

# ¿PUEDEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EXPULSAR «LIBREMENTE» A SUS AFILIADOS?

Por JOSÉ IGNACIO NAVARRO MÉNDEZ

## SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN PARTIDISTA FRENTE AL DERECHO FUNDAMENTAL DE TODO AFILIADO A LA PERMANENCIA EN EL PARTIDO AL QUE PERTENECE: a) *Procedimientos de expulsión y jurisprudencia constitucional: el juicio sobre la razonabilidad de la decisión partidista.* b) *Procesos de expulsión y jurisprudencia ordinaria: el fundamento de una aplicación directa de las garantías constitucionales.*—III. LA REGULACIÓN ESTATUTARIA DEL «DERECHO DE EXPULSIÓN».—IV. LAS CONSECUENCIAS DE UNA EVENTUAL INAPLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES A LOS PROCEDIMIENTOS PARTIDISTAS DE EXPULSIÓN DE AFILIADOS.—V. CONCLUSIONES FINALES.

## I. PLANTEAMIENTO GENERAL

Cualquier estudioso del fenómeno partidista sabe las dificultades de precisión que supone llevar a cabo una aproximación fiel a la posición que los partidos políticos ocupan actualmente en los modernos Estados democráticos de fin de siglo. En ellos están llamados por sus ordenamientos jurídicos respectivos a realizar una serie de funciones cuasi-públicas, de intermediación social y de conexión del Estado-aparato con el Estado-comunidad (1), dando lugar a la existencia de lo que se ha venido en llamar un «Estado de partidos» en una expresión que pretende abarcar un fenómeno siempre sometido a una constante dinámica de replanteamiento de sus causas y efectos (2).

---

(1) Véase, en este sentido, la calificación de estas funciones que realiza el artículo 6 de la Constitución española de 1978: ser instrumentos fundamentales para la participación política, expresar el pluralismo político y concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular.

(2) Un análisis completo de dicho fenómeno se realiza en M. GARCÍA-PELAYO: *El Estado de Partidos*, Alianza editorial, Madrid, 1986.

En este contexto, y centrándonos en la situación propia de nuestro país, los partidos políticos son herederos de una posición ciertamente confusa, que les hace nacer en sociedad pero que, al mismo tiempo, les obliga a mirar permanentemente hacia el Estado. Así, se destaca con rotundidad —tanto en la normativa que les somete a regulación, como en la jurisprudencia que se ha ocupado de ellos— su naturaleza asociativa, puesto que son fruto del ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 22 de nuestra Carta Magna (3). Sin embargo, ello no va a ser obstáculo para que se les llame a protagonizar ciertas tareas públicas —fundamentalmente, en los ámbitos electoral y parlamentario—, a través de las que coadyuvan a canalizar la voluntad popular hacia los órganos estatales de elaboración de las decisiones públicas. Precisamente por ello, los partidos políticos aparecen configurados en España por un régimen jurídico peculiar frente al resto de las asociaciones, caracterizado tanto por ciertos «privilegios» (financiación pública, acceso ventajoso a medios de comunicación social públicos, protagonismo cuasi-monopolístico en la oferta de candidaturas electorales, etc.), como por ciertas «desventajas» que no poseen las demás modalidades asociativas (que se organicen y funcionen internamente de manera democrática, o que se inscriban en un registro específico para ellos, distinto al de las demás asociaciones).

No obstante lo anterior, y a pesar de que la incrustación de los partidos en los engranajes de funcionamiento estatal es innegable, aquéllos no han logrado todavía superar su originaria naturaleza jurídico-privada de asociaciones para alcanzar un *status* superior de órganos estatales, tal y como se han encargado de señalar sin ningún atisbo de duda nuestra jurisdicción constitucional (4). Esta configuración *mixta* de los partidos políticos en España (que, partiendo de un origen privado proyecta sobre los mismos un componente público) viene a complicar, sin duda, cualquier estudio de las variadas facetas que los partidos presentan hoy en día a quienes pretenden analizar qué son en realidad estas organizaciones, cuál es la posición que asumen en el funcionamiento del modelo representativo en el que se insertan como sus principales agentes, y, sobre todo, cuál es la respuesta que el Estado puede (o quizás debe) dar a dicho fenómeno.

Por otro lado, es a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando se produce una incorporación generalizada de los partidos políticos en los textos constitucionales de la mayoría de los países de nuestro entorno, dando entrada a una «realidad» que hasta ese momento se había tenido que conformar con su reconocimiento parcial en normas electorales o parlamentarias. Ahora bien, ese fenómeno de constitucionalización de los partidos políticos ha ido acompañado por la configuración de unos mecanismos complementarios de control del fenómeno partidista que el Estado se habría reservado para asegurar un comportamiento adecuado de esas or-

---

(3) Vid. SSTC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1, 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3; 85/1986, de 25 de junio, FJ 2, y 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3.c).

(4) Vid. STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3.

ganizaciones, al objeto de que no se convirtieran en mecanismos de erosión del sistema democrático en el que se insertaban (control de la ilicitud de los partidos), asegurando también que en su funcionamiento cotidiano cumplieran con un conjunto de reglas mínimas predeterminadas con mayor o menor precisión (control de democracia interna, control financiero, control de sus denominaciones, etc.). Y todo ello con la finalidad de que los partidos tendiesen a realizar de la forma más correcta posible aquellas funciones que el Estado les había encomendado.

A partir de este momento, el diseño de mecanismos de control estatal sobre los partidos —o, dicho de otra forma, la configuración de vías de intervencionismo del Estado sobre estas organizaciones que, no obstante sus funciones públicas, siguen siendo asociaciones— ha ido siempre acompañado de un debate colateral dirigido a determinar hasta qué punto el Estado estaba facultado (u obligado) a intervenir en este ámbito, limitando la soberanía organizativa o funcional de las organizaciones partidistas. De esta forma, la aparición de cualquier nueva vía de control sobre los partidos ha venido exigiendo la explicación consecuente y razonable del valor intrínseco de ese límite adicional que se pretende imponer, tanto desde el punto de vista de su *necesidad* objetiva (justificada desde la óptica de la existencia de un peligro o riesgo que se pretende aminorar o hacer desaparecer con la aplicación de esa nueva restricción), como de su posible *eficacia* en relación con los resultados previstos (debiendo descartarse aquellos controles que, por ser inoperantes, no hacen sino encorsetar de forma inadecuada el libre desenvolvimiento de las tareas propias de un partido político). Por tanto, se ha partido del postulado básico de que el Estado debe contemplar el fenómeno asociativo, —y, por ende, el partidista—, «desde la barra», esto es, interviniendo lo menos posible y sólo cuando ello sea absolutamente necesario para garantizar la salvaguarda de valores superiores.

El ingreso en un partido político —acto intrínsecamente voluntario del solicitante y sometido a la libre aceptación por los órganos correspondientes del partido— impone a los afiliados el cumplimiento de una serie de cargas que se detallan pormenorizadamente en los estatutos de las distintas formaciones políticas: fundamentalmente, asumir un compromiso de lealtad hacia las decisiones internas adoptadas por los órganos pertinentes de dirección, el pago de la cuota, participar de alguna forma en las tareas propias del partido y, finalmente, someterse a un régimen disciplinario interno en virtud del cual, llegado el caso, se le podría imponer por parte de los órganos de la «justicia interna» del partido una sanción por la realización de un comportamiento considerado reprochable según criterios de elaboración propia.

En este sentido, la existencia de un «Derecho sancionador endoasociativo» constituye un lugar común a todas las asociaciones que, en uso de su facultad de autoorganización, componente esencial del derecho fundamental consagrado en el art. 22 de la Constitución, pueden regular libremente en sus Estatutos cuáles son los comportamientos que, a juicio de la masa social, revisten la gravedad suficiente como para dar lugar a la apertura de un expediente disciplinario y, en su caso, a la imposición de la efectiva sanción, cuya modalidad más radical consistiría en la expulsión del socio afectado.

Los partidos políticos comulgan de esta misma característica asociativa, y los estatutos partidistas regulan toda una suerte de comportamientos considerados lesivos para los intereses de la respectiva organización, que aparecen perfectamente sistematizados y graduados atendiendo a su gravedad. Así, se prevén respuestas sancionadoras diversas que abarcan desde la simple advertencia hasta el rechazo del afiliado en los casos más graves. La razón de prever estos mecanismos reactivos responde a una visión «realista» del fenómeno partidista, que considera demostrado que los intereses subyacentes en una organización de poder como es un partido político no serán siempre coincidentes, de forma que los conflictos internos estarán siempre asegurados y, por ello, se hace necesario arbitrar unos procedimientos para hacerlas frente y resolverlos en sede interna si es que ello es posible.

Ahora bien, en la configuración que las normas partidistas (estatutarias o infraestatutarias) hacen de estos mecanismos internos de resolución de conflictos, los partidos gozan de una «libertad limitada». Por un lado, está claro que han de estar legitimados para regular libremente las causas que consideran oportunas para adoptar una decisión sancionadora contra uno de sus afiliados. En ello no se encuentra reparo alguno, pues así lo exige el derecho de autoorganización del que gozan las organizaciones partidistas, componente esencial del derecho a crear partidos políticos, quedando en este ámbito la intervención supervisora del Estado es muy limitada. Pero ello no implica, a nuestro juicio, que el desarrollo de los procesos disciplinarios internos —y muy especialmente dentro de éstos, aquéllos en los que se persigue la imposición de una sanción de expulsión— puedan desenvolverse sin el cumplimiento de una serie de *garantías mínimas* que permitan, cuanto menos, que el sancionable pueda defenderse debidamente de las imputaciones que se le dirigen.

La Constitución española consagra en sus arts. 24.2.º y 25.1.º una serie de garantías que deben estar presentes en el ámbito sancionador penal y administrativo (presunción de inocencia, principio de legalidad, de no indefensión, derecho de prueba, derecho a ser informado de la acusación...) cuyo alcance ha sido precisado en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional, aunque de una forma ciertamente restrictiva respecto a su posible extensión al ámbito privado (5). Por su parte, ni la Constitución ni las normas legislativas que en nuestro país se ocupan de los partidos (Leyes 54/1978, de Partidos Políticos, y 21/1976, de Asociaciones Políticas) exigen de forma expresa que esos principios garantistas se extiendan *necesariamente* a los procesos disciplinarios partidistas.

Sin embargo, y aun a falta de una previsión específica que actúe de cobertura normativa suficiente y proyecte esos principios hacia la dinámica cotidiana de funcionamiento de los partidos políticos, se asiste en la actualidad en nuestro país a la consolidación, por un lado, de una línea jurisprudencial que de forma decidida y rei-

---

(5) Sobre este tema pueden verse las SSTC 69/1983, de 29 de julio, FJ 4; 96/1988, de 26 de mayo y 239/1988, de 14 de diciembre, así como los AATC 293/1982, de 6 de octubre y 869/1988, de 4 de julio.

terada viene apostando por la aplicación directa de aquellas garantías a los partidos políticos, con independencia de que estén o no previstas en la normativa correspondiente, al entenderse que se trata de unas exigencias *mínimas* que deben darse en todo proceso sancionador, siendo indiferente su carácter público o privado. Por otro lado, no han faltado quienes se han ocupado de mostrar las, a su juicio, evidentes razones que justificarían esta proyección garantista a los procesos disciplinarios desarrollados en el interior de los partidos políticos, sobre todo atendiendo a su peculiar naturaleza jurídica y al carácter instrumental con el que realizan determinadas funciones de interés para el Estado democrático.

Dicho lo anterior, el objetivo que se persigue con estas líneas es analizar cuáles son las razones que permiten determinar si pueden y/o deben cumplirse las garantías constitucionales previstas para el Derecho sancionador en general *también* en los procedimientos disciplinarios partidistas, especialmente aquéllos que conducen a la expulsión de un afiliado, y cuáles serían las consecuencias que, llegado el caso, derivarían de la no aplicación de aquellas garantías a dichos procedimientos.

Para responder a los dos interrogantes planteados se hace imprescindible abrir varios frentes de estudio. En primer lugar —y es aquí donde se hará un mayor hincapié—, deberán analizarse los pronunciamientos judiciales emitidos en nuestro país, tanto los procedentes de la jurisdicción ordinaria como de la constitucional, que han venido a resolver conflictos internos que tienen su origen en reclamaciones entabladas contra acuerdos asociativos de expulsión de afiliados/socios, con el objetivo de verificar cómo vienen entendiéndose, al hilo del caso concreto, las garantías que deben revestir los procesos disciplinarios que se entablan en el interior de un partido político. A continuación, resultará conveniente realizar un análisis de la normativa partidista vigente en nuestro país, así como de una iniciativa de reforma que plantea ciertas novedades en este campo, realizando una referencia complementaria a la regulación que sobre esta cuestión posee algún país próximo al nuestro, al objeto de señalar posibles divergencias. A partir de aquí, el siguiente paso consistirá en verificar de qué forma se regula por los partidos españoles más significativos el ejercicio de su potestad disciplinaria, y cuáles son las garantías que, a estos efectos, brindan a sus afiliados. Sólo una vez que se hayan dado todos estos pasos se estará en condiciones de responder a las preguntas formuladas y sentar las conclusiones oportunas al respecto.

## II. LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN PARTIDISTA FRENTE AL DERECHO FUNDAMENTAL DE TODO AFILIADO A LA PERMANENCIA EN EL PARTIDO AL QUE PERTENECE

Los partidos políticos poseen una capacidad absoluta a la hora de decidir qué personas son idóneas para ingresar en la organización y sin que pueda considerarse que los ciudadanos poseen un derecho ilimitado a pertenecer al partido político que

deseen, ni que ese rechazo pueda ser cuestionado en sede judicial, puesto que ello sería incompatible con el reconocimiento del derecho a la autoorganización que posee toda asociación (6).

Cuestión distinta es, a nuestro juicio, cómo se produce el eventual rechazo a una solicitud de afiliación a un partido, que debería someterse a unos requisitos mínimos, tales como estar debidamente motivada y poder revisarse por órganos de la propia organización según procedimientos regulados estatutariamente, circunstancias éstas que, aunque no vienen exigidas en la normativa partidista española, es cierto que los propios estatutos suelen preverlas (7). Y ello porque no debería olvidarse que los partidos, hoy por hoy, constituyen casi la única vía de participación ciudadana en la vida política, de forma que rechazos de ingreso totalmente arbitrarios significarían una merma importante en una variante del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos de manera directa, así como del derecho a asociarse en partidos para tal fin. Así, por poner un ejemplo, se dificultaría la proyección política futura del expulsado, pues es bien sabido que los partidos políticos actúan cuasi-monopolísticamente en la definición de la oferta electoral mediante la elaboración y presentación de sus listas. Además, esos requisitos mínimos en la decisión de rechazo podrían ser entendidas como una faceta más de la exigencia de democracia interna impuesta a los partidos políticos por el artículo sexto de la Norma fundamental, al tiempo que su aplicación no parece ser un obstáculo insalvable para el ejercicio de la soberanía organizativa que posee todo partido.

Pero, siendo cierto que la decisión de admisión de un nuevo afiliado es, en principio, completamente libre para un partido político, no lo sería tanto la de expulsión, que debería estar sometida a unos límites mínimos, tal y como ha sido afirmado expresamente tanto por la jurisprudencia constitucional como por la ordinaria; y ello como consecuencia de las repercusiones que esa decisión trae consigo para el ejercicio de algunos derechos fundamentales que asisten a todo afiliado, pues, producida la expulsión, quedará cerrada una de las modalidades más cualificadas de participación política que los Estados democráticos brindan a los ciudadanos. Ahora bien, los pronunciamientos emitidos en una y otra sede en relación con esta cuestión revisten ciertos matices importantes que justifican su estudio por separado.

---

(6) Así lo ha entendido J. JIMÉNEZ CAMPO en «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», «Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución», *Cuadernos y Debates*, CEC, núm. 51, 1994, pág. 44. Para este autor, a lo máximo que podría llegarse a un control «abstracto» operado en sede registral de la validez de las reglas estatutarias de ingreso en el partido, siempre y cuando (lo cual hoy no ocurre) la Ley de Partidos contuviera alguna previsión al respecto.

(7) En este sentido pueden verse como referencias los artículos 7 y 8 del Estatuto del PSOE, el artículo 3 del Estatuto del PP, o el artículo 6 del Estatuto de la coalición IU.

a) *Procedimientos de expulsión y jurisprudencia constitucional: el juicio sobre la «razonabilidad» de la decisión partidista*

El Tribunal Constitucional ha afirmado expresamente en la STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3.b), que todo partido posee un derecho a la autoorganización «... que tiende, precisamente, a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos». Ese derecho vendría a otorgar a las organizaciones partidistas un campo de actuación exento de control alguno por parte de ningún órgano ajeno a la organización, incluido el propio Estado («el derecho de asociación en partidos políticos es, esencialmente, un derecho frente a los poderes públicos en el que sobresale el derecho a la autoorganización sin injerencias públicas»). Ahora bien, esta afirmación es matizada de forma inmediata, al señalarse que «*sin embargo, a diferencia de lo que suele suceder en otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos, y dada su especial posición constitucional, ese derecho de autoorganización tiene un límite en el derecho de los propios afiliados a la participación en su organización y funcionamiento*». Por último, se acaba por concluir en la misma sentencia que en el art. 3.2.g) de la Ley de Asociaciones Políticas de 1976 —precepto aún vigente pues no ha sido derogado por la Ley de Partidos Políticos— «*se reconoce... aunque sea indirectamente, un derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y en los estatutos; en rigor, el derecho a permanecer en el partido es el presupuesto de los demás derechos de participación democrática, y por ello no puede extrañar que las leyes lo incluyan en este tipo de derechos de participación*».

Varias son las conclusiones que se derivan de los fragmentos transcritos de la sentencia citada, y que deben ser ahora reflejadas como punto de partida: a) los partidos políticos son algo más que simples asociaciones debido a su «especial posición constitucional»; b) ello explica que los afiliados posean un derecho de participación interna que, en todo caso, debe asegurarse en el seno del partido al que pertenezcan; c) la permanencia de un afiliado en su partido debe estar garantizada frente a expulsiones arbitrarias, puesto que producida una expulsión no cabría ya ejercitar aquel derecho; y d) el parámetro para considerar la legitimidad de la decisión de expulsión se encuentra, *en principio*, tanto en la ley como en los estatutos.

Respecto a esta última cuestión, debe recordarse que el marco normativo regulador del régimen jurídico de los partidos políticos en España no se refiere expresamente a una eventual aplicación de las garantías constitucionales de los arts. 24.2.º y 25.1.º a los procedimientos disciplinarios, contando tan sólo con el citado art. 3.2.g) de la Ley 21/1976, que simplemente exige que los estatutos partidistas regulen «el régimen disciplinario de los asociados y las causas por las que se pierde tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General y la renuncia escrita». Esta omisión no debe extrañar, puesto que existe una conciencia generalizada acerca de la inadecuación de ese marco normativo a la hora de ser considerado como un verdadero desarrollo del ar-

título sexto de la Constitución, de forma que habría que entenderlo obsoleto y necesitado de una inmediata reforma que, dicho sea de paso, debería contener expresamente una referencia más completa sobre unos procesos disciplinarios suficientemente garantistas (8). Por tanto, la respuesta al interrogante fundamental que constituye el objeto de este trabajo no se encuentra atendiendo a la normativa legal reguladora correspondiente.

En este sentido, si nos acogemos al tenor literal de la referencia que el Tribunal Constitucional ha hecho en su STC 56/1995 a la «ley» como parámetro para determinar si un proceso de expulsión puede considerarse correcto, y entendiéramos que en dicha expresión *tan sólo* cabe incluir las dos normas antes citadas, podría encontrarse una base suficiente para mostrarse reacios a que las garantías constitucionales antes referidas pudieran desplegarse en los procesos disciplinarios internos que tienen lugar en los partidos políticos, al entender que la ley, de haberlo querido así, las habría previsto expresamente (9).

---

(8) El propio Tribunal Constitucional se ha referido expresamente a la cuestión, reconociendo que «... el legislador ha optado por establecer *unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democrático, y por reconocer unos muy escuetos derechos de los afiliados*» (STC 56/1995, FJ 3 b). Por otro lado, la Ley de Partidos Políticos alemana, en su artículo 10, apartados 3.º, 4.º y 5.º, va más allá que la española al establecer que todo estatuto partidista contendrá normas sobre las medidas disciplinarias admisibles contra los afiliados, las razones que justifiquen su aplicación (previéndose que la expulsión sólo podrá acordarse cuando el afiliado hubiese infringido intencionalmente los estatutos o actuado de modo sustantivo contra los principios o el orden del partido, causándole un perjuicio significativo), y los órganos competentes para imponer la sanción (estableciéndose que una decisión de expulsión será siempre revisada por un tribunal arbitral imparcial, quedando garantizada una segunda instancia ante otro tribunal arbitral superior).

(9) Es verdad —y así debe reconocerse— que el Tribunal Constitucional lleva a cabo en la STC 56/1995 una interpretación muy restrictiva de los derechos que asisten a un afiliado en el interior de un partido político, al entender que, hasta que no se produzca una futura reforma del marco normativo regulador de esas organizaciones que ampliase el catálogo de derechos hoy previstos, y con independencia del desfavorable juicio que esta circunstancia merezca a gran parte de la doctrina y hasta al propio Tribunal Constitucional, los derechos reconocidos son los que son, con independencia de que los estatutos partidistas hayan decidido libremente ampliar ese catálogo legislativo (*vid.* FJ 3, b y d). Y todo ello al margen de las repercusiones colaterales que tan limitada tesis trae consigo en relación a la eventual garantía y protección jurisdiccional de los derechos que posee un afiliado, reforzada en relación con los previstos expresamente en las leyes (cuya lesión daría lugar a la posibilidad de abrir un recurso de amparo, tanto judicial como constitucional, por vulneración del derecho fundamental a la participación democrática), pero limitada respecto de los llamados «derechos de rango meramente estatutario o negocial», cuyo ámbito de protección jurisdiccional sería más reducido, quedando excluida, en principio, la apertura de un recurso de amparo, en cualquiera de sus dos modalidades.

Este planteamiento podría conducir a la idea de que, puesto que entre los derechos legalmente reconocidos a los afiliados no se encuentra el reconocimiento de unas garantías procesales mínimas que impidan la indefensión del expedientado, no cabría exigirles en sede judicial. Sin embargo, esa interpretación sería incorrecta, y el propio Tribunal Constitucional establece los fundamentos de la tesis contraria, al señalar que «... nada se opondrá a que cuando no se vean afectados otros derechos también las infracciones referidas únicamente a los derechos estatutarios sean susceptibles de una *cierta garantía jurisdiccional*, cuya «intensidad —e incluso la posibilidad— dependerá de múltiples circunstancias —como la afecta-

Por contra —y sin negar por ello las dificultades que supone fundamentar más profundamente, a la luz de la jurisprudencia constitucional, la tesis que desde aquí se mantiene (10)—, por nuestra parte consideramos que esa interpretación restrictiva no es satisfactoria, pues existe un argumento fundamental para apoyar la posición contraria (aquella que postula la aplicación directa de las garantías de los arts. 24.2.º y 25.1.º CE a los procedimientos disciplinarios partidistas), cual es la previsión constitucional expresa de la exigencia de democracia interna del artículo sexto que, no debe olvidarse, por la conexión existente entre el art. 6 y el 22 CE, forma parte del derecho fundamental a constituir asociaciones con fines políticos (11). Así —y aún reconociendo que son varias las posibilidades de construcción de un modelo de partido «democrático»—, parece claro que no lo sería mucho el que un afiliado pudiera ser expulsado sin, por ejemplo, conocer previamente cuáles son los hechos que se le imputan, o sin que antes de su comisión esos hechos estuvieran tipificados en la correspondiente norma interna de régimen disciplinario, o sin que la sanción impuesta guardase una mínima proporción respecto a la conducta realizada. Es decir, parece difícilmente rebatible que un proceso disciplinario que deje al afectado en la más absoluta indefensión no sería democrático.

Por tanto, si consideramos que unas garantías mínimas son plenamente exigibles en los procesos disciplinarios partidistas, pues son un requisito esencial para entender cumplida la exigencia constitucional a la que se hace referencia, esas garantías habrían de ser el derecho de audiencia, la tipicidad de las conductas sancionables y de las infracciones, la proporcionalidad de la sanción prevista frente a la conducta realizada y la presunción de inocencia (12). Y ello con independencia de

---

ción o no de otros derechos no estatutarios— y exigirá en cada caso una cuidadosa labor de ponderación respecto de la que este Tribunal ya ha sentado algunas pautas que no es necesario reiterar ahora (SSTC 218/1988, 96/1994 y ATC 213/1991)» [FJ 3.d)]. Al mismo tiempo, reconoce el Tribunal Constitucional que, precisamente con ocasión de procesos de expulsión de asociados realizados de forma irregular, pueden ponerse en juego otros derechos fundamentales de aquéllos (derechos de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, derecho al honor, etc.).

(10) En este sentido, la STC 56/1995, FJ 4, al plantearse el alcance del control judicial de un acuerdo de expulsión por la presunta vulneración del derecho a no ser expulsado sin motivo legalmente previsto, afirma de forma ciertamente restrictiva que «el control jurisdiccional, *menos intenso en los aspectos sustantivos que en los procedimentales*, deberá ceñirse... a determinar si la decisión carece de toda razonabilidad a la luz de las disposiciones legales y estatutarias aplicables». De esta forma, el Tribunal Constitucional ha optado —de forma precipitada a nuestro juicio— por dar una lectura «legalista» del *status* de los afiliados a un partido político, pese a que él mismo reconozca que las previsiones legales actuales relativas a los derechos de los afiliados son insuficientes planteando de esta forma ciertas dificultades interpretativas para «encajar» en esta jurisprudencia una tesis a favor de una aplicación de las garantías mínimas en el desarrollo de los procedimientos disciplinarios, dificultades en todo caso salvables, como luego se verá al analizar la posición de la jurisprudencia ordinaria.

(11) Así se afirma expresamente en el FJ 3.c) de la STC 56/1995, al disponerse que «los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente sin separaciones artificiosas y, en consecuencia, debe reconocerse que el principio de organización y funcionamiento interno democrático y los derechos que de él derivan integran el contenido del derecho de asociación cuando éste opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos».

(12) Precisamente, la *Proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políti-*

que la ley las haya previsto expresamente, pues aquí entraría en juego el principio de jerarquía normativa, y la previsión constitucional del art. 6 *in fine* prevalecerán sobre la omisión legislativa en este punto (13).

Además, desde el punto de vista de la garantía del otro valor en juego (aparte del de la *democracia interna*) que subyace en el ejercicio por un partido de su «derecho de expulsión» —esto es, el *derecho de autoorganización*—, parece que exigir a estas organizaciones que articulen procesos disciplinarios respetuosos de las garantías mínimas que aquí se han señalado, no supone una lesión de este otro valor, sin duda de una importancia vital para el correcto desarrollo de las funciones atribuidas a los partidos. Así, lo relevante a efectos de su salvaguarda estaría en no conminar a los partidos a prever unas causas predeterminadas por las cuales se pueda proceder a expulsar a un afiliado, en cuyo ámbito no cabría justificar un grado amplio de intervencionismo estatal, salvo la garantía de que la causa de la expulsión no sea absolutamente arbitraria (14).

Sin embargo, la vertiente *procedimental* del «derecho de expulsión» del que goza todo partido sí sería susceptible de un mayor grado de supervisión, pues se ponen en juego intereses superiores: el cumplimiento de la exigencia constitucional de

---

cos, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados durante la VI legislatura (BOCG Serie B, núm. 38-1, de 14 de junio de 1996) preveía en su artículo 10, entre uno de los derechos de todo afiliado que necesariamente debiera estar previsto en los estatutos de la organización, el derecho «a un procedimiento disciplinario con las debidas garantías, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión». Por si fuera poco, el artículo 16 de la misma proposición disponía que «en todo caso los procedimientos [disciplinarios] que se adopten deberán necesariamente recoger los principios de tipicidad de las infracciones, audiencia del interesado, presunción de inocencia y proporcionalidad de las sanciones». Debe dejarse constancia de la caducidad de esta iniciativa parlamentaria, ya que al término de la legislatura no se llegó a aprobar una nueva Ley de Partidos.

(13) Esta misma posición es mantenida por F. FLORES GIMÉNEZ al manifestar que «a falta de normativa legal, la pregunta que surge es la de qué instrumentos pone en manos de los expedientados el derecho a la defensa. El artículo 24 CE está previsto para los procedimientos judiciales, y no puede ser aplicado directamente a los disciplinarios de los partidos; ahora bien, *hay unas garantías que asisten al afiliado para neutralizar las situaciones de indefensión, no por exigencia directa de tal precepto sino de la democracia interna del partido*» (la cursiva es nuestra). Cfr., *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, pág. 271.

(14) En este sentido, J. JIMÉNEZ CAMPO, *op. cit.*, pág. 45 —tras recordar que sí es posible configurar un control de la regularidad procedimental estatutaria de los acuerdos de expulsión de afiliados—, estima que «tampoco me parece inimaginable una supervisión jurisdiccional de las causas de suspensión o expulsión, extremo éste en el que estimo serían inconciliables con el derecho de asociación en partidos previsiones estatutarias que apoderasen a los órganos internos correspondientes para adoptar medidas disciplinarias *ad libitum*, a partir de nociones absolutamente indeterminadas. Creo que en este punto el control jurisdiccional debe ser más intenso que el que puede proyectarse sobre las asociaciones comunes (STC 185/93): los partidos deben, por imperativo constitucional, dotarse de una estructura democrática y repugnaria a dicha exigencia, y al derecho mismo de asociación política, el que la participación y la permanencia en la asociación dependieran, sin límite sustantivo alguno, de decisiones enteramente discrecionales de los órganos internos».

la democracia interna y la garantía del ejercicio del derecho de todo afiliado a la participación en el partido al que pertenece.

En este sentido, debe recordarse que, curiosamente, la Ley de Asociaciones Políticas [art. 3.2.g)] contiene una referencia expresa acerca de dos causas de expulsión que, *en todo caso*, deberán estar previstas en el estatuto de un partido político: la decisión motivada de los órganos rectores ratificada por la Asamblea General, y la renuncia escrita del afiliado. Ello no sería resaltable si no fuera porque ya desde la STC 218/1988, de 22 de noviembre, se afirmó claramente que «la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de los socios», lo cual ha sido objeto de reiteración posterior en otros pronunciamientos. De esta forma, lo que se acaba de transcribir no sería del todo cierto, puesto que una asociación no es *completamente libre* para regular las causas de expulsión, por la simple razón de que, al menos, esas dos siempre deberán estar previstas estatutariamente.

Pues bien, si hasta la fecha nadie ha cuestionado la constitucionalidad de esta exigencia legislativa puesto que se entiende una «intromisión razonable» en la vida interna de las asociaciones políticas, *con más razón*, a nuestro entender, habría que considerar «razonable» que se exija a los partidos políticos que articulen procedimientos disciplinarios con las suficientes garantías, pues la exigencia de democracia interna (previsión expresa y de un contenido concreto indeterminado, pero determinable) así lo impone.

Finalmente, otro argumento para apoyar esta idea parte de algún pronunciamiento adicional del Tribunal Constitucional referente, no ya a los partidos políticos específicamente, sino al ámbito general de las asociaciones, pero que por la conexión existente entre los arts. 6 y 22 CE serían plenamente aplicables a aquéllos.

Así, en el FJ 1 de la citada STC 218/1988, de 22 de noviembre, aparte de la afirmación ya señalada acerca de la capacidad de toda asociación en orden a la regulación en sus respectivos estatutos de las causas de expulsión, acto seguido se recuerda que «la actividad de las asociaciones no forma naturalmente una zona exenta de control judicial», y que los Tribunales, a la hora de proceder a revisar los acuerdos de expulsión adoptados por las asociaciones, para no vulnerar el derecho de autoorganización que asiste a aquéllas, deberán tener en cuenta como marco de referencia, «... en primer término, las (previsiones) contenidas en los estatutos de la asociación, *siempre que no fuesen contrarias a la Constitución y a la ley*».

De nuevo, las conclusiones que cabe extraer del fragmento transcrito son importantes, pues añaden nuevos elementos para la reflexión. En primer lugar, queda claro que las asociaciones/partidos, no constituyen un «coto cerrado» frente a intentos de fiscalización judicial de sus decisiones de expulsión, sin que ello suponga negar su derecho de autoorganización, de forma que un control judicial endoasociativo no tiene por qué lesionar el contenido esencial del derecho fundamental del art. 22 de la Constitución. En segundo lugar, el parámetro de referencia inicial para realizar el enjuiciamiento es siempre el estatutario, pero éste puede quedar superado cuando el

estatuto respectivo fuese «contrario a la *Constitución* y a la ley». Y es que si un estatuto asociativo/partidista no prevé en la regulación de sus respectivos procedimientos disciplinarios las garantías constitucionales ya señaladas (y que desde aquí denominamos «mínimas»), ello no iría en contra de la ley, pero, a nuestro entender, sí se opondría a la Constitución por vulnerar la exigencia de democracia interna que pesa sobre estas organizaciones.

Al tiempo, la sentencia antes citada presenta algún elemento de interés adicional, pues en ella se afirma que «cuando esto ocurre (se refiere al Tribunal Constitucional a cuando los estatutos de la asociación/partido hayan previsto las conductas susceptibles de provocar la expulsión, así como el procedimiento a seguir para tomar esa decisión), *el control judicial sigue existiendo*, pero su alcance no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar, con independencia del juicio que ya han realizado los órganos de la asociación, la conducta del socio, sino en comprobar si existió una *base razonable* para que los órganos de las asociaciones tomaran la correspondiente decisión».

El interés de esta última referencia radica en que se apunta la posibilidad de abrir una doble vía de control judicial de los acuerdos asociativos de expulsión:

1.º Aquel que se fundamenta en el incumplimiento, por parte de los órganos competentes de la asociación para dirigir los procedimientos disciplinarios, de cualquiera de las previsiones contenidas en los estatutos de la asociación (15). Se trata, por tanto, de un control *procedimental* de la regularidad estatutaria del acuerdo de expulsión, pero un control susceptible de ampliación en cuanto a su marco de enjuiciamiento cuando los estatutos fuesen contrarios a la Constitución y a la ley.

2.º Aquel otro que se basa en la inexistencia de una «base razonable» para haber tomado la decisión de expulsión. Esta modalidad plantea una serie de problemas interpretativos, siendo el principal el de determinar cuándo un acuerdo de expulsión adoptado por una asociación carecería de esa «base razonable» que justificaría el control judicial. Sin duda —y puesto que el Tribunal Constitucional ha distinguido por diferenciación esta segunda modalidad respecto de la primera, que es de tipo procedimental—, el control endoasociativo de la existencia o no de «base razonable» para la adopción de un acuerdo de expulsión de un asociado/afiliado sería de tipo *material*, y estaría dirigido a averiguar si se dieron las circunstancias tipificadas

---

(15) En este sentido, la STC 185/1993, de 31 de mayo, ya establecía en su FJ 4 que «una expulsión adoptada en contra de los procedimientos y garantías que regulan los estatutos puede ser objeto de control judicial por vulnerar eventualmente derechos de los afiliados». Por su parte, el ATC 2/1993 explica de forma más detallada en qué consiste este tipo de control, al afirmar en su FJ 1 que «la actividad de las asociaciones, en este y en cualquier aspecto, no conforma un ámbito exento de control judicial que —una vez comprobada la legalidad de los Estatutos— tiene un alcance estrictamente formal y se polariza en dos datos y sólo en ellos, la competencia del órgano social actuante y la regularidad del procedimiento. Extramuros de tal fiscalización queda la decisión, que consiste en un juicio de valor y ofrece un talante discrecional, aun cuando haya de tener una *base razonable*, cuyas circunstancias sí pueden ser verificadas por el Juez, como hecho, dejando la valoración al arbitrio de quienes tengan atribuida tal misión en las normas estatutarias».

en la correspondiente norma interna para dar lugar a la decisión adoptada. Pero sin que ello suponga reconocer en favor de los jueces una facultad revisora de la valoración que esa conducta haya merecido a la asociación, pues ello lesionaría un componente esencial del derecho de autoorganización que asiste a toda asociación *ex art. 22 CE* (16).

Ahora bien, ¿podría entenderse subsumido en ese control de la existencia de «base razonable» —aparte del indicado arriba— aquel otro por medio del cual se pretenda revisar una decisión de expulsión que no hubiese ido precedida del cumplimiento de unas exigencias mínimas en el desarrollo del procedimiento? A nuestro juicio, sí, y el propio Tribunal Constitucional parece dejar la puerta abierta a dicha posibilidad en el ATC 213/1991, en el cual: 1) estimó como falta de «base razonable» en la decisión de expulsión «la inexistencia de *garantías* en el procedimiento seguido para imponer la sanción, es decir, la carencia de una base procedimental *razonable* que permitiera imponer la sanción», considerando en aquella ocasión como correcta la sentencia de la jurisdicción ordinaria que estimó «*que las normas estatutarias aplicables no resultaban suficientemente garantizadoras de los derechos de los afiliados*»; 2) sostuvo a continuación que esa mayor capacidad de revisión judicial de la decisión de expulsión «... no supone ignorar las facultades autoorganizativas de la asociación, sino considerar que el ejercicio de éstas, o mejor, su no ejercicio, *ha generado indefensión a sus miembros*»; 3) recordó, por fin, que «el derecho de asociación no es un derecho absoluto sino que, como todos los derechos fundamentales, está sujeto a límites, *una parte de los cuales viene determinada por las garantías de que gozan los miembros del ente asociativo*, lo que no es incompatible con el sustrato voluntario del mismo».

La importancia de este pronunciamiento es grande, pues viene a completar las consideraciones ya vertidas en la STC 218/1988. Como puede comprobarse, ahora el Alto Intérprete apunta a la posibilidad de ampliar el ámbito de «invasión judicial» en la esfera endoasociativa cuando, pese a cumplirse estrictamente las previsiones estatutarias referentes a la regulación del procedimiento de expulsión, éstas no fuesen debidamente garantistas para los asociados, pues su aplicación haya generado una situación de indefensión. Es verdad que en la sentencia transcrita no se especifican cuáles han de ser esas garantías mínimas a seguir en la tramitación de los expedientes de expulsión, pero parece evidente que aquéllas no deberían diferir mucho de las ya apuntadas (17).

---

(16) Sin duda, es a ello a lo que se refirió el Tribunal Constitucional al afirmar que «el respeto al derecho de asociación exige que la apreciación judicial se limite en este punto a verificar si se han dado las circunstancias que pueda servir de base a la decisión de los socios» (STC 218/1988, FJ 1 *in fine*).

(17) Esa carencia de «base procedimental razonable» consistió en aquel caso en que «1.º los Estatutos de la Asociación actora no agotan la regulación de las sanciones, remitiendo en su artículo 30 a un Reglamento aún inexistente; 2.º en dicho precepto, en todo caso, se establece la posibilidad de tramitar expediente sancionador cuando se considere necesario, más en el presente asunto no se tramitó tal expediente, y ello a pesar de la gravedad de las sanciones impuestas; y 3.º no ha existido pliego de cargos alguno, ni el mínimo de garantías en la tramitación de la sanción» (ATC 213/1991, FJ 2).

Para terminar con este repaso a los pronunciamientos formulados en sede constitucional que pretenden definir un marco general para el control judicial de los acuerdos asociativos de expulsión, debe citarse la STC 96/1994, de 21 de marzo, cuyo FJ 2 B) viene a añadir algún elemento interesante para corroborar la posición que aquí se defiende, al sostener que «la potestad de organización que comprende el derecho de asociación ha de entenderse “en el marco de la Constitución y de las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o regulen (art. 53.1)”... Por lo que, aun debiendo respetar los Tribunales dicha potestad —y, consiguientemente, aplicar en primer término los Estatutos de la Asociación—, el alcance del control judicial habrá de modularse, en cada caso, según lo previsto para la legislación específica que regule cada modalidad asociativa, siempre que esta legislación salvaguarde... las exigencias que se derivan del artículo 22 CE».

La pregunta a la que conduce esta afirmación, adaptada a los partidos políticos, es clara: puesto que existe una conciencia generalizada en la doctrina de nuestro país acerca de la insuficiencia de la actual regulación de los partidos políticos en relación con el diseño de un marco adecuado de desarrollo constitucional de su régimen jurídico (18), ¿debería entenderse que esa circunstancia justificaría una mayor capacidad judicial a la hora de superar el marco normativo de referencia, y exigir unas garantías mínimas en los procesos disciplinarios que se desarrollen en el interior de los partidos políticos, aunque las normas de referencia no las exijan expresamente? Parece que la respuesta a esta pregunta sólo puede ser afirmativa, y de ello encontramos claros ejemplos en diversas resoluciones procedentes de la jurisdicción ordinaria que parecen caminar de forma decidida por esa senda.

b) *Procesos de expulsión y jurisprudencia ordinaria: el fundamento de una aplicación directa de las garantías constitucionales*

El apartado anterior de este trabajo ha permitido comprobar cómo la fundamentación de tesis que sostiene la aplicación directa de las garantías consagradas en los arts. 24.2.º y 25.1.º CE a los procedimientos disciplinarios partidistas es posible a la luz de los pronunciamientos antes analizados procedentes de la Jurisdicción Constitucional. Pero también es cierto que llegar a esa conclusión requiere realizar una cuidadosa labor de interpretación de las resoluciones dictadas hasta la fecha en relación con la cuestión del alcance de un control judicial de los acuerdos asociativos/partidistas de expulsión. En todas ellas se parte de una *visión limitada* acerca de las posibilidades expansivas del principio democrático en el interior de un partido político, limitaciones que se explican por el hecho de que la actual nor-

---

(18) Sobre esta cuestión pueden verse los trabajos de I. DE OTTO: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985, pág. 63; y C. PINELLI: *Disciplina e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Cedam, Padua, 1984, pág. 164.

mativa reguladora de los partidos españoles no ha contemplado expresamente esa posibilidad.

Sin embargo, el escenario cambia radicalmente cuando centramos nuestra atención en diversos pronunciamientos procedentes de la jurisdicción ordinaria, en los cuales se afirma de forma indubitada que en el interior de los partidos han de desplegarse las garantías que la Constitución impone expresamente al ámbito del Derecho sancionador general. En este sentido, podríamos hablar de la existencia de una verdadera corriente jurisprudencial que, especialmente desde los últimos años, habría ido consolidándose en nuestro país y que plantea un cambio de enfoque acerca de la posición que un afiliado tiene dentro de la organización a la que pertenece, así como de las garantías que han de darse para que ésta pueda romper el vínculo que le une a uno de sus miembros.

Para empezar, puede citarse la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de mayo de 1998, que viene a resolver la impugnación del acuerdo expulsión adoptado por un partido político contra varios de sus miembros (19). Tal y como se hace referencia en el fundamento jurídico 1.º de esta sentencia, cuyo interés justifica su transcripción pese a la extensión del mismo:

«... en la tramitación de los expedientes disciplinarios se incurrieron en graves anomalías e irregularidades, *atentatorias al elemental derecho de defensa, que conculcan la presunción de inocencia del artículo 24 de la Constitución...* y consisten principalmente en que al tiempo de la comisión de los hechos, el CDS no había procedido a comunicar el texto del Reglamento Disciplinario que se aplicó a los expedientados, que no accedieron al mismo como texto fehaciente, pues no se acreditó que se hubiera efectuado publicación interna del mismo, para conocimiento de todos los integrantes en la referida formación política, lo que implica vulneración del artículo 25.1 de la Constitución (*principio de legalidad*), en relación al 9.3 de dicho texto, ya que de esta manera los sancionados no llegaron a saber con suficiencia media el alcance de sus actuaciones y que las mismas pudieran ser objeto de sanción establecida.

Asimismo las imputaciones que se contienen en el pliego de cargos son meramente enunciativas y no explican suficientemente en qué consistían, lo que facilitaría la defensa en descargo de los afectados... todo lo cual genera una *constatada situación de indefensión*, agravada por la *falta de actividad probatoria* a cargo de los instructores del expediente, determinando *conculcación suficientemente constatada del precepto constitucional 24.2 y, a su vez, del art. 14 (principio de igualdad)*, en base a que

---

(19) Debe resaltarse el hecho de que el TS en esta resolución viene a confirmar en parte lo que ya había establecido la Sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 46 de Madrid, de 16 de septiembre de 1991, que anuló los acuerdos de expulsión adoptados contra varios militantes del CDS por la Comisión de Conflictos y Disciplina de aquel partido. En aquella sentencia, el juez de la instancia —pese a reconocer las dificultades para extender al ámbito partidista una serie de derechos fundamentales considerados vulnerados por los demandantes (principio de legalidad, derecho a conocer la acusación formulada, a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia)—, finalmente optó por considerar que, dada la trascendencia de las funciones que desempeñan los partidos políticos en los modernos Estados democráticos, las garantías a aplicar por éstos a los procedimientos sancionadores son *«las contenidas dentro de la propia Constitución»*.

sin causa ni justificación alguna fueron objeto de expulsión todos los firmantes de la carta, con lo que se creó una censurable diferencia de tratamiento entre los que demandan y los que no resultaron expedientados».

La importancia de la sentencia cuyo fragmento ha sido transcrito es vital en relación a la cuestión que aquí se está analizando. En primer lugar, porque afirma sin ningún género de dudas la posibilidad de controlar en sede jurisdiccional un acuerdo de expulsión sobre la base del incumplimiento de las garantías que la Constitución, en principio, parecía reservar para los procesos sancionadores de carácter público (penales o administrativos), y que están dirigidas a no provocar la indefensión de quien se ve sometido a dicho proceso. Y, además, las aplica como parámetro de referencia *directa*, con independencia de que la Ley de Partidos, la de Asociaciones Políticas o los estatutos pertinentes, las hubiesen previsto.

En definitiva, lo importante a estos efectos es que esas garantías se hayan ofrecido, en ese caso concreto, al afectado por la medida de expulsión, pues lo contrario generará automáticamente una situación de indefensión. Por otra parte se estima que la garantía de la no indefensión posee una relevancia superior al derecho de autoorganización de todo partido, lo cual acarrearía su incapacidad para regular los procedimientos disciplinarios de la forma que estimase más conveniente.

Por tanto, se supera en esta sentencia la interpretación limitada que planteaba la jurisprudencia constitucional antes analizada, y que parecía apuntar en algunos pronunciamientos a que el marco de referencia a utilizar por un juez para revisar la adecuación de una decisión partidista de expulsión era, aparte de las previsiones estatutarias, la ley. Sin embargo, ahora se afirma sin dudas que por encima de la ley están una serie de valores superiores que imponen a los partidos unas limitaciones a la hora de desarrollar procesos de expulsión.

También recientemente se ha emitido un pronunciamiento que sigue una línea similar. Se trata de la sentencia de Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Laredo, de 5 de noviembre de 1998, en la que se acordó la nulidad de los acuerdos de expulsión dictados contra varios de sus militantes por la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, al entender que en desarrollo de los correspondientes procedimientos disciplinarios se obviaron determinados trámites de prueba y alegaciones que privaron a los expedientados «... de los mecanismos de defensa previstos en la reglamentación interna del Partido; al tiempo que *conculcó su derecho de defensa generándoles efectiva indefensión con quiebra del art. 24 de la CE*», por todo lo cual se ordenó la admisión de los recurrentes como miembros de pleno derecho del PSOE.

Otro ejemplo en esta misma línea lo constituye una Sentencia anterior, dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Málaga, de 9 de mayo de 1985, que resolvió el recurso interpuesto por varios concejales de la extinta Alianza Popular contra el acuerdo que significó su expulsión de dicho partido por indisciplina. En su demanda, aquéllos alegaron que el expediente disciplinario se instruyó sin las suficientes garantías, lo cual habría provocado el «atropello de derechos fundamentales» y la «absoluta indefensión» de los expulsados, de forma que el acuerdo que im-

pugnaban habría vulnerado *«los preceptos constitucionales relativos a derechos y libertades públicos, los principios de seguridad jurídica y legalidad, de no indefensión, el derecho a utilizar medios de prueba y a un proceso contradictorio con igualdad de partes».*

El principio básico del que partió el juez en esta sentencia consistió en entender aplicable, de forma directa, las exigencias previstas en el art. 24 de la Constitución a los procedimientos disciplinarios partidistas, al estimar que «en todo derecho sancionador, restrictivo por tanto, en algún aspecto, de los derechos de la persona, se ha venido considerando una serie de principios, que, citados fundamentalmente con relación al derecho penal propiamente dicho, *son de aplicación a todo acto que lleve aparejada una sanción, a fin de que no pueda producirse indefensión del interesado».*

Finalmente, y para terminar con la serie de resoluciones judiciales que apoyan la aplicación directa en el interior de los partidos de las garantías del Derecho sancionador en general, destaca la Sentencia núm. 152, dictada por la Sala II de la Audiencia Territorial de Madrid, con fecha 18 de marzo de 1982. En aquella ocasión el órgano judicial se declaró competente para conocer la forma en que se desarrolló un procedimiento de expulsión de un afiliado a un partido, considerando que «frente a los criterios fijados en el art. 64 de los Estatutos del Partido, regulador del “método de adopción de sanciones” a los afiliados, entre ellas la más grave (la expulsión), la resolución del Secretariado del Comité Provincial (por la cual se acordó la expulsión del recurrente)... fue adoptada... sin “citar debidamente al camarada implicado” y sin darle “todas las facilidades para que se explique y defienda”, es decir, sin darle audiencia, sin procedimiento alguno y, en definitiva, de plano, *en contra de los principios más elementales que presiden todas las técnicas sancionadoras, tanto punitivas y administrativas como aquellas que se prevean en Ordenamientos de régimen interno que circunstancialmente se publiquen e incidan, como antes se ha indicado, en la segunda de las citadas, recogidos en el artículo 24 de la Constitución y en la Sentencia de 8-6-1981 del Tribunal Constitucional» (20).*

### III. LA REGULACIÓN PARTIDISTA DEL «DERECHO DE EXPULSIÓN»

Hasta aquí se ha tenido la ocasión de apreciar cuál es la posición que la jurisprudencia viene manteniendo acerca de la aplicación de ciertas garantías mínimas a los procedimientos disciplinarios que se desarrollan dentro de un partido político. Por

---

(20) Tal y como ha considerado R. L. BLANCO VALDÉS: «Democracia de partidos y democracia en los partidos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR y otros: *Derecho de partidos*, Espasa Universidad, Madrid, 1992, pág. 63, la sentencia transcrita va más allá de una mera comprobación de la regularidad procedimental-estatutaria del acuerdo de expulsión, ya que «... el parámetro para apreciar la legalidad del acto interno de expulsión no estaría ya sólo en el respeto a lo determinado en los estatutos del partido, sino en la adecuación, por parte de estos últimos, a los principios generales recogidos en el ordenamiento constitucional».

otro lado, también se ha comprobado cuál es la posición que la actual normativa española mantiene el respecto. Sin embargo, tal y como se anunció al comienzo de este trabajo, es necesario seguir profundizando en el análisis de la cuestión, intentando verificar en esta ocasión si los partidos políticos, obviando la «racanería» legislativa en este punto que no les conmina a regular procedimientos disciplinarios garantistas de los derechos de sus afiliados, han optado por superar ese marco, configurando aquellos procedimientos de forma que, salvaguardando la soberanía organizativa que asiste a toda asociación, configuren al tiempo un ejercicio razonable del «derecho de expulsión» del que goza todo partido.

En el caso de que así fuese las consecuencias serían ventajosas para el afiliado, puesto que si en el desarrollo del concreto procedimiento de expulsión entablado contra aquél el partido en el que se integra opta por incumplir lo que al respecto prevén sus estatutos, no cabe duda de que, impugnado ante el juez correspondiente el acuerdo expulsivo, las posibilidades de que esa impugnación prosperase serían grandes, ya que se habría producido el incumplimiento de previsiones estatutarias y, tal y como se ha visto anteriormente, está bien claro tanto que el control judicial estaría siempre asegurado dadas esas circunstancias, como que la revocación del acuerdo de expulsión sería la consecuencia lógica. En el caso contrario —esto es, cuando los estatutos no han configurado procedimientos disciplinarios garantistas—, las posibilidades de control judicial persisten (e, incluso, desde nuestro punto de vista, no deberían existir obstáculos para un control de la adecuación del procedimiento de expulsión a las garantías de los arts. 24.2.º y 25.2.º CE), pero es cierto que pueden presentarse ciertos reparos a la hora de proceder a anular esa decisión partidista si el juez estima que el partido no ha cometido irregularidad alguna, puesto que ha cumplido estrictamente con lo que marcan sus estatutos.

Entrando de lleno en materia debe decirse para empezar que los partidos políticos analizados han venido a superar el laconismo de la normativa partidista española y han configurado —al menos desde una óptica puramente formal— procesos disciplinarios en cuyo desarrollo está previsto el cumplimiento de la mayor parte las garantistas que por nuestra parte se han considerado necesarias a la luz de la exigencia constitucional de la democracia interna, así como del derecho de todo afiliado a no ser expulsado de forma arbitraria de la organización a la que pertenece (21).

Para empezar, el art. 11 de los Estatutos Federales del PSOE tan sólo dispone que el afiliado que incumpla con sus obligaciones estatutarias «... será sancionado,

---

(21) No es intención del que radacta estas líneas agobiar al lector con el análisis pormenorizado de la regulación que los partidos han hecho en sus estatutos o en normas complementarias a éstos, de los procedimientos que han de conducir a la expulsión de alguno de sus miembros. Sin embargo, sí que se hará siquiera una mínima referencia la regulación que, a esos efectos, han previsto tres partidos españoles: PSOE, PP y IU. Con ello se tendrá una visión complementaria acerca de cómo han venido entendiendo estas formaciones políticas el «derecho de expulsión» que les asiste. Un estudio más pormenorizado de la cuestión puede encontrarse en J. I. NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, CEPAC, Madrid, 1999, págs. 487 y ss.

previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes, con medidas que podrán llegar hasta la expulsión en aplicación de las normas internas vigentes». Por otra parte, el art. 55 de la misma norma partidista dispone la competencia de ciertos órganos del PSOE «... para instruir expedientes disciplinarios contra los afiliados, bien de oficio o a instancia razonada de parte *con arreglo a lo previsto en el Reglamento Federal de Garantías de los Afiliados*».

Como puede comprobarse, no se encuentra ninguna referencia en el Estatuto socialista a esas posibles garantías en los procesos de expulsión, ni a un posible derecho de los afiliados a un proceso garantista de su derecho a no ser expulsados arbitrariamente, procediéndose a realizar una remisión en blanco a normas de rango infraestatutario. Esta circunstancia es digna de ser resaltada en un doble sentido negativo: en primer lugar, puesto que el proceso de modificación de una de estas normas es mucho más fácil que el que debe seguirse para hacer los propio con un estatuto, llegado el caso, este partido no tendría grandes dificultades en suprimir las garantías que hoy por hoy sí concede a sus afiliados el Reglamento Federal de Conflictos y Garantías, con lo cual el principio de seguridad jurídica queda comprometido.

Por otro lado, y en segundo lugar, debe recordarse que la jurisprudencia constitucional ha admitido que, cuando un juez pretenda revisar un acuerdo de expulsión de un afiliado, tome como referencia para determinar la regularidad del mismo los estatutos de dicha formación, pero no hay constancia expresa que permita aventurar la posibilidad de ampliar el ámbito de revisión judicial *también* respecto del marco infraestatutario. De esta forma, al no aparecer en la norma organizativa básica del PSOE esas garantías como necesarias en el desarrollo de los procedimientos de expulsión, algún juez podría tener la tentación de rehusar seguir «escarbando» en lo que constituye el marco de desarrollo estatutario, y considerar correcto el acuerdo de expulsión (22).

Salvando esas críticas de ubicación, lo cierto es que a lo largo del *Reglamento Federal de Conflictos y Garantías de los Afiliados* del PSOE, de 25 de marzo de 1995 (en adelante RFCGA) se realiza una regulación satisfactoria en sus líneas generales del derecho de expulsión de esta formación política. Así, el art. 3 establece que «el régimen disciplinario de los afiliados al PSOE se ejercerá por los órganos competentes de acuerdo con los *principios de tipicidad de las infracciones, audiencia del interesado, presunción de inocencia y proporcionalidad en la sanción*», lo cual supone contemplar todas las garantías que aquí se estiman imprescindibles para considerar adecuado un proceso disciplinario.

---

(22) En este sentido, resulta especialmente significativo (y ciertamente paradójico) que el PSOE —que, no lo olvidemos, fue el responsable de la iniciativa legislativa presentada durante la VI legislatura que aspiraba conseguir la aprobación de una nueva Ley de Partidos por medio de la cual se exigiera como una referencia obligatoria en los Estatutos de todas las formaciones políticas la previsión de las garantías ya apuntadas, al objeto de su respeto en el desarrollo de todo procedimiento disciplinario— (*vid.* los artículos 10 y 16 de la *Proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos, cit.*), no haya hecho lo propio con su Estatuto, circunstancia ésta que debería subsanarse urgentemente por pura coherencia.

Por otro lado, el art. 7 RFCGA lleva a cabo una regulación pormenorizada de aquellas conductas que, por ser consideradas especialmente atentatorias del principio de lealtad que une a un afiliado a su organización, son calificadas de «muy graves» y por ello pueden dar lugar a la expulsión [art. 9.c) RFCGA], cumpliéndose así las exigencias que impone el principio de tipicidad de las infracciones.

Digno es de reseñarse, a la luz de la cuestión que constituye el objeto de este trabajo, la previsión contenida en el art. 16 RFCGA, relativa a que «las sanciones tendrán que establecerse siempre en virtud de acuerdo motivado y fundado, previo expediente instruido con arreglo al procedimiento establecido en este reglamento». Se consagra, por tanto, la garantía de la toma de decisiones en materia disciplinaria con arreglo a un procedimiento fijado de antemano, lo cual favorece la seguridad jurídica, mientras que la referencia a la motivación y fundamentación del acuerdo disciplinario permitirá la posibilidad de evitar situaciones de indefensión, así como el diseño de estrategias futuras de reclamación contra un acuerdo expulsivo con el que se discrepe, evitándose expulsiones de plano y ofreciendo, llegado el caso, un parámetro del juez ordinario para controlar la «razonabilidad» de los motivos tenidos en cuenta para tomar la decisión de apartar de la organización a uno de sus miembros. Por otro lado, se consagra expresamente en el art. 20 RFCGA el derecho de todo afiliado a presentar los medios de prueba que estime pertinentes para justificar sus posiciones y para la adecuada resolución del expediente disciplinario, lo cual constituye una vía más para evitar la indefensión del sancionado.

Finalmente, y a pesar de que no se trata de garantías que aparezcan recogidas en los preceptos constitucionales aquí contemplados, sí merece la pena resaltarse, pues constituyen buenas medidas en orden a garantizar procesos disciplinarios más respetuosos de los derechos de los afiliados, dos previsiones que se contienen en el RFCGA del PSOE. Por un lado, la garantía consagrada en el art. 14, según la cual una sanción impuesta no será exigible hasta que el acuerdo sancionador sea firme, estableciéndose una regla general que, en aras del principio de presunción de inocencia, permitiría a un afiliado continuar en la organización hasta que agotase todas las vías impugnatorias internas contra el acuerdo de expulsión (23). Y, por otro lado, la garantía de una segunda instancia ante la que recurrir un acuerdo de expulsión mediante la presentación de una queja en amparo ante la Comisión Federal del Garantías (art. 35 RFCGA), en los términos de los arts. 40 y ss. del RFCGA, debiendo destacarse que el agotamiento de la vía interna de impugnación no es una obligación para el afiliado, de forma que siempre existirá la posibilidad de acudir directamente a la jurisdicción ordinaria para impugnar el acuerdo de expulsión (24).

---

(23) Sin embargo, es cierto que el apartado 2.º del artículo 14 RFCGA permite que, no obstante lo anterior, se proceda a suspender cautelarmente a un afiliado de su militancia, «siempre que al incoar el expediente o al formular la denuncia lo hubiera solicitado el Comite de la Agrupación o el órgano que haya promovido la apertura del expediente».

(24) No otra interpretación parece deducirse del tenor literal del artículo 35.2 RFCGA cuando dis-

Por su parte, y a diferencia del ejemplo socialista, el Capítulo segundo de estatuto del PP (en adelante, E.PP) se ha ocupado de regular de forma pormenorizada el ejercicio del «derecho de expulsión» y, en un sentido más amplio, el ejercicio de su facultad disciplinaria (25).

Para empezar, el art. 12 E.PP dispone que el procedimiento disciplinario «se efectuará siempre con la audiencia del interesado e inspirándose en los principios de *imputación*, *contradicción* y *defensa*», previéndose al tiempo que contra las resoluciones que en materia disciplinaria dicten los Comités Regionales se establecerá el oportuno sistema de recursos, aunque no se especifica ante quién se presentarán y cuáles serán las líneas maestras de su configuración.

Dentro de esos tres principios fundamentales recogidos en la norma estatutaria del PP se incardinan las garantías que establece para los procedimientos sancionadores en general los arts. 24.2.º y 25.1.º CE: el principio de *imputación* debe permitir al sancionable conocer en la fase de instrucción del correspondiente expediente disciplinario cuáles son las razones que llevan al partido a poner en marcha el procedimiento para poder así preparar el correspondiente pliego de descargo; el principio de *contradicción* supone la existencia de dos partes en todo proceso disciplinario, confiriéndose a ambas igualdad de facultades en relación con la defensa de sus respectivas pretensiones; finalmente, el principio de *defensa* conlleva dar la oportunidad al afiliado de contrarrestar, por medio de sus propios argumentos y justificándolos a través de sus medios de prueba, las acusaciones que se le imputan. Además, se trata de un principio de alcance más general, dentro del cual estaría inmerso el principio de audiencia del interesado en el desarrollo del correspondiente proceso de expulsión.

Por último, el apartado 4.º del mismo precepto estatutario encomienda a la Junta Directiva Nacional del PP la misión de dictar un Reglamento de Régimen Disciplinario «dentro del marco diseñado en los presentes Estatutos», con lo cual se produce el reenvío a una norma de rango infraestatutario la concreción de los aspectos que en materia disciplinaria no se prevén en los estatutos. Por su parte, el art. 9 E.PP se refiere a aquellas conductas que, por ser tipificadas como «muy graves», pueden dar lugar a la expulsión del afiliado que las cometiera, con lo que el principio de tipicidad de las infracciones también queda salvaguardado.

---

pone que «las resoluciones sancionadoras de la Comisión Ejecutiva Federal o de la Comisión Ejecutiva Regional *podrán* recurrirse ante la Comisión Federal de Garantías...».

(25) Debe señalarse, en este sentido, que ya en el Preámbulo que antecede a los Estatutos aprobados en el XII Congreso del PP se hace una referencia expresa a la voluntad de reformar su régimen disciplinario. Así, se afirma allí que «la experiencia de los tres últimos años en materia disciplinaria o sancionadora, y la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, aconsejan modificar en algunos aspectos el actual régimen disciplinario, previsto en los Estatutos, *garantizándose la pulcritud del procedimiento estatutario a seguir, para que, en caso de revisión judicial de las resoluciones, resulten observados tanto el requisito material de tipificación, como los requisitos del procedimiento seguida*». Sin duda, la doctrina contenida en la STC 218/88, estaba en la mente de quien redactó esas líneas.

En cuanto a la valoración de estas previsiones estatutarias, debe considerarse como algo positivo —por las mismas razones ya apuntadas antes— el hecho de que los principios garantistas que estarán presentes en todo procedimiento disciplinario se prevean expresamente en los estatutos, pues ello juega a favor del principio de seguridad jurídica y porque va a permitir al juez que se encargue de revisar un acuerdo de expulsión apreciar el cumplimiento de esas garantías mínimas, sin necesidad de obligarle a afirmarlas de forma directa para salvar la omisión estatutaria, con los peligros que ello encierra.

Igual juicio positivo merece la buena tipificación de las conductas sancionables que se lleva a cabo en este caso, y la previsión de la sanción que le corresponde a cada una. Otra cosa es que se esté o no de acuerdo con la calificación que al partido le merece cada una de esas conductas, y la sanción prevista para el caso de su eventual comisión, cuestión ésta que, pese a pertenecer a la entera disponibilidad de cada organización en aras de su soberanía organizativa, podría ser objeto de cierto grado de revisión cuando el principio de proporcionalidad de las sanciones impuestas respecto de la conducta realizada haya sido lesionado de forma evidente, puesto que en tal caso también se vulneraría el derecho de todo afiliado a no ser expulsado de forma *arbitraria* del partido al que pertenece (26).

Finalmente, la coalición IU lleva a cabo en sus Estatutos Federales una regulación muy parca de los procedimientos disciplinarios. En este sentido, y para empezar, debe resaltarse como un hecho negativo el que esta formación política carezca de una previsión estatutaria de aquellas conductas cuya comisión por parte de un afiliado puede llevar aparejada la imposición de una sanción, pues con ello se pone en entredicho el principio de tipicidad de las infracciones. A este respecto tan sólo se prevé como una más de las posibles medidas disciplinarias a adoptar por la organización, la expulsión del afiliado, prevista «como *medida excepcional*, para los casos de *reincidencia o especial gravedad*», pero en ninguno de sus preceptos se especifican los comportamientos cuya comisión puede justificar la toma de dicha decisión. De esta forma, y ante la falta de concreción de conceptos tan indeterminados y abstractos como «reincidencia» o «especial gravedad», los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad de las sanciones están seriamente comprometidos.

Es verdad que el carácter especial que desde el punto de vista organizativo posee esta coalición hace esperar que sean cada una de las federaciones que la componen las que, en uso de su soberanía organizativa, prevean en sus respectivos estatu-

---

(26) Un buen ejemplo de que esta vía de control es posible viene representado por la STS de 26 de octubre de 1995 que recuerda lo que ya había sostenido la STS de 24 de marzo de 1992, esto es, que los acuerdos asociativos «no sólo están sometidos al examen de su regularidad para la determinación del cumplimiento de las formalidades estatutarias que establezcan, en cuanto que admisibles y lícitas, según el procedimiento interno para su adopción y su respeto a las normas legales, sino también al mérito del acuerdo, esto es, si el juicio interno de interpretación y de aplicación de las reglas estatutarias es o no adecuado». Dentro de esta última posibilidad cabría entender incluido, a nuestro juicio, un control de la proporcionalidad de la sanción impuesta.

tos y normas de desarrollo cuáles son las conductas sancionables y las sanciones que puede llevar aparejada su comisión, así como, eventualmente, una regulación garantista del ejercicio de su «derecho de expulsión». Pero, en todo caso, sería aconsejable que los Estatutos Federales de la coalición contemplasen de forma expresa, a modo de un marco común para todas las formaciones que la componen, las garantías que aquí se aducen como necesarias para todo procedimiento de expulsión.

Por otra parte, las escasas previsiones en materia disciplinaria contenidas en el E.F.IU aparecen recogidas, fundamentalmente, en el art. 23. Allí se hace referencia a la posibilidad de incoar un expediente disciplinario contra aquel afiliado que incumpliese sus obligaciones estatutarias, previéndose una serie de garantías mínimas a seguir en su instrucción: 1) el expediente será contradictorio, es decir, deberán ser oídas las dos partes en conflicto (el sancionable y aquél que presentó la queja que dio origen al expediente); 2) el instructor del expediente dará traslado de la queja al afectado, que tendrá derecho a presentar y a que se practiquen las pruebas «estrictamente precisas» para su defensa; y 3) se concede un derecho genérico a todo afiliado para recurrir ante la Comisión Federal de Garantías las decisiones que en materia disciplinaria acuerde la Comisión de Garantías Democráticas, concediéndose, pues, el derecho a una segunda instancia en sede partidista.

#### IV. LAS CONSECUENCIAS DE UNA EVENTUAL INAPLICACIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES A LOS PROCEDIMIENTOS PARTIDISTAS DE EXPULSIÓN DE AFILIADOS

En primer lugar, debe descartarse la posibilidad de realizar un control registral de la no previsión estatutaria de las garantías constitucionales contenidas los arts. 24.2.º y 25.1.º CE, puesto que la ley no las exige expresamente, y dado que la operación de control que realiza el encargado del mismo, a la luz de la jurisprudencia constitucional, es una tarea puramente mecánica, de comprobación de que los documentos presentados al registro por los promotores del partido son los exigidos por la ley. De esta forma, el control de la falta de cumplimiento de esas garantías será siempre *a posteriori*, nunca en sede registral, sino judicial. Nunca sería un control *in abstracto*, sino al hilo de un acuerdo concreto, y no se podrá negar el acceso al Registro de Partidos por el hecho de que los estatutos correspondientes carezcan de las exigencias garantistas que desde aquí reclamamos para todo proceso disciplinario (27).

Una segunda cuestión importante —y ciertamente debatida— consiste en determinar si la impugnación judicial del acuerdo partidista por el cual se adopte la ex-

---

(27) Un estudio de los posibles controles partidistas que operan en sede registral y la problemática que los rodea puede verse en J. I. NAVARRO MÉNDEZ: «El significado constitucional del Registro de Partidos Políticos», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, 1998.

pulsión deberá agotar las vías de reclamación internas que, eventualmente, se hayan previsto en los respectivos estatutos de esa formación, de forma que sólo si los órganos de la «justicia interna» no dan una solución satisfactoria a los ojos del expedientado, cabría la posibilidad de impugnar la sanción ante la jurisdicción ordinaria. A nuestro juicio, lo primero que habría que ver es en qué términos se regula estatutariamente el derecho de los afiliados a recurrir a una segunda instancia dentro del propio partido, es decir, si se configura como una «posibilidad» o como una «obligación». Pero, aunque esta última fuese la alternativa, lo cierto es que difícilmente podría evitarse que el afiliado acuda ante la jurisdicción ordinaria en reclamación de sus intereses, de forma que el acceso a la tutela judicial quedará siempre abierto. Además, optar por la otra alternativa puede resultar peligroso habida cuenta de la forma en que hoy por hoy aparecen configurados esos órganos de la «justicia interna» de los partidos, ya que las exigencias de imparcialidad de sus miembros no están debidamente aseguradas (28).

Llegado el caso, la vía procesal oportuna de impugnación de un acuerdo de expulsión adoptado de manera arbitraria es la que brinda la Ley 62/1978 en sus arts. 11 y siguientes. Así ha sido afirmado en reiteradas ocasiones por la jurisprudencia, tanto constitucional como ordinaria, por vulneración del derecho fundamental que asiste a todo afiliado a permanecer en su organización, que, a su vez, forma parte del contenido esencial del derecho de participación democrática en el interior de un partido político derivado del art. 22 CE (29).

La justificación a una posible revisión judicial de un acuerdo partidista de expulsión adoptado sin que en el procedimiento que ha conducido a su emisión se ha-

---

(28) En todo caso, debe dejarse constancia de que ésta es una cuestión abierta en sede doctrinal, aunque parece ser que la jurisprudencia española (*vid.* los votos particulares a la STC 218/1988, el ATC 213/1991 y la STS, Sala 1.ª, de 24 de marzo de 1992) parece decantarse por la no necesidad de agotar la vía interna de reclamación ante los correspondientes órganos partidistas. Por su parte, M. SATRÚSTEGUI: «La reforma legal de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pág. 98, ha manifestado, en unas consideraciones *de lege ferenda*, que «... para prevenir en todo caso el riesgo de un excesivo activismo judicial la ley puede exigir el agotamiento previo de los recursos disponibles ante los órganos internos del partido; en definitiva, puede establecerse el carácter subsidiario de las garantías judiciales. Por consiguiente, el recurso a los Tribunales no podría realizarse sin acudir antes a las Comisiones arbitrales del partido, siempre que tuvieran competencia en el asunto según los Estatutos». A juicio de esta autor, se trataría de configurar un sistema obligatorio de recursos en vía interna ante tribunales arbitrales independientes, que recuerda sin duda el modelo alemán contemplado en la *Parteiengesetz*.

(29) A este respecto, la STC 56/1995 ha dispuesto en su FJ 3.º que «... no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática (entre los que se incluye el derecho a no ser expulsado de forma arbitraria), al integrar el derecho constitucional de asociación del artículo 22 CE, puede residenciarse en el cauce procesal de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, y en el proceso de amparo constitucional». Por su parte, la STS de 12 de mayo de 1998 ha dispuesto en su FJ 1 que «con referencia concreta a la aptitud del procedimiento incidental, que establece el artículo 13 de la Ley 62/1978, para resolver la cuestión debatida respecto a la expulsión definitiva de los socios del partido Centro Democrático y Social, las recientes sentencias de 13 de junio 1996... y 21 septiembre 1996... estiman adecuada la vía procesal que se ha hecho referencia».

yan respetado unas garantías procesales mínimas (audiencia del interesado, tipicidad de las infracciones, proporcionalidad de las sanciones, derecho de prueba y *presunción* de inocencia), es la producción efectiva de una situación de *indefensión* en el afectado por dicha medida. Esa indefensión se producirá: 1) bien cuando, pese a que los estatutos respectivos establezcan procedimientos debidamente garantistas de los derechos de los afiliados, en su desarrollo (instrucción y resolución) se haya producido la vulneración de alguna de esas garantías; ó 2) bien cuando los estatutos respectivos no establecían una regulación garantista del proceso disciplinario. En este caso, también debe ser posible el control judicial, por aplicación directa de las garantías constitucionales previstas para el Derecho sancionador en general al ámbito disciplinario partidista.

En definitiva, lo importante es que esas garantías mínimas se hayan ofrecido en ese caso concreto al afectado por la medida de expulsión, de forma que su no aplicación a un procedimiento disciplinario justificaría la revisión judicial de la decisión de expulsión, con independencia de la valoración que el partido haya podido hacer de la conducta que llevó aparejada la apertura del expediente disciplinario abierto contra el que luego fue expulsado, circunstancia ésta que tampoco escaparía del control judicial en todo caso, puesto que, como ya se tuvo ocasión de comprobar, el Tribunal Constitucional ha admitido el control de «razonabilidad» de la decisión de expulsión.

En ambos casos, la decisión lógica del juez ha de ser declarar la nulidad del acuerdo partidista expulsivo y ordenar la inmediata readmisión del afectado, así como el reestablecimiento en todos sus derechos y/o deberes, algunos de los cuales, eventualmente, podrían haber quedado en suspenso desde el momento en que se instruyó el correspondiente expediente disciplinario, mediante la aplicación de alguna medida cautelar (expulsión provisional, suspensión provisional, etc.). Precisamente, la posibilidad que algunos estatutos prevén de adoptar medidas de este tipo se antoja difícilmente compatible con el principio de presunción de inocencia, pues se hace pesar sobre el afectado por el expediente disciplinario (y pese a que aún no ha recaído sanción definitiva alguna) una medida que le impide ejercitar su derecho a la participación interna. Por ello, no cabe duda de que la aplicación de este tipo de medidas cautelares debe aplicarse de forma muy restrictiva por parte de los órganos con competencia.

Un problema práctico se planteará, sin duda, cuando la resolución judicial obtenida por el afectado por la medida de expulsión haya sido favorable a sus pretensiones, ya que la decisión judicial (incluso cuando la vía jurisdiccional elegida sea la del proceso preferente y sumario de la Ley 62/78) llegará cuando ya haya pasado un cierto período de tiempo desde que se adoptó la decisión partidista que impidió al afiliado participar en la vida interna de la organización. En estas circunstancias, ¿sería eficaz la orden judicial por la que se conmine al partido a admitir al afiliado? Posiblemente no, y precisamente por ello lo mejor, desde el punto de vista de la defensa de los derechos e intereses de ambas partes en conflicto, sería que el afiliado afectado por una decisión de este tipo pudiese plantear su revisión ante órganos internos

de reclamación, del tipo de los Tribunales arbitrales propios del modelo alemán. En este sentido, es verdad que la mayoría de los estatutos partidistas contemplan el derecho a una segunda instancia revisora dentro del propio partido, pero no es menos cierto que la configuración actual de esos órganos deja mucho que desear, puesto que los principios de imparcialidad e independencia de sus miembros no quedan debidamente salvaguardados, y en ellos se aprecia una prolongación del aparato del partido que, de esta forma, se convierte en juez y parte.

Así, la ya citada *Proposición de Ley Orgánica socialista sobre régimen jurídico de los partidos* establecía en su art. 16 la obligación de crear en todo partido al menos un órgano que conocerá «... de las reclamaciones de los afiliados contra los actos, disposiciones y sanciones disciplinarias adoptadas por los órganos del partido», pero se echaba en falta en esa iniciativa una mejor regulación respecto de los requisitos para poder formar parte de esos órganos y las garantías de independencia de sus miembros (carácter electivo e irrevocable, temporalidad de su mandato, régimen de incompatibilidades, etc). Por eso, el «modelo alemán» —que sí contempla esas garantías— puede servir de guía para una eventual creación en nuestro país de órganos de este tipo.

En fin, no debe descartarse la posibilidad de, llegado el caso, acabar reconduciendo el conflicto ante el Tribunal Constitucional mediante el correspondiente recurso de amparo por vulneración del derecho fundamental del art. 22 CE, que descarta, como integrante de su contenido esencial, las expulsiones arbitrarias. Así, las puertas del Alto Intérprete quedarían abiertas ante falta de una «tutela suficiente» por parte de la jurisdicción ordinaria, es decir, cuando, tras haber agotado todas las instancias judiciales oportunas, el afiliado que entienda ha sido objeto de una decisión de expulsión arbitraria no ha obtenido una respuesta satisfactoria en sede judicial respecto de la defensa de su derecho fundamental a la pertenencia a un partido político.

## V. CONCLUSIONES FINALES

La aplicación de unas garantías procedimentales mínimas en los procesos disciplinarios que se desarrollan en el interior de los partidos políticos —especialmente aquéllos que pretenden la expulsión de un afiliado—, constituye una necesidad que deriva del derecho fundamental que asiste a todo afiliado a no ser expulsado arbitrariamente de la organización a la que pertenece, como presupuesto del ejercicio de los demás derechos que le asisten, y que pueden resumirse en uno: el derecho a la participación democrática.

En este sentido, el objetivo es evitar que, con base en una inadecuada lectura del derecho de autoorganización que posee todo partido político, se pretenda justificar por parte de aquéllos un ejercicio absolutamente ilimitado del «derecho de expulsión» del que sin duda gozan. Por ello, la revocación judicial de un acuerdo de expulsión arbitrario será la solución posible (y correcta) cuando se haya generado una

situación de indefensión al afiliado afectado por el procedimiento no garantista de sus derechos de defensa, bien porque no se hayan aplicado las garantías que sí preveían expresamente los estatutos respectivos, bien porque éstos omitían cualquier referencia al respecto.

La fundamentación a la aplicación directa de esas garantías «mínimas» no se encuentra, actualmente, en las normas que en nuestro país se ocupan de regular el régimen jurídico de los partidos políticos, pero esta circunstancia no debe ser un obstáculo insalvable para afirmar su extensión al ámbito del Derecho sancionador partidista, pues ello viene exigido por la obligación que el artículo sexto de la Norma Fundamental impone a los partidos en relación con el cumplimiento del principio democrático en su organización y funcionamiento.

En todo caso, y de cara al futuro, es de esperar que una nueva Ley de Partidos exija expresamente el cumplimiento de esas garantías y, respecto de ello, debe recordarse que ya fue planteada alguna iniciativa en sede parlamentaria para proceder a esa incorporación. Mientras ello no se produzca, tanto la jurisprudencia constitucional (más limitadamente), como la ordinaria (ésta, sin atisbo de duda), constituyen un fundamento sólido para fundamentar la extensión de las garantías constitucionales de los arts. 24.2.º y 25.1.º a los procedimientos disciplinarios partidistas. Por ello, y para finalizar contestando a la pregunta que ha dado lugar al título de este trabajo, no se puede afirmar que los partidos pueden expulsar «libremente» a los que son miembros de la organización, sino que su capacidad de autoorganización debe encontrar un límite en las garantías constitucionales plasmadas en los preceptos constitucionales citados. Lo contrario sólo conduce a la negación de la exigencia constitucional de democracia interna.

