

**LOS DERECHOS DE ADMISIÓN Y PERMANENCIA  
EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS: ASPECTOS  
CONSTITUCIONALES**

**GUILLERMO ESCOBAR ROCA**

**Profesor Titular de Derecho Constitucional**

**Universidad de Alcalá de Henares**

**SUMARIO**

**I. PLANTEAMIENTO**

**II. PRECISIONES SOBRE EL DERECHO  
FUNDAMEN-**

**TAL DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

**1. Contenido y sujetos.**

**2. Límites.**

**III. EL DERECHO DE ADMISIÓN EN EL PARTIDO**

**IV. EL DERECHO DE PERMANENCIA EN EL  
PARTIDO**

**V. UN COROLARIO PROCESAL**

**I. PLANTEAMIENTO**

**En el moderno Estado constitucional, dominado por el poder de los partidos políticos, son muchos los problemas pendientes sobre los que la Ciencia del Derecho tiene algo que decir. Resultaría ingenuo pretender reducir la actual crisis de confianza de los ciudadanos en las oligarquías**

partidarias y, en definitiva, en las propias instituciones, a una única perspectiva.<sup>1</sup>

En este trabajo se estudia un doble aspecto del Derecho de partidos (la admisión y permanencia en los mismos), seguramente no central, pero cuyo correcto tratamiento jurídico puede coadyuvar a la ruptura de la impermeabilidad característica de estas organizaciones, formalmente privadas pero que desempeñan funciones públicas.

Se trata de dos aspectos que no pertenecen en rigor al espinoso problema de la democracia interna, ya que se encuentran justamente antes o en el límite mismo de esta. En el caso del derecho de admisión el individuo todavía no es miembro del partido; en el caso del derecho de permanencia, el individuo no pretende en rigor participar, sino mantener el presupuesto de hecho indispensable para la participación intrapartidaria.

Comenzaremos el estudio de cada uno de los supuestos con una breve referencia a los ordenamientos alemán e italiano, modelos extremos de cada uno de los sistemas posibles: el primero, de una regulación exhaustiva; el segundo, salvado el caso de la financiación, de la total ausencia de normativa reguladora. Es, por otra parte, evidente que desde la perspectiva de la integración política europea habrá de intentarse un acercamiento entre las diversas soluciones, orientado en todo caso por la imperiosa necesidad de solventar esa común y peligrosa tendencia, apreciable en todos los países de nuestro entorno, a la creciente separación entre ciudadanos e instituciones.<sup>2</sup>

Un estudio *constitucional* de la problemática que vamos a abordar exige, en todo caso, indagar previamente si los derechos de admisión y permanencia en los partidos forman parte del contenido del derecho a participar en los asuntos públicos del artículo 23.1 de la Constitución.

## **II. PRECISIONES SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

### **1. Contenido y sujetos**

Lejos de pretender aquí un estudio exhaustivo y sistemático del derecho fundamental de participación política nos contentaremos con hacer referencia a algunos aspectos del derecho que guardan relación con los partidos.

Como todo derecho fundamental, el de participación política esta formado, en su faceta de derecho subjetivo fundamental, por un haz de posiciones jurídicas individuales<sup>3</sup> La determinación de dichas posiciones subjetivas ha de hacerse en gran medida por contraposición a la determinación de las facultades que conforman el contenido de otros derechos fundamentales, de modo que se mantenga la diferenciación entre los diferentes derechos, como centros aglutinadores de posiciones jurídicas reconducibles a una unidad y autónomos, en la medida en que se diferencian de otras figuras. Este criterio no debe, sin embargo, llevarse al extremo de negar toda relación entre unos derechos y otros, debiendo aceptarse por tanto la existencia de zonas de intersección o derechos concurrentes.

En todo caso, obligado es partir del texto de la norma:

**"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".**

El derecho así descrito debe diferenciarse de derechos que en ocasiones sirven a la misma función, pero que tienen un ámbito normativo distinto, a veces mas amplio, a veces mas estrecho, a veces sensiblemente diferente. Así, la libertad de expresión, el derecho de reunión y manifestación, el derecho de asociación y las muchas otras manifestaciones

del principio participativo diseminadas por el texto constitucional, en no pocas ocasiones cumplen funciones similares a las que, desde la interpretación finalista, parecen dar sentido al derecho reconocido en el artículo 23.1. Desde el principio interpretativo de fuerza normativa de la Constitución, en cuya virtud es necesario dotar de eficacia a *todas las normas constitucionales*<sup>4</sup>, este precepto ha de referirse, no obstante, a un ámbito normativo autónomo, diferenciado del característico de los derechos recién citados.

La Constitución habla de "asuntos públicos", ambigua expresión que ha sido interpretada por la doctrina mayoritaria<sup>5</sup> y por el Tribunal Constitucional<sup>6</sup> como equivalente a "órganos del Estado", con lo que en la práctica el contenido del derecho a la participación política se identifica (dejando aparte el derecho de sufragio activo) con el del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, regulado en el párrafo segundo del mismo artículo 23.<sup>7</sup>

Esta visión reduccionista del derecho de participación política nos parece rechazable por diversos motivos. En primer lugar, porque supone privar de total eficacia, salvo en lo relativo al derecho de sufragio, al artículo 23.1. Resulta evidente que si el constituyente hubiera querido proteger bajo el manto de la fundamentalidad tan sólo el derecho de sufragio, se habría ahorrado la larga redacción, inhabitual en el Derecho comparado, del artículo 23.1.

En segundo lugar, consideramos rechazable la delimitación aludida del contenido del derecho porque parte de la errónea identificación entre órganos del Estado y asuntos públicos. Preciso es partir de la distinción entre los ámbitos de lo privado, lo público y lo estatal; "en el seno de la dicotomía privado-estatal no hay modo de situar a los partidos políticos"<sup>8</sup> "Es mas: el ámbito "natural" de ejercicio del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos no es otro que el interior de los partidos políticos, que "son el instrumento fundamental para la participación política"

(art. 6 CE). Partiendo de la consideración de los partidos como asociaciones privadas en las que se deciden asuntos públicos, no es sólo que el derecho del artículo 23.1 goce de *Drittwirkung* inmediata en ese ámbito, sino más bien que es en ese ámbito donde el derecho cobra todo su sentido: en la democracia de partidos "la participación debe buscarse a través de los partidos"<sup>9</sup>.

Recapitulando, podríamos establecer la siguiente sistematización, provisional en la medida que el contenido de los derechos fundamentales ha de permanecer sustancialmente abierto, de las facultades que conformarían el contenido del derecho reconocido en el artículo 23.1:

1º) participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se englobarían aquí:

a) las instituciones tradicionales de la democracia directa (referéndum e iniciativa legislativa popular), reconocidas en la propia Constitución y objeto todas ellas de desarrollo legislativo.

b) la decisión sobre la composición de las Asambleas legislativas a través del derecho de sufragio (manifestación esta del derecho expresamente reconocida en el propio art. 23.1), pero no sobre la composición de otros órganos del Estado, puesto que dicha participación se canaliza a través de derechos constitucionales no fundamentales (arts. 105 y 125 CE). El derecho de sufragio ha sido también objeto de desarrollo legislativo.

c) la participación en el seno de los partidos políticos, en íntima relación con el principio de democracia interna garantizado en el art. 6 CE, regulada esta vez de modo fragmentario e insuficiente por una legislación preconstitucional que ha mostrado claramente sus insuficiencias<sup>10</sup>. Ante la restrictiva regulación de las instituciones de democracia directa y lo limitado (tanto en la frecuencia temporal como en las posibilidades reales de intervención del ciudadano en un sistema no estrictamente

proporcional y con listas cerradas y bloqueadas) del derecho de sufragio, pese a su indiscutible trascendencia política, como núcleo imprescindible de todo sistema democrático, creemos que es en este tercer ámbito, el de los partidos, donde el derecho fundamental de participación política está llamado a desempeñar su principal papel.<sup>11</sup>

Si interpretamos las normas relativas a los partidos desde la óptica principalista, la cual a su vez se construye en conexión con las normas no estrictamente principales, como las que reconocen derechos fundamentales, llegamos fácilmente a la conclusión de que son los partidos los que se encuentran al servicio de la democracia y, sobre todo, de una de sus más claras expresiones constitucionales, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. Los partidos son así asociaciones funcionalizadas<sup>12</sup>, instrumentos al servicio del derecho de participación de los ciudadanos. La dicción del artículo 6 no puede ser más clara: los partidos "son *instrumento fundamental para la participación política*". La exacta determinación o, mejor dicho, delimitación del contenido del derecho fundamental del artículo 23.1 es así tarea ineludiblemente prioritaria a la hora de dibujar el cuadro constitucional de relaciones entre ciudadanos y partidos.

Antes de realizar dicha determinación se hace preciso prevenirse contra las posturas refractarias a toda regulación de la actividad de los partidos, pues no son pocos los autores que se manifiestan contrarios a la misma. Sintetizando las diferentes opiniones, estos autores se apoyan, básicamente, en dos argumentos: el argumento de la ineficacia y el argumento del peligro para la libertad.

En virtud del primero, se sostiene que no tiene sentido regular la actividad de los partidos, pues esta regulación está llamada a su intrínseca ineficacia, ya que son los propios partidos quienes en última instancia controlarían la aplicación de las sanciones que en su caso se establezcan. Este argumento, sin duda apoyado en sólidos datos de la

realidad, deja traslucir sin embargo un pesimismo exagerado, así como una cierta incomprensión de la peculiaridad jurídica de la Constitución, cuya fuerza normativa es notoriamente diferente a la del resto de las normas del ordenamiento. Al final de este trabajo aludiremos de nuevo a este problema.

El segundo argumento, dotado de mayor fuerza de convicción, es característico de un importante sector de la doctrina italiana<sup>13</sup> y sostiene que cualquier regulación de los partidos que se pretenda implica un control sustantivo sobre los mismos, y por tanto, una inadmisibles injerencia del Estado cercana a la democracia militante y contraria a la imprescindible autonomía de los partidos, que es en última instancia garantía de la libertad. A nuestro juicio, estas críticas, realizadas sobre todo en una época en las que aún se encontraba vivo el recuerdo de la experiencia fascista, resultan hoy infundadas y han perdido predicamento<sup>14</sup>. No sólo son perfectamente posibles regulaciones del funcionamiento de los partidos completamente respetuosas con el pluralismo político, de lo que es ejemplo característico el modelo alemán, sino que además, la regulación de la actividad de los partidos es hoy casi una exigencia ética: si los partidos han usurpado la soberanía, hay que limitar, esto es, regular, al usurpador.

Desde las coordenadas de nuestra Constitución, estas consideraciones cobran mayor fuerza. Si el soberano es el pueblo español (art. 1.2 CE) y no los partidos y si los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), principalmente a través de los partidos (art. 6 CE), habrá que concretizar, desarrollar legalmente las previsiones constitucionales para asegurar su eficacia<sup>15</sup>. El problema no es, por tanto, si hay que regular o no; el problema es como regular la actividad de los partidos para mejor garantizar el derecho fundamental de participación política.

2º) participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes. En relación con este ámbito de participación las dificultades son menores, pues contamos con una sólida jurisprudencia constitucional, profusamente comentada, en virtud de la cual la titularidad del escaño pertenece al parlamentario y no al partido, y existe una evidente conexión entre la voluntad de los electores y el desempeño de las funciones características de los representantes.<sup>16</sup>

La jurisprudencia ha sido también contundente en la afirmación de que la titularidad del derecho fundamental de participación es del ciudadano y no del partido<sup>17</sup>. Sujetos del derecho son por tanto los individuos aisladamente considerados. Si bien el derecho por su propia naturaleza es susceptible de ser atribuido a las personas jurídicas, y en particular a los partidos, pensamos que, ante la dicción literal del precepto ("los ciudadanos") y, sobre todo, ante los riesgos potenciales que para los individuos se derivarían de atribuir también la titularidad del derecho a las organizaciones, el Alto Tribunal ha preferido zanjar de esta manera la cuestión.

Es preciso advertir, por último, que esta segunda faceta del derecho a participar se refiere también a la participación en los partidos. Del mismo modo que la democracia en general puede ser directa o representativa, dependiendo de las circunstancias de cada caso, la llamada democracia interna (art. 6 CE) no implica, como es obvio, el reconocimiento del derecho de todos los afiliados a participar directamente en todas las decisiones; la exigencia constitucional puede verse perfectamente satisfecha con el derecho a nombrar compromisarios y a participar así indirectamente a través de ellos.

## **2. Límites**

El derecho fundamental a participar se encuentra en primer lugar limitado en razón de los sujetos titulares del mismo (los españoles mayores de edad), limitaciones que nos parecen constitucionalmente legítimas y sobre las que no insistiremos aquí.

El problema fundamental al que queremos referirnos es el de hasta que punto puede ser limitado el derecho fundamental de los ciudadanos españoles mayores de edad a participar en los asuntos públicos en el seno de los partidos. Si, como quedó antes señalado, esta facultad forma parte del contenido del derecho fundamental, sólo en la misma Constitución, según jurisprudencia consolidada, habrán de encontrarse los límites al ejercicio de dicha facultad.

La limitación del derecho a participar en los partidos no puede fundarse en criterios vagos o carentes de todo asiento constitucional. Por ejemplo, el criterio de la necesaria eficacia en el funcionamiento del partido, reforzado cuando este cuenta con mayoría en el Gobierno, no puede ser utilizado como principio general limitativo del derecho a participar<sup>18</sup>. Aunque la eficacia sea un importante criterio de legitimidad en nuestra época y cuente con un cierto respaldo constitucional (art. 103.1 CE), tal criterio no puede desplazar ni al principio democrático ni mucho menos al derecho de participación, reconocidos ambos en normas constitucionales de mayor nitidez y mas profunda significación política.<sup>19</sup>

Sin embargo, es evidente que el derecho del ciudadano a participar en los partidos no es absoluto, sea porque determinadas manifestaciones del mismo parecen ir mas allá de lo que es su propio contenido (v.gr., el derecho a participar no comprende el derecho a hacerse oír sin límite alguno de tiempo en todos y cada uno de los órganos en los que internamente se estructura el partido), sea por que otras normas constitucionales aluden a valores, principios o

derechos que pueden verse en peligro ante un ejercicio desmesurado del derecho de participación.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta las peculiaridades que impone el ejercicio del derecho en el seno de una organización que, pese a su relevancia pública, sigue siendo formalmente privada. Es evidente que no se ejerce del mismo modo un derecho en el ámbito estrictamente particular o frente al Estado que en el seno de una organización; ni siquiera la teoría inmediata de la *Drittwirkung* puede negar este hecho<sup>20</sup> El problema reside mas bien en encontrar su fundamento constitucional, de modo que pueda mantenerse el ya aludido principio jurisprudencial, casi unánimemente compartido, de que sólo otras normas constitucionales justifican la limitación de los derechos fundamentales.

A nuestro juicio, los límites generales al derecho a participar en los partidos se encuentran básicamente en los artículos 6 y 22 del texto fundamental<sup>21</sup>. En primer lugar, los partidos están llamados a cumplir una serie de funciones<sup>22</sup>; no son asociaciones que libremente eligen su campo de actuación, sino que son asociaciones en cierto modo privilegiadas, precisamente en la medida que cumplen los fines que taxativamente les impone la Constitución:

"Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular (...)"

Ahora bien, ¿que significa que los partidos "expresan el pluralismo político", que es además uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento?. La expresión implica, al menos, la garantía institucional de una cierta autonomía de la organización (el llamado principio de libertad de los partidos), aquella que permite diferenciar a unos partidos de otros, lo cual se traduce en la salvaguarda de unas determinadas señas de identidad y quizás incluso (necesario es reconocerlo en estos tiempos) de una cierta imagen social

de honradez de cara a la opinión pública. En otras palabras, para poder cumplir las funciones que constitucionalmente les vienen encomendadas, los partidos han de contar con la posibilidad de mantener una imagen propia, esto es, expresar una determinada ideología e incluso un determinado talante ético y social, para que de esta forma el pluralismo político sea una realidad y el ciudadano pueda distinguir, diferenciar entre unos partidos y otros y por tanto elegir aquella opción que mas se adecue a la propia ideología personal. Desde estas coordenadas hay que entender la referencia del propio artículo 6 a que "Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley".<sup>23</sup>

Lo antedicho puede verse reforzado desde una interpretación amplia del contenido del derecho fundamental de asociación reconocido en el artículo 22.1, habida cuenta de que tanto la jurisprudencia constitucional<sup>24</sup> como la doctrina mayoritaria consideran que los partidos son sujetos titulares de este derecho. Si entendemos, por tanto, que el derecho de asociación comprende no sólo el derecho a fundar una nueva organización, sino también el derecho de la organización ya constituida a desarrollar libremente sus fines (siempre, obviamente, que no sean contrarios al ordenamiento jurídico) sin injerencia alguna de poderes públicos o privados, parece posible imaginar situaciones en las que el derecho de la asociación (o, mejor dicho, de sus órganos rectores o de la mayoría de sus miembros) a desarrollar una determinada línea política (concurrente en este caso además con el derecho a la libertad ideológica de las personas jurídicas) entre en colisión con el derecho de determinados miembros de la asociación a participar en la adopción de determinadas decisiones claramente contrarias a la línea que se imputa a la asociación considerada en su conjunto y que la dota de una identidad propia.

### III. EL DERECHO DE ADMISIÓN EN EL PARTIDO

El derecho a ser admitido o, mas estrictamente, a afiliarse a un determinado partido político forma parte, de acuerdo con nuestras premisas, del contenido del derecho fundamental del artículo 23.1; si el cauce fundamental de participación son los partidos, deberá lógicamente comenzar por permitirse el acceso a los mismos. Como se ha puesto reiteradamente de manifiesto, los partidos no son asociaciones privadas de Derecho común, sino instrumentos para el ejercicio de un derecho que pertenece sólo a los ciudadanos.

La regulación mas detallada del derecho de admisión o afiliación se encuentra en el artículo 10.1 de la Ley alemana de partidos políticos de 1984.<sup>25</sup>

"Los órganos competentes del partido decidirán libremente, conforme a las normas pertinentes de los estatutos, sobre la admisión de miembros. El rechazo de una solicitud de admisión no necesitara ser motivado. Sin embargo, no son admisibles negativas genéricas, ni aquellas establecidas para un período de tiempo determinado. No podrán ser miembros de un partido aquellas personas que no posean derecho de sufragio activo o pasivo por virtud de una resolución judicial".

Ante la ausencia de reconocimiento de un derecho fundamental de participación en la Ley Fundamental y la clara dicción de la Ley de 1984, un importante sector de la doctrina alemana considera que no existe un derecho del ciudadano a ser admitido en un partido. No deja de resultar de una casi insultante ironía la referencia al único fundamento posible que uno de los representantes de este sector doctrinal parece encontrar para justificar la inexistencia del aludido derecho: "El ciudadano puede, sin embargo, en cualquier momento fundar un nuevo partido".<sup>26</sup>

Ante la notoria insuficiencia de esta solución, no faltan autores que, pese a la ausencia de directo apoyo constitucional y al estricto tenor de la ley, mantienen interpretaciones de la misma que si bien no conducen a la afirmación de su inconstitucionalidad, se mueven en una dirección muy diferente. Una opinión ecléctica y con ciertas dosis de ambigüedad es la mantenida por STERN, para quien "la posición oligopolística de los partidos para la acción política no podría justificar rechazos sin fundamentación"<sup>27</sup> afirmación que parece ya matizar la interpretación literal del artículo 10.1 de la Ley de 1984. De mayor coherencia nos parecen las tesis de autores como KNÖPFLE<sup>28</sup> y TSATSOS y MORLOK que, pese a lo endeble de su apoyatura constitucional, sostienen con mayor rotundidad la existencia de un auténtico derecho de admisión, sólo limitable, a juicio de los últimos autores citados, "si en la persona del candidato se pueden detectar puntos de referencia que permitan augurar que su admisión puede poner en peligro al partido y el cumplimiento de su función."<sup>29</sup>

En Italia, donde no sólo tampoco existe un derecho fundamental de caracteres similares al reconocido en nuestro artículo 23.1, sino que además se carece de una ley reguladora, la doctrina se encuentra asimismo dividida, si bien parece cobrar creciente predicamento la vieja tesis de BARDUSCO según la cual sólo por motivos políticos y no personales puede limitarse el derecho de afiliación<sup>30</sup>. La doctrina italiana, fuertemente influida por el contexto de un país donde los perniciosos efectos de la partidocracia se dejan sentir con mayor intensidad, suele acentuar las dificultades de control judicial de las valoraciones políticas que fundamentan las negativas de admisión, para a partir de ahí negar la existencia de un auténtico derecho de afiliación, si bien no deja de reconocerse que esta conclusión es tributaria de la trasnochada pero predominante consideración de los partidos como asociaciones de Derecho privado.<sup>31</sup>

En España, la regulación legal de la materia se encuentra en el artículo 3.2 e) de la todavía vigente Ley 21/1976, reguladora del derecho de asociación política:

"Los Estatutos regularan al menos los siguientes extremos:

(...) e) Procedimiento de admisión de asociados. Podrán ostentar esta cualidad todos los españoles mayores de dieciocho años que no pertenezcan a otra asociación política, pero sólo podrán ser titulares de los órganos de representación, gobierno y administración quienes gocen de plena capacidad de obrar".

Existe, por tanto, una obligada remisión a los Estatutos de cada partido<sup>32</sup>, pero es evidente (mas si tenemos en cuenta el carácter preconstitucional del precepto recién citado) que tal remisión no es una remisión en blanco, carente de toda vinculación.

Del mismo modo que el Derecho "realmente vivido" del Trabajo se asienta antes en los convenios colectivos que en las leyes puede afirmarse que el Derecho de los partidos se apoya fundamentalmente en la regulación contenida en los Estatutos, que son documentos públicos con pleno valor jurídico, esto es, exigibles ante los tribunales. La regulación que sobre la materia que ahora estudiamos se contiene en los mismos responde, básicamente, a tres modelos:

1º) modelo de cláusula genérica, que cierra con bastante contundencia el paso a las negativas de afiliación, como el que aparece en el artículo 6 de los Estatutos de Izquierda Unida:

"La afiliación en Izquierda Unida es un acto individual y voluntario de todos aquellos ciudadanos españoles, sin mas limite que la aceptación y practica de los objetivos señalados en el artículo 1 de estos Estatutos, en su declaración de principios y el respeto a los presentes Estatutos".

2º) modelo de listado de las causas (tasadas) que motivan la negativa a la afiliación, como el contenido en el artículo 3 del Reglamento de Organización del CDS:

"Sólo podrá denegarse la afiliación por alguno de los siguientes motivos:

a) cuando el que la solicitare no tuviere dieciocho años cumplidos.

b) cuando la solicitud no reúna los requisitos del artículo 4.2 de los Estatutos.<sup>33</sup>

c) cuando el solicitante estuviere privado por sentencia judicial firme del derecho activo y pasivo de sufragio o hubiere sido condenado o estuviere procesado por hechos que supongan o puedan suponer indignidad personal o social.

d) cuando el solicitante estuviere incurrido en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 6 de los Estatutos.<sup>34</sup>

e) cuando notoriamente, por su personalidad o antecedentes públicos, su afiliación supusiere perjuicios para el concepto público del partido, o si hubiere razones fundadas para concluir que se trata de persona cuya afiliación tuviere por objeto fines distintos de los propios de un afiliado.

f) cuando habiendo sido expulsado, no hubiere recaído acuerdo de readmisión dictado por el Comité Nacional".

3º) modelo de ausencia de toda referencia a los motivos que fundamentan la negativa de afiliación, negativa que parece así depender de una discrecional decisión de los órganos internos del partido, como implícitamente se desprende de la lectura del artículo 6.1 de los Estatutos del PSOE:

"La edad mínima para afiliarse al partido es la de dieciocho años. La solicitud formal de ingreso se cumplimentará en las Agrupaciones Locales del partido y, en

un plazo máximo de siete días, se publicaran durante quince días en el tablón de anuncios. En el caso de no producirse ninguna objeción, el alta será automática (...)”.

Valorando desde la óptica constitucional los tres modelos de Estatuto, es evidente que los dos primeros ofrecen un mas adecuado desarrollo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de los partidos, en la medida en que favorecen la seguridad jurídica al eliminar la discrecionalidad de los órganos internos. Tanto la cláusula genérica contenida en los Estatutos de Izquierda Unida como el listado, convenientemente interpretado en aquellos supuestos de mas discutible fundamento constitucional, de los Estatutos del CDS, ofrecen a nuestro juicio una limitación del derecho de admisión que puede justificarse a partir de los límites genéricos al derecho de participación que describíamos líneas atrás: en la mayoría de los motivos denegatorios es fácilmente apreciable su conexión con el derecho (o garantía institucional) del partido a mantener su identidad como asociación ideológica, así como con la obligatoriedad del cumplimiento de las funciones que constitucionalmente le vienen encomendadas.

En todo caso, tanto los Estatutos del CDS como los del PSOE establecen un sistema de recursos contra las denegaciones de afiliación, que puede ser de gran utilidad para paliar los problemas interpretativos que de la ambigüedad de determinados requisitos puedan en el primer caso plantearse o, en el segundo caso, para limitar una hipotética arbitrariedad de los órganos internos inferiores. Sea como fuere, como veremos mas adelante, cualquier decisión de los órganos del partido, aun de los superiores, es susceptible de control jurisdiccional.

#### **IV. EL DERECHO DE PERMANENCIA EN EL PARTIDO**

Si el derecho de afiliación forma parte del contenido del derecho fundamental del artículo 23.1 ha de sostenerse, en buena lógica, la misma afirmación en relación con el derecho a permanecer en el partido o, lo que es lo mismo, a no ser expulsado arbitrariamente o sin directa o indirecta habilitación constitucional.

En relación con este tema, la normativa alemana es mucho más estricta que en el caso anterior. Así, según el artículo 10.4 de la Ley de 1984:

"Los afiliados sólo podrán ser excluidos del partido en el caso de que hayan infringido intencionadamente los estatutos o actuado de modo sustantivo contra los principios o el orden del partido causándole de esta manera graves perjuicios".

A la vista de esta regulación, la doctrina no tiene más remedio que concluir con significativa unanimidad que cualquier expulsión carente de justificación debe reputarse ilegal, con lo que en la práctica se reconoce un auténtico derecho subjetivo (posiblemente no fundamental) a permanecer en el partido<sup>35</sup>. Para apreciar la corrección de la aludida justificación deberá estarse, no obstante, a cada caso concreto<sup>36</sup>, no siendo desdeñables los difíciles problemas que plantean tanto el ejercicio del derecho a la libertad ideológica en el seno de las organizaciones de tendencia<sup>37</sup> como las dificultades de control judicial de actividades marcadamente políticas y, por tanto, difícilmente objetivables<sup>38</sup>. En cualquier caso, lo importante es el cambio de óptica en relación, por ejemplo, con actitudes doctrinales antes criticadas: por lo general, las dificultades de objetivación y control no tienen la suficiente fuerza argumentativa como para rebatir la existencia misma de un auténtico derecho subjetivo a no ser expulsado arbitrariamente.

En nuestro país, la normativa aplicable se encuentra una vez más en la Ley 21/1976, cuyo artículo 3.2 g) señala:

**"Los Estatutos regularan al menos los siguientes extremos:**

**(...) g) El régimen disciplinario de los asociados y causas por las que se pierda tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General y la renuncia escrita".**

Una vez mas, por tanto, resulta obligada la remisión a los Estatutos. En este caso, sin embargo, como en el modelo alemán, la remisión parece añadir una mayor vinculatoriedad: la expulsión deberá ser motivada y además ratificada por el supremo órgano del partido, el conjunto de todos los afiliados (obviamente, representado por medio de compromisarios).

El desarrollo estatutario en este punto no siempre parece seguir el principio de exclusiva limitación de los derechos fundamentales a partir de otros bienes constitucionales. Frente al llamativo y criticable silencio en este punto de los Estatutos de Izquierda Unida, tanto los del CDS<sup>39</sup> como sobre todo los del PSOE introducen un extenso listado de motivos de expulsión, alguno de las cuales dificilmente parece encontrar el necesario fundamento constitucional. Señala el artículo 11 de los Estatutos del PSOE:

**"El afiliado que observe mala conducta cívica, falte al programa o a los acuerdos del partido, haga declaraciones publicas que puedan deteriorar su imagen, cometa actos notoriamente graves de indisciplina, lance calumnias contra algún afiliado, provoque conflictos graves entre los compañeros o de cualquier otra forma viole las obligaciones que a todos los miembros del partido imponen los presentes Estatutos, será sancionado con medidas que podrán llegar hasta la expulsión, previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes".**

Desde la delimitación del contenido del derecho fundamental del artículo 23.1 que hemos sostenido, resulta evidente que la referencia del artículo 3.2 g) de la Ley 21/1976 a la necesaria motivación de la expulsión no puede entenderse como exigencia de mera motivación, sino como exigencia de motivación constitucionalmente fundamentada. Desde esta perspectiva, expresiones como "mala conducta cívica" o "calumnias contra algún afiliado" no dejan de parecerse de una extrema ambigüedad favorecedora de la discrecionalidad, conducentes a una peligrosa incursión en la vida privada de los afiliados, y lo que es más grave, carentes de toda conexión, siquiera indirecta, con la garantía institucional que en favor de los partidos contiene nuestra Constitución y que habíamos concretado fundamentalmente en el derecho de la asociación al mantenimiento de la propia identidad.

Si bien los Estatutos de los partidos abren al afiliado la posibilidad, desde una mínima aplicación de las garantías del Derecho sancionador<sup>40</sup>, de recurrir a órganos superiores frente al acuerdo de expulsión, es evidente que en muchas ocasiones, desde la constatación de las tantas veces denunciadas tendencias oligárquicas en el seno de los partidos, dichas garantías no poseerán la eficacia suficiente<sup>41</sup>, quedando en cualquier caso la posibilidad para el individuo afectado en su derecho de recurrir ante los tribunales una vez agotados los recursos establecidos en el interior de la propia organización partidaria.

## V. UN COROLARIO PROCESAL

De las consideraciones anteriores fácilmente se deduce que el individuo que ve ilegítimamente lesionado su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos en los partidos políticos puede acudir a los tribunales, v. gr.,

frente a los órganos de dirección de un partido que sin fundamento constitucional alguno le priven de su derecho de afiliación o de su derecho a permanecer en el partido.

Como unánimemente señala la doctrina<sup>42</sup>, la vía mas adecuada de protección no es otra que la garantía civil prevista en los artículos 11 a 15 de la Ley 62/1978: el derecho forma parte del ámbito protegido por este procedimiento a tenor de lo dispuesto en la DT 2ª de la LOTC y la jurisdicción competente ha de ser la civil, dado su carácter subsidiario (art. 11.1 LPJDF).

Quedará no obstante la función garantizadora en ultima instancia en manos del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo, pues según jurisprudencia consolidada las violaciones de derechos fundamentales por parte de particulares son residenciables ante el Alto Tribunal en virtud de la interpretación extensiva del artículo 44.1 de la LOTC.

Preciso es ahora preguntarse si, a la vista de las condiciones actuales de funcionamiento de nuestro sistema judicial, es factible una intervención jurisdiccional que resulte realmente garantizadora del derecho fundamental de participación de los ciudadanos frente a los partidos. A nuestro juicio, puede considerarse que el presupuesto indispensable para que la aludida garantía jurisdiccional resulte eficaz, es decir, la existencia de una Administración de Justicia independiente de los partidos, se encuentra, si no plenamente, si bastante realizado en nuestro sistema político. Sin que puedan menospreciarse los ya apuntados problemas de objetivación del control de decisiones de marcado contenido político, ¿qué impide a un juez realmente independiente que, v. gr., anule el acuerdo de un órgano partidario de negar la afiliación o de expulsar del seno del partido a un ciudadano que pretende ejercer su derecho fundamental a participar?<sup>43</sup>

No podemos cerrar este trabajo sin referirnos a un problema que sin duda estará en la mente de no pocos defensores del modelo de democracia representativa y del Estado (que no democracia) de partidos: la hipotética usurpación de poder a un órgano que cuenta con legitimidad democrática (el partido) por parte de otro (el juez o tribunal ordinario) que carece de ella. El argumento es falaz en un doble sentido: ni los partidos políticos gozan de legitimidad democrática en sentido estricto (otra cosa sería, obviamente, en relación con las Asambleas legislativas o, en general, con cualquier órgano del Estado cuya composición haya sido determinada por el cuerpo electoral) ni los tribunales carecen de ella<sup>44</sup>. Si la primera función de los tribunales ha de ser la de garantizar los derechos e intereses legítimos y en especial los derechos fundamentales (art. 24 CE art. 7 LOPJ) y si los tribunales, como todos los órganos del Estado<sup>45</sup>, representan al pueblo (arts. 1.2 y 117.1 CE), es decir, al conjunto de los ciudadanos, no resulta precisamente de escasa trascendencia la función que al poder judicial se le encomienda en una época de peligroso desentendimiento entre los ciudadanos y los partidos que es, en la democracia de partidos, desentendimiento entre los ciudadanos y la política misma y por tanto crisis de legitimidad.

1 Cfr. últimamente, entre la ya abundante bibliografía, E. SPAGNA-MUSSO, 'Ciudadano e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria', *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 15, monográfico, 1989, p. 705 y ss. y H.P. SCHNEIDER, "Soberano sin poder. Representación y participación del pueblo como problema de legitimación de la soberanía democrática", en *Democracia y Constitución*, CEC, Madrid, 1991, p. 249 y ss.

2 En este sentido, D. Th. TSATSOS, "Parteienrecht im europäischen Vergleich", *Europaisches Grundrechte Zeihchrift*, nº 7-8, 1992, pp. 133-137. Pese a las optimistas previsiones de TSATSOS (cfr. también A. S. DE VEGA GARCÍA, "Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento espacio", *Debate abierto*, nº 1, 1989, pp. 67-68) lo cierto es que la pretensión de conseguir en esta materia un "Derecho constitucional común europeo" (HABERLE) se encuentra todavía lejos de la realidad, y ello no solo por las diferencias existentes entre los diversos modelos constitucionales (subraya este punto F.J. BASTIDA, "La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos", ahora en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, pp. 77-79) sino también por la ausencia de una *communis opinio* doctrinal sobre la materia. Así, todavía en Alemania la doctrina se divide entre quienes, como BOCKENFORDE, prácticamente identifican democracia con democracia representativa, acentuando de este modo el papel de los partidos y quienes, como MAIHOFER, propugnan una potenciación de las formulas de democracia directa, acentuando el papel de los ciudadanos (ambos citados por H.P. SCHNEIDER, "Soberano sin poder...", cit., p. 258).

3 Cfr. R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp, Francfort, 1986, pp. 224-228.

4 Cfr. K. HESSE, *Escritos de Derecho constitucional*, trad. y sel. de P. Cruz Villalón CEC, Madrid, 1983, pp. 50-51.

5 Cfr., por todos, el comentario al artículo 23.1 de J.A. SANTAMARIA PASTOR en F. GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2<sup>a</sup> ed., 1985, pp. 444-445. Recientemente, E. FOSSAS ESPADALER, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 54-60.

6 Cfr. P. BIBLINO CAMPOS, "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho de participación política del artículo 23" *Revista General de Derecho*, n° 514-515, 1987, pp. 3917-3922.

7 En realidad, el alcance del derecho del art. 23.1 CE va mas allá, pues es utilizado como clave del diseño del concepto constitucional de representación, punto de conexión entre los párrafos primero y segundo del art. 23; cfr. E. FOSSAS ESPADALER, *El derecho de acceso...*, cit., pp. 63-80.

8 J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, "Democracia de partidos versus Estado de partidos", en *Derecho de partidos*, cit., p. 29.

9 A. RODRÍGUEZ DÍAZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, CEC, Madrid, 1989, p. 172.

10 La crítica mas completa a la regulación vigente, con las correspondientes propuestas de reforma, se encuentra seguramente en A. S. DE VEGA GARCÍA, "Derecho de partidos...", cit., p. 64 y ss. Nuevas críticas pueden verse, v. gr., en J. L. CASCAJO CASTRO, "Controles sobre los partidos políticos" y en J. JIMÉNEZ CAMPO, "Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional", ambos en *Derecho de partidos*, cit., pp. 193 y 204 respectivamente.

11 Cfr. el interesante comentario jurisprudencial de K.-H. HASENRITTER en *Neue Juristische Wochenschrift*, nº 9, 1980, p. 445, en la línea aquí apuntada de atender a la necesaria conexión entre derechos fundamentales y Derecho de partidos.

12 Sobre las funciones de los partidos en nuestro sistema constitucional, cfr. J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, "Democracia de partidos...", cit., pp. 24-26 y F.J. BASTIDA, "La relevancia constitucional...", cit., pp. 71-82. Una buena síntesis del planteamiento por parte de la doctrina alemana del problema de las funciones de los partidos puede verse en W. SCHMIDT, "Politische Parteien und andere Vereinigungen", *Neue Juristische Wochenschrift*, nº 14, 1984, pp. 763-767.

13 Cfr. Las referencias citadas por R.L. BLANCO VALDÉS en *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 107-108.

14 Ya en el encuentro italo-español de 1983 se mostraban a favor de la regulación autores de la talla de G. U. RESCIGNO, A. PACE o G. LOMBARDI (cfr. F.J. GARCIA ROCA y P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, "Democracia interna y control de los partidos políticos", *Revista de estudios políticos*, nº 42, 1984, pp. 241-242, 249 y 252). Mas recientemente, cfr. E. SPAGNA-MUSSO, "Ciudadanos e instituciones políticas...", cit., pp. 712-713 y el comentario al artículo 49 de la Constitución italiana de G. PASQUINO en G. BRANCA y A. PIZZORUSSO (dirs.), *Commentario della Costituzione. Rapporti politici*, t. I, Zanichelli/Il Foro italiano, Roma/Bolonia, 1992, pp. 42-47.

15 Sobre la necesaria regulación legal de los derechos fundamental para asegurar su protección, cfr., recientemente, P. HABERLE, "Grundrechte und parlamentarische Gesetzgebung im Verfassungsstaat - das Beispiel des deutschen Grundgesetzes", *Archiv des öffentlichen Rechts*, nº 3, 1989, pp. 382-386.

16 Cfr. J. JIMÉNEZ CAMPO, "La jurisprudencia...", cit., p. 215 y ss.

17 SSTC 23/1983, FJ 4, 51/1984, FJ 2, 32/1985, FJ 3, etc.

18 Como señala F.J. BASTIDA FREIJEDO ("Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos", *Revista española de Derecho constitucional*, nº 21, 1987, p. 223), la "CE no se inspira en un principio racionalizador que ponga en pie de igualdad democracia y efectividad del sistema, principio democrático y principio racionalizador". Tomamos así partido por una concepción de la Ciencia del Derecho constitucional que no renuncia a su función transformadora de la realidad: de lo que se trata es de contribuir a la necesaria precisión de los mecanismos de control del Estado sobre los partidos desde la perspectiva metodológica de la "constitucionalidad" (P. DE VEGA, "Presentación" a *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 25). Las dificultades, sin embargo no son pocas; cfr., por todos, C. DE CABO MARTÍN, *La crisis del Estado social*, PPV, Barcelona, 1986, pp.46-51.

19 Para la relación entre los principios de legitimidad democrática y de eficacia, cfr. M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 2ª ed., 1985, pp. 46-51.

20 Cfr., en relación con nuestro tema, la temprana aportación de K. HESSE en el nº 17 (1955) de las VVDStRL, Walter de Gruyter, Berlín, 1957, p.32 y ss.

21 Cfr. para la denominada "garantía institucional del Estado de partidos", A. RODRÍGUEZ DÍAZ, *Transición política...*, cit., pp.212-227.

22 Sobre la garantía del cumplimiento de estas funciones como límite a los derechos fundamentales en el interior de los partidos, cfr. Ph. KUNING, "Parteien", en J.

ISENSEE y P. KIRCHHOF (eds.), *Handbuch des Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Müller, Heidelberg, t. II, 1987, p. 142 y la bibliografía allí citada.

23 Cfr. J. JIMÉNEZ CAMPO, "Sobre el régimen jurídico constitucional de los partidos políticos" *Revista de Derecho político*, nº 26, 1988, p. 27.

24 SSTC 3/1981, FJ 1, 85/1986, FJ 2, etc.

25 Citamos por la traducción de J. Nicolás Muñiz contenida en M. GARCÍA PELAYO, *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986, p. 161 y ss.

26 Ph KUNIG, "Parteien", cit. p. 111.

27 K. STERN, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. de J. Pérez Royo y P. Cruz Villalón, CEC, Madrid, 1987, p. 765.

28 Cfr. F. KNÖPFLE, "Der Zugang zu den politischen Parteien", *Der Staat*, t. 9, 1970, p. 332

29 D. Th. TSATSOS y M. MORLOK, *Parteienrecht*, C.F. Müller, Heidelberg, 1982, p. 58 y ss.

30 Cfr., por todos, A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho constitucional*, trad. de J. Jiménez Campo, CEC, Madrid, 1984, p. 150.

31 Cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bolonia, 1984, pp. 416-416.

32 Podría no obstante pensarse que las únicas limitaciones permitidas al derecho de afiliación son la mayoría de edad y la no pertenencia a otro partido político, pero esta interpretación cerraría la mínima discrecionalidad que en la elaboración de los Estatutos parece permitir en favor de los partidos la Ley de 1976.

33 Este artículo dispone: "La solicitud de afiliación, debidamente aceptada, implica el compromiso respecto al partido de: a) aceptar sus principios ideológicos y su

programa. b) cumplir sus Estatutos y normas que los desarrollen y los acuerdos de sus órganos directivos competentes. c) participar en sus actividades políticas desarrollando una acción constante en los medios en que se desenvuelva. d) contribuir económicamente a sostenerlo, según los criterios y cuantías que el Comité Nacional establezca”.

34 Este artículo señala que “No podrán pertenecer al CDS quienes estén afiliados a otra organización política ni los miembros de asociaciones con ideologías o fines que el Comité Nacional considere incompatibles con la acción política del partido”.

35 Cfr., v. gr., K. STERN, *Derecho del Estado...*, cit., p. 765 y Ph. KUNIG, “Parteien”, cit., p. 142.

36 Así, para Ph. KUNIG (en op. y loc. últ. cit.) la pertenencia a otras organizaciones concurrentes o el impago de las cuotas pueden ser sancionadas, pero no las creencias religiosas o las consecuencias de la vida profesional de los afiliados

37 Cfr. G.P. STRUNK, “Meinungsfreiheit und Parteidisziplin”, *Juristen Zeitung*, 1978, pp. 87-92.

38 Subraya este aspecto H. SCHIEDERMAIR, “Parteiausschluss und gerichtlicher Rechtsschutz”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, nº 104, 1979, pp. 211-224.

39 Art. 68: “Se considera falta de disciplina todo acto voluntario de los afiliados, ya sea individual o colectivo, que dañen la imagen, la dignidad y los intereses del partido o vayan contra los Estatutos, programas y demás normas vigentes del partido, así como contra los acuerdos o decisiones de cualquiera de sus órganos. La falta de disciplina será sancionada con medidas que podrán llegar hasta la expulsión previos trámites reglamentarios, mediante la decisión de los órganos competentes.

40 La aplicación de las garantías del Derecho sancionador a los procedimientos de expulsión ya fue sostenida por la Audiencia Territorial de Madrid en dos conocidas sentencias de 1982; ahora en R.L. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, cit., pp. 171-176.

41 Comparando las legislaciones alemana y española en este punto se pone mas de manifiesto el déficit de protección de los afiliados en los procedimientos de expulsión en nuestro Derecho; en este sentido, C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, Cedam, Padua, 1984, pp. 166-168.

42 Cfr. L. M<sup>a</sup> DIEZ-PICAZO, "Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial", en *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, vol. III, 1988, pp. 1748-1760 y R. BLANCO VALDÉS, *Los partidos políticos*, cit., pp. 169-170. No acertamos a comprender por qué la eficacia jurisdiccional del ámbito civil es "dudosa y problemática" y no lo es la del contencioso-administrativo, como afirma C. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, "La pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos", *Revista de Derecho político*, nº 31, 1990, p. 80.

43 Para la experiencia de los tribunales ordinarios alemanes, mucho mas rica que la nuestra, cfr. C. PINELLI, *Discipline e controlli...*, cit., pp. 112-124.

44 De interés en este punto, P. ANDRÉS IBÁÑEZ y C. MOVILLA ÁLVAREZ, *El poder judicial*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 22-28.

45 Cfr. J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, "Democracia de partidos...", cit., pp. 22-23.