals les fan més factibles que antigament. Coincideixo, a més, amb R. Blanco en el fet que les primàries serien un element més efectiu de democratització del procés electoral general que l'establiment de llistes obertes (que tenen una eficàcia escassa en les eleccions al Senat) o el desbloqueig de les llistes tancades, com demostra l'experiència italiana.¹⁹

Malgrat el que s'ha dit, cal assenyalar que fins al moment l'experiència espanyola no ha estat encoratjadora, com veurem ara. Entre altres coses, crec que aquesta experiència reforça la lògica de l'elecció del líder del partit per primàries i la seva conversió automàtica en candidat a la presidència del govern, ja que, si no és així, ens podem trobar amb una representació del partit mediàtica i bicèfala amb friccions contínues entre tots

¹⁶ Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 154.

¹⁷ Boix, C., «Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos», a *Claves de Razón Práctica*, núm. 83, 1998, citat en la versió trobada a <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (darrera visita el 22 d'abril de 2008), pàg. 1-3.

¹⁸ Com assenyala R. Vargas Machuca, citat per Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 171. També Urquizu, I., «Dedo, congreso o primarias», a *El País*, 9 de maig de 2008, pàg. 37.

dos àmbits.²⁰ També seria convenient incloure els simpatitzants censats com a tals,²¹ entre altres coses perquè l'experiència socialista en les primàries locals va demostrar que, amb el baix nivell d'afiliació i el baix nivell de participació d'afiliats en les primàries, "resulta molt difícil evitar el vot sindicat i garantir, en conseqüència, la plena llibertat de vot dels que són cridats a intervenir en el procés, que són tan pocs que el seu vot el poden controlar fàcilment els aparells partidistes, que així serien capaços de traduir a les bases del partit la situació de bloqueig que pogués haver-hi, si fos el cas, en el seu si".²²

El primer partit que va decidir el seu candidat a la presidència del govern va ser el PSOE, arran de la seva crisi per la derrota en les eleccions generals del 1996 i la renúncia de Felipe González a ser secretari general (ho havia estat del 1974 al 1997, i president del Govern del 1982 al 1996). Les primàries per elegir el candidat a la presidència del Govern es van adoptar en una resolució del 34è Congrés del PSOE (20 a 22 de juny de 1997)²³ i el Comitè Federal va aprovar, el 21 de març de 1998, un reglament de primàries.²⁴ Després d'un primer assaig per elegir el candidat a lehendakari per a les eleccions basques de l'octubre del 1998,²⁵ les primàries per elegir el candidat a president del Govern del PSOE es van celebrar el 24 d'abril de 1998 i van enfrontar a qui era aleshores secretari general del PSOE, Joaquín Almunia, i l'exministre i membre de la Comissió Executiva Federal, Josep Borrell. Malgrat que la pràctica totalitat de la Comissió Executiva Federal i la immensa majoria dels "barons" territorials havien manifestat el seu suport a Joaquín Almunia, els afiliats van optar per l'exministre Josep Borrell (el 55% davant el 45%).²⁶

Aquestes primàries van ser qualificades com "la novetat més important del funcionament dels partits espanyols des de la restauració de l'estat democràtic"²⁷ o com "un extraordinari èxit publicitari, fins a convertir-

¹⁹ Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 155.

²⁰ Urquizu, I., «Dedo, congreso o primarias», a *El País*, 9 de maig de 2008, pàg. 37.

²¹ Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 172-173.

²² Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 174.

²³ Aquesta decisió es trasllada als successius congressos regionals del PSOE en la segona meitat del 1997.

²⁴ Estableix la inclusió, entre els elegibles, no només dels afiliats en ple ús dels seus drets orgànics sinó també dels independents que es proposin, d'acord amb el que preveu el Reglament mateix; i, entre els electors, la inclusió dels afiliats en ple ús i, en determinats processos electorals interns, dels simpatitzants inscrits en el cens federal de simpatitzants, que votarien en urnes separades. En lloc de parlar de *campanya* parla de *desenvolupament d'informació interna* sota els principis d'igualtat, lleialtat mútua, control intern i durada curta de la campanya (7 dies). Vegeu Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 158-162; Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pàg. 459 i seg.

²⁵ Les primàries es van celebrar el 14 de març de 1998 i van enfrontar a qui era aleshores secretari general del PSE-EE, Nicolás Redondo (proposat per la Comissió Executiva del PSE-EE), i la consellera de Comerç i Turisme socialista en el Govern basc, Rosa Díez (proposada per les bases). Es va imposar Nicolás Redondo amb el 53,4% dels vots davant el 46,6% de Rosa Díez.

²⁶ Presno Linera, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pàg. 69.

²⁷ Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la *revolución* de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 145.

se en un actiu polític esplèndid a les mans dels seus protagonistes",²⁸ encara que la resta de partits les van qualificar com a sortida in extremis al buit intern que va deixar la marxa de Felipe González o com a operació de maquillatge perquè la militància ratifiqués una decisió presa prèviament per l'oligarquia del partit.²⁹ Malgrat que totes les enquestes van assenyalar una majoria sòlida de l'opinió pública a favor de les primàries,³⁰ el desenllaç final de la candidatura de Borrell³¹ va dur el PSOE a "congelar" el procediment.³² De tota manera, el 34è Congrés del PSOE del 2004 incloïa les primàries als Estatuts (art. 49), però deixava a les mans del Comitè Federal de Llistes la decisió de suprimir-les en cada convocatòria electoral.³³

La regulació actual indica que les primàries les convoca el Comitè Federal a proposta de la Comissió Executiva Federal (art. 7.u del Reglament del Comitè Federal del 2004) i s'aplica "a la selecció de la candidatura a la Presidència del Govern de la Nació, les presidències de les comunitats autònomes, presidències de les ciutats autònomes, presidències dels cabildos, presidències dels consells insulars, presidències de juntes generals i les alcaldies de determinats municipis, quan, en qualsevol d'aquests supòsits, hi hagi més d'un aspirant a la nominació", llevat que el Comitè Federal de Llistes decideixi suprimir-les (art. 37.1 de la Normativa reguladora dels càrrecs públics del PSOE del 2004). Si les institucions anteriors estiguessin governades pel PSOE, "només s'aplicarà el sistema de primàries si el sol·licita la majoria del Comitè Federal per al cas de la Presidència del Govern, o del Comitè Regional en el cas de la Presidència de les comunitats autònomes, o del Comitè Provincial per a la Presidència de les juntes generals o del Comitè Insular per a les Presidències dels cabildos i els consells. En el cas dels municipis, ho haurà de sol·licitar el 40% dels militants de l'agrupació municipal corresponent" (art. 37.2 de la Normativa reguladora dels càrrecs públics del PSOE del 2004). Tenen capacitat per proposar candidats la majoria de la Comissió Executiva Federal (o Regional, si són eleccions autonòmiques, o Municipal, si són eleccions locals), l'aval del Comitè Federal (o Regional, si són eleccions autonòmiques), el 10% dels afiliats (o el 15% d'una federació, si són eleccions autonòmiques, o el 20% d'un municipi, si són eleccions

²⁸ Boix, C., «Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos», a *Claves de Razón Práctica*, núm. 83, 1998, citat en la versió trobada a <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (darrera visita el 22 d'abril de 2008), pàg. 1.

²⁹ Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 148.

³⁰ Boix, C., «Elecciones primarias en España: Ventajas, ambigüedades y riesgos», a *Claves de Razón Práctica*, núm. 83, 1998, citat en la versió trobada a <http://www.princeton.edu/~cboix/primarias.PDF> (darrera visita el 22 d'abril de 2008), pàg. 1.

³¹ No va arribar a exercir aquesta candidatura ja que va acabar renunciant a favor d'Almunia, a causa de la manca de suport per part de la direcció i a la seva presumpta responsabilitat en un escàndol de frau fiscal de dos antics col·laboradors seus quan era secretari d'Estat d'Hisenda.

³² El tercer temps d'aquest procés de primàries va tenir lloc el 27 de juny de 1998 amb l'elecció de candidats a les presidències autonòmiques i a les alcaldies. Les primàries de candidats a alcalde es van celebrar a 43 ciutats, ja que en les altres 25 només hi havia un candidat. En l'àmbit autonòmic, es van celebrar a Ceuta i a 7 comunitats autònomes (a 4 només hi va haver un candidat, amb el que van quedar fora de l'article 151, i a 2 es van posposar). En general, va sortir elegit el candidat "oficial" recolzat per la direcció del partit, llevat de Madrid on el candidat no oficial, Fernando Morán, va derrotar Joaquín Leguina: Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 168-169.

³³ "La Comissió Federal de Llistes, quan les circumstàncies polítiques ho aconsellin o l'interès general del Partit ho exigeixi, podrà suspendre la celebració de primàries en determinats àmbits territorials, una vegada que aquestes primàries hagin estat convocades pel Comitè Federal i amb informe o sol·licitud previs de les comissions executives de nacionalitat o regió".

locals).³⁴ El procés es continua regint pels principis d'igualtat d'oportunitats,³⁵ d'absència de campanya com a tal³⁶ i de poca durada.³⁷

En el cas d'IU, encara que ja s'havia fet anteriorment en alguna ocasió per a àmbits més reduïts,³⁸ va ser el 2007 quan va experimentar les primàries per elegir el candidat a la Presidència del Govern. La causa d'aquestes primàries estava en la decisió del Partit Comunista d'Espanya (PCE), l'1 d'octubre de 2007, de forçar l'aplicació de l'art. 51 EIU que preveu fer "l'oportuna consulta al conjunt de l'afiliació" si hi ha més candidats a banda del que proposa la Presidència federal, sempre que tinguin l'aval del 25% del Consell Polític Federal o el 10% de l'afiliació. Per a això, el PCE presenta com a candidata a les pròximes eleccions generals del març del 2008 la seva secretària general a la Comunitat Valenciana, Marga Sanz, davant Gaspar Llamazares, Coordinador General i candidat proposat per la Presidència Federal. El 6 d'octubre de 2007, el Consell Polític Federal aprova la convocatòria i un reglament de primàries certament peculiar.³⁹ En un procés de vot per correu que va del 22 d'octubre al 14 de novembre de 2007, Gaspar Llamazares obté el 62% i Marga Sanz el 37% dels vots emesos.⁴⁰

El tercer gran partit espanyol, el PP, no ha experimentat amb les primàries, però ja se n'han produït alguns intents amb motiu de la convocatòria del 16è Congrés (del 20 al 22 de juny de 2008). La iniciativa ha sorgit dels 11 delegats al Congrés pel barri madrileny de Salamanca que tenen intenció d'incloure-les mitjançant una esmena als estatuts del partit tant per als candidats a càrrecs públics com per a càrrecs interns del partit.⁴¹

En l'àmbit autonòmic, ERC estableix als seus estatuts del 2004 que l'elecció de la Presidència i de la Secretaria General es farà en votacions independents i separades per sufragi universal de tots els afiliats en una jornada electoral prèvia a la celebració del seu Congrés Nacional.⁴² Per al 25è Congrés Nacional d'ERC (14 de juny de 2008) s'aprova el Reglament del Congrés, en el qual es convoquen primàries per al 7 de juny de 2008 per elegir els càrrecs de president i secretari general del partit.⁴³ Hi poden participar només els militants (art. 2) i, per

³⁴ Articles 49 i 51 de la Normativa reguladora dels càrrecs públics del PSOE del 2004 (<http://www.psoe.es/ambito/estructura/docs/index.do?action=View&id=97599>; darrera visita el 30 d'abril de 2008).

³⁵ "Als candidats i les candidates, un cop se'ls ha proclamat, se'ls facilitarà en igualtat de condicions el desenvolupament de les activitats d'informació interna" (art. 42.1 de la Normativa reguladora dels càrrecs públics del PSOE del 2004).

³⁶ "Els candidats i les candidates hauran de mantenir, en les activitats d'informació interna, un comportament adequat amb els principis que inspiren la nostra organització. Singularment, no podran fer campanyes d'imatge o publicitat pagades o sotmeses a algun tipus de contraprestació, ni fer manifestacions que suposin una desqualificació o un menyscapse envers altres candidatures, càrrecs públics socialistes o responsables orgànics" (art. 42.2 de la Normativa reguladora dels càrrecs públics del PSOE del 2004).

³⁷ "El període d'activitats d'informació interna tindrà una durada de set dies" (art. 42.3).

³⁸ Per exemple, es va fer el 1996, sense entusiasme i sense sobresalts per als candidats a les eleccions generals per Madrid: Blanco Valdés, R., «Cargos públicos, partidos, sociedad: la revolución de las primarias», a *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, pàg. 175-176.

³⁹ Estableix una comissió electoral composta per tres persones de cada candidatura i dos de l'àrea interna d'IU; cada elector s'identifica amb un codi de barres aleatori protocolitzat davant de notari i rep un sobre amb les paperetes i un sobre intern per lliurar a Correus i els vots rebuts es guarden "en un despatx amb pany i clau a la Seu Federal". El text del Reglament es pot obtenir a <http://www.iusalamanca.org/article811.html> (darrera visita el 22 d'abril de 2008).

⁴⁰ http://www.lizquierda-unida.es/noticia_final.jsp?id=2938 (darrera visita el 22 d'abril de 2008).

⁴¹ Es pot veure aquesta iniciativa a <http://ppprimarias.com/index.html> (darrera visita el 6 de maig de 2008).

⁴² Article 30 dels Estatuts d'ERC: <http://multimedia.avui.cat/0000023000/0000023431.pdf> (darrera visita el 22 d'abril de 2008).

⁴³ <http://www.esquerra.cat/25congresnacional/25cgn-reglament.pdf> (darrera visita el 8 de maig de 2008).

presentar-se, els candidats han de tenir, almenys, l'aval del 5% dels militants (art. 5), amb una campanya electoral d'un mes (art. 10). Així, el 7 de juny de 2008 surt elegit Joan Puigcercós com a president (37,2% dels vots) i Joan Ridaó com a secretari general (37,5% dels vots).⁴⁴

2.4. Els corrents d'opinió

Un element inevitable en qualsevol partit amb un mínim d'estructuració i militància és la formació de diversos corrents o tendències d'opinió en les quals s'agrupen afiliats que, tot i compartir l'ideari del partit, mantenen posicions comunes davant de determinats temes fonamentals en el posicionament de l'organització política. Els corrents d'opinió, a més de ser inevitables, contribueixen a la vitalitat del partit i en reflecteixen la pluralitat interna. El risc és que donin lloc a la formació d'autèntics partits dins del partit,⁴⁵ cosa que s'ha d'evitar amb una regulació interna adreçada a establir l'acceptació expressa de les decisions finals dels òrgans del partit.

Partint d'això anterior, cal dir que, si es predica dels partits la democràcia interna, com fa l'article 6 CE, sembla difícil evitar que alguns grups d'afiliats es reunixin periòdicament per reforçar els seus punts de vista davant de debats transcendents que hi hagi a la seva organització. Una activitat repressiva envers aquests corrents d'opinió pot suposar un menyscapse dels drets constitucionals dels afiliats (reunió, expressió), per la qual cosa el seu encaix constitucional és molt discutible. En aquest sentit, dels tres grans partits espanyols, només el PP reprimeix l'existència de corrents d'opinió i considera que crear-los o participar-hi és una infracció molt greu (art. 11.1.f EPP). El PSOE les admet sempre que les hagi autoritzat el Comitè Federal, que les recolzi el 5% dels militants de 5 federacions territorials, almenys, i que respectin els estatuts, el programa i les decisions dels òrgans de govern del partit (art. 4 EPSOE). IU també ho fa i exigeix que la Presidència federal reconegui el compliment dels requisits estatutaris, que hi hagi una presència prèvia en 3 federacions territorials, almenys, i que es respecti la unitat, els principis, els estatuts, el programa i els acords dels òrgans d'IU (art. 11.B EIU).

2.5. La introducció de mecanismes de democràcia paritària

Un aspecte controvertit és el de la possible inclusió, en la definició de la democràcia interna dels partits, de la igualtat entre els sexes tant per a la composició dels òrgans interns com de les candidatures electorals. Això segon ja ho estableix la modificació de la LOREG a través de la disposició addicional segona de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes,⁴⁶ confirmada en la seva constitucionalitat pel

⁴⁴ *El Mundo*, 8 de juny de 2008, pàg. 31. Hi va haver tres candidatures més a cadascun dels dos càrrecs (Joan Carretero i Ruth Carandell, Ernest Benach i Rafael Niubó, i Jaume Renyer i Uriel Bertran).

⁴⁵ Com va ser el cas del corrent trostkista *Militant* al Partit Laborista britànic en els anys setanta i vuitanta del segle XX.

⁴⁶ Nou article 44.bis LOREG:

1. Les candidatures que es presentin per a les eleccions de diputats al Congrés, municipals i de membres dels consells insulars i dels cabildos insulars canaris en els termes previstos en aquesta Llei, diputats al Parlament Europeu i membres de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes hauran de tenir una composició equilibrada de dones i homes, de manera que en el conjunt

TC (sentència 12/2008, de 29 de gener), i en la qual no podem entrar per motius d'espai.⁴⁷ Crec, tanmateix, que la situació no és la mateixa pel que fa a la composició dels òrgans interns, ja que, d'acord amb aquesta STC 12/2008, la LO 3/2007 "no impedeix l'existència de partits amb una ideologia contrària a la igualtat efectiva entre els ciutadans", ja que "el nostre règim constitucional se sustenta, per circumstàncies històriques lligades al seu origen, en la garantia més àmplia dels drets fonamentals, que no es poden limitar pel fet que s'utilitzin amb una finalitat anticonstitucional. Per tant, el requisit que les formacions polítiques que vulguin participar en els processos electorals hagin d'incloure necessàriament candidats d'un i un altre sexe en les proporcions recollides en la disposició addicional segona LOIMH no implica l'exigència que aquestes mateixes formacions polítiques participin dels valors sobre els quals se sosté l'anomenada democràcia paritària. En particular, no s'impedeix l'existència de formacions polítiques que defensin activament la primacia de les persones d'un determinat sexe, o que propugni postulats que es podrien denominar «masclistes» o «feministes». El que exigeix la disposició addicional que ens ocupa és que, quan es vulguin defensar aquestes tesis accedint als càrrecs públics electius, es faci partint de candidatures en les qual s'integrin persones d'un i altre sexe" (FJ 6).

Per tant, considero que no entra dins la democràcia interna la imposició de quotes per sexe, per la qual cosa la llei no podria establir-les de forma obligatòria, com tampoc no podria fer-ho amb altres circumstàncies personals de determinats col·lectius socials (estrangers, fidels de determinada religió, etc.).

2.6. El control democràtic dels dirigents

La LOPP obliga els Estatuts dels partits a "preveure, així mateix, procediments de control democràtic dels dirigents elegits" (art. 7.5). Aquest és un dels apartats de la Llei més difícils de concretar. Elements decisius que afavoreixen el control democràtic dels dirigents han de ser, com ja he comentat anteriorment, la periodicitat en la renovació dels òrgans executius del partit, la limitació dels mandats i també, en aquest sentit, més participació dels militants en l'elecció dels dirigents del partit com, per exemple, amb les primàries. Cal tenir en compte que, al marge de la ratificació o el rebuig dels informes de gestió en els congressos, l'element clau de control és la reelecció o la destitució dels càrrecs màxims del partit.

de la llista els candidats de cada un dels sexes suposin com a mínim el quaranta per cent. Quan el nombre de llocs per cobrir sigui inferior a cinc, la proporció de dones i homes serà el més propera possible a l'equilibri numèric.

En les eleccions de membres de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, les lleis reguladores dels seus règims electorals respectius podran establir mesures que afavoreixin una major presència de dones en les candidatures que es presentin a les eleccions d'aquestes assemblees legislatives.

2. També es mantindrà la proporció mínima del quaranta per cent en cada tram de cinc llocs. Quan el darrer tram de la llista no arribi a cinc llocs, la proporció referida de dones i homes en aquest tram serà el més propera possible a l'equilibri numèric, encara que s'haurà de mantenir en qualsevol cas la proporció exigible respecte del conjunt de la llista.

3. A les llistes de suplents s'aplicaran les regles contingudes en els apartats anteriors.

4. Quan les candidatures per al Senat s'agrupin en llistes, d'acord amb el que disposa l'article 171 d'aquesta llei, les llistes hauran de tenir igualment una composició equilibrada de dones i homes, de manera que la proporció de les unes i els altres sigui el més propera possible a l'equilibri numèric.

⁴⁷ Fins i tot després de l'STC 12/2008, de 29 de gener, continuo pensant que establir quotes en les llistes electorals vulnera la llibertat ideològica dels partits que propugnin la desigualtat entre els sexes.

2.7. El control sobre la democràcia interna

El control sobre el compliment de la democràcia interna es podria plantejar des de la inscripció del partit en el Registre de Partits del Ministeri de l'Interior, però només hauria de tenir com a conseqüència la suspensió (art. 5.1) si contradiu expressament el que disposa la LOPP.⁴⁸ En relació amb aquest tema, un cop feta la inscripció, un element fonamental per tal de comprovar el grau de democràcia interna d'un partit i dels drets dels seus afiliats és l'accés als seus estatuts, ja que, com diuen els professors Oliver i Calafell, el TC ha assenyalat que, als membres d'una associació, els assisteix el dret de fer que se'n compleixin els estatuts.⁴⁹ Tanmateix, l'accés als estatuts té notables dificultats tant per als aspirants a afiliar-se com per als militants. Pel que expliquen Oliver i Calafell, el Registre de Partits Polítics existeix exclusivament en format paper tant per als assentaments com per a la consulta de les dades inscrites.⁵⁰ Sembla incomprendible que, en l'era d'Internet, la LOPP no establís que el Registre tingués l'obligatorietat de publicar-los a la seva pàgina web,⁵¹ sobretot quan molts partits no tenen pàgines web pròpies i els que la tenen o no hi publiquen els estatuts o és complicat de trobar-los-hi.⁵² Per això, s'hauria d'obligar que els partits polítics amb representació parlamentària, nacional o autonòmica tinguessin obligatòriament una pàgina web en la qual s'accedís als estatuts en versió electrònica d'una forma senzilla i clara.

Un cop inscrit un partit polític, el control sobre la democràcia interna correspon, en primer lloc, a la jurisdicció civil ja que són un tipus de controvèrsies entre particulars,⁵³ es dedueixen del que disposa l'article 9.2 LOPJ i per aplicació supletòria de la LODA (art. 40)⁵⁴ en virtut del joc de les disposicions finals primera i segona d'aquesta darrera llei.

⁴⁸ Oliver Araujo, J. i Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2007, pàg. 20. En aquest tema cal tenir en compte que la LOPP no ha establert un termini determinat per a l'esmena d'errors.

⁴⁹ STC 218/1988, de 22 de novembre; STC 104/1999, de 14 de juny; Oliver Araujo, J. i Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2007, pàg. 33.

⁵⁰ Oliver Araujo, J. i Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2007, pàg. 28-29.

⁵¹ Canviant lògicament els requisits d'inscripció (amb l'addició d'una còpia electrònica que es confrontaria amb l'escriptura pública), ja que la mecànica actual d'estatuts protocolitzats davant de notari comporta la utilització de paper timbrat i amb rúbriques notariales als folis "el que fa molt difícil –si no impossible– escanejar-los per ordinador": Oliver Araujo, J. i Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2007, pàg. 32.

⁵² En la VIII Legislatura, "són poc més de la meitat els que hi inclouen [a la seva pàgina web] els seus estatuts": Oliver Araujo, J. i Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2007, pàg. 29-30. Al maig del 2008, entre els partits espanyols més importants, es podia accedir electrònicament als estatuts de PSOE, PP, IU, ERC i CDC, però no als del PNB.

⁵³ De Otto Pardo, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pàg. 83; García Guerrero, J. L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congrés dels Diputats, 1996, pàg. 61; Díez-Picazo, L. M., «Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial», a *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Madrid, Direcció General del Servei Jurídic de l'Estat, Tom III, 1988, pàg. 1745.

⁵⁴ "1. L'ordre jurisdiccional civil serà competent, en els termes establerts en la Llei orgànica del Poder Judicial, en relació amb les pretensions derivades del tràfic jurídic privat de les associacions, i del seu funcionament intern. 2. Els acords i les actuacions de les associacions es podran impugnar per part de qualsevol associat o persona que hi acrediti un interès legítim, si els considerés contraris a
Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

Quant a la via procedimental adequada, no hi ha dubte que els drets fonamentals de l'article 6 CE, en ser aquest article una especificació de l'article 22 CE, s'han de defensar mitjançant el procediment preferent i sumari de l'article 53.2 CE, que en la jurisdicció civil es canalitza a través del judici ordinari amb caràcter preferent (art. 249.1.2 Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil)⁵⁵ i mitjançant el recurs d'empara constitucional també davant la vulneració del règim intern de funcionament d'un partit. Aquesta posició va ser negada inicialment pel TS respecte a la Llei 62/1978,⁵⁶ encara que va ser clarament contradita per l'STC 56/1995, de 6 de març (FJ 3): "s'ha d'afirmar que res no s'oposa a considerar que els requisits constitucionals previstos específicament respecte dels partits polítics en preceptes de la Constitució situats fora de l'article 22 –i en les seves concrecions legislatives corresponents– integren també el contingut del dret constitucional d'associació proclamat a l'article 22 C.E. esmentat" i "[s]i això és així, no hi ha dubte que la garantia d'aquests drets de participació democràtica, en integrar el contingut del dret constitucional d'associació de l'article 22 C.E., es pot residenciar en la via processal de la Llei 62/1978 de protecció jurisdiccional dels drets fonamentals i en el procés d'empara constitucional".

Així, s'obriria una doble via jurisdiccional per defensar els drets dels afiliats als partits: l'empara judicial de l'article 53.2 CE per als drets constitucionals i legals⁵⁷ i el control jurisdiccional ordinari per als drets

l'ordenació jurídica, pels tràmits del judici que correspongui. 3. Els associats podran impugnar els acords i les actuacions de l'associació que considerin contraris als estatuts dins del termini de quaranta dies, a partir de la seva data d'adopció, i n'instarà la rectificació o l'anul·lació i la suspensió preventiva, si s'escau, o bé acumularà ambdues pretensions pels tràmits establerts en la Llei d'enjudiciament civil. 4. Mentre es resolen les conteses d'ordre intern que es puguin suscitar en les associacions, les sol·licituds de constància registral que es formulin sobre les qüestions controvertides només donaran lloc a anotacions provisionals".

⁵⁵ "Es decidiran en un judici ordinari, sigui quina sigui la quantitat: [...]. 2. Les que pretenguin la tutela del dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge, i les que demanin la tutela judicial civil de qualsevol altre dret fonamental, llevat de les que es refereixin al dret de rectificació. En aquests processos, sempre hi serà part el Ministeri Fiscal i la seva tramitació tindrà caràcter preferent".

⁵⁶ "[R]ègim estatutari de funcionament intern d'un partit polític, al qual, com a modalitat específica del dret d'associació, es refereix en concret l'article 6 de la Constitució, motiu pel qual, com que aquest precepte no està comprès dins dels drets protegibles per la via processal de la Llei esmentada, la seva possible vulneració, que indubtablement no afecta a la llibertat d'associació (proclamada en l'article 22.1 de la Constitució), sinó al fet de si l'acord de separació de certs membres del partit polític en qüestió s'ha adoptat amb subjecció o no a les seves normes estatutàries, no es pot dilucidar per la via del procediment especial de la Llei 62/1978, de 26 desembre, sinó a través del procés declaratiu ordinari, tal com han resolt encertadament **les contestes sentències de la instància.**" (STS de 21 de maig de 1992); "l'anul·lació parcial dels estatuts de l'associació demandada, a la formalització d'uns estatuts nous, amb la modificació prèvia dels actuals, i a l'anul·lació d'una determinada convocatòria i reunió d'una assemblea general d'afiliats, amb els seus acords conseqüents, qüestions que, en principi, no incideixen, expressament i directament, en l'àmbit intrínsec i substancial de la tutela al dret d'associació política" i "cal fer notar que l'exigència previnguda en l'incís citat anteriorment, encara que suposi una incidència del dret d'associació, reconegut com a fonamental en l'article 22 del text constitucional, no s'hi pot identificar a efectes de la seva empara jurisdiccional, ja que sobrepassa, compartint el que s'ha dit en el fonament anterior, tot el que es pugui referir a l'arrel i a la raó de ser del dret a associar-se, i, com a màxim, afectar-la a l'exercici anormal d'aquest dret des del punt de vista dels principis democràtics. Si es raona així, es pot concloure, sense necessitat de fer més consideracions i donant per reproduïda l'argumentació de les sentències d'instància, que la qüestió plantejada en la demanda que va interposar la part recurrent, no té encaix a l'article 53.2 de la Constitució, i com que l'article 1.2 de la Llei 62/1978 comprèn la llibertat d'associació dins el seu àmbit, està clar que aquella qüestió no es pot resoldre a través del procediment incidental del qual parla l'article 13 de la Llei esmentada" (STS de 22 d'octubre de 1994).

⁵⁷ Aquesta posició de l'Alt Tribunal és criticada per Gallardo al·legant que "conduïx a resultats exagerats", ja que aquests drets esdevindrien fonamentals i "són drets universals que es reconeixen a tots els ciutadans i es garanteixen davant l'Estat, els poders públics i els particulars", mentre que els drets de participació democràtica interna només es reconeixen als afiliats. No puc fer altra cosa que discrepar d'aquesta posició, ja que allò que va voler dir el TC és que formen part del dret fonamental d'associació política tota una sèrie de drets derivats que tenen la protecció jurídica que la Constitució atorga als drets fonamentals. S'hi ha d'afegir que la rotunditat de l'autora a l'hora d'equiparar drets fonamentals i drets universals i adjudicar als universals una aplicació absoluta, tant davant l'Estat com davant els

Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

estatutaris.⁵⁸ L'anterior va fer que el TS canviés el seu criteri i digués que "caldrà concretar si l'article 22 de la Constitució ha de vetllar no només pel dret de tots els grups humans en constituir-se en partits polítics, sinó també pels requisits interns relatius a la seva organització i el seu funcionament *ad intra*. En altres paraules, si l'estatut jurídic que regula el dret dels afiliats de qualsevol partit polític, que tendeix a assegurar-ne la participació en el seu control i el seu funcionament interns, pot i ha de ser emparat pel precepte constitucional esmentat. Cal contestar-hi afirmativament, d'acord amb el que plasmen les sentències del Tribunal Constitucional 10/1983 i 75/1985, quan s'hi afirma que la Constitució estableix, respecte als partits polítics, l'exigència que la seva estructura interna i el seu funcionament siguin democràtics, i, a més que han de respectar en la seva vida interna uns principis estructurals i funcionals democràtics mínims, i dins d'aquests paràmetres jurisprudencials és quan es podrà sol·licitar l'empara judicial oportuna, i, en aquest aspecte, la iniciació de l'actual contesa judicial per la part, ara, recurrent, té una base legal suficient, i, aleshores, a esgrimir l'article 22 de la Constitució, en l'aspecte de l'anomenada llibertat positiva d'associació, que té plena vigència" (STS de 21 de setembre de 1996; en el mateix sentit, STS de 12 de maig de 1998 i la de 14 de gener de 2000).

Finalment, un partit podria arribar a ser dissolt si vulnera de "forma continuada, reiterada i greu" l'exigència d'una estructura interna i un funcionament democràtics (art. 10.2.b). Crec que aquest precepte tindrà una aplicació molt escassa, si és que en té alguna. Els requisits mínims de la LOPP i les dificultats de provar la continuïtat, reiteració i gravetat de la manca de democràcia interna converteixen aquesta disposició en quimèrica. N'hi ha prou de recordar que Batasuna i els seus antecedents no acostumaven a tenir censos d'afiliats, per la qual cosa difícilment podia tenir un funcionament democràtic sense saber exactament qui pot participar a les decisions del partit i ningú no va propugnar-ne la il·legalització per aquesta causa. Relacionat amb aquest darrer comentari, cal tenir en compte que, si la il·legalització de Batasuna per l'article 9 LOPP va tenir resistències importants en molts àmbits polítics i socials, molt més les tindria un intent d'il·legalització per manca de funcionament democràtic.

En tot cas, no haurien de ser pràctiques antidemocràtiques esporàdiques o d'un simple incompliment dels estatuts sinó, com diu la LOPP, d'una reiteració de conductes continuada en el temps que impedeixin el

particulars, és certament discutible. Al marge de la polèmica sobre la *Drittwirkung*, que desenvoluparem aquí, no es pot acceptar la tesi que tots els drets fonamentals hagin de poder ser exercits per tots els ciutadans: per exemple, no és així en el dret de vaga. Finalment, l'autora mateixa, en una explicació una mica confusa, accepta la via procedimental de la Llei 62/1978 encara que no per l'exigència de la democràcia interna sinó per la del dret d'associació, ja que entén que les llibertats positiva i negativa d'associació "resultarien afectades pel fet de l'expulsió, sobretot quan s'ha dut a terme sense respectar el que preceptuen els seus estatuts. I més encara quan es tracta de partits polítics que estan condicionats per la llei a complir certes obligacions com ara la provisió estatutària d'un règim disciplinari [...]" (Gallardo Moya, R., «Derecho de asociación y exigencia de democracia interna», a *Derecho privado y Constitución*, núm. 8, 1996, pàg. 247).

⁵⁸ "Certament, el fet que es tracti de drets estatutaris no fa que se'ls negui qualsevol garantia judicial. La vida interna de les associacions no constitueix un àmbit exempt de control judicial (STC 218/1988 i 96/1994). Concretament, si la vulneració dels drets estatutaris no afecta altres drets dels associats, aquesta garantia l'haurà de dispensar la jurisdicció ordinària a través dels procediments ordinaris; si comporta la infracció d'altres drets es podrà, en principi, residenciar en la via processal corresponent als drets afectats, inclosa la via de protecció dels drets fonamentals quan es tracti d'aquest tipus de drets." (STC 56/1995, de 6 de març, FJ 3).

funcionament total de la democràcia interna. La constatació que un partit vulnera el funcionament democràtic ha de tenir com a conseqüència primera la seva suspensió o dissolució "en virtut d'una resolució judicial motivada" (art. 22.4 CE); és a dir que els tribunals són els únics capacitats per procedir jurídicament contra un partit (art. 10.1 LOPP). El procés es resol davant de la Sala Especial del TS prevista a l'article 61 LOPJ⁵⁹ d'acord amb el procediment establert a l'article 11 LOPP (art. 10.4 i 10.5). En el procediment per il·legalitzar un partit davant la Sala Especial del TS, la sentència, com és lògic, pot declarar-ne la dissolució i ordenar la cancel·lació de la inscripció registral de manera immediata (art. 11.7 LOPP).

La dissolució judicial d'un partit fa que cessi immediatament tota l'activitat partidària, de manera que incomplir-la comportaria la responsabilitat penal corresponent,⁶⁰ impedeix que es creï un nou partit polític o que se'n faci servir un altre de ja inscrit que continuï o succeeixi el partit dissolt⁶¹ i obre un procediment de liquidació patrimonial pel qual el patrimoni resultant es destina a activitats d'interès social o humanitari (art. 12.1 LOPP).

Cal dir, finalment, que qualsevol sentència judicial que declari la il·licitud i la dissolució d'un partit polític pot recórrer-se en empara davant el Tribunal Constitucional.

3. Els drets dels afiliats⁶² en la regulació jurídica dels partits espanyols

Com s'ha assenyalat, la LOPP ha estat poc profusa a l'hora de regular el funcionament democràtic en els partits, la qual cosa també afecta el reconeixement de drets per als qui hi estan afiliats. L'exigència constitucional d'un funcionament intern democràtic (art. 6 CE) i el finançament públic (LO 8/2007, de 2 de febrer, sobre finançament dels partits polítics) comporten que, en l'interior dels partits polítics, estiguin plenament vigents els drets fonamentals que componen l'estat democràtic a Espanya,⁶³ és a dir, tots els drets i les llibertats del títol 1

⁵⁹ Formada pel president del TS, els presidents de les cinc sales del TS i el magistrat més antic i el més modern de cadascuna.

⁶⁰ Que podria ser la de l'article 556 CP: "Els qui, sense estar compresos a l'article 550 [reus d'atemptat], es resistissin a l'autoritat o als seus agents, o els desobeïssin greument, en l'exercici de les seves funcions, seran castigats amb una pena de presó de sis mesos a un any".

⁶¹ Qüestió que decidirà la mateixa sala sentenciadora a instàncies de les parts en el procés, o del Ministeri de l'Interior o del Ministeri Fiscal si el nou partit es presenta a la inscripció en el Registre (art. 12.3 LOPP). Amb bon criteri, el TC va rebutjar que la intervenció del Ministeri de l'Interior suposés una facultat decisòria, ja que "l'apreciació de si és procedent impedir, amb la base jurídica esmentada, la creació i la inscripció del nou partit, correspon a la sala que va dictar la sentència de dissolució en el que es podria denominar procés principal, d'acord amb els criteris que el mateix precepte enuncia" (STC 48/2003, de 12 de març, FJ 22).

⁶² Els dos primers drets analitzats d'aquest apartat són pròpiament dels ciutadans en general i no dels afiliats als partits polítics. Tanmateix, he decidit incloure'ls pel seu caràcter imprescindible per tal que posteriorment l'afiliat pugui arribar a ser-ho. Vull deixar constància aquí del meu agraïment a l'avaluador cec que em va fer aquesta observació.

⁶³ Al marge del problema general sobre l'efectivitat dels drets entre particulars, sobre el qual es pot veure, aplicat a l'àmbit dels partits, una recopilació de posicions anteriors a la LOPP a Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pàg. 269 i seg.).

que es puguin exercir al si d'un partit⁶⁴ per imposició directa de l'article 6 CE i no condicionats a un simple reflex en la llei que desenvolupi l'article constitucional o als estatuts del partit.

En aquest punt, entenc que és criticable la posició del TC i més encara quan no hi havia una llei postconstitucional. El TC reconeixia que "l'exigència constitucional d'organització i funcionament democràtics no solament conté una càrrega imposada als partits, sinó que alhora es tradueix en un dret, o un conjunt de drets subjectius i de facultats, atribuïts als afiliats respecte o davant el propi partit, que tendeixen a assegurar-ne la participació en la presa de les decisions i en el control del seu funcionament intern" i que, "a diferència del que acostuma a passar en altres tipus d'associació, en el cas dels partits polítics i atesa la seva posició constitucional especial, aquest dret d'autoorganització té un límit en el dret dels afiliats a participar en l'organització i el funcionament"; i immediatament afegia que "[e]s tracta, sens dubte, de drets de configuració legal. És més, cal reconèixer que el precepte constitucional que consagra de manera genèrica el principi de democràcia interna admet concrecions molt diverses, ja que els models d'organització partidista democràtica que caben dins el principi constitucional esmentat són molt variats, tant com dispars poden ser, en contingut i intensitat, els drets i, en general, l'estatut jurídic que es pot atribuir als afiliats per tal de garantir la seva participació democràtica. La concreció del legislador resulta, per tant, del tot necessària i per fer aquesta tasca gaudeix, com queda dit, d'un marge ampli de llibertat de configuració. [...] En resum, doncs, els drets constitucionals de participació democràtica dels afiliats als partits polítics són, en la nostra ordenació, els que plasma l'article 4 de la Llei 54/1978, l'article 3.2.f i 3.2.g de la Llei 21/1976 i els estatuts dels partits respectius que, d'acord amb aquests preceptes legals, els concreten. Tanmateix, cal advertir d'entrada, i amb reserva del que es dirà després, que aquests estatuts poden ampliar els drets de participació i control dels seus afiliats fins on creguin convenient, si respecten, naturalment, la regulació legal i constitucional aplicable; tanmateix, aquests drets afegits seran drets de caire merament estatutari, amb tot el que això significa, com veurem, pel que fa a les vies processals de garantia jurisdiccional i als límits dins els quals ha de funcionar aquest control" (STC 56/1995, de 6 de març, FJ 3). El principi de democràcia interna admet concrecions diverses, però un element indispensable de qualsevol d'aquestes concrecions ha de ser reconèixer a l'afiliat tots els drets fonamentals, per la qual cosa el marge de configuració del legislador estatal o partidari no hauria de poder ser tan ampli.⁶⁵

3.1. Dret a la lliure creació de partits

⁶⁴ Hi ha drets fonamentals, com passa en moltes altres circumstàncies, que no es poden exercir, per impossibilitat fàctica, en els partits polítics, com ara els drets de sindicació i de vaga, encara que sí que els tenen els afiliats que treballen a compte del partit, perquè són treballadors i no només afiliats.

⁶⁵ En sentit contrari, Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 197.
Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

La creació de partits està limitada per la LOPP als "espanyols" (art. 1.1), cosa que va en el sentit contrari a l'obertura necessària dels drets fonamentals als estrangers i a una comprensió progressista de l'article 14 CE.⁶⁶ Malgrat això, el TC ha entès que aquesta limitació, inacceptable en el dret d'associació, com estableix l'article 2.2 de la LO 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació (LODA), és admissible pel que fa als partits polítics, ja que són "unes associacions qualificades per la rellevància constitucional de les seves funcions".⁶⁷ D'altra banda, aquesta disposició de la LOPP es contradiria amb l'exercici del dret de sufragi passiu per alguns ciutadans estrangers en les eleccions locals i europees, ja que un vehicle important, però no imprescindible, per canalitzar aquest exercici és la creació prèvia de partits polítics que es puguin presentar a les eleccions sense necessitat de constituir agrupacions d'electors.⁶⁸ Tanmateix, el mateix Tribunal, en vincular aquesta limitació legal amb el fet que el dret de sufragi consagrat *ex art. 13.2 CE* només ho és per als espanyols, converteix aquesta limitació en un principi constitucional que no es desvirtua per una excepció prevista en el mateix text constitucional,⁶⁹ del qual discrepo modestament pels motius que he exposat abans, i intenta salvar la seva posició dient que "aquesta restricció no pot afectar el dret dels estrangers a afiliar-se als partits polítics ja constituïts, ni traduir-se en una limitació dels drets derivats de l'afiliació",⁷⁰ cosa que es desprèn, sense cap esforç interpretatiu, del text de l'article 2 de la LOPP.

També planteja dubtes de constitucionalitat la impossibilitat de determinats condemnats penalment no rehabilitats de constituir un partit (art. 2.1 LOPP). Aquesta limitació inclou els qui hagin estat condemnats pels articles 472 a 616.bis CP, amb una varietat de tipus molt important, que haurien aconsellat, en qualsevol cas, fer-ne una pormenorització més ajustada a la finalitat de la norma. Per això es pot entendre que als qui han estat condemnats anteriorment a la LOPP se'ls imposi una pena retroactiva, cosa que seria inconstitucional per l'article 9.3 CE; i, per la seva banda, l'article 25.2 CE estableix que la limitació de drets només es pot establir per la sentència, el sentit de la pena i la llei orgànica penitenciària, sense que ho pugui fer cap altra llei.⁷¹ El TC, en la sentència 48/2003, de 12 de març, no entra en el tema de la retroactivitat, ja que l'apartat no ha estat recorregut per aquest motiu, i, pel que fa a la limitació del dret, defuig el problema, ja que el recurs es va plantejar entenent que era una pena accessòria, i a això contesta que aquesta prohibició "no és en puritat, una pena o una sanció afegida" sinó un simple "requisit de capacitat" que "no és exorbitant en termes de respecte al principi de

⁶⁶ R. Morodo i P. Lucas Murillo abans de la LOPP obrien la possibilitat d'estendre també el dret de crear partits als ciutadans estrangers, encara que no semblava que donessin a entendre que una restricció en aquest sentit fos inconstitucional (Morodo, R. i Lucas Murillo, P., 1996, pàg. 339-340).

⁶⁷ STC 48/2003, de 12 de març, FJ 18.

⁶⁸ Tant el Dictamen del Consell d'Estat núm. 91112002/LD, de 18 d'abril de 2002, punt 10, com el vot particular d'Alfonso López Tena a l'Informe del CGPJ sobre l'avantprojecte de la Llei orgànica de partits polítics, punt 4 (http://constitucion.rediris.es/principal/Miscelanea/voto_lopeztena_lppoliticos.html), plantegen el dubte de si aquesta restricció afecta el dret dels estrangers a participar en eleccions municipals o europees.

⁶⁹ STC 48/2003, de 12 de març, FJ 18.

⁷⁰ STC 48/2003, de 12 de març, FJ 18.

⁷¹ López de Lerma i López, J., «Comentarios a la Ley de Partidos», a *La Ley*, núm. 5596, 2002, pàg. 3. Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

proporcionalitat".⁷² Com ha assenyalat M. Esparza encertadament, "si ens deixem d'eufemismes, direm que formalment i materialment és una llàstima, perquè és una privació de drets que el legislador estableix com a conseqüència de la comissió i la condemna per determinats delictes".⁷³

3.2. Dret a la lliure afiliació a un partit

La LOPP consagra el dret a l'afiliació lliure i voluntària (art. 1.2), que pot exercir qualsevol persona física, nacional o estrangera, major d'edat⁷⁴ i amb capacitat d'obrar (art. 8.1). El problema pot sorgir amb una negativa a la sol·licitud d'entrada al partit que, des d'un punt de vista pràctic, equival a una expulsió anticipada. Sobre aquest punt, la LOPP resta en silenci. La posició dominant dels partits en el procés polític democràtic i el finançament públic de les seves activitats haurien de conduir a consagrar un dret individual de ser admès a un partit polític com a afiliat, sempre que es manifesti una coincidència ideològica, expressada en l'acceptació dels estatuts, sense que se'n pugui ser discriminat per raó de sexe, raça, nacionalitat, idioma o qualsevol altra circumstància personal, llevat que determinats fets anteriors serveixin de fonament per suposar una actitud d'oposició ideològica al partit. La alternativa possible de fundar un partit queda desvirtuada per les dificultats polítiques, però no jurídiques, de crear un partit polític que sigui viable electoralment, ja que això depèn de variables sociohistòriques que poden no tenir lloc en els nous partits.

Un cop afirmat això, discrepo de la tesi de Jiménez Campo sobre el fet que no cal un control judicial del rebuig de la sol·licitud d'admissió en un partit polític, perquè posa en joc la identitat política del partit i perquè no existir un dret formal a afiliar-se als partits com sí que n'hi ha per afiliar-se als sindicats,⁷⁵ encara que reconec

⁷² STC 48/2003, de 12 de març, FJ 19.

⁷³ Esparza Oroz, M., *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2004, pàg. 85-86.

⁷⁴ Article 2.2 LOPP: "Els partits polítics constituïts podran establir en els seus estatuts la creació i el reconeixement d'organitzacions juvenils".

⁷⁵ Jiménez Campo, J., «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», a D. A., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, BOE-CEC, 1994, pàg. 44; compartida per Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pàg. 91, i «¿Pueden los partidos políticos expulsar 'libremente' a sus afiliados?», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000, pàg. 274; i Presno Linera, M. A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, 2000, pàg. 73. Propers a aquesta posició se situen Morodo i Lucas Murillo (Morodo, R. i Lucas Murillo de la Cueva, P., «Artículo 61. Los partidos políticos», a Alzaga Villaamil, O. –dtor.–, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, tom I, pàg. 338), per als quals el dret d'afiliació xoca amb el dret dels ja afiliats i amb els del partit com a persona jurídica, que juntament amb la seva naturalesa ideològica suposa una dificultat extrema a l'hora d'impugnar un acord partidari negatiu d'afiliació. Per a aquests autors, caldria estudiar les regles dels estatuts utilitzades en cada cas (per exemple, la utilització d'arguments absurds o clarament incomprensibles amb els valors de la nostra ordenació), si el partit rep finançament públic, si l'interessat pot orientar la seva participació política en un altre partit o si creant-ne un de nou pot exercir raonablement el seu dret de participació política: Morodo, R. i Lucas Murillo de la Cueva, P., «Artículo 61. Los partidos políticos», a Alzaga Villaamil, O. (dtor.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Cortes Generales-Edersa, 1996, tom I, pàg. 339.

que el control d'una inadmissió tindria una gran dificultat pràctica a l'hora de provar que s'incorre en un dels supòsits prohibits de discriminació.⁷⁶

Un argument que reforça la necessitat del control judicial és que, a la pràctica, els partits polítics deixen la qüestió a les mans d'òrgans exclusivament polítics, sense intervenció de les comissions de garanties.⁷⁷

En la LOPP també s'hauria d'haver recollit expressament el dret a separar-se voluntàriament del partit en qualsevol moment, com fa l'article 23.1 LODA i la Llei de partits alemanya (art. 10.2).

3.3. Drets de participació en la vida interna del partit

La LOPP inclou com a drets dels afiliats la participació en les activitats del partit, la participació en els òrgans de govern i representació, l'exercici del dret de vot, el sufragi actiu i passiu per als càrrecs del partit i l'assistència a l'assemblea general d'acord amb els estatuts (art. 8.2). Com que ja hem fet referència a algun d'aquests drets en parlar dels aspectes organitzatius de la democràcia interna, ara esmentaré exclusivament un dret que la LOPP no recull expressament, però que si no existís faria perdre el significat als drets que hem mencionat aquí. Aquest dret és la llibertat d'expressió i hauria d'estar consagrat a la LOPP en els termes als quals em referiré després .

Els conflictes en els partits poden sorgir per motius diversos, però els més importants estan relacionats amb les disputes per controlar l'organització adornades amb arguments ideològics o personalistes. En aquestes situacions, si la confrontació és greu pot fer que es vulgui resoldre obrint expedients disciplinaris que depurin el partit dels qui, en un moment determinat, estan en minoria en l'àmbit nacional, regional o local. Per això, el dret fonamental que acostuma a estar en joc en aquell moment és la llibertat d'expressió,⁷⁸ que se sol reconèixer en els estatuts dels partits,⁷⁹ però limitada a l'àmbit intern de la formació política.⁸⁰

⁷⁶ Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pàg. 93, nota 25; Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 187.

⁷⁷ "Article 9. En cas que es presentin objeccions, s'hauran de presentar per escrit. L'admissió serà estudiada per la Comissió Executiva Municipal o Local en un termini màxim de 15 dies, després d'una audiència amb les persones interessades, les quals acceptaran o denegaran la sol·licitud d'alta. Article 10. La denegació podrà ser recorreguda davant la Comissió Executiva Federal, que ho decidirà en un termini màxim de 2 mesos. Mentre no hi hagi resolució definitiva, l'alta quedarà en suspens. En cas d'una resolució afirmativa, el sol·licitant s'incorporarà al cens amb la data d'ingrés de la seva primera sol·licitud. En cas que es presenti alguna objecció, que haurà de estar motivada per escrit i degudament, l'admissió se sotmetrà a la primera assemblea ordinària que s'hagi de celebrar, després d'una audiència amb els interessats i el Comitè de l'Agrupació on hagin de militar els sol·licitants. Contra la decisió de l'Assemblea, hi haurà el recurs davant la Comissió Executiva d'àmbit superior" (RAA-PSOE). Al PP es preveu que l'admissió la decideixi el Comitè Executiu provincial, insular, local o de districte i es pot recórrer davant el Comitè Executiu Regional (art. 4 EPP); IU estableix als seus estatuts que l'afiliació és voluntària "1. [...] Sense altres límits que l'acceptació i la pràctica dels objectius assenyalats en la declaració de principis, continguts en el títol 1 dels estatuts i en els programes electorals, el pagament de la quota corresponent i el respecte als estatuts actuals. 2. L'adscripció a I.U. es farà a través de l'assemblea o l'organització de base que estableixin els estatuts de les federacions. Se sol·licitarà al Consell Polític de l'Assemblea de base i s'adquirirà la condició d'adscribita o adscribit amb la presentació a la primera Assemblea i, com a primer dels seus deures, l'acceptació dels principis d'I.U. i dels estatuts actuals" (art. 17 EIU). I també estableix que si un recurs "es refereix a l'admissió o no d'un afiliació nova, es considerarà que s'hi està adscribita o adscribit mentre no hi hagi una resolució de la Comissió [de Garanties]" (art. 27.3 EIU).

⁷⁸ Lògicament, no és l'única situació que pot conduir a la sanció d'un afiliat, però sí la més comuna i la de més repercussió política.

⁷⁹ "L'organització del partit s'inspira en els principis següents: [...] El respecte a la llibertat de consciència i a la llibertat d'expressió" (art. 3 EPSOE); "Són drets dels militants i les militants: [...] El dret a formar part dels grups socialistes que es formin o existeixin i a la lliure expressió" (art. 3 EPSOE); "Són drets dels militants i les militants: [...] El dret a formar part dels grups socialistes que es formin o existeixin i a la lliure expressió" (art. 3 EPSOE); *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008

La llibertat d'expressió s'hauria de recollir tant per a dins com per a fora del partit,⁸¹ de manera que els estatuts que n'impedissin l'exercici dins o fora del partit "serien contraris al dret".⁸² La disciplina interna no pot servir per retallar els drets fonamentals de l'afiliat; la llibertat d'expressió és un element imprescindible de la participació activa en el procés polític i els comportaments adreçats a perpetuar indefinidament una posició, emmudint els dissidents, actuen contra el principi democràtic.⁸³ La llibertat d'expressió només es podria sancionar quan s'exerceixi amb un ànim lesiu i produint un dany objectiu,⁸⁴ i això ho hauria de valorar proporcionadament el jutge.⁸⁵ Encara que es podria afegir, com fan Oliver i Calafell, que la llibertat d'expressió

d'idees o iniciatives al seu si. El dret de discussió i crítica sobre posicions polítiques pròpies i alienes mitjançant la lliure expressió oral o escrita i a la seva lliure comunicació dins del Partit. (...). El dret al control polític dels seus elegits i responsables, basat en una informació veraç, en la lliure expressió, el respecte a les persones i la subjecció al lloc i al temps establerts reglamentàriament" (art. 7 EPSOE).

"Són drets dels afiliats i les afiliades: [...] f) La llibertat d'expressió i de la manifestació de crítiques eventuals sobre decisions preses [...]. g) El respecte degut a les opinions polítiques, les conviccions religioses i morals i a la seva vida privada" (art. 20 EIU).

Tots els afiliats tindran el dret de "participar activament en l'elaboració i l'adopció de les resolucions i els programes del Partit mitjançant la lliure expressió i la defensa de les seves opinions en l'exercici del debat intern a través de les vies que s'estableixin de manera estatutària i reglamentària" (art. 6 EPP).

⁸⁰ La llibertat d'expressió es reconeix "al si del Partit de cada militant". "Es garanteix una llibertat total de discussió interna tant a cada afiliat/ada individualment com a través dels diversos corrents d'opinió, formats pel conjunt d'afiliats/ades que mantinguin els mateixos criteris i opinions, que es podran expressar a través dels diversos àmbits de l'Organització i per les vies establertes en aquests Estatuts" (art. 3 EPSOE); "El dret a fer manifestacions públiques, judicis de valor i expressió d'opinions, lliurement, lleialment i responsablement en els límits del respecte a la dignitat de les persones, així com a les resolucions i els acords adoptats democràticament pels òrgans del Partit, en el marc de les seves competències estatutàries" (art. 7 EPSOE); "L'afiliat o afiliada que [...] expressi públicament les seves opinions en termes irresponsables o amb deslleialtat al Partit o als seus afiliats o afiliades [...] serà sancionat, després dels tràmits reglamentaris i mitjançant una decisió dels òrgans competents, amb mesures que podran arribar a l'expulsió en aplicació de les normes internes vigents" (art. 11 EPSOE); també constitueix una falta greu "fer públics, per qualsevol mitjà de difusió, opinions, idees o comentaris oposats a la línia política del Partit" (art. 43.f, Reglament dels afiliats i afiliades del PSOE, RAA-PSOE: <http://www.psoe.es/ambito/estructura/docs/index.do?action=View&id=97599>; darrera visita el 30 d'abril de 2008).

La llibertat d'expressió s'ha de dur a terme "amb el respecte degut a les persones i als principis que formen a Izquierda Unida. L'exercici d'aquest dret s'ha de fer, en primera instància, davant els òrgans de direcció corresponents i de forma responsable, tenint en compte que ha de ser igual per a totes les persones afiliades a IU" (art. 20.f EIU); "Deures dels afiliats: [...] Els acords adoptats per qualsevol òrgan d'IU són vinculants i obliguen, pel que fa a l'acceptació, la defensa i el compliment, tots els membres d'aquest òrgan, tot i que resta fora de perill el dret de lliure expressió de qualsevol membre, com a opinió seva exclusiva i diferenciada i sempre dins les vies internes de l'organització" (art. 21.c EIU).

És causa de pèrdua de la condició d'afiliat la "manifestació pública de discrepància greu amb la ideologia, els principis o les finalitats del Partit, feta en actes de propaganda, reunions obertes al públic o a través de qualsevol mitjà de comunicació escrit o audiovisual o de qualsevol altre mitjà de difusió que en garanteixi la publicitat" (art. 9.1.e EPP); es considera infracció greu "a) Propagar notícies, per qualsevol mitjà, que desprestigiïn el Partit, que desqualifiquin el Partit o qualsevol dels seus òrgans de govern, representació o els grups institucionals. b) Fer declaracions i manifestacions públiques en nom del Partit que el comprometin políticament, sense comptar amb l'autorització expressa del president del Comitè Executiu que correspongui en els seus àmbits diversos. [...] e) Qualsevol manifestació pública oral o escrita en els mitjans de comunicació, que suposi un descàndid, un menyspreu o una desqualificació de qualsevol afiliat al Partit" (art. 12.1 EPP).

⁸¹ María Mohedano, J., a D. A., *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, BOE-CEC, 1994, pàg. 63.

⁸² Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 200.

⁸³ Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 210.

⁸⁴ Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pàg. 313. F. Flores Giménez (*La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 213-214), parla de "les [expressions] que siguin contràries i perjudicials per als interessos del partit". La Llei alemanya de partits polítics parla d'infringir premeditadament els estatuts o els principis fonamentals de l'ordenació del partit, ocasionant-li amb això danys greus (art. 10.4).

⁸⁵ En aquest sentit, l'Acte de l'Audiència Provincial de Biscaia, núm. 285/2006, de 25 d'abril, confirma la sentència de primera instància, en el sentit que entén com a intromissió il·legítima en l'honor d'una persona la carta remesa per un afiliat als membres del Comitè Local del PSE a Ortuella en la qual incloïa les frases següents referides al secretari d'aquest Comitè: "Jo no sé què podrà dir ara David per justificar-ho, però en aquelles dates, quan encara teníem una amistat maca, la sensació que em va donar és que, si no ho hagués detectat

no pot arribar fins a la manifestació de discrepàncies amb "el conjunt del programa", ja que això pot revelar un intent de destruir el partit, discrepo que això tampoc no es pugui estendre a les "qüestions fonamentals",⁸⁶ ja que la lluita interna en un partit polític en nombroses ocasions pot tenir lloc a l'entorn de qüestions fonamentals com ara la política d'aliances o la necessitat de refundar el partit sobre bases noves, que significaria adoptar un programa modificat en els seus aspectes fonamentals, etc.

Sobre aquest tema cal assenyalar que el TC s'ha pronunciat d'una manera absolutament insuficient, ja que ha reconegut que la llibertat d'expressió dels afiliats "es pot, per tant, reivindicar davant aquest tipus de subjectes [els partits polítics], encara que en aquest cas el contingut i l'exercici del dret se sotmeti a uns límits específics (STC 120/1983, 88/1987, 126/1990, 286/1993)" (STC 56/1995, de 6 de març, FJ 5). Aquests límits específics no els explicita el TC, però es remet a sentències anteriors que tractaven sobre l'exercici de la llibertat d'expressió en l'àmbit laboral, la qual cosa no sembla gaire raonable des del moment en què són situacions diferents i, especialment, perquè l'empresa no ha de tenir un funcionament democràtic.⁸⁷ Aquesta ambigüïtat del TC ha permès que els tribunals ordinaris acceptin els estatuts dels partits que restringeixen la llibertat d'expressió a l'interior del partit, ja que entenen que els límits a què es referia el TC "no són altres que els que el Partit demandat estableix en la seva normativa interna, a la qual estaven subjectes els demandants en tant que militants de la formació política esmentada".⁸⁸

Un aspecte que té incidència en la llibertat d'expressió és la situació en què es troben els afiliats més vulnerables, ja que són treballadors del partit, amb la qual cosa "es distorsiona la democràcia en el partit i es reforça indegudament el poder de les elits que controlen la direcció, amb una repercussió òbvia en l'acció mediatra que els partits exerceixen entre els ciutadans i els poders públics i amb repercussions evidents en la qualitat democràtica de les institucions".⁸⁹

Finalment, i lligat íntimament amb l'exercici de la llibertat d'expressió, hi ha el reconeixement dels corrents d'opinió a què abans ens hem referit.

3.4. Drets d'informació

jo, aquesta Agrupació s'hagués quedat sense els diners (32.000 pta.). [...] Jo, companys, no tinc cap prova real per poder dir que ho fa intencionadament, però en el que sí que em reafirmo és en el fet que, si no s'hagués fet una comptabilitat revisada minuciosament per mi, aquesta Agrupació tindria ara 142.000 pta. menys al seu haver, això sense comptar errors d'escassa importància, que també n'hi ha».

També hi ha la Sentència de l'Audiència Provincial (SAP) de Cantàbria, núm. 173/2005, de 13 d'abril, que confirma una sentència de primera instància en la qual es va expulsar un afiliat del PSOE per publicar en la premsa que la seu regional del partit "és una cova de lladres" i que determinats dirigents del partit "són còmplices d'un presumpte delictes de suborn" (FD 8).

⁸⁶ Oliver Araujo, J. i Calafell Ferra, V. J., «Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 127, 2007, pàg. 19.

⁸⁷ Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pàg. 310.

⁸⁸ SAP de Guadalajara, núm. 133/2005, de 6 de juny (FD 5).

⁸⁹ De Carreras, F., «Los partidos en nuestra democracia de partidos», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pàg. 106-107.

La LOPP també recull els drets de l'afiliat a ser informat sobre la composició dels òrgans directius i d'administració, sobre les decisions adoptades pels òrgans directius, sobre les activitats realitzades i sobre la situació econòmica (art. 8.2.c).

Encara que el precepte estableix el dret d'accés a determinades informacions, cal sobreentendre que l'afiliat, amb caràcter general, ha d'estar informat de totes les activitats del partit perquè després pugui prendre decisions amb ple coneixement de causa.⁹⁰

3.5. Dret d'impugnació

L'afiliat té dret a impugnar els acords contraris a la llei o als estatuts (art. 8.2.d), que cal entendre tant en l'àmbit intern (a òrgans superiors del partit) com en l'extern (als tribunals de justícia, fet al qual ens referirem detalladament més endavant).

3.6. Drets als expedients sancionadors

Els partits polítics, en estar obligats constitucionalment a tenir una estructura interna i un funcionament democràtics i a permetre la plena vigència dels drets fonamentals al seu si, han de respectar, en el terreny procedimental, els drets constitucionals consagrats als articles 24 i 25 CE, ja que, malgrat que el TC els ha circumscrit als procediments judicials (STC 26/1983, de 13 d'abril, i STC 197/1988, de 24 d'octubre) i al dret sancionador (STC 69/1983, de 26 de juliol, STC 96/1988, de 26 de maig, i STC 239/1988, de 14 de desembre),⁹¹ respectivament, crec que res no impedeix la seva aplicació analògica en una organització que, per mandat constitucional, ha de ser democràtica,⁹² tal com, d'altra banda, ha admès el TS fins i tot per a les associacions comunes abans de la LODA⁹³ i com els tribunals inferiors han aplicat més recentment als partits polítics.⁹⁴

⁹⁰ Álvarez Conde, E., *El derecho de partidos*, Valladolid, Colex, 2005, pàg. 203.

⁹¹ J Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pàg. 290-292.

⁹² Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 259 i 271; Sánchez De Vega García, A., «Constitución, pluralismo político y partidos políticos», a *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26, 1992, pàg. 114-115. Navarro, partint del fet que la Constitució no exigeix "de forma expressa que aquests principis garantistes s'estenguin necessàriament als processos disciplinaris partidistes" (2000, 272), afirma posteriorment que "hi ha un argument fonamental per recolzar la posició contrària (la que postula l'aplicació directa de les garanties dels articles 24.2 i 25.1 CE als procediments disciplinaris partidistes), que és la previsió constitucional expressa de l'exigència de democràcia interna de l'article sisè que [...] forma part del dret fonamental a constituir associacions amb finalitats polítiques" (Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pàg. 277).

⁹³ "[T]ractant-se, com en aquest cas, d'una sanció, la més greu, que es pugui tenir lloc respecte als drets dels membres de l'Agrupació, com és acordar-ne l'expulsió, no es pot compartir que aquest supòsit no sigui justament un dels que es consideri necessari per tramitar l'expedient corresponent; així mateix, aquesta necessitat es cohonesta amb la informació general del principi de tutela efectiva i l'audiència necessària que, arran del dictat de l'article 24.1 de la CE, ha de prevaler en qualsevol ordenació jurídica pel dogma, d'ajustament elemental a aquell mandat constitucional, motiu pel qual, quan s'ha comprovat, com en els actes del procés, que, malgrat aquesta sanció greu, no es va tramitar als interessats l'expedient previ corresponent, en el qual, amb els plecs de càrrecs i descàrrecs habituals, podrien haver utilitzat les proves corresponents per exculpar-los de les causes que en van decidir l'expulsió, s'haurà de concloure que s'ha vulnerat aquesta exigència constitucional i que, sens dubte, per part de la Junta no es va actuar en justícia entenent amb

Tanmateix, la LOPP, a diferència de la Llei alemanya de partits, no ha arribat a esgotar les possibilitats d'aplicació dels articles 24 i 25 CE a l'interior dels partits. Ha reconegut els drets a un procediment contradictori, a ser informat dels fets, a ser escoltat prèviament, a la motivació de la sanció i a formular un recurs intern (art. 8.3).

Malgrat això, els estatuts dels partits, en aplicació de l'article 24 CE, han de recollir amb claredat, a més d'allò que preveu la LOPP, els drets dels afiliats a aportar els mitjans de prova pertinents per defensar-se, a la presumpció d'innocència,⁹⁵ a la prohibició de la indefensió i a la tramitació del seu expedient sancionador per part un òrgan imparcial intern predeterminat contra el qual es pugui fer un recurs intern.⁹⁶ La regulació adequada de l'expulsió del partit, en les seves formes i les seves causes, "és la garantia de tancament de l'estatut jurídic de l'afiliat, perquè assegura el pressupost previ per a l'exercici de la resta de garanties; és a dir, la permanència de l'individu en el grup".⁹⁷

Per la seva banda, el principi de legalitat en matèria sancionadora establerta a l'article 25 CE no ha estat recollit en la LOPP, que no exigeix que els estatuts estableixin amb claredat les causes de les sancions i les conseqüències⁹⁸ com fa la Llei alemanya de partits polítics (art. 10). Caldria que els estatuts dels partits regulessin tant les causes de sanció (ningú no podria ser "sancionat per accions o omissions que en el moment de produir-se no constitueixin" una falta o infracció dels estatuts del partit) com les conseqüències de les accions o omissions tipificades,⁹⁹ a l'estil del que disposa l'article 10.4 de la Llei alemanya de partits polítics: "un afiliat només pot ser expulsat del partit si ha infringit premeditadament els estatuts o, de forma considerable, els principis fonamentals de l'ordenació del partit, ocasionant-li amb això danys greus ". Per això, la definició dels actes o omissions que poden donar lloc a sancions ha de ser clara i precisa, sense que s'hi utilitzin termes que permetin la depuració ideològica del partit al marge de les vies estatutàries (Congrés, etc.).¹⁰⁰ Reitero que l'aplicació analògica

aquest barem de raonabilitat la procedència d'aquest expedient, en el qual –es repeteix– els interessats haurien tingut l'oportunitat de defensar-se dels càrrecs i, igualment, haver manifestat la seva audiència corresponent" (STS de 17 de desembre de 1990).

⁹⁴ Per exemple, SAP de Guadalajara, núm. 133/2005, de 6 de juny.

⁹⁵ Així, per exemple, el SAP de Madrid, de 27 de maig de 2003: "com ha recollit la Sentència [del TS], de 9 de juny de 2001, el dret fonamental a la presumpció d'innocència opera també fora de l'àmbit de la jurisdicció penal, en relació amb les conductes de les persones de l'apreciació de les quals sorgeix un resultat sancionador, motiu pel qual l'abast d'aquest principi, en vista de la doctrina del Tribunal Constitucional –*ad exemplum*, les sentències 24/1984, 36/1985 i 52/1989–, s'ha de referir als casos en els quals es pronuncii una sentència condemnatòria sense proves o totalment equivocades, o il·legítimes o que atemptin a la llibertat del procés, i resulti prou adreçada l'absència de responsabilitat en la persona que va ser condemnada civilment".

⁹⁶ Això no vol dir que els membres del partit que intervinguin en la tramitació de l'expedient hagin de ser jutges, com sembla entendre l'AP de Cantàbria quan diu que "si el dret que es diu que s'ha infringit és el que recull l'article 24 de la CE, cal dir que difícilment es pot atribuir a dos membres d'un partit polític la condició de jutges, ja que l'article 127 del text constitucional prohibeix expressament a jutges i magistrats pertànyer a partits polítics": SAP de Cantàbria, núm. 173/2005, de 13 d'abril (FD 5).

⁹⁷ Sánchez de Vega García, A., «Constitución, pluralismo político y partidos políticos», a *Revista de las Cortes Generales*, núm. 26, 1992, pàg. 109.

⁹⁸ Tajadura Tejada, J., *Partidos políticos y Constitución*, Madrid, Civitas, 2004, pàg. 75-76.

⁹⁹ Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y "democracia interna"*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, pàg. 90.

¹⁰⁰ Bilbao Ubillos, J. M., «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», a *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996, pàg. 54; Urciuoli, M. A., *La tutela del singolo nei partiti politici*, Nàpols, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pàg. 131.

d'aquests drets és connatural al funcionament democràtic del qual parla l'article 6 CE, motiu pel qual s'haurien d'aplicar encara que actualment no ho exigeixi la LOPP.

A continuació, faré un breu estudi del que disposen, a la pràctica, els tres principals partits espanyols (PP, PSOE, IU), només emfasitzar-ne les deficiències.

En primer lloc, el procediment i les seves garanties s'haurien de preveure en la norma suprema del partit que són els estatuts, però això no és sempre així, encara que cal dir que en els darrers anys s'ha millorat en aquesta matèria, especialment en el cas del PP i d'IU.¹⁰¹ Els Estatuts del PSOE, tot i recollir bàsicament el procediment sancionador, no consagren garanties procedimentals, i per això és el RAA-PSOE, que és menys difícil de modificar, el que sí que els estableix: "tipicitat de les infraccions, audiència de l'interessat, presumpció d'innocència i proporcionalitat en la sanció" (art. 40), iniciació d'expedient amb identificació de l'afectat, fets dels quals se l'acusa, qualificació dels fets (art. 56), dret a indicar el mitjà de prova per a la defensa (art. 57), i també l'obligatorietat que l'acord de sanció sigui motivat i fonamentat (art. 53), cosa que evita la indefensió i proporciona al jutge ordinari un paràmetre per controlar la raonabilitat de la sanció.¹⁰² Els Estatuts del PP estableixen que "el procediment disciplinari es basarà en els principis d'audiència a l'interessat, imputació, contradicció i defensa" (art. 16.1 EPP), però després es limita a assenyalar que es traslladarà a l'imputat el plec de càrrecs, "perquè hi contesti en un termini de quinze dies, i pugui aportar i proposar les proves que consideri oportunes. Si l'instructor creu convenient la pràctica de les proves, es duran a terme i seguidament proposarà arxivar l'expedient o la sanció que es consideri oportú imposar, i es remetràn totes les actuacions al Comitè de Drets i Garanties competent, per tal que les resolgui" (art. 16.2 EPP). Els Estatuts d'IU estableixen, en el que anomenen *tramitació dels conflictes*, els principis d'audiència obligatòria a les parts, equitat i respecte als drets de defensa, respecte a la presumpció d'innocència, i suspensió cautelar de la decisió recorreguda mentre duri la tramitació del procés, quan aquest procés es refereixi a la imposició de mesures disciplinàries que afectin els drets dels afiliats (art. 13.c EIU). A més, la resolució de l'expedient sancionador ha de ser "motivada" (art. 23.1 EIU).

Quant a la tipificació de les accions o les omissions sancionables pel partit, els articles 11, 12 i 13 EPP enumeren les infraccions "molt greus", "greus" i "lleus" que poden donar lloc a l'expulsió, i es compleix el principi de tipicitat; però els Estatuts del PSOE recullen les conductes sancionables sense graduar-les (art. 11 EPSOE),¹⁰³ mentre que els Estatuts d'IU també fan referència a faltes lleus, greus i molt greus, però amb escassa tipicitat ja que simplement esmenten com a causes els "incompliments dels deures d'afiliades i afiliats", que la gravetat o la reiteració poden convertir en greus i que, al seu torn, si són reiterats es poden convertir en molt

¹⁰¹ Vegeu Vírjala, E., «Ejercicio de derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», a *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2000, pàg. 83-108, per a la situació anterior al 2002.

¹⁰² Navarro Méndez, J. I., «¿Pueden los partidos políticos expulsar 'libremente' a sus afiliados?», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000, pàg. 288.

¹⁰³ Sí que ho fan els articles 42, 43 i 44 RAA-PSOE.

greus. A aquestes causes, s'hi afegeixen la integració en la llista electoral d'un altre partit o el suport a una moció de censura contra càrrecs d'IU o contravenint els acords electorals o de governabilitat d'IU (art. 24 EIU). En aquest sentit, crec que és necessari suprimir termes que, per la seva vaguetat, constitueixen el que es pot anomenar "*lleis*" penals en blanc, és a dir, expressions com ara mala conducta cívica o ètica, opinar en termes irresponsables (art. 11 EPSOE), incompliment dels deures de l'afiliat (art. 24 EIU), manifestació "que sigui en descàndid o menyspreu d'un altre afiliat" (art. 13.1.b EPP), que, pel seu caràcter afavoridor de la discrecionalitat¹⁰⁴ permeten resultats absolutament oposats, com pot ser l'absència de sanció a determinats càrrecs partidistes involucrats en negocis tèrbols (fins que els mitjans de comunicació n'informen a l'opinió pública) o la imposició de sanció a discrepans ideològics amb els quals no es vol córrer el risc d'un enfrontament polític directe i es cerca una "mala" conducta.¹⁰⁵ També seria convenient que hi hagués una definició molt més precisa d'expressions com ara "al programa, als acords o les resolucions", "deslleialtat al Partit", "actes d'indisciplina" (art. 11 PSOE).

La tramitació actual dels procediments sancionadors és duta a terme per òrgans de direcció i acaba en la comissió de garanties,¹⁰⁶ llevat del cas del PP en el qual sempre ho fan els comitès de drets i garanties.¹⁰⁷ Les comissions de garanties sorgeixen, en qualsevol cas, d'una decisió feta pels màxims òrgans representatius del partit (PSOE, IU)¹⁰⁸ o per l'òrgan màxim de direcció (PP).¹⁰⁹

Atès el funcionament actual dels procediments sancionadors en els partits espanyols, entenc que en el futur s'hauria d'establir quin és l'òrgan competent per establir sancions. Ho haurien de ser els tribunals interns de base territorial, amb la possibilitat d'apel·lar a un tribunal intern superior, i els òrgans de direcció només tindrien la possibilitat de denunciar davant de aquestes comissions, com ja passa al PP. A més, aquests tribunals interns

¹⁰⁴ G Escobar Roca, G., «Los derechos de admisión y permanencia en los partidos políticos: aspectos constitucionales», a *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, núm. 2, pàg. 133.

¹⁰⁵ Al marge de la possible lesió a altres drets fonamentals, com els de l'honor o la intimitat, que pot suposar l'acusació de cometre actes d'indignitat moral: vegeu, per al cas italià, Urciuoli, M. A., *La tutela del singolo nei partiti politici*, Nàpols, Edizioni Scientifiche Italiane, 1990, pàg. 131-132.

¹⁰⁶ "Les comissions executives municipals o locals i, subsidiàriament, les comissions executives provincials i insulars són competents per instruir expedients disciplinaris contra militants, d'ofici o bé d'instància raonada per una de les parts, d'acord amb el que preveu el Reglament Federal dels Afiliats i Afiliades. Els expedients sobre conductes constitutives de falta, lleu o greu, seran decidits per comissions executives de nacionalitat o regionals, i contra aquestes resolucions es podrà recórrer davant la Comissió Federal d'Ètica i Garanties" (art. 52 EPSOE).

"Les comissions de garanties actuaran només en segona instància, després que hi hagi hagut una resolució de l'òrgan polític competent, el qual haurà de resoldre-ho en un termini màxim de trenta dies" (art. 13.B EIU).

¹⁰⁷ "Els comitès de drets i garanties són òrgans encarregats de garantir l'exercici dels drets dels afiliats, instruir i resoldre els procediments disciplinaris que se segueixin en l'ordre intern contra afiliats del Partit, i aplicar, si s'escau, el règim sancionador derivat d'aquests Estatuts. Es constitueixen amb competència nacional i regional" (art. 50 EPP). També en el cas del PNB: "Els jutges i les jutgesses i els tribunals tenen atribuïdes les funcions disciplinàries i de resolució de les impugnacions contra acords dels òrgans d'EAJ-PNB que es poguessin considerar no vàlids per haver-se adoptat sense complir les condicions reglamentàries o excedint-se en les seves competències. A aquests efectes, els jutges i les jutgesses i els tribunals gaudiran d'una independència total" (art. 69 EPNV).

¹⁰⁸ "La Comissió Federal d'Ètica i Garanties està integrada per un president, el secretari i 5 vocals elegits/ides en el Congrés Federal del Partit (art. 50 EPSOE). Els membres de les comissions de garanties són "elegits pel conjunt de la militància amb una majoria qualificada (3/5 de les delegades i els delegats)" (art. 13.B.3 EIU).

¹⁰⁹ "[...] els comitès de drets i garanties, com a òrgans col·legiats i especialitzats que es compondran d'un president, un secretari i deu vocals, nomenats per la Junta Directiva corresponent, i almenys sis dels seus components hauran de tenir la condició de llicenciats en dret" (art. 50 EPP).

haurien d'estar formats per membres independents i imparcials,¹¹⁰ que no participessin en els òrgans directius del partit ni en fossin empleats, amb una durada màxima del mandat (per exemple, 6 anys) i la prohibició de reelecció immediata, incompatibilitat amb càrrecs directius o de representació pública¹¹¹ o d'assalariat del partit, i amb procediments de recusació. Reconec que és difícil assolir la independència i la imparcialitat entre els militants d'un partit polític, encara que potser es podrien exigir determinades qualitats que fessin preveure aquestes qualitats: antiguitat en el partit, qualificació jurídica, no pertinença a òrgans directius en els darrers anys, etc. Un cop es constitueixen així els tribunals interns, haurien de tenir en exclusiva la titularitat de la potestat sancionadora amb obertura de l'expedient per part dels òrgans executius i la suspensió en l'exercici dels drets estatutaris, en cas que hagin atemptat greument contra els principis o l'ordre del partit¹¹² (amb la confirmació immediata del tribunal intern). El corol·lari final d'aquesta proposta seria l'exigència legal de l'esgotament previ dels recursos interns per tal de prevenir un activisme judicial excessiu.¹¹³

Com a conclusió, crec que fins a una futura reforma de la LOPP s'hauria de mantenir com a principi la impossibilitat que els estatuts obstaculitzin la impugnació judicial de les decisions partidàries de suspensió o expulsió, ja que aquesta disposició vulneraria la possibilitat que els tribunals controlessin el funcionament democràtic del partit, és a dir, l'aplicació del dret a la tutela judicial efectiva¹¹⁴ i la possibilitat d'acudir als òrgans jurisdiccionals sense necessitat d'esgotar els procediments interns.¹¹⁵

3.7. El control judicial de les sancions imposades pels partits polítics

Les decisions sancionadores dels partits polítics es poden arribar a impugnar en qualsevol dels ordres jurisdiccionals, encara que en aquest treball s'ha d'excloure l'anàlisi dels procediments laborals (que poden

¹¹⁰ Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pàg. 96; en el mateix sentit, Navarro, J. I., «¿Pueden los partidos políticos expulsar 'libremente' a sus afiliados?», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000, pàg. 293-294. Reconegudes ja formalment als estatuts del PSOE i d'IU, però condicionades a la pràctica per la forma d'elegir-ne els membres, "la Comissió Federal d'Ètica i Garanties tindrà llibertat, autoritat i independència per exercir les seves funcions, i s'expressarà a través de resolucions, advertències o recomanacions" (art. 50 EPSOE); que "els seus membres no formin part de cap òrgan de direcció, en cap nivell de l'organització, ni siguin càrrecs públics" (art. 13.B.3 EIU).

¹¹¹ Ja existeix actualment al PSOE i a IU: "La condició de membres de la Comissió Federal d'Ètica i Garanties és incompatible amb els càrrecs de membres d'executives federal, regionals o la Comissió Revisora de Comptes de qualsevol àmbit" (art. 50 EPSOE); "independència orgànica, és a dir, no dependent de cap altre òrgan d'IU; amb independència personal, és a dir, que els seus membres no formin part de cap òrgan de direcció, en cap nivell de l'organització, ni siguin càrrecs públics (art. 13.B.3 EIU).

¹¹² Article 10.5 i 14.2, Llei alemanya de partits polítics.

¹¹³ M Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pàg. 97-98.

¹¹⁴ García Cotarelo, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, pàg. 183; Bilbao Ubillos, J. M., «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», a *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996, pàg. 63; De Otto Pardo, I., *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pàg. 83.

¹¹⁵ Navarro, J. I., «¿Pueden los partidos políticos expulsar 'libremente' a sus afiliados?», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000, pàg. 292. Així ho defensen també respecte a les associacions en general J. Almagro i F. Chamorro, citats per Bilbao Ubillos, J. M., «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», a *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996, pàg. 61, nota 35.

afectar el militant que sigui a més treballador a compte del partit) i els penals (cosa que ens remet a l'estudi de l'activitat delictiva del partit com a qualsevol altra associació).¹¹⁶

3.7.1. Jurisdicció civil

La impugnació judicial de les sancions partidàries s'ha de canalitzar davant la jurisdicció civil, ja que són, com hem dit abans a propòsit del control de la democràcia interna, un tipus de controvèrsies entre particulars, i s'haurien de deduir del que disposa l'article 9.2 LOPJ i per aplicació supletòria de la LODA (art. 40) en virtut del joc de les disposicions finals primera i segona d'aquesta darrera llei. Com hem vist, a la pràctica no hi ha hagut impediment per exercir aquest accés jurisdiccional. Per exercir les accions civils contra sancions dels partits, haurien d'estar legitimats els qui hi acreditin un interès directe, personal i legítim i no qualsevol ciutadà.¹¹⁷

3.7.1.1. El control judicial de la regularitat del procediment sancionador partidari

La jurisprudència ha entès que l'aplicació de les garanties procedimentals que hem indicat abans ha de tenir lloc en qualsevol procés disciplinari de partit, al marge del que disposin les lleis i els mateixos estatuts del partit. Així, ja des del 1982, l'Audiència Territorial de Madrid va considerar que, a banda del que disposen les lleis i els estatuts, no es pot expulsar un militant "sense donar-li audiència, sense cap procediment i, en definitiva, de ple en contra dels principis més elementals que presideixen totes les tècniques sancionadores, tant punitives i administratives com les que es preveuen en ordenacions de règim intern que circumstancialment es publicuin [...], recollits a l'article 24 de la Constitució i en la sentència de 8 de juny de 1981 del Tribunal Constitucional".¹¹⁸ Per la seva banda, la sentència 153, de 18 de març de 1982, també de l'Audiència Territorial de Madrid, assenyala que a les resolucions examinades els "manquen els requisits procedimentals i formals imprescindibles per atorgar-los el valor d'acte o declaració de voluntat amb transcendència jurídica per la fallida absoluta dels condicionants més elementals exigits pel dret sancionador".¹¹⁹ L'expulsió d'un partit ha de complir

¹¹⁶ M'he ocupat monogràficament d'aquest tema a E. Vírgala Foruria, «Las asociaciones inconstitucionales», a Morodo Leoncio, R. i De Vega, P. (dtor.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, tom III, pàg. 1991-2019, i a Vírgala Foruria, E., «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», a *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003, pàg. 203-262.

¹¹⁷ Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pàg. 98.

¹¹⁸ Sentència 152, de 18 de març de 1982, citada per Fernández-Miranda Campoamor, A., «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982, pàg. 129; Bilbao Ubillos, J. M., «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», a *Derecho Privado y Constitución*, núm. 9, 1996, pàg. 85-86, i Blanco Valdés, R., «Democracia de partidos y democracia en los partidos», a González Encinar, J. J. (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pàg. 63.

¹¹⁹ Citada per Blanco Valdés, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, pàg. 17
Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

les condicions formals mínimes exigides pels estatuts, ja que, si no fos així, hi hauria una simple aparença externa d'acord, un no acte, mancat dels requisits de validesa necessaris".¹²⁰

Posteriorment, el TS ha declarat nuls els expedients disciplinaris fets amb infracció de les normes partidàries internes.¹²¹ Cal citar també la coneguda STS de 12 de maig de 1998¹²² i també, més recentment, la SAP de Madrid, de 27 de maig de 2003 (FD 3): "En aquest sentit, no és que la Sala sigui l'encarregada de valorar els càrrecs que se li imputen, que no és el cas ni tampoc la seva missió, és que la funció dels tribunals en aquests casos és determinar si, en la resolució dels expedients, s'hi han observat les garanties mínimes que permetin d'una forma eficaç el dret de defensa dels expedientats, i és evident que aquest dret, juntament amb la presumpció d'innocència, s'han vulnerat en les irresolucions, en cap de les quals, per cert, no hi apareix un relat de fets acreditats del qual es pugui inferir que hi hagi hagut una infracció disciplinària, sinó que es donen per

¹²⁰ Sentència citada per Blanco Valdés, R., «Democracia de partidos y democracia en los partidos», a González Encinar, J. J. (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Calpe, 1992, pàg. 63.

¹²¹ "[E]s declara que, als recurrents, se'ls en va privar [del dret a una defensa amb totes les garanties] en infringir-se en la instrucció i la resolució de l'expedient els articles 19.1, 21 i 24 del Reglament Federal de Conflictes i d'acord amb tot això a continuació es raona amb tots els detalls sobre les infraccions corresponents; així, respecte a la violació de l'article 19, en cap cas no es va indicar als interessats la infracció que es considerava que havien comès presumptament, respecte a l'article 21, que les decisions d'expulsió adoptades no estableixen ni tan sols una succinta relació de fets, ni tampoc una motivació raonada, sinó que es limiten a esmentar els preceptes aplicables; aquesta absència de fonamentació priva els qui avui apel·len del seu dret a impugnar; igualment, respecte a la infracció de l'article 24, quant a la resolució per part de la Comissió Federal de Conflictes, atesa la decisió emesa, el seu contingut era: «Benvolgut company: La Comissió Federal de Conflictes et comunica que, un cop ha estudiat el recurs que has presentat a aquesta Comissió i considerant que no hi ha en absolut motius que puguin modificar la resolució adoptada en el seu dia per la Comissió Executiva Federal, manifesta que, d'acord a la facultat expressa que li confereix l'article 24 del Reglament de Conflictes vigent, va acordar: desestimar el recurs formulat i, per tant, confirmar la teva expulsió del Partit Socialista Obrer Espanyol. Rep una salutació socialista», per la qual cosa el que s'ha acordat no reuneix els requisits mínims imprescindibles per anomenar-se resolució, ja que en una resolució s'ha de resoldre, és a dir amb «motivació», cosa que no ha passat en aquelles resolucions, motiu pel qual és procedent dictar la sentència referida que és objecte d'aquest recurs de cassació pel Partit Socialista Obrer Espanyol, que examina la Sala" (STS de 13 de juny de 1996).

¹²² "Els expedients van acabar amb resolucions que van acordar l'expulsió del Partit dels militants que van ser sancionats, les quals van adquirir fermesa, després dels recursos interposats, sense perjudici que no se'ls facilités el text vigent del Reglament de Conflictes, tot desatenent el requeriment notarial practicat el 13 de juliol de 1990, amb el qual no es va complir el dret d'informació que imposa l'article 2, paràgraf segon de la Llei de partits polítics, de 4 desembre 1978. Cal destacar que, en la tramitació dels expedients disciplinaris, es va incórrer en anomalies i irregularitats greus, que atemptaven contra el dret elemental de defensa, que infringeixen la presumpció d'innocència de l'article 24 de la Constitució i que la sentència del Jutjat explica amb atenció i detall, ja que va posar-se de manifest que eren suficientment provades, i consisteixen principalment en què quan es van cometre els fets, el CDS no havia comunicat el text del Reglament Disciplinari que es va aplicar als expedientats, que no van poder-hi accedir com a text fefaent, ja que no es va acreditar que se n'hagués fet una publicació interna per tal que el coneguessin tots els integrants d'aquesta formació política, cosa que implica la vulneració de l'article 25.1 de la Constitució (principi de legalitat), en relació amb el 9.3 del text esmentat, ja que d'aquesta manera els sancionats no van arribar a conèixer amb una suficiència mitjana l'abast de les seves actuacions i el fet que poguessin ser objecte d'una sanció establerta."

"Així mateix les imputacions que es contenen en el plec de càrrecs són merament enunciatives i no s'hi explica prou en què consistien, la qual cosa facilitaria la defensa en descàrrec dels afectats. Les parts demandades tampoc no van provar que fossin els actors els qui haguessin transmès la carta als mitjans de comunicació; tot això genera una situació d'indefensió constatada, agreujada per la manca d'activitat probatòria a càrrec dels instructors de l'expedient, amb el qual es determina la conculcació suficientment constatada del precepte constitucional 24.2 i, al seu torn, de l'article 14 (principi d'igualtat), partint del fet que, sense causa ni justificació, no van ser objecte d'expulsió tots els signants de la carta i es va crear una diferència de tractaments censurable entre els qui demanden i els que no van ser expedientats" (STS de 12 de maig de 1998).

Hi coincideixen les sentències del Jutjat de Primera Instància núm. 3 de Màlaga, de 9 de maig de 1985, i del Jutjat de Primera Instància núm. 1 de Laredo, de 5 de novembre de 1998, citades a Navarro, J. I., «¿Pueden los partidos políticos expulsar 'libremente' a sus afiliados?», a *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, 2000, pàg. 284-285.

suposats determinat fets i, sense consignar quins són, s'acorda la sanció d'expulsió. En aquest sentit, sembla que el que diuen en les resolucions és que no cal donar a conèixer als expedientats en quins fets es basa la seva sanció ja que aquests fets, la realització d'actes de contracampanya, els són coneguts i se'n poden defensar".

Tanmateix, en sentit contrari, es pot esmentar la SAP de Guadalajara, núm. 133/2005, de 6 de juny, que accepta el caràcter genèric i plural dels expedients disciplinaris per "la transcendència pública que van assolir [els fets], ja que se'n van fer ressò els mitjans de comunicació social, com ho demostren els reportatges periodístics aportats; de manera que, amb independència de les comunicacions verificades en l'àmbit estrictament disciplinari, els demandants no podien desconèixer les circumstàncies que van motivar l'adopció dels acords discutits" (FD 4). Entenc que aquesta argumentació no és acceptable pel fet que el sancionat ha de tenir el dret de conèixer el motiu exacte de l'acusació que se li imputa i això no pot dependre de la notorietat externa dels fets de què se l'acusa. Curiosament, l'any següent la mateixa secció de l'AP de Guadalajara diu que "els principis que regeixen el dret penal són extrapolables per regla general a l'àmbit sancionatori administratiu, i entre els principis d'aquest àmbit es troba, com a garantia de l'administrat, l'acusatori, que s'ha d'entendre en el sentit que la sanció que s'imposi ha d'estar delimitada en el seu aspecte fàctic pel que reculli el plec de càrrecs, la qual cosa, així, actua com a qualificació definitiva, amb la mateixa instrumentalitat que té en el judici oral (glossa STS 30-6-86), de contingut similar, STS Sala del Contenciós Administratiu Sec. 7a 23-3-1998, que assenyalava que el plec de càrrecs, quan implica l'exercici d'una pretensió sancionadora, és l'equivalent als escrits de qualificació del procés penal ordinari" (SAP de Guadalajara, núm. 6/2006, de 13 de gener, FD 6).

Finalment, una sentència del Tribunal Suprem planteja un tema molt interessant, tot i que no hi aprofundeix, que és l'aplicació dels requisits de l'article 6 CE als partits no inscrits en el Registre. Partint del naixement de qualsevol associació, i també de les polítiques, des del pacte constitutiu, el TS, com es veurà més endavant, aplica les exigències de l'article 6 a tots els partits, inscrits o no, cosa que entenc que és altament positiva per evitar la temptació que els partits que decideixin fusionar-se o coalitzar-se i actuar com un partit únic eludeixin els requisits constitucionals simplement no inscrivint aquest partit únic al Registre.¹²³

¹²³ Així, com que IU-Convocatoria por Andalucía (IU-CA) no tenia "[el] tret característic de qualsevol organització, que és l'existència d'uns estatuts de la coalició [sembla que l'any 1993 aquesta era la situació de la coalició IU-CA, ja que tant ells com el TS utilitzen el terme *coalició* i no hi ha estatuts, cosa que és un requisit necessari per a la inscripció registral. L'autodenominada coalició IU-CA funcionava, però, com un partit polític ja que el cas que va donar origen a la sentència va ser l'expulsió de la militància d'una regidora, decidida per l'Assemblea Local i ratificada pel Consell Andalús d'IU-CA. En l'actualitat IU-Los Verdes-CA ja té eEstatuts propis: <http://www.iu-lv-ca.es/pdfs/asambleaxiv/estatutos%20iu%20definitivos.pdf>], en els quals estiguin previstos, de forma concreta i determinada, dos extrems interessants per resoldre aquest procediment, que són la determinació de les causes de separació o expulsió de les persones que la integren, i el procediment per portar-les a efecte; una falta de la coalició per a Andalusia, que no l'exonera, però, de complir i respectar els drets de la persona individual, consagrats a la Constitució i referents no només al dret d'associació de l'article 22, sinó també, i de forma particular, pel que fa al procediment, als drets dels ciutadans consagrats a l'article 9 de la CE, davant els poders públics, poder del qual sens dubte participen els partits polítics i les seves coalicions, en el número 3 del qual es consagren, entre altres, els principis de legalitat, seguretat jurídica i interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, principis que no s'han observat en la separació de la militància d'IU-CA a la persona recorreguda, [...] en tant que la possibilitat d'adoptar aquest acord no figurava en l'ordre del dia de la convocatòria per a aquesta assemblea local, i era, per tant, un assumpte de rellevància suficient com perquè hi figurés, situació que no es va produir, motiu pel qual és fàcil inferir que l'assemblea convocada no complia les condicions idònies per adoptar un acord sobre un assumpte no proposat als participants convocats en la coalició anteriorment a la celebració de l'assemblea", "cal partir de Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

3.7.1.2. El control judicial sobre el fons de la decisió sancionadora del partit

La situació varia quan del que es tracta és del control judicial d'una expulsió per motius de fons, és a dir, un cop s'ha comprovat que s'han respectat els tràmits procedimentals establerts per les ordenacions estatal i partidària.

El TC ha distingit, encara que sense gaire precisió, com veurem després, entre el control judicial de la sanció produïda en una associació ordinària i en una associació amb posició dominant, com ara els partits. En l'associació comuna "[l]a potestat d'organització que comprèn el dret d'associació s'estén amb tota evidència al fet que els estatuts regulin les causes i els procediments de l'expulsió de socis. L'associació té com a fonament la lliure voluntat dels socis d'unir-se i de romandre units per complir les finalitats socials, i s'entén que els qui hi ingressen coneixen i accepten en bloc les normes estatutàries a les quals resten sotmesos. I quan l'associació crea no solament un vincle jurídic entre els socis, sinó també una solidaritat moral basada en la confiança recíproca i en l'adhesió a les finalitats associatives, no es pot descartar que els estatuts puguin establir com a causa d'expulsió una conducta que l'associació mateixa, la voluntat de la qual s'expressa a través dels acords dels seus òrgans rectors, valori com a lesiva per als interessos socials" i "res no impedeix que aquests estatuts estableixin que un soci pot perdre'n la qualitat en virtut d'un acord dels òrgans competents de l'associació basat en el fet que, segons el seu parer, el soci ha tingut una determinada conducta que va en contra del bon nom de l'associació o que sigui contrària a les finalitats que persegueix" (STC 218/1988, de 22 de novembre, FJ 1).

Per aquest motiu, quan "això passa, el control judicial continua existint, però el seu abast no consisteix en el fet que el Jutge pugui valorar, amb independència del judici que ja han realitzat els òrgans de l'associació, la conducta del soci, sinó a comprovar si hi havia una base raonable perquè els òrgans de les associacions prenguessin la decisió corresponent. Aplicant aquests criteris al cas present, resulta que la sentència impugnada entén que els socis expulsats no van cometre una falta «greu» que suposés posar en dubte l'honorabilitat dels membres de la Junta Directiva" (STC 218/1988, de 22 de novembre, FJ 1)¹²⁴. Així, "el respecte al dret d'associació exigeix que l'apreciació judicial en aquest punt es limiti a verificar si s'han donat unes circumstàncies que puguin servir de base a la decisió dels socis, com ara declaracions o actituds públiques que

la base que en la data dels fets IU-CA no tenia normes estatutàries que determinessin les causes de separació o expulsió dels membres de la coalició, però això no ha d'implicar, en principi, que no puguin ser separats o expulsats els associats, membres o militants de la coalició, si incorren en alguna posició, encara que no hagi estat prèviament determinada com a falta, que faci incompatible la seva conducta amb l'actuació política de la coalició, o amb el seu ideari; però aquestes qüestions, s'han de ventilar en un procediment on es guardin les garanties, per tal d'obtenir un acord de conformitat amb l'estat democràtic de dret articulat en la Constitució, que no s'han complert en aquest supòsit en ordre a la desvinculació o expulsió de la militància de la regidora" (STS de 14 de gener de 2000).

¹²⁴ Es pot veure una argumentació en sentit contrari en el vot particular a la sentència dels magistrats García-Món i De la Vega: "Creiem que el control judicial no pot tenir altres límits que el de l'exercici correcte de la funció judicial, que s'estén, «naturalment», en les solucions dels conflictes intersubjectius, inclosos els que poden enfrontar els socis amb les decisions dels òrgans de l'associació que tots integren. No només limitat a una revisió formal de l'aplicació dels estatuts o de la observança de les lleis, sinó a la decisió dels conflictes que es provoquin precisament per aquella aplicació, ja que l'asserció que els integrants d'una associació, en ingressar-hi, han de saber a què atènyer-se en vista dels estatuts, que s'entén que accepten, no implica que també hagin d'acceptar la interpretació i l'aplicació que

transcendeixin l'interior de l'entitat i puguin lesionar-ne el bon nom, i que es deixi el judici sobre aquestes circumstàncies als òrgans directius de l'associació, tal com prescriuen els seus estatuts" (STC 218/1988, de 22 de novembre, FJ 1).¹²⁵ Per contra, "[u]na situació diferent sorgiria si l'expulsió del soci, per limitar-se al supòsit que aquí interessa, es produís en una associació que, fins i tot sent privada, ostentés de fet o de dret una posició dominant en el camp econòmic, cultural, social o professional, de manera que pertànyer-hi o ser-ne expulsat suposés un perjudici significatiu per al particular afectat" (STC 218/1988, de 22 de novembre, FJ 3).

Seguint el raonament anterior, el TC accepta que els tribunals ostentin una plena *cognitio* dels acords socials d'expulsió d'un soci d'una associació sotmesa a una disciplina normativa específica, com ara les Cooperatives,¹²⁶ supòsit que clarament es pot aplicar als partits polítics per la posició dominant que tenen en la canalització de l'exercici del dret de participació política (art. 23.1 CE) i per l'obligatorietat de tenir un funcionament democràtic, que ja hem comentat.¹²⁷ En aquest sentit, l'actitud del TC sembla difícil d'entendre quan diu que "[el] control jurisdiccional, menys intens en els aspectes substantius que en els procedimentals, s'haurà de cenyir, doncs, a determinar si la decisió no té raonabilitat a la llum de les disposicions legals i estatutàries aplicables", ja que és summament improbable que una decisió no tingui cap "raonabilitat en absolut".¹²⁸ Pel que fa a això, cal assenyalar que la noció de "raonabilitat" o de "raonable" ocupa un lloc central

d'aquests estatuts o regles facin els òrgans directius, ja que, en el cas contrari, això suposaria romandre inermes si no poguessin acudir als jutges i tribunals, perquè el control d'aquests no tindria altre contingut que el formal".

¹²⁵ En aquest sentit, la llibertat d'autoorganització no pot arribar fins a l'incompliment dels estatuts propis, és a dir, els estatuts poden establir el que considerin convenient, però, un cop s'ha disposat un determinat model de faltes, sancions i procediment per canalitzar-les, aquest model s'ha de respectar: "Això no suposa ignorar les facultats autoorganitzatives de l'associació, sinó considerar que exercir-les, o millor, no exercir-les, ha generat indefensió als seus membres. La ponderació d'interessos present en el judici que s'ha dut a terme resulta raonable. El dret d'associació no és un dret absolut sinó que, com tots els drets fonamentals, està subjecte a límits, una part dels quals està determinada per les garanties de què gaudeixen els membres de l'ens associatiu, cosa que no és incompatible amb el substrat voluntari d'aquest ens" (ATC 213/1991, de 4 de juliol).

¹²⁶ "[C]om a darrera garantia de la conformitat als estatuts i a la llei dels acords de la Societat Cooperativa; havent estat aplicats els estatuts –i, en particular, l'article 14, sobre la gradació de faltes– per part dels òrgans judicials en l'exercici de la seva potestat jurisdiccional per tal de considerar que les expressions emeses pel senyor Pérez Pellón en l'Assemblea General de Socis de la Cooperativa del 30 d'octubre de 1984 no tenien entitat suficient per ser considerades com a faltes greus; i sent evident, per últim, que el control dels acords esmentats per part dels òrgans judicials no està limitat pel que disposa la llei específica d'aquesta modalitat d'associacions, la Llei general de cooperatives del 1987, com s'ha dit abans; tot això porta, en definitiva, a desestimar la primera de les queixes formulades per la persona recurrent" (STC 96/1994, de 21 de març, FJ 3).

¹²⁷ García Guerrero, J. L., *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1996, pàg. 55; en sentit contrari, Jiménez Campo, J., «Los partidos políticos», a D. A., *El sector no lucrativo en España*, Madrid, Escuela Libre Editorial, 1993, pàg. 206.

Una altra cosa és la delimitació concreta d'aquesta posició dominant per a altres tipus d'associacions, com assenyala encertadament el vot particular dels magistrats García-Món i De la Vega a l'STC 218/1988, de 22 de novembre: "la Sentència sobre la qual discrepem es mou així mateix en un terreny movedís, ja que es diu que seria una altra cosa si es tractés d'associacions que ostentessin una posició dominant, de manera que la pertinença o l'exclusió del soci li suposés un perjudici significatiu. On és el límit o la frontera? On està prefigurada aquesta garantia? Qui la fixa?".

¹²⁸ A banda que, en el cas concret en el qual el TC va aplicar aquesta doctrina, l'STC 56/1995, de 6 de març (FJ 4), l'expulsió adoptada amb els Estatuts del partit fos coherent, "aquesta interpretació i aplicació de l'abast de l'article 3 dels estatuts no es pot titllar en absolut d'arbitrària ni pel que fa a la decisió de l'assemblea regional d'assumir «les atribucions pròpies i totes les del PNB», ni en allò que té a veure amb assumir el control sobre tots els càrrecs públics de representació del PNB pel territori de Guipúscoa, sobretot si es té en compte el contingut de l'article 58 dels estatuts segons el qual correspon a l'Organització Nacional «l'orientació i el control de la gestió dels càrrecs [...] d'elecció popular». Tanmateix, per a Ferrer i Salvador, en aquesta sentència es va fer prevaler apriorísticament la llibertat d'apreciació de les conductes sancionables dels afiliats sobre els drets estatutaris de les organitzacions territorials del partit, i l'exercici

Revista catalana de dret públic, núm. 37, 2008

en bona part de les teories de l'argumentació jurídica (per exemple, Perelman, MacCormick, Aarnio),¹²⁹ però això no és obstacle, tanmateix, perquè sigui un terme vague, no només respecte a les aplicacions futures (vaguetat potencial o textura oberta del llenguatge), sinó també a les aplicacions actuals. Es podria dir que la "raonabilitat" no és ja un terme vague sinó absolutament indeterminat. Una cosa és que, com diu H. L. A. Hart, la manca de certesa sigui "el preu que cal pagar per usar termes classificatoris generals en qualsevol tipus de comunicació",¹³⁰ ja que els llenguatges naturals tenen una textura oberta irreductible,¹³¹ i una altra cosa és que el TC empi termes absolutament indeterminats pel que fa a les seves condicions d'aplicació. Per tant, el TC no hauria d'emprar expressions com la de *manca de raonabilitat* sino ofereix alhora els criteris de "raonabilitat", ja que l'única cosa que sembla que considera com a controlable judicialment són les decisions arbitràries. Però, quines decisions són totalment arbitràries? Per contra, en associacions tan qualificades com els partits, els òrgans jurisdiccionalshaurien de poder analitzar en tota l'extensió si la decisió partidària està tipificada, també pel que fa al fons, que la tipificació no sigui excessivament vaga, que l'acció o l'omissió sancionada encaixi efectivament en el supòsit de fet previst en els estatuts i que la sanció sigui proporcional a la falta.

Paradoxalment, el TS, en aplicar a totes les associacions el mateix règim de control sobre les seves decisions materials, encerta quan l'aplica als partits polítics. Així ho fa quan diu que "els seus acords no solament estan sotmesos a l'examen de la seva regularitat per determinar el compliment de les formalitats estatutàries que estableixin, en tant que admissibles i lícites, segons el procediment intern per adoptar-les, i el respecte a les normes legals, sinó també el mèrit de l'acord, és a dir, si el judici intern d'interpretació i d'aplicació de les regles estatutàries és o no adequat" (STS de 24 de març de 1992) o que "els acords [dels partits] no solament estan sotmesos a l'examen de la seva regularitat per determinar les formalitats estatutàries que estableixin, en tant que admissibles i lícites, segons el procediment intern per adoptar-les, el seu respecte a les normes legals, sinó també el mèrit de l'acord, és a dir, si el judici intern d'interpretació i aplicació de les regles estatutàries és o no adequat" (STS de 13 de juny de 1996).

3.7.2. Jurisdicció contenciosa administrativa

d'aquests drets va desencadenar el que eufemísticament s'hauria anomenat *autoexclusió* i que, en realitat, hauria estat una expulsió col·lectiva sense complir les garanties procedimentals: Ferrer i Riba, J. i Salvador Coderch, P., «Asociaciones, democracia y *Drittwirkung*», a Salvador Coderch, P., (coord.), *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Madrid, Civitas, 1997, pàg. 143. No comparteixo aquesta opinió, ja que els òrgans guipuscoans del PNB, com diu el TC, havien decidit assumir totes les funcions del partit i actuar de manera independent, la qual cosa suposa una escissió en tota regla i no una autoexclusió eufemística. Escindits voluntàriament els dirigents guipuscoans del partit, l'Assemblea Nacional del PNB no va fer res més que constatar l'escissió i considerar que els afiliats que la seguissin estaven al marge del PNB oficial.

¹²⁹ Sobre aquest tema, vegeu Atienza, M., *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Madrid, CEC, 1991.

¹³⁰ Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998 (2a ed.), pàg. 129.

¹³¹ Hart, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998 (2a ed.), pàg. 128.

La jurisdicció contenciosa administrativa hauria d'estar oberta també per als afiliats dels partits quan la sanció interna tingui efectes externs i afecti els poders públics.¹³² Així, la sanció als afiliats que incideixi en l'elaboració de les candidatures electorals hauria de portar a modificar l'article 49 LOREG per permetre que s'examinés la regularitat de la decisió interna del partit.¹³³ La legitimació en aquests supòsits hauria de ser només dels afiliats el dret de candidatura dels quals s'hagués vulnerat. La comunicació de les irregularitats davant la Junta Electoral, la seva esmena i la presentació del recurs es podrien tramitar pels articles 47 a 49 LOREG, però modificant-los per tal que reconeixin la legitimació dels afiliats exclosos irregularment de les candidatures.¹³⁴

En aquest sentit, no comparteixo l'antiga jurisprudència del TS en relació amb l'aplicació de l'article 11.7 de la Llei d'eleccions locals, que permetia cessar un regidor per la seva expulsió del partit, ja que obviava l'anàlisi de la regularitat de l'expulsió, fins i tot amb arguments merament d'eficàcia: "si la Llei electoral, amb el seu sistema de recursos, amb l'efectivitat de les resolucions que hi recaiguin i amb els curts i precisos terminis que preveu per a això, el que pretén és fugir de qualsevol interinitat, de situacions contradictòries i de proveir ràpidament els càrrecs amb les persones que corresponguin en cada cas, és fa estrany pensar que, amb aquesta regulació, permeti que l'aplicació del seu article 11 possibiliti una situació d'interinitat i de contradicció, mentre es resol, pels tràmits dilatats que permetin els estatuts de cada partit, si la decisió és o no ferma, o executiva i si s'ha pres o no de la manera adequada, sobretot quan, com en el cas dels fets, la solució definitiva l'ha de prendre un òrgan, com el Congrés del Partit, que té fixades les dates de reunió cada dos anys, i davant el qual depèn actualment la resolució del recurs respecte a l'acord d'expulsió pres el 23 d'agost de 1980, sense oblidar que aquesta situació d'interinitat, a banda d'afectar un òrgan tan important com l'alcaldia d'una corporació, permetria que, en l'interregne, actués com representant d'un partit algú a qui els òrgans competents del partit li havien denegat aquesta qualitat, i es podria arribar, fins i tot, cosa que certament sembla que no passa en el cas dels fets, a la situació paradoxal que, durant aquell temps, qui ha elegit un càrrec, per virtut de les idees i les estructures d'un partit, hi romanguí, defensant o duent a terme actuacions amb les quals el partit no estigués d'acord o que

¹³² Resulta interessant, en aquest sentit, la SAP de Cantàbria en la qual s'estableix que la vulneració de les normes internes en l'elaboració de candidatures municipals lesiona el dret de participació democràtica dels afiliats, que és "una traducció fonamental i bàsica del principi democràtic que correspon a qualsevol afiliat de participar, segons els procediments establerts, en la presa de decisions, que se sanciona com a no derogable per l'article 6 de la Constitució i les concrecions legislatives d'aquest imperatiu constitucional": SAP de Cantàbria, núm. 576/2001, de 23 d'octubre (FD 4).

¹³³ De Otto Pardo, I., *Defensa de la Constitució y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pàg. 83; Satrustegui Gil-Delgado, M. «La reforma de los partidos. Reflexiones sobre una promesa del PSOE», a *Claves de razón práctica*, núm. 36, 1993, pàg. 39, i «La reforma legal de los partidos políticos», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pàg. 98; Escuin (1981, 188); Fernández-Miranda Campoamor, A., «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982, pàg. 125; Fernández-Miranda Campoamor, A., «La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos», a *Revista de Derecho Político*, núm. 31, 1990, pàg. 80; Flores Giménez, F., *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1998, pàg. 291. El Tribunal Constitucional de l'Estat federat alemany d'Hamburg va establir el 4 de maig de 1993 que un vici en la democràcia interna d'un partit pot conduir a la il·legalitat d'un escrutini electoral; en aquest cas es tractava d'infraccions greus en la designació de candidats d'un partit al Parlament d'Hamburg, la qual cosa va fer repetir les eleccions: Vitzthum, W. G., «La démocratie des partis politiques en Allemagne», a *Revue française de Droit constitutionnel*, núm. 26, 1996, pàg. 412.

fossin contràries al seu esperit, i actuant en el seu nom i representació quan el partit expressament l'hi ha negat, sense que amb això es vulgui admetre de cap manera que els partits no estan subjectes a l'ordenació, ja que sí que hi estan i així ho estableix expressament l'article 6 de la Constitució, però és clar, a l'ordenació i no a allò que interessi particularment a un dels seus membres, sense perjudici que les seves pretensions, com així ha estat, estiguin subjectes i es resolguin en els recursos pertinents, però no poden tenir efectivitat en aquest recurs que està tan circumscrit pel que fa al seu objecte" (STS de 7 d'octubre de 1981, que reproduïx els de la sentència recorreguda de l'Audiència).¹³⁵

Cal destacar que aquesta doctrina encara es continua mantenint per part d'alguns tribunals inferiors i que ha hagut de ser corregida pel TS. Així, el 1997 el TSJ de la Comunitat Valenciana va declarar la inadmissibilitat del recurs contenciós administratiu contra l'expulsió d'un regidor del grup municipal popular de l'Ajuntament d'Elx, al·legant que es tracta d'"un acord intern d'un grup polític d'un ajuntament, sense naturalesa administrativa, sinó civil pel fet que és aliè al dret administratiu i a les funcions i les competències pròpies d'una corporació local. No es tracta d'una actuació pública municipal d'un òrgan administratiu, sinó d'una decisió interna d'un grup polític, i, per bé que la seva constitució i el seu funcionament està superficialment regulat en el capítol 2 del títol 1 de l'RD 2568/1986, de 28 de novembre, l'acte impugnat no transcendeix les relacions jurídic-privades d'un grup polític, al marge de les seves competències administratives implícites al funcionament d'un ajuntament". Davant aquesta posició, el TS assenyala que "tractant-se com es tracta, estrictament, d'un acte relatiu a l'expulsió d'un regidor del grup polític al qual pertanyia, per part d'aquest mateix grup municipal, i sense que ni tan sols consti quina és la causa d'aquesta expulsió, és clar que es donen tots els requisits d'identitat exigits per aplicar el principi d'igualtat i d'unitat de doctrina, respecte a la sentència esmentada, de 8 de febrer de 1994. D'altra banda, d'acord amb les argumentacions de la persona recurrent i les valoracions de la sentència de 8 de febrer de 1994 esmentada, s'ha de significar que, ja que els regidors s'han de constituir en grups polítics per a la seva actuació

¹³⁴ Satrustegui Gil-Delgado, M., «La reforma legal de los partidos políticos», a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pàg. 98-99.

¹³⁵ En el mateix sentit, STS de 8 de juliol de 1982. També la sentència de l'Audiència Territorial de València de 15 d'octubre de 1980, que diu que, tot i que és cert que aquesta sala no podria "entrar en la dialèctica intrínseca de les destitucions dels afiliats de partits polítics, que és quelcom que només incumbeix al partit corresponent i que escapa de les competències de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa (art. 11 a 31 de la seva Llei rectora), no ho és menys que les atribucions de les seves sales territorials s'estenen fins a dilucidar, simplement per les finalitats establertes a l'article 11,7, de la Llei electoral local i disposicions concordants ressenyades anteriorment i quan hi ha una impugnació formalitzada, si hi ha hagut o no pèrdua de representació política o si els regidors en qüestió han deixat o no de pertànyer al partit que els va presentar en la contesa electoral i pel qual van resultar democràticament elegits [...] i [...] resulta patent que l'única expulsió d'un partit polític susceptible de produir l'efecte de la cessació del regidor o regidors elegits, serà la que, pels motius que siguin, que, per suposat i com ja s'ha dit, no correspon enjudiciar a aquesta jurisdicció, es pronuncia de forma clara, taxativa i incondicionada, de manera que, a diferència del que passa aquí, no necessita interpretacions posteriors i molt menys si són fetes per un òrgan diferent del que va adoptar la decisió": citada per Escuin (1981, 185).

En contra d'això, la Sentència núm. 153 de 18 de març de 1982 de l'Audiència Territorial de Madrid considera que està davant un supòsit tècnic de pressuposició, que no només l'habilita sinó que l'obliga a analitzar la correcció formal de l'acte intern d'expulsió que constitueix el supòsit de fet de l'acte administratiu pel qual es determina la cessació del regidor en el seu mandat, de tal manera que únicament si s'haguessin respectat les exigències formals dels estatuts es produiria un acte jurídicament rellevant: Blanco Valdés, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, pàg. 173.

corporativa, i que aquests grups apareixen regulats, en la seva organització més essencial, pel Reial Decret 2568/1986 ja esmentat, és clar que no es pot entendre que les decisions d'aquests grups no transcendeixin de les relacions jurídic-privades, com indica la sentència recorreguda, ja que, entre altres, la decisió d'expulsió d'un grup priva el regidor de participar en el grup al qual pertanyia, altera el grup i té, per tant, transcendència per a ell i per als altres pel fet que el membre expulsat no pot intervenir, i, d'altra banda, en ser regulats els grups polítics, en els quals s'han de constituir els regidors per a la seva actuació corporativa, en el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals, és clar que les decisions d'aquests grups sobre l'expulsió d'alguns dels regidors tenen una dimensió jurídic-pública suficient per justificar-ne la revisió davant aquesta jurisdicció i excloure'l de la jurisdicció civil".¹³⁶

En aquest sentit, és reveladora l'STC 298/2006, de 23 d'octubre, en la qual no es reconeix l'eficàcia vinculant a una disposició estatutària d'Acción Popular Burgalesa Independiente que establia que la baixa com a afiliat "comportarà l'obligació per part de l'afectat de cessar del càrrec públic per al qual va resultar electe en representació del partit". Aquest és un supòsit diferent de l'expulsió del partit que hem vist abans i que porta al TC a dir, amb encert, que "un cop s'ha travat la relació de representació, la seva ruptura no es pot produir –al marge dels supòsits de mort, incapacitat o renúncia de l'elegit– si no és per voluntat dels electors o per una resolució dels poders públics competents".¹³⁷

¹³⁶ STS de 14 de maig de 2002, FD 1.

¹³⁷ STC 298/2006 (FJ 8).