

# LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS AFILIADOS: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA\*

*José Ignacio Navarro Méndez\*\**

I.- Los partidos políticos aparecen configurados en el artículo sexto de la Constitución española como instrumentos fundamentales para la participación política, estando llamados por el propio ordenamiento jurídico a realizar determinadas tareas de especial trascendencia para el funcionamiento del sistema democrático, especialmente en lo que respecta a su actuación en los ámbitos electoral y parlamentario. Por ello, en la actualidad se afirma que vivimos en un “Estado de partidos”, o que los partidos son los verdaderos soberanos actuales, puesto que prácticamente cualquier decisión de importancia adoptada en cualquier instancia de poder del Estado tendrá su origen, más o menos inmediato, en una decisión previamente tomada en el seno de las organizaciones partidistas.

---

\* La presente ponencia supone una reiteración de argumentos extensamente expuestos y de un estudio más profundo sobre la democracia interna partidista que se encuentra en una edición del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, de 1999 titulada *Partidos políticos y “democracia interna”*, al que nos remitimos. Sí incorporamos en esta ponencia una actualización de dichos argumentos, a la vista de la aprobación, en 2002, de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

\*\* Letrado del Parlamento de Canarias, Doctor en Derecho.

En este contexto, y desde las investigaciones sobre los partidos llevadas a cabo por autores como Michels, Duverger o Panebianco, se ha demostrado que constituye una ley prácticamente universal e inmutable (y que el propio Michels denominó la “ley de hierro de la oligarquía”), la existencia de fuertes resistencias generadas en el seno de los partidos opuestas a la consecución de niveles democráticos en su organización y funcionamiento, especialmente por la presión ejercida por las capas dirigentes de los partidos que ansían la conservación de sus parcelas de poder.

Esta circunstancia no sería digna de reseñarse si no fuera porque la Constitución española, en su artículo sexto, y siguiendo una tendencia presente en varias de las constituciones de nuestro entorno aprobadas tras la Segunda Guerra Mundial, ha decidido someter a los partidos a una exigencia adicional, que no se predica respecto del resto de las asociaciones: que se estructuren internamente y que funcionen de forma democrática. Con posterioridad, esta exigencia constitucional ha sido objeto de desarrollo por parte de las sucesivas leyes de partidos españolas (la de 1978, hoy derogada, y la vigente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos), prevén una serie de mecanismos dirigidos a garantizar que el funcionamiento de los partidos responde a la imagen que de ellos tuvo la Constitución al incorporarlos a su texto.

II.- La expresión “democracia interna” utilizada por el constituyente en el artículo sexto, constituye un concepto jurídico indeterminado de difícil precisión, aunque se hace necesario siquiera llegar a una definición “de mínimos” que permita avanzar en la concreción del alcance de la exigencia constitucional que el artículo sexto de la Constitución Española ha impuesto a los partidos políticos, en el sentido de la obligación, establecida para éstos, de que se estructuren y funcionen de forma democrática. Ahora bien, el concepto y “democracia interna” en los partidos políticos no puede ser absoluto, esto es, no se puede pretender lograr una definición universal y válida para todo momento y lugar, pues posee un sentido que, al igual que el propio concepto de “democracia” del cual deriva, se encuentra en continua

evolución y transformación, por lo cual cabrían sostenerse varias interpretaciones, todas válidas. Pero, con independencia de ello, la noción de “democracia interna” atiende necesariamente a *quién* ejerce el poder dentro de un partido, a *cómo* se ha accedido a la posición que legitima para hacer uso de ese poder, y a la *forma* en que dicho poder se ejercita frente a sus destinatarios, esto es, los afiliados.

Desde este punto de vista, el concepto de democracia es esencialmente *procedimental* o formal, es decir, constituye un conjunto de “reglas del juego”, de forma que el cumplimiento estricto de todas ellas daría lugar a un modelo democrático. Sin embargo, quedarse en esa primera aproximación sería erróneo, por lo limitado de la misma, ya que la aproximación al concepto que ahora se estudia posee otra vertiente, la *material*. Y es que resulta innegable que la calificación de una institución u organización —así como la de una forma de gobierno o sistema político—, como “democrático”, pasa necesariamente por el respeto de una serie de derechos fundamentales de los sujetos sometidos al poder (bien en su condición de “ciudadanos”, si hablamos del Estado, bien en la de “afiliados”, si nos referimos a partidos), así como al establecimiento de mecanismos eficaces de garantía de los mismos frente a eventuales vulneraciones. Esta conjunción de elementos procedimentales y materiales está también presente en la noción de “democracia interna” partidista. Por su parte, el Tribunal Constitucional español se refiere a ello expresamente en la Sentencia 56/1995, de 6 de marzo (en el Fundamento Jurídico 3º considera que “*la democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestación y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es aquí lo relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones de los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido*”).

III.- El análisis jurídico de la cuestión de la “democracia interna” en los partidos políticos requiere el complemento necesario que ha brindado la aproximación sociológica al fenómeno, como vía para entender en virtud de qué criterios y variables se organizan los partidos políticos, y cuáles son las características que envuelven el medio en el

que desarrollan sus funciones, en la convicción de que el funcionamiento “real” de un partido no podría averiguarse analizando tan sólo lo que determinan sus Estatutos.

En este sentido, la sociología política ha demostrado la existencia de una tendencia “universal” en los partidos a desarrollar comportamientos oligárquicos que se oponen, con mayor o menor intensidad, al desenvolvimiento en su interior de las exigencias derivadas del principio de la “democracia interna”, de manera que el Derecho constituye una de las vías —sin duda, no la única, pero quizá sí la más eficaz—, para someter a los partidos a determinados mecanismos que permitan contrarrestar los efectos de aquella tendencia oligárquica. En este sentido, lo acertado de la aproximación *sociológica* al estudio del funcionamiento de los partidos ha consistido en aportar un elemento de *realismo* con el que descartar cualquier pretensión maximalista relativa a la consideración de que el Derecho puede ser la “panacea milagrosa” para el logro del funcionamiento *totalmente democrático* de los partidos. En contra de esta impresión, la sociología de los partidos ha demostrado cómo la supervivencia de estos en el medio electoral en el que opera, exige que se tolere un cierto grado de concentración del poder interno y de capacidad de maniobra en favor de los “aparatos” partidistas, pues el entorno dinámico en el que el partido se integra exige una eficacia y rapidez en la toma de decisiones.

IV.- La noción de “democracia interna” pasa a integrarse como una rama más al tronco común de la teoría de la democracia, aunque esta vez en relación con unas organizaciones de relevancia constitucional como son los partidos políticos. Como es obvio, la transposición *sin más* de los elementos que componen el “paradigma democrático” encierra algunos riesgos, pues los modelos que pretenden explicar qué es la democracia se refieren a la organización del poder político del Estado, de forma que su vocación originaria no es la de servir de parámetro de enjuiciamiento para determinar si un partido político es o no democrático. Por ello, para realizar esta tarea resulta conveniente tener muy presente cuáles son los criterios que presiden la organización y el funcionamiento de los partidos en la vida real, y ello supone realizar un estudio de los partidos en cuanto

organizaciones de poder, es decir, utilizando las herramientas que brindan tanto lo que se ha venido en llamar la Sociología Política, como la Teoría de las Organizaciones.

En definitiva, sólo la combinación entre el enfoque sociológico de los partidos y la aproximación jurídica a la exigencia constitucional de la “democracia interna”, puede llevar a una comprensión del funcionamiento *real* de los partidos, y permite articular mecanismos eficaces para contrarrestar las tendencias antidemocráticas existentes en su seno, a lograr un punto de equilibrio en el tradicional dilema, siempre presente en este ámbito, entre los valores de *eficacia* y *democracia*. Por tanto, el estudio de la “democracia interna” en los partidos engarza con un debate mucho más amplio, de cuestionamiento de los factores que en la actualidad provocan lo que se ha venido en llamar la “crisis de la democracia” como forma de organización del poder estatal, y de búsqueda de mecanismos eficaces que contribuyan a mejorar el rendimiento del funcionamiento del Estado democrático-representativo, en la convicción de que un avance en este terreno constituye una vía más, junto con otras, para perfeccionar los resortes del sistema democrático.

V.- A partir de estas premisas, entendemos que el concepto de “democracia interna” ha de descansar sobre tres pilares fundamentales que, a su vez, están integrados por una serie de elementos complementarios. En primer lugar implica la necesidad de otorgar a los afiliados las mayores oportunidades posibles de *participar en el proceso interno de la toma de decisiones*, a través de mecanismos como el carácter electivo de los cargos directivos del partido; el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en favor de todos los afiliados para proveer dichos cargos; la garantía de la posibilidad de constituir de corrientes internas de opinión; el carácter mayoritariamente representativo y colegiado de los órganos directivos; la adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de las decisiones internas; la conversión de la Asamblea del partido en el órgano decisor supremo; el fomento en el interior de los partidos del uso de mecanismos de democracia directa, tales como el referéndum; la participación de las bases en los procesos electivos internos, tanto para cargos dentro del parti-

do como para la elaboración de las listas electorales, mediante la presentación de sus propios candidatos; la regulación estatutaria de las relaciones entre la organización central y las subdivisiones territoriales del partido basadas en la técnica de la descentralización como mecanismo de acercamiento de la organización al afiliado; el fomento por el propio partido del pluralismo interno; la ampliación de las posibilidades de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero de su partido; y la garantía de independencia de actuación para los cargos públicos electos frente al “aparato” del partido de procedencia.

En segundo lugar, el concepto de “democracia interna” exige el respeto en el seno de los partidos de una serie de *derechos esenciales de sus afiliados*, que deberán ser expresamente reconocidos por los Estatutos partidistas: la libertad de expresión, tanto interna como externa; la libertad de la creación de corrientes internas de opinión; el derecho de acceso a cargos partidistas y a formar parte de las listas electorales presentadas por el partido; el derecho de información; la garantía del respeto de determinados principios procesales en los procedimientos internos partidistas, tales como la tipicidad, proporcionalidad, audiencia al interesado, motivación de la decisión sancionadora y existencia de una segunda instancia revisora. Finalmente, se ha considerado conveniente la creación del “Defensor del Afiliado” como órgano partidista independiente para garantizar los derechos de la afiliación.

Por último, también se ha considerado consustancial al concepto de “democracia interna” la necesidad de someter a los grupos dirigentes partidistas a una serie de *mecanismos para controlar el adecuado ejercicio de su poder dentro del partido*, tales como su revocabilidad, el sometimiento a un riguroso sistema de incompatibilidades, el acortamiento de sus mandatos y la imposibilidad de su reelección.

VI.- A partir de lo dicho, y descendiendo al terreno de lo más concreto, cabe preguntarse qué elementos deben verificarse para entender que un partido político es democrático en su estructura y funcionamiento internos. A nuestro juicio, serían los siguientes:

- A. *Elementos relativos a la exigencia de la más amplia participación posible de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones*: todas estas medidas van dirigidas a cumplir un objetivo fundamental, cual es que las decisiones que emanen del partido sean objeto de un proceso que vaya “de abajo hacia arriba”, esto es, de las bases del partido a los órganos dirigentes, y no al revés. Se trata, por tanto, de un aspecto decisivo: la legitimación democrática de las decisiones partidistas. En definitiva, todas estas previsiones se dirigen a configurar una imagen del afiliado esencialmente participativa. Entre estos elementos destacan:
1. *Carácter electivo de los cargos directivos del partido, garantizarse, además, la periodicidad de dichas elecciones y su carácter libre*: el objetivo fundamental es favorecer la “circulación de las elites” dirigentes para evitar la creación de oligarquías cerradas que monopolicen la toma de decisiones con el consiguiente apartamiento de las bases del partido. Caben dos posibilidades de elección de los dirigentes: la primera, más conveniente, es su elección directa por medio de los afiliados reunidos en Asamblea General. La segunda es una forma indirecta, pues la elección la llevarían a cabo los representantes designados por los afiliados. Por otro lado, resulta indispensable la garantía de la periodicidad de las elecciones para designar el equipo dirigente, decisión que nunca debería quedar en manos de dicho equipo, sino establecerse un mandato fijo predeterminado, al término del cual se suceda la correspondiente elección. Dicha circunstancia sería conveniente fijarla en los Estatutos.
  2. *Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para proveer dichos cargos directivos en favor de todos los afiliados al partido*: respecto del sufragio activo, este deberá ser igual (se descartan los votos privilegiados), libre (se establecen mecanismos para evitar presiones y permitir la serena reflexión sobre el sentido del voto) y secreto (al evitar la toma de decisiones por la vía de las aclamaciones). En relación con la modalidad pasiva, deberían detallarse a nivel estatutario los requisitos que tienen que cumplir las candidaturas para poder presentarse a las elecciones

internas, aunque, en todo caso, debería ser favorecida la concurrencia de varias alternativas en aras de un necesario pluralismo interno. Sería oportuno establecer, asimismo, garantías para que el principio de igualdad de oportunidades sea el que presida una competición libre y justa entre todas ellas por la conquista del poder dentro del partido. Es necesario, por último, prever mecanismos de control del procedimiento electoral, tanto preventivos como *a posteriori*, para garantizar la regularidad del mismo y su adecuación a las reglas democráticas, especialmente en lo referente a los valores constitucionales de la igualdad y el pluralismo.

3. *Garantía de la facilidad de constitución de corrientes dentro del partido*: se considera, pese a reconocerse que es un asunto polémico, que podría resultar un elemento adicional eficaz para conseguir niveles aceptables de “democracia interna”. En este sentido, no sólo debería permitirse, sino acaso también fomentarse, la creación, organización e institucionalización de corrientes en el seno del partido, se supera con ello esa imagen tradicional de recelo frente a ellas, tenidas por causantes de divisiones internas y de falta de cohesión en torno a un proyecto común. Estas corrientes deberían tener asegurado el acceso a los centros de decisión del partido en representación proporcional a sus fuerzas, y la posibilidad de participar en todos los debates que se generen en los mismos; la facultad de presentar candidaturas a las elecciones para cargos directivos y participar en la elaboración de listas para las elecciones públicas; y el derecho a una cierta participación en los ingresos del partido y al uso de sus medios materiales, en proporción a su importancia. Sin embargo, no hay que olvidar que debe exigirse a dichas corrientes la misma organización y funcionamiento democráticos que se les exige a los partidos políticos en que se integran. Por último, cabe exigirles el cumplimiento del principio de “lealtad” hacia el partido en el que se integren, para evitar que, en aras del pluralismo interno, se pretenda en realidad la destrucción de la organización matriz.



4. *Ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores del partido, así como su carácter fundamentalmente colegiado*: el objetivo último por alcanzar es que todos los órganos decisores del partido, independientemente de su naturaleza, se nutran de miembros elegidos por el conjunto de la masa social, de forma que cualquier decisión que emane de ellos pueda imputarse directamente a la voluntad del total de los afiliados al partido. En este sentido, ciertos órganos partidistas considerados aquí necesarios para el cumplimiento de la exigencia de “democracia interna” partidista, como pueden ser las Comisiones Arbitrales para decidir en asuntos tan importantes como es la materia de las sanciones disciplinarias; o el “Defensor del afiliado”, como un órgano de conexión permanente entre la masa social y los órganos del partido, y de control de la labor de éstos; o los Comités de elaboración de las listas electorales; o las Comisiones de reforma de Estatutos; o Comités de negociación de pactos o coaliciones con otras fuerzas políticas, etc. todos ellos deben responder al principio de legitimidad democrática de elección, que deberá ser necesariamente directa en determinados casos (aquéllos en los que sus competencias afecten de forma importante a la vida del partido, en cuyo caso, la decisión se adoptará en la Asamblea de afiliados del ámbito territorial respectivo) e indirecta en los restantes (a través del órgano correspondiente de representación de aquéllos). Dichos aspectos tendrían que reflejarse en los Estatutos del partido respectivo. El carácter colegiado de los órganos decisores —salvo excepciones por razón de las funciones por desarrollar (por ejemplo, en el caso del “Defensor del afiliado”)—, pretende garantizar la no acumulación del poder en unas solas manos, así como la previa deliberación y reflexión antes de la toma de la decisión.
5. *Adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones dentro del partido*: el principio democrático dentro del partido exige una determinada forma para adoptar los acuerdos. Se Descarta por inoperante la regla de la unanimidad

—que iría en contra de un mínimo grado de eficacia en el funcionamiento del partido—, esa regla no puede ser otra que la mayoría, que se adoptará como norma básica para la toma de acuerdos en todos los órganos decisores del partido. Por otro lado, deberían exigirse mayorías cualificadas para la toma de decisiones de especial trascendencia (reforma de Estatutos; votación de mociones de censura contra los equipos directivos; supuestos de expulsión del partido, etc.).

6. *Conversión de la Asamblea General en el principal centro decisor del partido, al representar la voluntad del conjunto de afiliados:* debe someterse a la aprobación de la Asamblea de afiliados del ámbito territorial correspondiente las decisiones de especial trascendencia a adoptar por el partido, las cuales deberán señalarse en los Estatutos. En todo caso, tendrían que someterse a dicho trámite aquellos asuntos que lo solicite un determinado número de afiliados (por ejemplo, una décima parte). Respecto de dichas cuestiones, la decisión de la Asamblea será vinculante para los órganos directivos, que no podrán ir en contra de la voluntad mayoritaria expresada en dicho foro. Deberán regularse, asimismo, los requisitos formales para su convocatoria, garantizar una cierta periodicidad anual y, en todo caso, la posibilidad de convocarla con carácter extraordinario cuando así lo solicite un número no muy alto de afiliados a determinar en los Estatutos. En dicha Asamblea, la regla general de funcionamiento será la mayoría.
7. *Fomento de instrumentos de democracia directa en el seno del partido:* el uso cotidiano por parte de los directivos de institutos tales como el referéndum o las consultas a las bases debería ser frecuente como medio para “pulsar” en cada momento cuál es el parecer general del conjunto de los afiliados. Deberán regularse en los Estatutos los requisitos para su convocatoria (materias sobre las que pueden plantearse; plazo de interposición; legitimación para la redacción del texto sometido a consulta, etc.), y las consecuencias del resultado

de tales actuaciones (carácter vinculante o no). Por otro lado, debe asegurarse a los afiliados el uso de instrumentos tales como el derecho de petición o de iniciativa en el seno del partido, canalizables fundamentalmente a través de la Asamblea General del ámbito correspondiente o de órganos como el “Defensor del afiliado”.

8. *Participación de los niveles inferiores del partido en el proceso de elaboración de listas electorales o de designación de candidatos a cargos públicos:* se trata de garantizar que el proceso de selección de los candidatos sea democrático, es decir, basado en la participación y decisión de la mayoría de afiliados posible, se descarta el uso de la técnica de la cooptación de los candidatos por las clases dirigentes por ser profundamente antidemocrática. Es necesario, en este sentido, garantizar el respeto a las propuestas realizadas por las Asambleas o los comités locales respecto de los candidatos a elegir en su circunscripción, sin que se descarte la participación, con carácter limitado, de órganos centrales del partido, que podrían introducir algunas objeciones a las propuestas recibidas “desde abajo” para garantizar un mínimo de coherencia ideológica a la propuesta global del partido.
9. *Regulación a través de los Estatutos de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subunidades territoriales:* se trata de fijar de forma clara cuáles son los campos de actuación de cada una de las subdivisiones territoriales del partido, con objeto de evitar interferencias indeseables y dotar de un cierto nivel de autonomía a los órganos más próximos a las bases, y establecer un sistema de descentralización territorial de los partidos en favor de subunidades más cercanas al afiliado. Así, hay que dar mayor importancia a los comités locales de los partidos, que deberían considerarse como la célula base de organización, por su proximidad a los afiliados, siendo el órgano por excelencia en el que desarrollen sus aspiraciones participativas de cualquier índole. En todo caso, deben establecerse garantías

para que estas organizaciones inferiores sean respetadas en las decisiones propias de su ámbito, sin que los órganos centrales puedan inmiscuirse, salvo cuando así lo prevean los Estatutos en determinadas circunstancias muy concretas.

10. *Fomento por el propio partido del pluralismo interno*: habría que crear una “cultura cívica democrática” dentro del propio partido, y sensibilizar a los afiliados de la importancia que su participación tiene para el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto. En definitiva, se trataría de crear un ambiente dentro del partido —y por ende, trasladable a ámbitos externos a éste—, orientado a la búsqueda de nuevos modelos organizativos más democráticos donde el afiliado se sienta participe en la formación de la voluntad de su partido, y no sea un sujeto desplazado y tan sólo requerido cuando se trata de emitir su voto en las distintas elecciones.
11. *Ampliación de la participación de los afiliados en la contribución al sostenimiento financiero del partido al que pertenecen*: se considera conveniente el fomento de la participación de los afiliados en la financiación de sus propios partidos, de forma que se cree una mayor dependencia de éstos respecto de aquéllos, lo cual contribuiría sin duda a fortalecer la figura del afiliado dentro de la organización, y su capacidad de influir en la toma de decisiones sería mayor. En este sentido, deberían establecerse medidas para fomentar la contribución de los afiliados en dicha tarea (por ejemplo, podría ser interesante la posibilidad de deducir un determinado porcentaje de lo aportado a un partido en la declaración de la renta, con ciertos límites), aunque ello debería hacerse con las suficientes garantías (respeto al principio de igualdad de oportunidades de todos los afiliados; identificación total del aportante y de la cuantía de su aportación; limitación a aportaciones de carácter individual; establecimiento de un límite para las aportaciones anuales; dar publicidad del origen de los fondos y libre acceso a dicha información para todo afiliado que lo solicite, etc.).

- B. *Elementos relativos a la exigencia del respeto a los derechos fundamentales de los afiliados en el seno del partido al que pertenecen*
1. *Creación del “estatuto del afiliado”*: se aboga por la necesidad de que, a nivel estatutario, se recoja en un catálogo los derechos de los que disponen los afiliados en el seno de su partido. Ello contribuiría a fomentar la seguridad jurídica en las relaciones intrapartitas, hoy comprometida por la falta de previsión de *qué* es lo que el afiliado puede exigir dentro del partido y ante *quién* puede dirigir sus demandas (tanto dentro como fuera del mismo). Ese catálogo debería, por tanto, enumerar los derechos del afiliado, las condiciones de ejercicio, sus límites y las garantías previstas para su defensa.
  2. *Garantía de la libertad de expresión, crítica y opinión para todos los afiliados en relación con manifestaciones realizadas tanto dentro como fuera del partido*: la garantía de la libertad de expresión parece oportuna para asegurar niveles democráticos aceptables en el seno de los partidos políticos, pues gracias a ella se puede producir un debate abierto de ideas que dé lugar a iniciativas y alternativas al margen de las “oficiales”. Esta garantía debería extenderse no sólo a las opiniones manifestadas en el interior del propio partido, sino también aquellas otras que se reproduzcan en el exterior, dentro, eso sí, de un compromiso de aceptación de las decisiones democráticamente adoptadas por los órganos correspondientes. En este sentido, y pese a que la actual Ley de Partidos española de 2002 regula un mínimo de derechos a reconocer a todos los afiliados (artículo 8), es lo cierto que olvida mencionar la libertad de expresión, que sí se recogía en la Ley de Asociaciones Políticas de 1976, lo cual parece del todo criticable.
  3. *Libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido*: constituye una manifestación del derecho de asociación a nivel interno que, sin ánimos de considerarla como la panacea para la solución de todos los problemas derivados de la falta de “democracia interna” en los partidos políticos, sí estimamos

que podría tener alguna eficacia. De esta forma, debería garantizarse el derecho de todo afiliado a patrocinar la formación de corrientes de opinión dentro de su partido, así como el derecho a pertenecer a cualquiera de las que estén ya constituidas, o a abandonar aquélla en la que se integraba. Ello con el objetivo fundamental de favorecer la mejor articulación de las demandas e intereses diversos que, sin duda, se producen dentro de un partido, aunque siempre respecto a un ideario común, al evitar que al socaire del pluralismo interno se persiga el exterminio de la organización.

4. *Derecho de acceso a los cargos del partido y a formar parte de las listas electorales, con carácter de igualdad:* se trata de una natural consecuencia del derecho de todos los afiliados a participar de forma directa en cualesquiera asuntos que afecten a la vida del partido. La posibilidad de presentar sus candidatos a órganos directores del partido, o para formar parte de las listas que se elaboren para las diferentes elecciones en las que aquél se presente, debe estar garantizada para todos los afiliados que tengan vocación de promocionarse de esta forma.
5. *Derecho de obtener información respecto de las actividades del partido:* se trata de un derecho esencial para que el afiliado pueda conocer en cualquier momento cuál es la situación en la que se encuentra su partido, desde diversos puntos de vista: qué asuntos son los que están siendo objeto de debate en los diferentes órganos decisores; cuál es la situación financiera de su partido y quiénes son los agentes que colaboran al sostenimiento del mismo; en qué consisten los distintos programas que van a ser presentados por su partido a unas elecciones concretas; o cuál es la postura que va a adoptar su partido en un tema de interés general que afecta a la sociedad, por poner algunos ejemplos. Deben articularse, en este sentido, vías de comunicación bidireccionales suficientemente fluidas entre los afiliados y sus representantes, y de aquéllos con los miembros de los órganos decisores del partido. De lo contrario, un déficit de información provocaría la inoperancia de ciertas medidas también

propuestas desde aquí, como el fomento de los institutos de democracia directa o la creación de una cultura cívica democrática interna, por no hablar de las consecuencias que tendría para una eventual exigencia de responsabilidad a los dirigentes por su mala gestión, puesto que, al no disponer de la información suficiente, el afiliado no podría desarrollar todas estas funciones de forma correcta, lo cual provocaría al final un consecuente déficit de democracia en el funcionamiento del partido.

6. *Garantía del respeto de principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas*: consiste en el respeto de una serie de principios procesales mínimos que, en el caso español, derivarían del artículo 24 de la CE, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva en el marco de la función jurisdiccional y que, por extensión deberían ser tenidos en cuenta también en cualquier procedimiento disciplinario que se siga dentro de un partido contra un afiliado, y que irán dirigidas, fundamentalmente, a no provocar la indefensión en el afiliado que se vea inmerso en una causa disciplinaria, y a garantizar la igualdad de armas entre ambas partes de dicho proceso. ¿Cuáles serían esas mínimas reglas a respetar en todo procedimiento disciplinario? En primer lugar, el derecho a un procedimiento disciplinario establecido de antemano, de forma que la inexistencia del mismo provocará la total indefensión del sancionado. Las líneas maestras que configuren ese procedimiento están afortunadamente contenidas en la Ley de Partidos vigente, se asegura de esta forma un mínimo común denominador para todos, y queda su concreción y detalle a la regulación vía Estatutos, que podrán adaptarlos a las necesidades de cada partido, siempre con respeto a la regulación mínima legal. Por otro lado, deberán estar perfectamente tipificadas todas y cada una de las conductas a realizar por los afiliados que puedan dar lugar a la imposición de una sanción, y cumplir con ello un mínimo de seguridad jurídica. Esas sanciones deberán ser proporcionales a la conducta realizada,

para establecer una graduación que podría ir desde la simple advertencia hasta la expulsión del partido para los casos más graves. En tercer lugar, deberá estar garantizado el derecho a ser oído en dicho procedimiento con carácter previo a la resolución del expediente disciplinario. La decisión a adoptar por el órgano encargado de resolver en los procedimientos disciplinarios será siempre motivada.

Por otro lado, entendemos que el conocimiento de los procedimientos disciplinarios debería encomendarse siempre a Tribunales o Comisiones arbitrales creadas a tal efecto en el interior del partido. En este sentido, la experiencia alemana podría ser tenida muy en cuenta. La competencia de estos órganos será total, tanto para la instrucción como para la resolución de los expedientes. Los miembros de dichos órganos serán designados por las Asambleas de los afiliados (locales, regionales y nacional) de forma que, según la gravedad de la conducta enjuiciada, se atribuirá su conocimiento, bien a una Comisión arbitral local (para las faltas leves), bien a la regional (para las graves o muy graves). Frente a las resoluciones de estas Comisiones cabrá siempre recurso ante la Comisión inmediatamente superior que, de admitirse, provocará la suspensión inmediata de la ejecución de la sanción impuesta por el órgano inferior, a la espera de la resolución del recurso por el superior. Una vez agotada la vía interna, debería concederse la posibilidad de plantear el correspondiente recurso en vía judicial y, en caso de que se hubiera producido la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado en el procedimiento disciplinario, debe existir la posibilidad de utilizar la vía indirecta del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por último, deben establecerse medidas para garantizar la independencia e imparcialidad de los componentes de dichas Comisiones arbitrales: la duración de su mandato debe ser superior al de los órganos directores; una vez nombrados, no podrán ser revocados de sus puestos, salvo supuestos de sustitución, que estarán tasados; y su cargo



- será incompatible con cualquier otro de carácter representativo dentro o fuera del partido.
7. *“Libre” acceso al partido político y libre salida del mismo*: en cuanto al acceso, no cabría negarse el acceso a un partido político cuando la causa de inadmisión se basase en circunstancias discriminatorias, tales como el sexo, la raza, la religión, etc. Sin embargo, parece claro que la decisión sobre si se acepta o no a un nuevo afiliado enlaza con la facultad de autoorganización del partido derivada tanto del art. 6 como del 22 de la Constitución. De esta forma, no puede decirse que en nuestro ordenamiento jurídico exista un derecho de cualquier ciudadano a ser admitido en el partido político de su elección. La decisión sobre la admisión o no será motivada, y debe encomendarse siempre a un órgano imparcial. Así, solicitada por una persona el acceso a un partido, y denegada tal solicitud en primera instancia por los órganos competentes del mismo, debería existir la posibilidad de plantear el asunto ante, por ejemplo, el “Defensor del afiliado” que, sin carácter vinculante, manifestará su parecer en torno a la oportunidad o no de la decisión sobre la inadmisión. Pero en todo caso, la última palabra la tendrían siempre los órganos del partido. No cabría, en principio, un control jurisdiccional de la negativa a admitir un nuevo miembro, salvo supuestos de no admisión que trajeran causa de esas razones puramente discriminatorias ya apuntadas.
  8. *Creación de la figura del “Defensor del afiliado”*: su creación puede ser fundamental si se configura como de un órgano imparcial de canalización de las demandas y peticiones formuladas por los afiliados, y de continua relación entre los órganos dirigentes y la masa social del partido. Deberá tratarse de una persona independiente y elegida por los afiliados en Asamblea General de carácter nacional o por sus representantes. Tendrá un mandato prefijado, pero prolongado, con la posibilidad de revocarlo de su puesto cuando así lo solicitara una mayoría cualificada de afiliados. Su cargo será incompatible con cualquier otro dentro del partido, o de carácter representativo.

Entre sus principales funciones, podría estar participar en los procedimientos disciplinarios en representación del sancionable, con acceso a todo tipo de información que obre en poder del partido, siempre que así lo solicite, y sería el órgano fundamental de canalización de dicha información hacia los afiliados al objeto de que éstos puedan ejercitar su derecho a estar informados en todo momento sobre la situación de su partido. También le corresponderían funciones de iniciativa o petición hacia los órganos decisores del partido. Adicionalmente, podría tener alguna eficacia la posibilidad de impugnar en vía interna determinadas decisiones del partido que puedan afectar a los derechos fundamentales de los afiliados.

*C.- Elementos relativos a la exigencia del control político sobre los dirigentes*

El objetivo es evitar la profesionalización y burocratización de los aparatos dirigentes del partido, al objeto de favorecer la necesaria circulación y sustitución de los mismos, dar entrada a nuevos planteamientos, e impedir el inmovilismo, todo ello con el objetivo de evitar el alejamiento de la realidad por parte de dichos “aparatos”, fenómeno éste común dentro de cualquier tipo de organización de poder y del que no escapan los partidos políticos. Para ello, se propone:

1. *Posibilidad de revocar a los dirigentes del partido por la masa social o sus representantes en exigencia de responsabilidad política por su inadecuada gestión:* evidentemente, esta posibilidad deberá estar revestida de las suficientes garantías, pero nunca debe descartarse. Así, podría ser conveniente instaurar un instituto similar a la moción de censura dentro de los partidos, como forma para sustituir la cúpula dirigente cuando una amplia mayoría de la masa social considerase que su labor está siendo inadecuada. La moción deberá partir siempre de un grupo numeroso de afiliados (por ejemplo, una décima parte del total). A continuación, será necesario plantear candidaturas alternativas. Posteriormente se abriría un proceso electoral interno con carácter inmediato,

quedando el equipo dirigente anterior en funciones hasta que se produjera una eventual sustitución. Para que prospere la moción de censura presentada y se produzca la sustitución del equipo dirigente, sería necesario obtener el voto favorable de las dos terceras partes del total de los afiliados u otras mayorías cualificadas, reunidos a tal efecto en Asamblea General extraordinaria. En caso de no prosperar la moción propuesta, no podría volver a plantearse otra hasta pasado un plazo prudencial, por ejemplo de un año, al objeto de contribuir a no crear una excesiva inestabilidad en el interior del partido.

2. *Endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro del partido o entre éstos y cargos públicos*: se persigue evitar que las mismas personas acaparen distintos cargos dentro del partido o fuera de él, lo cual ha venido siendo una práctica común. De esta forma, debe ser incompatible ser representante público en cualquier nivel (nacional, autonómico, provincial o local) con cualquier cargo dentro del partido en cualquiera de sus niveles territoriales. Tampoco debería permitirse acumular diversos cargos de diferentes niveles territoriales dentro del propio partido. Esta incompatibilidad será especialmente considerada en relación con determinados cargos del partido, tales como el “Defensor del afiliado” o miembro de las Comisiones o Tribunales arbitrales, pues de ello dependerá la debida independencia en el ejercicio de sus funciones. Por último, las causas de incompatibilidad se detallarán en los Estatutos, prever la posibilidad de establecer excepciones muy puntuales para hacer frente a situaciones coyunturales, siempre que así lo aprobase la Asamblea/Congreso del partido mediante una mayoría cualificada.
3. *Acortamiento de los mandatos e imposibilidad de repetición de los mismos para los dirigentes*: se trata de evitar que al frente de los equipos directivos se encuentren siempre las mismas personas y se impida por ello la entrada de “savía nueva” que pueda responder adecuadamente a las demandas de la masa social

del partido, así como que se produzca un “aislamiento de la realidad” de unos órganos directivos que ya no representen fielmente el parecer del conjunto de los afiliados.

VII.- La verificación práctica de la exigencia constitucional de la “democracia interna” en los partidos políticos requiere la articulación de mecanismos eficaces de control de sus actividades, entre los que cobra un especial relieve el control del respeto de los derechos fundamentales de los afiliados en el interior del partido político al que pertenecen.

Partiendo de las previsiones de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP), varios son los mecanismos de control del grado de cumplimiento de la exigencia constitucional de democracia interna en ella diseñado. En este sentido, resulta evidente decir que el análisis de los sistemas de control de los partidos en un determinado ordenamiento jurídico es una cuestión que va a estar unida, inexorablemente, a la propia naturaleza jurídica que los partidos tengan en dicho ordenamiento. O dicho en otras palabras, la configuración de los partidos como simples asociaciones, incluidas, por tanto, en la esfera del Derecho privado, plantea una serie de dificultades para justificar un cierto grado de intervencionismo estatal en la labor de unos entes pertenecientes a la esfera de la sociedad y cuyos decisiones podrían verse salvaguardadas por la doctrina de los *acta interna corporis*. En contraposición, una naturaleza jurídica cercana a la configuración de los partidos como órganos del Estado o como sujetos auxiliares del mismo en cuanto que ejercientes de determinadas funciones *cuasi* públicas, permite sostener con mayor justificación un mayor grado de intervencionismo estatal.

Dicho esto, las modalidades de control de la democracia interna en el Derecho español son las siguientes:

a.- El control “formal” de la “democracia interna” en sede registral.

Tiene su fundamento en los arts. 3, 7 y 8 de la LOPP, dado que los partidos políticos están obligados a inscribirse en el Registro de

Partidos para dotarse de personalidad jurídica (efecto constitutivo) y dado que en dicha sede procede realizar una verificación de la documentación presentada por los promotores del correspondiente partido, entre la que se encuentra el estatuto de la formación, que habrá de incorporar las exigencias que en relación con el cumplimiento de la exigencia constitucional de democraticidad prevé el art. 7 de la LOPP.<sup>1</sup>

Esta modalidad de control se refiere únicamente al aspecto “estructural” (queda el aspecto “funcional” sujeto al control judicial también previsto por el art. 10 de la LOPP, puesto que el partido aún no ha tenido oportunidad de desenvolverse en la práctica, al encontrarnos en una fase *in fieri*). Al respecto se ha cuestionado con razón cuál puede ser la eficacia de un control como el que ahora se analiza, ya que la superación de este control “estructural” no asegura para nada el posterior desenvolvimiento de las funciones propias de todo partido con arreglo a unas mínimas exigencias de democracia interna.

- 
- 1 Dicho precepto dispone que “1. La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos.  
2. Sin perjuicio de su capacidad organizativa interna, los partidos deberán tener una asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios, y a la que corresponderá, en todo caso, en cuanto órgano superior de gobierno del partido, la adopción de los acuerdos más importantes del mismo, incluida su disolución.  
3. Los órganos directivos de los partidos se determinarán en los estatutos y deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.  
4. Los estatutos o los reglamentos internos que los desarrollen, deberán fijar para los órganos colegiados un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones para preparar los asuntos a debate, el número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día, unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos. Esta última será, por regla general, la mayoría simple de presentes o representados.  
5. Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.”

## E

Esta modalidad tiene su origen en el control diseñado en el art. 5.2.b) de la Ley de Partidos Políticos de 1978, control que mereció en su momento todo género de críticas por parte de la doctrina, llegando a ser tachado, incluso, de inconstitucional, y que preveía la posibilidad —nunca utilizada— de disolver los partidos cuya “organización” o “actividades” fuesen contrarios a los “principios democráticos”. En la LOPP se ha profundizado en esta modalidad de control, al preverse la posibilidad de disolver un partido político en los siguientes supuestos (art. 10.2):

- a) Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal;
- b) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la LOPP; o
- c) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9 de la propia LOPP.

En el primer supuesto correspondería decidir la disolución a la jurisdicción penal, y en los dos restantes a la Sala Especial del Tribunal Supremo.

De ellos, deteniéndonos en el supuesto segundo, la doctrina ha venido a señalar algunos problemas prácticos en la aplicación de esta posibilidad, de forma que posiblemente su aplicación a un supuesto concreto se antoja problemática: en primer lugar, porque la LOPP no define qué debe entenderse por vulneración “continuada, reiterada y grave” de la exigencia de democracia interna. Es cierto que la propia LOPP conecta de forma inmediata esa previsión con las referencias de los arts. 7 y 8 de la misma, preceptos que pretenden desarrollar aquella exigencia desde una perspectiva estructural y funcional. Pero se nos antoja como

insuficiente para, llegado el caso, sostener la posibilidad de entablar una acción de disolución sobre la base de lo que en realidad son conceptos jurídicos indeterminados y, por ello, abiertos a la interpretación del operador jurídico. Ello contrasta con el tercer supuesto de disolución, que la LOPP reserva para aquellas formaciones políticas que, a través de determinadas conductas expresamente contempladas de forma muy pormenorizada, den cobertura a organizaciones terroristas (art. 9 LOPP). En definitiva, como primera crítica podríamos decir que el precepto contemplado no supera el juicio sobre la necesaria tipificación de aquellas conductas que por su gravedad justifiquen la disolución del partido no democrático. Por otro lado, nos parece que la sanción prevista (disolución) puede ser excesiva en determinadas situaciones, y por ello quizás hubiera sido más interesante ofrecer el órgano judicial decisor la posibilidad de acordar una medida menos grave (quizás la suspensión de las actividades del partido durante un tiempo o hasta que cesara el comportamiento antidemocrático) que permitiera salvaguardar de manera idónea el principio de proporcionalidad.

## E

Esta vía de control consiste en la posibilidad, abierta a los afiliados un partido político, de controlar jurisdiccionalmente las decisiones tomadas en el seno de la organización a la que pertenezcan que puedan ser vulneradoras de sus derechos de participación democrática.

En este sentido, hay que destacar una serie de consideraciones contenidas en la STC 56/1995, de 6 de marzo, en la que el Tribunal Constitucional se refirió a la cuestión de la “democracia interna” en los partidos políticos a través de las siguientes consideraciones:

- 1º La exigencia constitucional de “democracia interna” del art. 6 se traduce, aparte de en una carga para las organizaciones partidistas, en una serie de *derechos subjetivos* de los afiliados frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación

en la toma de decisiones y en el control de su funcionamiento interno (FJ 3º a). Esos derechos subjetivos integran lo que el Tribunal Constitucional denomina un *derecho de participación democrática*.

- 2º Los derechos que se reconocen a los afiliados en el seno del partido político son los que se determinaban en el art. 4 de la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, y apartados f) y g) del art. 3 de la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas (hoy habría que entender que esta referencia se traslada al art. 8 de la vigente LOPP). Al tiempo, el propio Tribunal Constitucional reconoció —en relación con las previsiones legales anteriormente vigentes— que dichos preceptos regulaban unos “*muy escuetos derechos de los afiliados*” (FJ 3º b), y que los mismos podrían agruparse de la siguiente forma a efectos sistemáticos: derechos de participación interna (sufragios activo y pasivo, presentación de iniciativas, y participación mediante la dedicación personal al partido); libertad de expresión, opinión y queja; derecho de información; derecho de contribución económica y derecho a no ser expulsado del partido de forma arbitraria. Todos estos derechos de los afiliados surgirían de la conexión existente entre los arts. 6 y 22 de la Constitución, y derivarían de la exigencia que el primero de esos preceptos impone a los partidos en torno a su necesaria organización y funcionamiento democráticos.
- 3º Las exigencias que la Constitución impone a los partidos políticos en su art. 6 y en sus concreciones legislativas (antes en las Leyes de Partidos Políticos y de Asociaciones Políticas, y hoy en la LOPP), integran el contenido del derecho de asociación consagrado en el art. 22. Ello va a suponer que la vulneración de cualquiera de los derechos que en favor de los afiliados a un partido reconoce la legislación vigente, o sus concreciones estatutarias, puede plantearse mediante el cauce procesal de defensa de los derechos fundamentales en sede ordinaria (proceso preferente y sumario, ante órganos de la jurisdicción ordinaria), o a través del recurso de amparo (ante el Tribunal Constitucional).



- 4° Cualquier otro derecho *que no esté incluido* en las dos listas anteriores —y que sea fruto, por tanto de una ampliación llevada a cabo por los Estatutos del partido respecto de las exigencias legales—, serán derechos de rango *meramente estatutario o negocial* (FJ 3° *b in fine*). Respecto a la protección jurisdiccional que se brinda por el ordenamiento jurídico para la defensa frente a eventuales ataques a *esos otros derechos de los afiliados*, no cabría la protección cualificada del recurso de amparo (judicial o constitucional).
- 5° Los derechos de participación de los afiliados dentro del partido son “derechos de configuración legal” (FJ 3° *b*), de forma que el legislador es, en principio, completamente libre para ampliar o reducir el conjunto de derechos reconocidos legalmente a los afiliados. Siendo ello así, en tanto no se produzca esa ampliación, sólo podrá plantearse la eventual vulneración de esos otros derechos en sede ordinaria.

Por tanto, según el Tribunal Constitucional (STC 56/1995), cabe distinguir las siguientes situaciones posibles:

- a) Vulneración de cualquiera de los derechos que a los afiliados les reconoce la Ley de Partidos o la Ley de Asociaciones Políticas (hoy habría que entender que cualquiera de los derechos de la LOPP): en estos casos, quedaría abierta la vía del amparo judicial, al “*integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del artículo 22 CE*”. En este sentido, la STC 71/1984, de 12 de junio, FJ 3°, dispuso que “*las garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales tienen en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre (...), una triple dimensión, correspondiendo a la civil el carácter de ordinaria y plena para el conocimiento de las reclamaciones que se formulen respecto a las lesiones en las que el autor tenga la condición de particular*”. Por tanto, la vía oportuna de impugnación de los actos partidistas lesivos de derechos fundamentales, es la prevista por los correspondientes preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil que articulan un procedimiento

ante el Juez de Primera Instancia caracterizado por las notas de preferencia y sumariedad. También queda abierta, en su caso, la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional de forma subsidiaria (FJ 3º *c in fine*).

b) Vulneración de cualquier otro derecho que los Estatutos, yendo más allá de las previsiones de la LOPP, atribuyan a los afiliados a un partido (*derechos meramente estatutarios*): tal y como el Tribunal Constitucional recuerda “*el hecho de tratarse de derechos estatutarios no lleva a negarles toda garantía judicial*” (FJ 3º *d*). Ahora bien, respecto de los mismos deben distinguirse, a su vez, varias situaciones:

- *que la vulneración de ese derecho afecte a otros derechos de los afiliados*. Aquí caben dos posibilidades: que ese otro derecho afectado sea un derecho fundamental, lo que puede ocurrir sobre todo (como apunta el propio Tribunal Constitucional), en materia de expulsión de afiliados, ya que pueden verse vulnerados en tales casos derechos fundamentales (STC 185/1993, de 31 de mayo), como el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (STC 155/1993, de 3 de mayo), el derecho al honor (STC 218/1988, de 22 de noviembre), u otros derechos de contenido económico (STC 96/1994, de 21 de marzo), recordando que “en estos casos se ha admitido la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente estas infracciones (SSTC 185/1993, 96/1994 y ATC 213/1991)”, queda por tanto abierta la puerta tanto del amparo judicial como del constitucional. Pero es posible también que ese otro derecho afectado no sea fundamental, en cuyo caso la vía oportuna de protección será la que el ordenamiento haya previsto para proteger ese otro derecho.
- *que la vulneración de ese derecho meramente estatutario no afecte a otros derechos de los afiliados*: se trataría de una vulneración aislada de un derecho reconocido por los Estatutos, pero no por la LOPP. En este caso, la protección “*deberá ser dispensada por la jurisdicción ordinaria a través de los procedimientos ordinarios*”. Sin embargo, como ha apuntado el Tribunal Constitucional en esta misma

sentencia, en estos casos la protección judicial no tiene por qué producirse siempre, pues hay que tener en cuenta que el derecho de autoorganización de la asociación puede llegar a imponerse a estos derechos meramente estatutarios que no afecten a otros derechos de los afiliados. Por tanto, la *posibilidad* y la *intensidad* del control judicial de las decisiones partidistas que provoquen la lesión de estos derechos requerirá una labor de ponderación casuística de los intereses en juego, para la cual el Tribunal Constitucional se remite una serie de criterios ya precisados con ocasión de los conflictos de expulsión de asociados que dieron lugar a otros pronunciamientos del Alto Intérprete: SSTC 218/1988, 96/1994 y ATC 213/1991, (STC 56/1995, FJ 3 d, *in fine*).

A partir de esta exposición —y teniendo en cuenta que el grado de protección de los derechos de los afiliados va a ser más o menos intenso, dependiendo de si estamos ante derechos de previsión legal o ante derechos meramente estatutarios— resulta imprescindible realizar una valoración de previsiones de la LOPP al respecto. En la actualidad, el art. 8 LOPP regula el catálogo legal de los derechos que corresponden a un afiliado a un partido político,<sup>2</sup> y señala algunos de los considerados como imprescindibles para asegurar un funcionamiento democrático, pero olvida otros (libertad de expresión, derecho a participar en los procesos de designación de candidatos electorales, derecho a constituir corrientes internas de opinión) que son igualmente necesarios, con todo lo que ello supone en orden a un menor grado de protección de los mismos en sede jurisdiccional (ordinaria o constitucional), a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional citada.

En este sentido, si comparamos la regulación de la cuestión de la democracia interna en el marco legislativo anteriormente vigente y en el actual, advertimos que, pese a ser ciertos los avances producidos en de-

---

<sup>2</sup> “Los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar. Todos tendrán iguales derechos y deberes”.

terminadas cuestiones de especial importancia (previsión de instrumentos de exigencia de responsabilidad de los dirigentes del partido, establecimiento de la garantía de respeto de principios procesales esenciales en los procedimientos disciplinarios internos partidistas, etc.), la realidad es que en materia de ampliación del catálogo legal de derechos de los afiliados y de garantías internas en relación con su protección, la LOPP deja mucho que desear.

De esta forma, como principales carencias relativas a los derechos de los afiliados en el seno del partido al que pertenezcan, pueden señalarse las siguientes: no se garantiza la libertad de expresión de los afiliados por las opiniones manifestadas tanto en el interior del propio partido como en el exterior; no se ha previsto la instauración de Comisiones Arbitrales en el propio partido para conocer de los recursos contra las decisiones de los órganos partidistas competentes en materia disciplinaria; no se establece un derecho específico de los afiliados a la constitución de corrientes internas de opinión; nada dice la LOPP sobre el derecho de petición de los afiliados; tampoco sobre la exigencia en la creación de la figura del Defensor del Afiliado como órgano imparcial de canalización de las demandas de diversa índole de los afiliados en relación con el aparato partidista, etcétera.

---

2. Los estatutos contendrán una relación detallada de los derechos de los afiliados, incluyendo, en todo caso, los siguientes:

A participar en las actividades del partido y en los órganos de gobierno y representación, a ejercer el derecho de voto, así como asistir a la Asamblea general, de acuerdo con los estatutos.

*A ser electores y elegibles para los cargos del mismo.*

A ser informados acerca de la composición de los órganos directivos y de administración o sobre las decisiones adoptadas por los órganos directivos, sobre las actividades realizadas y sobre la situación económica.

A impugnar los acuerdos de los órganos del partido que estimen contrarios a la Ley o a los estatutos.

3. La expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno."

## TABLA COMPARATIVA DE LA REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA INTERNA EN EL MARCO LEGISLATIVO ANTERIOR (LEY DE ASOCIACIONES POLÍTICAS Y LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS) Y EL VIGENTE (LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS)

Cuestión	LOPP 2002	Observaciones	LPP 1978 Y LAP 1976
Deber de respeto a los principios democráticos	Art. 7.1		Art. 4 LPP
Asamblea general como órgano superior	Art. 7.2	En LOPP se indica que le corresponderá adoptar las decisiones más importantes, incluida la disolución	Art. 4 LPP
Sufragio libre y secreto para elegir a los cargos directivos	Art. 7.3	Mención obligatoria en los estatutos	Art. 4 LPP
Reglas para el funcionamiento de los órganos colegiados	Art. 7.4: plazos convocatoria; quórum para inclusión de asuntos en orden del día; reglas de deliberación; mayorías para adopción de acuerdos	Mención obligatoria en los estatutos	No previsto
Mecanismos para el control democrático de los dirigentes	Art. 7.5	Mención obligatoria en los estatutos. No se concretan dichos mecanismos (moción de censura/revocación)	No previsto
Igualdad de derechos y deberes	Art. 8.1		No previsto
Contenido mínimo estatutario de derechos de los afiliados	Art. 8.2.a): participación en actividades del partido y en órganos de gobierno; derecho de voto; derecho de asistencia a Asamblea general Art. 8.2.b): sufragio activo y pasivo para los cargos del partido Art. 8.2.c): información Art. 8.2.d): impugnación de acuerdos	Mención obligatoria en los estatutos	Art. 3 LAP (presentación de iniciativas; aportaciones económicas; opinión y queja) Art. 4 LPP y 3 LAP (sufragio) Art. 4 LPP y 3 LAP (información)
Garantías en los procedimientos sancionadores	Art. 8.3: contradicción; información; audiencia; motivación; en su caso, recurso interno	Mención obligatoria en los estatutos	Art. 3 LAP (mención obligatoria en estatutos de régimen disciplinario y de causas de pérdida de la condición de afiliado)
Obligaciones mínimas	Art. 9: compartir finalidades del partido y colaborar para su consecución; respeto estatuto y leyes; cumplir acuerdos válidamente adoptados; abono cuotas	Mención obligatoria en los estatutos	Art. 3 LAP: colaboración en realización del programa; cumplir acuerdos válidamente adoptados

Por otro lado, y dentro del tema que nos ocupa, se plantea una cuestión adicional y de especial importancia, es cual la determinación de si es posible afirmar los derechos fundamentales en el interior de los partidos, o dicho de otra forma, si los afiliados a un partido, por el hecho de ingresar en éste, ven mermados parte de sus derechos que la Constitución reconoce, o si por el contrario pueden aspirar a verlos respetados en las formaciones políticas a las que pertenecen, cuestión que nos traslada a la problemática de la *Drittwirkung* o eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Al respecto, podemos señalar que, a nuestro juicio, hay argumentos suficientes para sostener que en las relaciones privadas —también en aquellas que se desarrollan en los grupos en los que los individuos se integran y, por ende, en los partidos políticos—, continúan rigiendo los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a los individuos. En este sentido, y para apoyar esta afirmación, pueden exponerse varios argumentos:

- En primer lugar, hay que recordar que el art. 9.1 de la Constitución dispone el sometimiento a la Constitución (y, por tanto, también a la parte relativa a los derechos fundamentales), no sólo de los poderes públicos, sino también de los ciudadanos. Además, a juicio de la STC 18/1984, de 7 de febrero, la sujeción de los poderes públicos a la Constitución “se traduce en un deber positivo de dar efectividad a tales derechos en cuanto a su vigencia en la vida social” (FJ 6<sup>o</sup>). De esta forma, la *Drittwirkung* sería una derivación de la configuración del Estado como social. Por otro lado, el art. 10.1 de la Constitución establece que la dignidad de la persona y sus derechos inviolables son el fundamento del orden político y la paz social. Siendo ello así, no parece correcto afirmar un orden político restringido al ámbito público, separándolo de un orden privado en el que no tendrían cabida los derechos fundamentales.
- En segundo lugar, la propia naturaleza jurídica de los partidos —ciertamente, de carácter privado, pero complementada con el carácter público de determinadas funciones por aquéllos desarrolladas—, justificaría un acercamiento de los partidos a

la vinculación positiva que los poderes públicos tienen respecto a toda la Constitución, incluidos los derechos fundamentales.

- En tercer lugar, la propia Constitución española exige a los partidos políticos en su art. 6 una estructura y un funcionamiento interno democráticos. Esta exigencia, difícilmente podría entenderse cumplida en aquellos partidos que negasen a sus afiliados sus derechos fundamentales por el hecho de ingresar en los mismos. De esta forma, si la idea de democracia va inexorablemente unida al reconocimiento de un catálogo mínimo de derechos de la persona, lo mismo ocurre con el concepto de “democracia interna”, que igualmente requiere, entre otras cosas, el respeto de un mínimo de derechos a favor de los afiliados.
- Por último, los derechos fundamentales poseen un indudable efecto expansivo que se proyecta también sobre las relaciones privadas (así, se ha hablado de un efecto *irradiación* de los derechos fundamentales sobre las relaciones privadas). Esa proyección se ha producido en una manera indirecta, a través de la acción del legislador al dictar normas que incorporan, adaptándolos a las relaciones privadas, los principios y valores que los derechos fundamentales representan y que impregna parte de la regulación contenida en la LOPP.

Ahora bien, lo cierto es que, pese a dichos argumentos, la posición del Tribunal Constitucional no parece ir tan lejos, pues condiciona *prima facie* la posibilidad de una protección de los derechos de los afiliados “de máximo nivel” al hecho de que el derecho fundamental presuntamente lesionado sea o no de los contenidos en el catálogo legalmente previsto, aunque es también cierto —como ya se ha indicado— que igualmente reconoce la posibilidad de que una decisión de un partido político que afecte en primera instancia a un derecho meramente estatutario, pueda producir de forma irradiada la vulneración de un derecho fundamental, en cuyo caso estaría igualmente abierta la puerta del recurso de amparo, tanto judicial como constitucional (STC 56/1995).