

# La democracia interna de los partidos políticos y su exigibilidad jurídico-constitucional

Alicia  
González Moro

Doctora por la Universidad de Sevilla

**SUMARIO**

- I. A modo de introducción
- II. El partido como ecosistema democrático: tendencias y propuesta conceptual
- III. La capacidad de intervención del legislador
- IV. Las posibilidades de supervisión judicial
- V. Reflexiones conclusivas

**FICHA DE LA TESIS**

- **Fecha y lugar de defensa:** 19 de diciembre de 2024 (Universidad de Sevilla).
- **Miembros del tribunal:** José María Morales Arroyo (Universidad de Sevilla), María Salvador Martínez (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Fernando Flores Giménez (Universitat de València), María Holgado González (Universidad Pablo de Olavide) y Corrado Caruso (Alma Mater Studiorum Università di Bologna).
- **Director y tutor:** Antonio Joaquín Porras Nadales
- **Mención internacional:** Sí
- **Libro ya publicado:** No

**NOTA BIOGRÁFICA:**

Alicia González Moro es Graduada en Derecho por la Universidad de Salamanca, Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla y Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Doctora en Derecho con Sobresaliente *Cum Laude* y mención internacional por la Universidad de Sevilla, donde actualmente es profesora de Derecho Constitucional. Ha realizado estancias de investigación en el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED (Madrid), en la Università di Bologna (Italia) y en la Università degli Studi di Milano (Italia). Sus principales intereses investigadores versan sobre el Derecho de partidos, la participación política y el parlamentarismo como forma de gobierno.

**ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL TEMA TRATADO:**

Los partidos políticos han suscitado un enorme interés académico desde su consolidación en los albores del siglo XX; en este sentido, pocos fenómenos han sido estudiados de forma tan exhaustiva y desde tantas disciplinas. Sin embargo, es un tema que renueva su interés constantemente porque el partido es un sujeto adaptativo que evoluciona al compás de los cambios producidos en el entorno sociopolítico en el que se inserta. Su constitucionalización y su rol protagónico en

nuestras democracias representativas, sumados a la grave crisis de desafección que afrontan, justifican la necesidad de seguir observando a los partidos desde el Derecho Constitucional con el propósito de perfeccionar su encaje jurídico y mejorar sus rendimientos en nuestros sistemas políticos.

**PALABRAS CLAVE:**

partidos políticos; democracia interna; autonomía asociativa; derechos fundamentales de los afiliados.

**KEYWORDS:**

*Political parties; intra-party democracy; associational autonomy; fundamental rights of party members.*

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Mi etapa personal de maduración ciudadana coincidió con el que, probablemente, ha sido el periodo de mayor efervescencia política de nuestra historia reciente. Fueron los años de la crisis económica que dio comienzo en el año 2008 y que vino acompañada de las controvertidas políticas de austeridad, el aumento de la desigualdad y el descubrimiento de graves casos de corrupción que afectaban a la Administración Pública. En consecuencia, también fueron años en los que se produjo una movilización social sin precedentes -los *indignados* ocupando las plazas y las *mareas* desbordando las calles- que, en el plano electoral, acabó traducándose en la ruptura de nuestro sistema de partidos: las formaciones que habían sostenido durante décadas el modelo bipartidista sufrieron un fuerte desgaste y otras organizaciones de nuevo cuño obtuvieron un inaudito respaldo por parte de los votantes, provocando un elevado nivel de fragmentación parlamentaria y forzando la formación de alianzas y coaliciones de gobierno a nivel nacional. Todos estos cambios se produjeron, además, en un contexto de impugnación de la transición democrática y de constantes demandas de revisión de nuestro modelo constitucional.

En vista de lo anterior, era casi imposible que mis inquietudes intelectuales y preferencias académicas no estuvieran condicionadas por esta interesantísima coyuntura política. Así, una vez decidida a iniciar los estudios de doctorado, planteé al Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla mi voluntad de investigar sobre el estatuto constitucional de los partidos políticos, los principales y más controvertidos agentes de nuestras democracias representativas. De manera paulatina circunscribí el objeto de estudio al mandato constitucional de democracia interna: un tema que, a mi juicio, aunaba las legítimas expectativas de intensificación de la participación ciudadana y el combate de los peligrosos sentimientos antipartidistas. Estudiar lo que sucede en el interior de estas organizaciones, consideradas *locus* real y creciente del poder político en las democracias contemporáneas, me parecía una tarea imprescindible para poder evaluar y mejorar nuestra calidad institucional. Por desgracia, los acontecimientos más recientes que determinan nuestra actualidad política se empeñan en seguir recordándonos que las estructuras orgánicas de los partidos necesitan de nuestra atención y vigilancia, tanto científica como ciudadana, para evitar abusos y degeneraciones.

Tras una exploración bibliográfica de carácter iniciático me percaté de que, desde la publicación -a finales de los años noventa- de las monografías elaboradas por los profesores Fernando Flores Giménez<sup>1</sup> y José Ignacio Navarro Méndez<sup>2</sup>,

---

1. Fernando FLORES GIMÉNEZ, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998

2. José Ignacio NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

no se había vuelto a realizar una investigación detallada y omnicomprensiva que revisase la democratización de los partidos a la luz de los relevantes cambios acaecidos en nuestro país durante las dos últimas décadas. Urgía incorporar al análisis la profunda debilidad que hoy día están demostrando las formas tradicionales de partido como herramientas de intermediación política en Europa; un fenómeno que encuentra su máximo exponente en la caída en desgracia de organizaciones históricas como la democracia cristiana en Italia o el socialismo francés. De igual modo, era necesario evaluar la puesta en marcha de una serie de transformaciones orgánicas implementadas a modo de reacción, por puro instinto de supervivencia, y auspiciadas gracias a la digitalización. Por último, también convenía examinar la influencia de los parámetros internacionales, los rendimientos de las reformas legislativas más recientes y los efectos de una paulatina intensificación del control judicial recaído sobre las asociaciones, incluidas las de naturaleza partidista.

El examen de todas estas transformaciones demandaba un análisis desde la metodología jurídica y la óptica constitucional, reivindicando al partido político como un objeto de estudio irrenunciable para nuestra disciplina. Pese a que la investigación sobre estos agentes del gobierno representativo parece haberse encomendado casi por completo al buen hacer de nuestros colegas politólogos, el Derecho Constitucional sigue ofreciendo una perspectiva imprescindible para seguir formulando preguntas y continuar con la búsqueda de respuestas; más aún cuando el artículo 6 de nuestra norma fundamental constitucionaliza el mandato de funcionamiento democrático interno y las dudas pivotan en torno a la manera de garantizar su vigencia. En todo caso, la tesis doctoral que aquí se sintetiza se ha desarrollado desde un abordaje multidisciplinar, integrando las aportaciones de otras áreas de conocimiento como la Ciencia Política, la Sociología, la Filosofía Política e, incluso, las Ciencias de la Comunicación, sin las cuales el enfoque estaría mucho más empobrecido e, incluso, distorsionado o no suficientemente ajustado a la realidad del objeto de estudio.

Y si la constitucionalización del fenómeno partidista justifica que deba ser estudiado desde nuestra disciplina, el interés acaba orientándose a la cuestión de su *constitucionalidad*, esto es, la adecuación de su vida interna y actuaciones a los principios constitucionales. Todo ello implica que lo que acontece en el seno de los partidos deja de ser un asunto restringido al ámbito privado de cada organización y se *publicifica*, percibiéndose como un problema de interés público que merece la oportuna atención por parte del legislador y de los tribunales. Siguiendo a Ferrajoli, la democracia interna de los partidos es una exigencia que también interpela a los poderes públicos porque no se alcanza de manera espontánea, sino que necesita de una intervención heterónoma: hay que *domesticar al poder salvaje* que encarnan las organizaciones partidistas en un escenario de absoluta desregulación. En consecuencia, la pregunta de investigación queda formulada de la siguiente manera: ¿de qué modo y con qué alcance pueden los poderes públicos coadyuvar al cumplimiento del mandato constitucional de organización y funcionamiento democrático de los partidos?

Pues bien, la construcción de mi respuesta a dicho interrogante precisaba despejar, en primer lugar, la profunda indeterminación jurídica del concepto «democracia interna». Dicho objetivo se acomete partiendo de una necesaria caracterización de las formaciones políticas contemporáneas e identificando sus principales rasgos y tendencias evolutivas, a fin de formular una propuesta conceptual congruente y útil para su manejo por los diversos operadores jurídicos: legislador, tribunales y hasta los propios partidos en el ejercicio de su autodeterminación normativa. Superado este escollo, y con el concepto debidamente operacionalizado, es posible evaluar de qué modo viene garantizado y desarrollado en el ordenamiento jurídico español: primero, analizando críticamente nuestro Derecho de Partidos para celebrar los aciertos del legislador y detectar posibles márgenes de mejora; después, valorando la doctrina desarrollada por los tribunales -en particular, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo- a la hora de resolver los conflictos endoasociativos. Todo ello sin perder de vista que la intervención de los poderes públicos debe conciliarse siempre con el respeto a la autonomía asociativa de los partidos políticos; garantía, a su vez, de la libertad y el pluralismo de nuestros sistemas democráticos.

## II. EL PARTIDO COMO ECOSISTEMA DEMOCRÁTICO: TENDENCIAS Y PROPUESTA CONCEPTUAL

El análisis evolutivo de los partidos políticos suele articularse a partir de la concatenación de arquetipos que se han ido configurando con el paso de las décadas: partidos de cuadros, de masas, *catch-all* o *atrapalotodo*, profesional-electoral, cártel, partidos-movimiento, partidos-plataforma... No obstante, el hecho cierto de que en nuestros actuales sistemas de partidos coexistan diversos modelos organizativos y ninguno de ellos responda en puridad a los patrones enumerados aporta razones más que suficientes para relegar esta perspectiva. Llegué a la temprana conclusión de que aspirar a categorizar una nueva tipología de partido podría conducirme a formular una propuesta más hipotética que descriptiva y, con mucha probabilidad, parcial y perecedera. En cambio, la identificación de tendencias evolutivas me permitía alcanzar un nivel de abstracción que explicaba el recorrido realizado y me ayudaba a vaticinar un rumbo futuro con cierta flexibilidad, sin las constricciones derivadas del compromiso con la formulación de un prototipo concreto.

Son cinco las tendencias sociopolíticas manejadas en esta investigación. La primera es el auge de un antipartidismo reactivo y populista que hunde sus raíces en un nuevo antagonismo de clase -élites políticas *versus* resto de la sociedad- y alimenta el descontento de una ciudadanía que señala a las formaciones políticas como principales responsables del mal funcionamiento de nuestros sistemas representativos. La segunda tendencia es la paulatina desideologización de las organizaciones partidistas, que encuentran en la indeterminación programática una estrategia adecuada para mejorar su desempeño electoral en las sociedades posmaterialistas. Dicha contracción ideológica viene acompañada de un mayor

componente sentimental en los procesos de conformación de la opinión pública, favorecido por los condicionantes de la comunicación digital: inmediatez, sobrecarga informativa, posverdad, sesgos algorítmicos y cámaras de eco. Todo ello está aumentando la polarización afectiva del electorado e influyendo en el comportamiento de los partidos, que acaban apostando por discursos más viscerales, liderazgos cesaristas y políticas cortoplacistas.

Si bien las dos primeras tendencias pueden ser consideradas sistémicas o exógenas, las tres restantes resultan eminentemente orgánicas o endógenas. Los partidos contemporáneos están inmersos en un proceso de estatalización que los está alejando del cuerpo electoral para insertarlos en un entramado institucional muy atrayente, proveedor de numerosos y succulentos incentivos en forma de financiación y cargos públicos. Este escoramiento hacia el Estado se refleja en el desmantelamiento de las estructuras organizativas internas habilitadas para el debate, la participación y el control ejercido por los miembros, y quienes se robustecen son los burócratas (élites dirigentes y sus respectivos equipos técnicos) encargados de sostener la maquinaria electoral permanente. Dicha deriva está correlacionada con la cuarta tendencia, en virtud de la cual la militancia en los partidos no sólo parece decaer en términos cuantitativos sino que, además, se muestra como un grupo social desdibujado, inconstante y muy manejable que toma la decisión de afiliarse, no tanto para respaldar un determinado proyecto de país o satisfacer sus expectativas de participación ciudadana, sino para prosperar en el oficio de la política, bien como élites orgánicas y futuros representantes públicos, o bien como profesionales contratados por la organización. La quinta y última tendencia sitúa el foco en la generalización de prácticas plebiscitarias como las elecciones primarias o las consultas internas; innovaciones que no han provocado la democratización esperada y que han generado partidos aún más jerarquizados, con liderazgos sin contrapesos internos en los que se sustituye la deliberación por la aclamación.

La valoración global de las cinco tendencias evolutivas revela, no sólo en España sino también en el resto de países de Europa occidental, un proceso de paulatina *americanización* de los partidos políticos que se manifiesta en tres aspectos muy relevantes desde una perspectiva jurídica: la pérdida de sustrato asociativo por el declive y la insignificancia funcional de los miembros; el debilitamiento de las estructuras orgánicas que favorece la hipertrofia de la dirección y desincentiva el arraigo social; y la alteración de las funciones constitucionales a desempeñar, de modo que se refuerzan las atribuciones electorales y de gobierno a costa de las labores de movilización ciudadana, socialización política y agregación de intereses. En este sentido, el principal desafío a la factibilidad de los procesos democratizadores en el seno de los partidos es, sin lugar a dudas, el mantenimiento de una estructura orgánica capaz de institucionalizar y dar continuidad a esas dinámicas. Del cese o la persistencia en la tendencia que nos conduce a tener partidos cada vez más *ligeros* o *evanescentes* depende la pervivencia misma de este objeto de estudio: sin organización no tiene sentido plantear ningún debate sobre los mecanismos orientados a democratizarla.



Atendiendo a todas estas características, en mi investigación propongo superar la percepción imperante -y, a mi juicio, demasiado simplista- de la democracia interna como mera inclusión de las bases sociales del partido en los diferentes procesos decisorios. Se trata de un enfoque que tiene poco sentido en organizaciones que pierden integrantes y que cada vez son más irrelevantes como instrumentos de participación política no electoral. En cambio, planteo la comprensión de la democracia interna como un «estatuto de las minorías intrapartidistas»: una noción que adopta el pluralismo como valor medular para combatir la uniformidad a la que, de manera natural, tiende cualquier asociación, y que entiende la democratización como la multiplicación de instancias de control del grupo dirigente. Si los partidos están dejando de ser comunidades ideológicas y operan cada vez más como una suerte de escuelas de captación y formación de burócratas y líderes políticos, me resulta congruente su tratamiento como instancias complementarias de vigilancia difusa de los centros de poder orgánico. Supervisión, límites y controles que pueden canalizarse mediante la participación activa de las bases sociales, pero no sólo; también mediante la división orgánica de poderes, su desconcentración territorial, la tutela adecuada de los derechos de los afiliados, el funcionamiento transparente y el reconocimiento de las corrientes internas. El objetivo de la democratización no debe consistir en acabar con la oligarquía -pues en toda colectividad siempre acabará existiendo una clase dominante-, sino en articular los mecanismos necesarios para acotar su poder y fiscalizar su desempeño.

Esta reflexión se traduce en una propuesta conceptual de naturaleza multidimensional que se adecúa a las características del partido político contemporáneo. En esta construcción teórica se identifican cinco dimensiones organizativas donde debe proyectarse el principio democrático: 1. Estructura orgánica y funcionamiento del partido; 2. Selección de candidatos a cargos públicos; 3. Estatuto jurídico del afiliado: derechos, garantías y participación; 4. Transparencia y rendición de cuentas; y 5. Corrientes de opinión y pluralismo interno. En cada una de ellas, la autonomía privada del partido debe conciliarse con los intereses jurídicos que se desprenden del mandato constitucional de democracia interna: pluralismo, competitividad, alternancia, desconcentración del poder, participación informada, rendición de cuentas, cultura de legalidad, garantismo y transparencia. La utilidad jurídica de la propuesta descansa en la sistematización de los valores a ponderar en las diversas dimensiones de la vida partidista, ya que se conforma un parámetro interpretativo al que pueden acudir el legislador y los tribunales a la hora de desarrollar la exigencia de funcionamiento democrático interno. Del mismo modo, es una propuesta que resulta constitucionalmente adecuada porque no prescribe un único modelo organizativo, pero sí identifica una serie de intereses jurídicos plurilocalizados que no deben desconocerse para no conculcar, con ello, el principio democrático.



### III. LA CAPACIDAD DE INTERVENCIÓN DEL LEGISLADOR

El reconocimiento de los partidos políticos en el art. 6 de la Constitución española (en adelante, CE) se produce por asimilación a lo acontecido en los anteriores procesos europeos de transición democrática tras el fin de la II Guerra Mundial. Al igual que el resto de países que tuvieron que romper con regímenes de partido único, España incorporó las formaciones políticas a su norma fundamental para alcanzar una suerte de equilibrio entre la garantía del pluralismo y de la libertad asociativa. Es por ello que los partidos poseen una naturaleza híbrida y son considerados entes jurídico-privados que ejercen funciones públicas (SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3 y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5).

De acuerdo con la doctrina desarrollada por nuestro Tribunal Constitucional, las organizaciones partidistas son una forma particular de asociación (STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1); de ahí que se garantice la libertad de creación y adhesión de los ciudadanos, así como la libertad de estructurarse y funcionar sin interferencias estatales indebidas (SSTC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2 y 115/1987, de 7 de julio, FJ 3). Ahora bien, las libertades de constitución, organización y afiliación vienen limitadas por la posterior afirmación de que todas ellas deberán ejercerse «dentro del respeto a la Constitución y a la ley». El constituyente somete el fenómeno partidista al imperio del Derecho y afirma su permeabilidad a los valores del texto constitucional, dando sentido a la incorporación, *in fine*, del mandato de estructura interna y funcionamiento democráticos. Una exigencia que demanda la intervención de los poderes públicos y que responde al deseo de garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones que los partidos tienen atribuidas en el Estado constitucional: expresar el pluralismo, formar y manifestar la voluntad popular y actuar como instrumentos fundamentales de participación política.

Comenzando por la labor legislativa desarrollada al amparo del art. 6 CE, en la tesis doctoral efectúo un examen crítico del Derecho de Partidos español combinando tres variables analíticas: cronológica, sistemática y comparada. La perspectiva temporal se obtiene con la revisión exhaustiva de las tres leyes de partidos que se han aprobado en nuestro país desde que se inició el proceso de transición democrática: Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política; Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos y Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante, LOPP), incluyendo su posterior reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo. El seguimiento de estos cambios permite valorar las reformas introducidas e identificar los propósitos perseguidos por el legislador con la aprobación de cada una de las leyes, proporcionando una radiografía interesante del modo en que han evolucionado las relaciones Estado-partidos en nuestro país.

La variable sistemática permite ampliar el análisis al resto de normativa que integra el Derecho de Partidos español: la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos y su reforma efectuada a través

de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre; la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, que opera con carácter supletorio; la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Asimismo, y aunque el objeto de la investigación se circunscribe a la capacidad de intervención de los poderes públicos y no al margen de autodeterminación normativa del que gozan las organizaciones partidistas, dicho análisis está salpicado de referencias a los estatutos de los cinco partidos políticos de ámbito nacional que demostraron el músculo electoral suficiente para constituir grupo parlamentario propio en el Congreso de los Diputados en las dos últimas legislaturas (XIV y XV): Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Vox, Izquierda Unida y Podemos.

Por último, la tercera variable introduce los estándares definidos por la Comisión de Venecia en sus informes y recomendaciones y, además, efectúa un análisis comparado que nutre las propuestas de reforma. Dicha comparación se efectúa con la normativa italiana, alemana y portuguesa, y la elección de esos tres casos no resulta casual ni caprichosa. Obedece, en primer lugar, a la razonabilidad de una comparativa entre países que pertenecen al entorno europeo y que, por ello, comparten un mínimo sustrato de cultura jurídica e institucional que asegura la utilidad del ejercicio metodológico; y, en segundo lugar, son tres casos paradigmáticos que permiten manejar todos los modelos posibles de relación entre el Estado y los partidos políticos: intervencionista (Alemania), liberal (Italia) y un arquetipo más intermedio (Portugal).

Dadas las limitaciones espaciales y el propósito divulgativo de esta publicación, no voy a detenerme en el análisis pormenorizado de lo que dispone la LOPP ni en la explicación de todas las propuestas de reforma contenidas en la tesis doctoral. No obstante, conviene efectuar una valoración global y apuntar las carencias normativas que, desde mi punto de vista, son más clamorosas y merecen ser abordadas con carácter preferente por nuestro legislador.

Sostengo que es necesario matizar el posicionamiento general de la doctrina española en relación con las insuficiencias de la LOPP, que tienden a ser reprobadas de manera muy severa. El estudio de su articulado a la luz del Derecho Comparado permite concluir que dicha ley, sobre todo tras los cambios introducidos con la reforma del año 2015, puede ser considerada una norma moderadamente intervencionista que alcanza un equilibrio interesante entre la garantía de unos mínimos estándares democratizadores y el respeto a la autonomía organizativa, también merecedora de protección jurídica. Bien es cierto que buena parte de las disposiciones en materia de democracia interna preservan un amplio margen de autodeterminación estatutaria porque se limitan a exigir unos contenidos mínimos sin perfilar parámetros sustantivos concretos; pero tampoco puede obviarse que el legislador encuentra un poderoso límite en el derecho fundamental de asociación y, por tanto, deben seguir teniendo cabida

diversos modelos organizativos para que cada partido también pueda expresar su propia cosmovisión política a través de la autonomía asociativa.

Esta valoración general no impide, en ningún caso, que se mantenga abierto el debate en torno a la reforma de la LOPP porque es evidente que aún existen potenciales mejoras. La mayoría de las carencias que se han detectado en esta investigación derivan del hecho de que el legislador español ha regulado la vida asociativa de los partidos desde la perspectiva limitada e insuficiente de la inclusión, desatendiendo -bien con el silencio, bien con la parquedad normativa- el resto de dimensiones endoasociativas y estrategias democratizadoras que también posibilitan un control permanente del poder orgánico. Por ello, las principales propuestas de reforma se exponen a continuación siguiendo la estructura de las cinco dimensiones organizativas enunciadas en el epígrafe precedente.

En primer lugar, los cambios atinentes a la «estructura orgánica y funcionamiento del partido» deben orientarse al fortalecimiento de los mecanismos de división de poderes, tanto a nivel horizontal o interorgánico, como a nivel vertical o territorial. Quizá, lo más urgente sea prever la obligación legal de que los partidos cuenten con una estructura descentralizada coherente con la forma política de nuestro país y compuesta por agrupaciones territoriales autónomas debidamente coordinadas. Con respecto a los congresos -órgano superior de gobierno encargado de adoptar las decisiones más relevantes-, conviene introducir una periodicidad máxima bianual entre congresos ordinarios, contemplar un procedimiento para que un determinado número de afiliados pueda reclamar la convocatoria de los mismos, consagrar el derecho de los militantes a presentar propuestas para su debate congresual y concretar algunas garantías relacionadas con el *quorum*, la votación separada de asuntos y el sistema de mayorías (simples o reforzadas) en función de la naturaleza de las decisiones a adoptar. Más dudas me plantea la publicidad del voto de los compromisarios, que se defiende para garantizar su fidelidad al mandato de cada agrupación pero que, a su vez, puede convertirse en un mecanismo de control por parte de las directivas y de disuasión de la discrepancia.

Por lo que respecta al funcionamiento de los órganos del partido, puede ser conveniente introducir un número máximo de mandatos para el desempeño de los órganos unipersonales -Presidencia, Secretaría General- y limitar la acumulación de cargos orgánicos en una misma persona. Me resulta imprescindible incorporar un régimen de responsabilidad y rendición de cuentas entre órganos: en particular, debe mejorarse la regulación de los «parlamentos internos», especificando la periodicidad máxima de sus reuniones -por ejemplo, cada seis meses-, obligando a la votación de un informe elaborado por la ejecutiva sobre la situación del partido y contemplando un mecanismo de cese o destitución en caso de que se desapruebe dicha gestión. Finalmente, el legislador debería establecer las suficientes garantías de imparcialidad e independencia del órgano jurisdiccional interno, de modo que sus miembros no puedan formar parte de la dirección ni depender económicamente del partido. También sería

conveniente que los órganos de gobierno sólo tengan la posibilidad de formular una denuncia y que sean los tribunales internos en exclusiva quienes tramiten y resuelvan los expedientes disciplinarios, recayendo la primera instancia en los órganos de garantías territoriales y articulando la posibilidad de apelación ante el órgano nacional.

La «selección de candidatos a cargos públicos» ha sido la dimensión que más ha evolucionado en los partidos españoles, fruto de una dinámica de «efecto contagio» que ha intentado frenar la crisis de legitimidad y mejorar su competitividad en el terreno electoral. En este ámbito, me adscribo al sector doctrinal que descarta la imposición legal de un sistema de primarias por su dudosa constitucionalidad, ya que no queda garantizada su adecuación para democratizar el funcionamiento de los partidos en un sistema parlamentario, ni tampoco es una medida estrictamente necesaria para alcanzar dicho objetivo; es más, supone una injerencia excesiva en la autonomía asociativa, tal y como ha afirmado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia por el asunto *Yabloko Russian United Democratic Party And Others v. Russia*, de 8 de noviembre de 2016. Lo que sí podría hacer nuestro legislador es prohibir la atribución en exclusiva de la selección de candidatos a la dirección central del partido e incorporar a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General una serie de parámetros mínimos que informen la regulación estatutaria del derecho a elegir y ser elegidos. Puesto que, tal y como argumento en la tesis, el derecho fundamental que ejercen quienes se postulan como candidatos es el consagrado en el art. 23.2 CE, dicha reforma permitiría la consideración de estos procesos como una fase más del procedimiento electoral, lo que permitiría dotarlos de una serie de controles que garanticen la equidad y transparencia de la competición.

Por lo que respecta al «estatuto jurídico del afiliado», la reforma más apremiante sería el reconocimiento expreso de su libertad de expresión, amparando la exteriorización de críticas a las decisiones del partido siempre y cuando no se efectúen con ánimo lesivo, para beneficiar a otro competidor electoral o no contengan discrepancias con las líneas identitarias básicas de la formación política. En materia de garantías del procedimiento sancionador, sería conveniente que la LOPP recogiese -con las debidas modulaciones- todas las que se derivan de los arts. 24 y 25 CE y que aún no están expresamente reconocidas: el principio de legalidad, el principio de *non bis in ídem*, el derecho de los afiliados a aportar medios de prueba pertinentes para su defensa, la presunción de inocencia y la prohibición de indefensión. Asimismo, y en relación con las diferentes modalidades de militancia, la LOPP debería consagrar unos canales de participación política directa reservados al afiliado, tales como el derecho a contribuir a la elaboración de los programas electorales y la posibilidad de votar en consultas vinculantes para adoptar decisiones de especial trascendencia.

Dentro de la dimensión relativa a la «transparencia y rendición de cuentas», es necesario distinguir dos planos complementarios que conllevan exigencias de

diversa naturaleza: una transparencia *ad extra* que desborda los límites de la organización porque los asuntos, pese a referirse a cuestiones internas, revisten un interés público evidente que interpela a toda la ciudadanía; y una transparencia *ad intra* o de interés puramente asociativo que se circunscribe a los integrantes del partido. En el marco de la transparencia *ad extra*, urge atribuir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –y, en su caso, a las autoridades autonómicas de transparencia– potestades sancionadoras y poderes coercitivos que aseguren el cumplimiento de las actuales obligaciones de publicidad activa. Por lo que respecta a la faceta *ad intra*, es fundamental reconocer a los afiliados un derecho reforzado de acceso a la información a fin de cualificar su participación interna y corregir asimetrías con la cúpula del partido. En particular, la casuística que ha llegado a los tribunales apunta la necesidad de consagrar el deber de los partidos de mantener actualizados sus censos de militantes y simpatizantes, garantizando la accesibilidad a los mismos durante los procesos electorales internos para preservar la igualdad de oportunidades entre los diversos candidatos.

Por lo que respecta a la quinta y última dimensión, creo que habría que apostar por el reconocimiento expreso del derecho de los miembros a constituir corrientes de opinión en el seno de los partidos; una apuesta que tiene especial relevancia en un sistema de partidos como el nuestro, el cual ha demostrado serias dificultades para consolidar formaciones políticas de nuevo cuño. Sería conveniente, además, que esta articulación organizada del pluralismo interno fuese acompañada de un mandato de representación adecuada de las diversas sensibilidades que cohabitan en un mismo partido, dejando en manos de la autonomía estatutaria la elección de los mejores mecanismos para asegurar la presencia de minorías en sus órganos de gobierno (asientos reservados, sistemas de voto limitado, etc.).

Recapituladas las propuestas de reforma, lo cierto es que el debate en torno a la cuestión del funcionamiento democrático interno de los partidos no puede ni debe agotarse en las propuestas de *lege ferenda*. Para que este conjunto de prescripciones normativas no se convierta en un mero espejismo de democratización aparente que acabe haciéndose añicos en la *praxis* cotidiana, es fundamental preservar la cultura de legalidad en el interior de los partidos y su sujeción a controles externos que garanticen la exigibilidad del Derecho aplicable, legal y estatutario. Sin embargo, el rol de los tribunales ha pasado mucho más desapercibido para la doctrina y, por ello, es en el análisis del control judicial donde descansan las aportaciones más novedosas de esta tesis doctoral.

#### IV. LAS POSIBILIDADES DE SUPERVISIÓN JUDICIAL

El partido político es un fenómeno escurridizo para el Derecho y que presenta considerables resistencias a la judicialización. Su naturaleza jurídica híbrida dificulta la supervisión de las decisiones y acuerdos adoptados por los órganos de



gobierno de las formaciones políticas, ya que la dimensión colectiva del derecho fundamental de asociación se entiende como la libertad para estructurarse, organizarse y funcionar libremente, sin injerencias indebidas por parte de los poderes públicos. Ahora bien, en una democracia constitucional como la nuestra, no cabe la renuncia por parte del Estado al ordenamiento civil ni a la tutela judicial de los ciudadanos que participan en una relación jurídico-privada; y aún menos cuando las estructuras asociativas en las que se desencadena el conflicto están llamadas a ejercer funciones públicas de suma relevancia para el adecuado funcionamiento de nuestro sistema representativo.

El Tribunal Constitucional español tardó pocos años en pronunciarse categóricamente a favor de la posibilidad de efectuar una supervisión judicial de la actuación de los partidos. En la STC 218/1988, de 22 de noviembre, los magistrados señalaron que, aunque las normas aplicables en el seno de cualquier asociación son, «en primer término, las contenidas en los estatutos», éstas no pueden ser «contrarias a la Constitución y a la ley»; una afirmación que, *de facto*, habilita a los tribunales para que ejerciten los oportunos controles de constitucionalidad y legalidad porque «la actividad de las asociaciones no forma naturalmente una zona exenta del control judicial» (FJ 1). Ahora bien, nuestro máximo intérprete constitucional también deja muy claro que las intervenciones del poder judicial deben operar como «límites marginales que parten de, y presuponen una amplísima libertad de constitución y de actuación de los partidos políticos» (STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2); es decir, los tribunales deben operar de acuerdo con los postulados del *self-restraint* o autocontención, argumentando adecuadamente la pertinencia, necesidad y proporcionalidad de su intervención para evitar intromisiones abusivas que vulneren el derecho fundamental de asociación de las organizaciones políticas. Por este motivo, el principal problema gira en torno al alcance que debe tener la cognición judicial: si ésta debe ceñirse únicamente a aspectos formales y procedimentales, o si también puede entrar a analizar cuestiones materiales y, en ese caso, bajo qué parámetros.

El control formal o procedimental de la actuación de los partidos siempre ha estado fuera de toda duda en la doctrina sobre conflictos endoasociativos que ha venido sosteniendo de manera congruente nuestro máximo intérprete constitucional. Dicha fiscalización tan sólo permite valorar dos aspectos formales: la competencia del órgano social actuante y la regularidad del procedimiento seguido para adoptar el acuerdo (ATC 2/1993, de 11 de enero). A ello se añade un último paso que consiste en comprobar si la decisión controvertida goza o no de «base razonable»: un criterio bastante incierto en virtud del cual el poder judicial verifica si se han dado circunstancias que hayan podido servir de fundamento a los órganos asociativos para adoptar su decisión (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 1). Más adelante, en la STC 56/1995, de 6 de marzo, el Tribunal Constitucional especifica que la razonabilidad de un acuerdo debe determinarse «a la luz de las disposiciones legales y estatutarias aplicables» y ha de ser entendida como la falta de arbitrariedad en la interpretación efectuada por los órganos asociativos (FJ 4). En definitiva, el control judicial debe orientarse

a conocer si la decisión del ente asociativo obedece o no a una voluntad caprichosa; y, para evaluar este extremo, basta que se hayan seguido las reglas de la lógica en el proceso subsuntivo a la hora de aplicar la norma, sin que pueda ponerse en entredicho el juicio valorativo emitido de manera discrecional por los órganos sociales competentes (STC 104/1999, de 14 de junio, FJ 3).

El Tribunal Constitucional ya deja entrever que el criterio de la razonabilidad resulta insuficiente en aquellos casos en que se alega la vulneración de un derecho fundamental de los miembros distinto del derecho de asociación, puesto que estos conflictos pueden necesitar de una revisión sustantiva a través de un juicio de ponderación (ATC 213/1991, de 4 de julio, FJ 2; SSTC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3 y 42/2011, de 11 de abril, FJ 3.) Asimismo, también afirma que el control judicial debe poder modularse en función del tipo asociativo, distinguiendo entre «asociaciones puramente privadas» y asociaciones que ostenten «de hecho o de derecho una posición dominante en el campo económico, cultural, social o profesional, de manera que la pertenencia o exclusión de ella supusiese un perjuicio significativo para el particular afectado» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 3). Ambas posibilidades de intensificación del control judicial parecen confluir por fin en la STC 226/2016, de 22 de diciembre.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional sí efectúa un juicio de ponderación –no exento de críticas por la tibieza a la hora de ejecutarlo– entre la libertad de expresión del afiliado y el derecho de autoorganización del partido, y justifica esta mayor injerencia a partir de la consideración de las formaciones políticas como «asociaciones constitucionalmente cualificadas» (FJ 8). Esta especial posición constitucional repercute en el estatuto jurídico de los afiliados y justifica una tutela más exhaustiva, consistente en la ampliación de las posibilidades de cognición judicial a través de un juicio de ponderación cuando se detecte la presencia de un conflicto de derechos fundamentales: «la cuestión relativa al ejercicio de los derechos fundamentales en su seno, no ya por el partido político [...] sino por los afiliados, adquiere una significación constitucional añadida» porque «trasciende a aquellos derechos en particular afectando a la propia esencia del Estado democrático en el seno del cual están llamados a actuar los partidos políticos» (FJ 6). Es por ello que «el control jurisdiccional de la actividad de los partidos políticos puede adentrarse en la ponderación de la conformidad constitucional de ciertas decisiones de la asociación que impliquen una injerencia en un derecho fundamental» (FJ 8).

Este pronunciamiento se ha convertido en un potente revulsivo que está reconfigurando las posibilidades de supervisión judicial de la vida interna de los partidos en un sentido más intervencionista. Goza de particular interés la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, merecedora de una valoración general positiva porque está consiguiendo reforzar la tutela de los derechos fundamentales de los afiliados al amparo del mandato constitucional de democracia interna. En mi opinión, este tribunal está acertando al efectuar sin ambages un control de naturaleza sustantiva para resolver los conflictos de derechos fundamentales



mediante juicios de ponderación, no sólo entre el derecho fundamental de asociación y otros derechos fundamentales como la libertad de expresión, sino también entre las dos dimensiones del derecho fundamental de asociación que suelen confrontar en estos supuestos: la relativa al derecho de participación democrática de los afiliados –concretada en diversas prerrogativas legales y estatutarias– y la que atañe a la libertad de autoorganización del partido sin injerencias externas (SSTS 178/2018, de 3 de abril y 671/2020, de 11 de diciembre). El Tribunal Supremo ha desarrollado una interesante doctrina –que en esta investigación se denomina «de extensión de la cadena de iusfundamentalidad»– en virtud de la cual las normas estatutarias también pueden integrar el contenido iusfundamental de los derechos de participación democrática que vengan reconocidos en la LOPP. Al posibilitar que las previsiones estatutarias puedan tener «relevancia constitucional», esta nueva doctrina mejora las garantías del estatuto jurídico de los afiliados porque permite reparar vulneraciones de derechos que, de otro modo, permanecerían impunes.

Ahora bien, un análisis sistemático de este corpus jurisprudencial sobre conflictos intrapartidistas también revela la existencia de criterios heterogéneos a la hora de valorar la operatividad de los principios democráticos y la lesividad de la conducta de los afiliados. Esta disparidad aumenta la inseguridad jurídica y es fruto de la falta de parámetros normativos satisfactorios y del abuso de conceptos jurídicos indeterminados. La solución descansa necesariamente en una mejora de la técnica normativa –sobre todo, la estatutaria– para reducir los márgenes de discrecionalidad del intérprete, pero también es posible formular criterios que contribuyan a homogeneizar la doctrina de nuestros tribunales y contrarrestar, así, los excesos de activismo judicial. En la tesis doctoral de la que trae causa este artículo se formulan dos propuestas que, además, operan de forma entrelazada.

En primer lugar, sostengo que la condición jurídica de «asociaciones constitucionalmente cualificadas» debe llevar aparejada la exigencia de un deber reforzado de motivación de los acuerdos en aquellos casos en los que la decisión del partido suponga una restricción de los derechos fundamentales de los afiliados. Un criterio similar se apunta en el voto particular de la STC 218/1988, de 22 de noviembre, donde los dos magistrados discrepantes defienden un parámetro más riguroso que el formulado por la mayoría y exigen una *razonabilidad patente* –manifiesta, clara– para evitar que el arbitrio prudente del órgano asociativo sea revisado por un juez. En la práctica, esto implica elevar el nivel de exigencia argumentativa de las resoluciones del partido: no sólo no pueden ser arbitrarias o irracionales, sino que debe razonarse suficientemente la adecuación legal de la decisión y la prevalencia, en su caso, de los intereses legítimos de la formación política. Este encargo no siempre es sencillo y se complica en aquellos casos en los que el órgano competente cuenta con un amplio margen de valoración, bien por la propia naturaleza de los hechos probados, bien por la ambigüedad de los preceptos normativos aplicables. En esos casos, entra en juego la segunda propuesta.

Si la razonabilidad del acuerdo impugnado no es patente porque hay un vacío normativo (legal o estatutario) o la motivación es insuficiente, los tribunales deben poder revisar el criterio valorativo del órgano asociativo y ponderar los intereses en conflicto aplicando el principio *pro afiliado*. Este parámetro toma en consideración el desequilibrio de fuerzas existente entre el partido político como grupo social organizado -parte *fuerte* que detenta el poder a través de la capacidad para imponer sanciones y/o dictar resoluciones restrictivas de un derecho fundamental- y los afiliados o miembros individuales -parte *débil* cuyos derechos resultan acreedores de una tutela reforzada derivada del propio mandato constitucional de democracia interna-. Si en el marco de esta relación desigual estalla un conflicto de derechos fundamentales y no existen parámetros normativos claros que ayuden a resolverlo -es decir, no se procura una mínima seguridad jurídica (art. 9.3 CE)-, el derecho de la parte débil obtiene una tutela específica para frenar abusos y decisiones desproporcionadas o constitucionalmente infundadas: el juicio de ponderación del tribunal deberá partir de la presunción *iuris tantum* favorable a los derechos del afiliado amparados por el mandato constitucional de funcionamiento democrático. De este modo, se logra establecer una relación más armónica entre los intereses jurídicamente protegidos del partido y sus miembros, reequilibrando fuerzas y evitando la indefensión de estos últimos.

La utilidad de estas dos propuestas hermenéuticas se pone de manifiesto en la necesaria reformulación del «deber de lealtad» de los afiliados, al que de manera recurrente se acude en los procesos disciplinarios y cuya repercusión a veces trasciende las propias costuras del partido, afectando a las dinámicas parlamentarias. Frente al polémico y desproporcionado «deber de contención» que enuncia el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia más reciente, en este trabajo configuro un «deber de *lealtad crítica*» que obliga a interpretar de manera restrictiva lo que pueden considerarse expresiones o conductas desleales. La libertad de expresión del afiliado sólo debe verse limitada cuando no hay afinidad ideológica entre los planteamientos del miembro y los de la organización -pues la adherencia al ideario es condición indispensable para la admisión y permanencia en el grupo-, o bien cuando la crítica se formula con clara intencionalidad lesiva, produciendo un perjuicio grave y objetivo a los intereses del partido. En este último caso, es la formación política quien debe asumir la carga de demostrar el *animus nocendi* del afiliado, y para ello pueden manejarse indicios como el carácter ofensivo de la crítica -presencia de insultos, mentiras, difamaciones y otras expresiones formalmente injuriosas o vejatorias que resulten innecesarias y/o desproporcionadas para trasladar a la opinión pública el desacuerdo con las decisiones de la organización-; la carencia de fundamento real y/o racional de lo expresado; la manifiesta intención de beneficiar a otro partido político -competencia desleal- o la reiteración en la conducta infractora. Esta concreción del contenido del «deber de lealtad» inhibe su uso indiscriminado y evita que pueda ser utilizado como herramienta para acallar el pluralismo y la saludable crítica interna.

La tesis doctoral concluye con una reflexión sobre las modulaciones que deben realizarse cuando el afiliado, además de ostentar la condición de miembro de un partido político, se postula en un proceso interno para convertirse en candidato a cargo público o ya está desempeñando alguna responsabilidad institucional. Esta doble condición obliga a los tribunales a tomar en consideración el impacto de la vida interna de las organizaciones partidistas en el funcionamiento de las instituciones públicas y, en algunos casos, exige incluso que se incorpore la tutela del derecho de participación política consagrado en el art. 23 CE. A este respecto, son preocupantes las reformas más recientes de los reglamentos de algunos Parlamentos autonómicos en las que, utilizando como pretexto la lucha contra el transfuguismo, se implementa la controvertida figura del «no adscrito» y se difuminan las fronteras jurídicas entre partido y grupo parlamentario. Todo ello deja muy deteriorada la autonomía del representante individual frente a los excesos impositivos de la organización partidista y posibilita que las decisiones de sujetos ajenos a las Cámaras acaben alterando de manera directa el equilibrio de fuerzas dictaminado por el cuerpo electoral.

## V. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Uno de los aprendizajes más difíciles que puede extraer cualquier investigador o investigadora novel consiste en saber despojarse de prejuicios e ideas preconcebidas para así garantizar el rigor metodológico del trabajo y la fiabilidad de los hallazgos. Esta enseñanza no es incompatible, creo, con la presencia de algunas convicciones de partida que, lejos de resultar acientíficas, dotan de impulso y dan sentido a la dura labor que se emprende. Y es honesto reconocerlas porque condicionan la perspectiva con la que se afronta el análisis, dejando su impronta en el desarrollo del mismo. En el caso de la presente investigación, dos son las certidumbres que me han acompañado desde el inicio. La primera versa sobre la imprescindibilidad de los partidos a la hora de articular el funcionamiento cotidiano de nuestras democracias representativas. La segunda es la reivindicación del partido como irrenunciable objeto de investigación jurídica. Ambas convicciones han debido sobreponerse, en muchas ocasiones, a la frustración derivada de las limitaciones propias del Derecho: una disciplina que se desenvuelve en la distancia entre el *ser* y el *deber ser*, *lo real* y *lo ideal*. Por suerte, frente a la tentación fácil del desánimo y la resignación complaciente, encontré en la reflexión jurídica el optimismo necesario para seguir rastreando soluciones que puedan mejorar el encaje de nuestras principales herramientas de participación política.

La proximidad a *lo real* se logra en la primera parte de la tesis doctoral, donde se acude a la observación empírica y a la multidisciplinariedad para enraizar el debate en la realidad sociopolítica actual. Caracterizar al partido político contemporáneo es un paso imprescindible para trazar su evolución y poder encontrar respuestas útiles, adaptadas al fenómeno tal y como se desarrolla en nuestro tiempo. Conviene tener presente que el sustrato asociativo de los partidos está menguando a la par que se refuerza su dimensión pública; por tanto, es razonable

que, desde una perspectiva jurídico-constitucional, se defienda una mayor intervención por parte de los poderes públicos que respete la libertad de acción de los partidos y esté orientada a asegurar la vigencia del principio democrático en el seno de dichas organizaciones.

A partir de esta reflexión sobre las principales características del partido contemporáneo, la primera aportación de la tesis doctoral es de naturaleza conceptual. La democracia interna sigue siendo un concepto indeterminado que necesita ser concretado por los diversos operadores jurídicos y, para contribuir a esa labor interpretativa, se propone concebir esta exigencia constitucional como un «estatuto de las minorías intrapartidistas». Esta noción busca superar la visión reduccionista de la democracia interna como mera inclusión de las bases sociales del partido en los procesos decisorios y apuesta por un enfoque holístico y multidimensional que implica la proyección del principio democrático en diversas dimensiones organizativas: estructura orgánica y funcionamiento del partido; selección de candidatos a cargos públicos; estatuto jurídico del afiliado (derechos, garantías y participación); transparencia y rendición de cuentas; y, por último, corrientes de opinión y pluralismo interno. En cada una de ellas, la exigencia de funcionamiento democrático interno exige conciliar la autonomía asociativa con otros intereses como el pluralismo, la descentralización, la competitividad, la seguridad jurídica, la participación informada o la publicidad activa; y, en conjunto, propician un clima de vigilancia difusa y plurilocalizada que contribuye a evitar abusos y favorece el ejercicio responsable del poder orgánico.

Esta labor conceptual y axiológica sirve de armazón teórico sobre el que poder erigir, en la segunda parte de la tesis, el análisis en torno a las posibilidades de intervención de los poderes públicos con fundamento en el art. 6 CE. Por lo que respecta a la actuación del legislador, aunque hay margen de mejora y el debate sobre el perfeccionamiento de la norma debe seguir abierto, conviene reconocer que nuestra actual LOPP es bastante razonable, sobre todo si la comparamos con otras leyes europeas de partidos. No obstante, sería importante acometer algunas reformas para mejorar la efectividad del control interorgánico, fortalecer las garantías de los procesos electorales internos -en particular, aquellos orientados a la selección de candidatos a cargos públicos-, consagrar el derecho a la libertad de crítica y a la constitución de corrientes internas y, por último, apuntalar las obligaciones de publicidad activa, atribuyendo competencias de control a las autoridades de transparencia y diseñando un régimen sancionador que asegure la exigibilidad de las prescripciones legales en esta materia.

Más allá de las carencias normativas de nuestro Derecho de Partidos, es en la exigibilidad de este derecho sustantivo -legal y estatutario- donde reside su principal debilidad, y ello obliga a examinar la virtualidad del control judicial. Una cuestión que, por lo general, ha estado más desatendida por la doctrina pero que, en los últimos años, ha aglutinado los avances más significativos de este objeto de estudio. Pese a que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre conflictos endoasociativos no ha experimentado cambios relevantes y se ha mantenido coherente desde sus primeras sentencias, la STC 226/2016, de 22

de diciembre supone un hito porque supo desplegar, por primera vez, un control sustantivo de las resoluciones partidistas que contrastaba con la habitual actitud de auto-contención de nuestros tribunales. A partir de este pronunciamiento, el Tribunal Supremo está realizando una encomiable labor de desarrollo de dicha doctrina y está mejorando la tutela de los derechos de participación democrática de los miembros al saber integrar el contenido estatutario en la dimensión *inter privados* del derecho fundamental de asociación. Sin embargo, esta nueva jurisprudencia es aún muy confusa y utiliza criterios que, a veces, resultan ser dispares o contradictorios. Por ello, y para combatir esta heterogeneidad que aumenta la inseguridad jurídica y los riesgos de activismo judicial, en este trabajo se proponen dos parámetros interpretativos: la exigencia a los partidos de un deber de motivación reforzada que haga patente la razonabilidad de las resoluciones en las que se restrinjan derechos fundamentales de los afiliados; y, en los casos difíciles que brinden un amplio margen de discrecionalidad, la interpretación del derecho aplicable a partir del principio *pro afiliado* para amortiguar la indefensión del individuo frente al grupo social.

En suma, la tesis doctoral que aquí se sintetiza reflexiona acerca del sentido y exigibilidad del mandato constitucional de estructura interna y funcionamiento democráticos que nuestra norma fundamental prescribe para los partidos políticos. Un asunto que no pierde actualidad y que obliga a tomar conciencia de las limitaciones que presenta el Derecho cuando se pretende ordenar un fenómeno sociopolítico resistente a la disciplina normativa, como lo son todos aquellos que se relacionan con la conquista y el ejercicio del poder; pero que, al mismo tiempo, debe confiar en el potencial performativo de las herramientas jurídicas, orientadas a perfilar unos horizontes plausibles y deseables que nos aproximen a lo que nuestra Constitución, en su preámbulo, define como una «sociedad democrática avanzada».

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ANZURES GURRÍA, José Juan (2014). *La protección constitucional de las asociaciones. Sobre la dimensión colectiva del derecho de asociación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

CONTRERAS CASADO, Manuel y GARRIDO LÓPEZ, Carlos (eds.) (2015). *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza.

CROSS, William P. y KATZ, Richard S. (eds.) (2013). *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

DUVERGER, Maurice (1969), *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

FLORES GIMÉNEZ, Fernando (1998). *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid.

GARCÍA ROCA, Javier y LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Pablo (1984). «Democracia interna y control de los partidos políticos. Crónica del encuentro italo-español de octubre de 1983», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 42, pp. 239-268.

GARRIDO LÓPEZ, Carlos (2017). «El dilema de la democracia en el interior de los partidos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, pp. 317-347.

GÓMEZ YÁÑEZ, José Antonio y NAVARRO, Joan (2019). *Desprivatizar los partidos*, Gedisa, Barcelona.

GÓMEZ-SALVAGO, Cecilia (2021). *Partidos políticos y autonomía privada. Jurisprudencia*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio (coord.) (2017). *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, Madrid.

GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio y SALVADOR MARTÍNEZ, María (eds.) (2021). *División de poderes en el Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid.

IGNAZI, Piero (2020). «The four knights of intra-party democracy: A rescue for party delegitimation», en *Party Politics*, núm. 1, vol. 26, pp. 9-20.

KATZ, Richard S. y MAIR, Peter (2022). *Democracia y cartelización de los partidos políticos*, Catarata, Madrid.



- LENK, Kurt y NEUMANN, Franz (eds.) (1980). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Anagrama, Barcelona.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier (dir.) (2016). *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MICHELS, Robert (2017). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Amorrortu, Buenos Aires.
- MORLOK, Martin (2019). *Escritos de derecho de partidos*, Marcial Pons, Madrid.
- NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (1999). *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- OSTROGORSKI, Moisei (2008). *La democracia y los partidos políticos*, Trotta, Madrid.
- PANEBIANCO, Angelo (2009). *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid.
- SALVADOR CODERCH, Pablo (coord.) (1997). *Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada*, Civitas, Madrid.
- SALVADOR MARTÍNEZ, María (2021). *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Madrid.
- SCARROW, Susan E., WEBB, Paul D. y POGUNTKE, Thomas (eds.) (2017). *Organizing Political Parties. Representation, Participation and Power*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1964). *Régimen de partidos*, Tecnos, Madrid.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo (2015). «La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 35, pp. 225-280.
- VON BEYME, Klaus (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
-