

STC 56/1995, de 6 de marzo

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente; don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado en nombre del Rey la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.514/1992, promovido por don Mikel Izaguirre Lizaso, don Iñaki Barrola Etxeberria, don Gotzon Olarte Lasa, don Inazio Mitxelena Etxeberria y don Jesús Artetxe Lazkano, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Sofía Pereda Gil y asistidos del Letrado don José Luis Soldevilla, contra Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 21 de mayo de 1992, por la que se declara no haber lugar al recurso de casación núm. 652/90, promovido contra la dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Bilbao, de fecha 30 de diciembre de 1989, desestimatoria de recurso de apelación (rollo núm. 93/89) interpuesto contra Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Durango, de 4 de enero de 1989, resolutoria de autos de la Ley 62/1978 núm. 319/86. Ha sido parte Eusko Alderdi Jeltzalea/Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV), representado por el Procurador don Samuel Martínez de Lecea Ruiz y asistido del Letrado don Adolfo Saiz Coca. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

Antecedentes:

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 12 de junio de 1992, doña Sofía Pereda Gil, Procuradora de los Tribunales y de don Markel Izaguirre Lizaso, don Iñaki Barriola Etxeberria, don Gotzon Olarte Lasa, don Inazio Mitxelena Etxeberria y don Jesús Artetxe Lazkano, interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 21 de mayo de 1992, por la que se declara no haber lugar al recurso de casación (núm. 652/90) promovido contra la dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Bilbao, de fecha 30 de diciembre de 1989, desestimatoria del recurso de apelación (rollo núm. 93/89) interpuesto contra la Sentencia dictada, el 4 de enero de 1989, por el Juzgado de Primera Instancia de Durango en los autos de la Ley 62/1978 núm. 319/86.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El Consejo nacional o Euzkadi Buru Batzar (EBB) del Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV) -órgano ejecutivo superior del Partido, por delegación de la Asamblea nacional- tuvo conocimiento en su día, por los medios de comunicación, de que la Ejecutiva de Guipúzcoa [Gipuzko Buru Batzar (GBB)] había convocado para el día 12 de septiembre de 1986 una reunión de la Asamblea regional de Guipúzcoa para que ésta, excluyéndose del pacto confederal en el que se fundamenta el EAJ/PNV, asumiera todas las atribuciones del Partido en el territorio de Guipúzcoa.

Ante semejante propuesta (que suponía la escisión del EAJ/PNV), el Consejo nacional (EBB) convocó a sus miembros para el día 8 de septiembre de 1986, citándose a los representantes de Guipúzcoa que formaban parte del Consejo nacional y del Consejo regional. Los miembros del Consejo regional citados no comparecieron, y el Consejo nacional acordó lo siguiente: 1. Conminar al Consejo regional para que retirase su propuesta secesionista; 2. Advertir a la afiliación de Guipúzcoa de que su adhesión a la propuesta del Consejo regional suponía la exclusión del EAJ/PNV; 3. Convocar la Asamblea nacional para el día 13 de septiembre de 1986.

Pese a todo ello, el 12 de septiembre se celebró en Zarauz la reunión convocada por el Consejo regional, en la que se adoptó el Acuerdo de que la Asamblea regional asumiera las atribuciones propias y las del Partido para seguir actuando como tal en el territorio de Guipúzcoa y que los cargos públicos representantes del EAJ/PNV en el territorio dependieran a todos los efectos de la Asamblea regional y de su Ejecutiva.

Los apoderados de las organizaciones municipales de Guipúzcoa que estaban dispuestos a mantener la unidad del PNV abandonaron la reunión de Zarauz y se reunieron, el mismo día, en Zumaya, acordando que quienes aprobaron la propuesta del Consejo regional -en Zarauz- habían roto unilateralmente el Pacto que les unía al EAJ/PNV y que ellos -los de Zumaya- expresaban su resolución de continuar en el Partido.

El 13 de septiembre se celebró en Artea la reunión de la Asamblea nacional del partido, a la que no asistieron los miembros del Consejo regional que habían celebrado la reunión de Zarauz, pese a haber sido oportunamente citados. En dicha Asamblea se acordó: 1. Que -por las razones ya expresadas por el Consejo nacional en la reunión del 8 de septiembre- los Acuerdos de Zarauz consumaban la ruptura unilateral del Partido; 2. Que los afiliados y organizaciones que se pronunciaron a favor de tales Acuerdos se habían apartado voluntariamente del

Partido, al que dejaban de pertenecer; 3. Que quienes votaron contra aquellos Acuerdos conservaban todos sus derechos en el EAJ/PNV y estaban constituidos como legítima Asamblea regional en la forma en que lo hicieron en Zumaya.

b) Los hoy recurrentes, miembros del Consejo regional y expulsados del EAJ/PNV por cuanto antecede, interpusieron una demanda contra el EAJ/PNV por el procedimiento previsto en la Ley 62/1978; en ella, aduciendo violación de la democracia interna exigida por el art. 6 CE y del derecho a la libertad de expresión, interesaron: 1. La nulidad de los Acuerdos de la Asamblea nacional del 13 de septiembre de 1986; 2. La nulidad de la Asamblea regional constituida en Zumaya y de cuantos Acuerdos hubiera adoptado; 3. La nulidad de todos los Acuerdos adoptados con posterioridad al 13 de septiembre de 1986 tanto por la Asamblea nacional como por el Consejo nacional en sesiones a las que no hubieran sido convocados los representantes de la Organización Regional del EAJ/PNV en Guipúzcoa, improcedentemente disuelta por la Asamblea nacional.

c) El Juzgado de Primera Instancia de Durango dictó Sentencia de 4 de enero de 1989 (autos núm. 319/86) en la que, por un lado, se acepta la excepción de inadecuación de procedimiento respecto de la denunciada infracción del art. 6 C. E., y -por otro- se desestima la demanda en lo relativo a la libertad de expresión. No se aporta copia de esta primera resolución judicial.

d) Promovido recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Bilbao, la Sección Primera de ese Tribunal dictó Sentencia de 30 de diciembre de 1989 (rollo núm. 93/89), confirmatoria de la de instancia. A juicio del Tribunal, la denuncia relativa a la infracción del art. 6 no podía tramitarse a través del procedimiento de la Ley 62/1978, pues este procedimiento sólo está previsto, en la vía civil, para la defensa de preceptos constitucionales muy concretos, entre los que no figura el art. 6 CE; únicamente -señala la Audiencia- cabría plantear la cuestión a través del correspondiente procedimiento ordinario. Por la vía de la Ley 62/1978 sólo podría conocerse de la infracción del art. 6 CE si la cuestión se planteara en conexión con el art. 22 CE (libertad de asociación), lo que -a juicio del Tribunal- no era posible en el presente caso, toda vez que los recurrentes denunciaban en concreto la infracción de la exigencia de que los partidos funcionen democráticamente; exigencia que, recogida en el art. 6 CE como específica para los partidos políticos, no forma parte del contenido del art. 22 CE (referido al género, más amplio, de las asociaciones), por lo que su conculcación sólo podría alegarse a través de un procedimiento civil ordinario.

En cuanto a la supuesta infracción del art. 20 CE (libertad de expresión), la Audiencia Provincial consideró que los Acuerdos de la Asamblea nacional no eran la respuesta a una opinión, sino la respuesta a una acción del Consejo regional de Zarauz. Si se tratara de lo primero, podría entenderse afectada la libertad de expresión; pero, tratándose de lo segundo (respuesta a un acto del Consejo regional), los Acuerdos de la Asamblea podrán ser considerados correctos o incorrectos desde muy distintas perspectivas (estatutaria, de legalidad...), pero no desde la del art. 20 CE. El Consejo regional no expresó opiniones contra las que después reaccionó la Asamblea, sino que adoptó Acuerdos (actos) que, en sí mismos, eran directamente ejecutivos; en estas circunstancias, la Asamblea nacional se limitó a reaccionar contra un acto de secesión, no afectando para nada a la libertad de expresión de los miembros del Consejo regional. Estos no opinaron; actuaron.

e) Contra la Sentencia dictada en apelación promovieron los ahora demandantes recurso de casación (núm. 652/90), ante la Sala Primera del Tribunal Supremo, dictándose Sentencia desestimatoria de 21 de mayo de 1992. El Tribunal Supremo dio por buenos los argumentos del Juzgado y de la Audiencia Provincial.

3. Se interpone recurso de amparo contra las resoluciones judiciales antedichas, interesando su nulidad y que se ordene «a los Tribunales sentenciadores (...) que (...) entren a conocer del fondo del asunto planteado por la vía jurisdiccional escogida (...)» («Suplico» de la demanda, in fine).

Se alega infracción de los arts. 20, 6 y 22 CE

Entienden los demandantes que el Acuerdo del Consejo nacional, de 8 de septiembre de 1986, tenía como finalidad condicionar la libre expresión -a través del voto- de los afiliados del EAJ/PNV en Guipúzcoa. El Acuerdo de la Asamblea nacional, de 13 de septiembre, no puede ser considerado como una respuesta a un acto del Consejo regional, toda vez que la expulsión (ya advertida en el Acuerdo de 8 de septiembre) se habría llevado a cabo contra todos cuantos votaron a favor de la propuesta secesionista aun cuando esta propuesta no hubiera prosperado (debiendo tenerse en cuenta que los Delegados ante el Consejo regional tenían que votar en el sentido indicado por las Asambleas municipales, las cuales se pronunciaron sobre la propuesta antes del 12 de septiembre; lo que se sanciona es, pues, la libre expresión manifestada a través de un voto anterior al 12 de septiembre, fecha en la que en el Consejo simplemente se transmiten las decisiones adoptadas en las Asambleas municipales). En definitiva, la Asamblea nacional ha sancionado a quienes quisieron expresarse a favor de la necesidad de «dar un golpe de timón» en el rumbo del EAJ/PNV.

En cuanto a la supuesta infracción de los arts. 6 y 22 CE, resultaría del hecho de que el Consejo regional de Guipúzcoa acordó, democráticamente y respetando los Estatutos del EAJ/PNV, recobrar las facultades soberanas que, siéndole propias, habían sido delegadas hasta entonces en los órganos nacionales del Partido. Frente a esa decisión, la Asamblea nacional del EAJ/PNV reaccionó de manera contraria al art. 6 CE. De otro lado, la decisión judicial de declarar inadecuado el cauce de la Ley 62/1978 para conocer de esa infracción del art. 6

supone escindir de manera constitucionalmente incorrecta el sentido unitario deducible de la necesaria conjunción entre los arts. 6 y 22 CE

4. Mediante providencia de 1 de diciembre de 1992, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dirigir comunicación a la Sala Primera del Tribunal Supremo, a la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Bilbao y al Juzgado de Primera Instancia de Durango para que remitieran, respectivamente, certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 652/1990, al rollo de apelación núm. 93/89 y a los autos de la Ley 62/1978 núm. 319/1986; asimismo se acordó la práctica de los emplazamientos pertinentes.

5. Mediante providencia de 4 de febrero de 1993, la Sección acordó tener por personado y parte en el procedimiento al Procurador don Samuel Martínez de Lecea Ruiz, en nombre y representación del Eusko Alderdi Jeltzalea/Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV). Asimismo, se acordó acusar recibo de todas las actuaciones interesadas en el anterior proveído y dar vista de las mismas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que presentaran las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. La representación procesal de Eusko Alderdi Jeltzalea/Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV) registró su escrito de alegaciones el 25 de febrero de 1993. En su primera parte, el escrito se centra en la exposición de lo acontecido en el supuesto de autos. Se señala al respecto, primeramente, que los actores sólo plantearon en la instancia la supuesta vulneración de los derechos de libre expresión, audiencia y contradicción, sin señalar el de libre asociación y haciendo sólo una vaga referencia al art. 6 CE Seguidamente, y centrándose ya en la exposición de los hechos, se sostiene que el entonces Gipuzko Buru Batzar (GBB), integrado por los ahora recurrentes, adoptó un acuerdo secesionista que no fue puesto en conocimiento de la ejecutiva de EAJ/PNV ni del EBB ni de la Asamblea nacional del partido, realizando los actores, no obstante, declaraciones a los medios de comunicación. Ante tal propuesta -continúa el escrito de alegaciones- el EBB, en su reunión de 8 de septiembre de 1986, a la que no asistieron -pese a estar citados- los representantes guipuzcoanos, adoptó el acuerdo de requerir al entonces GBB para que la retirase, advirtiendo a los afiliados de Guipúzcoa que, caso de adherirse a la propuesta del GBB, tal actitud supondría la exclusión del Partido, a la par que se convocaba a la Asamblea nacional para el 13 de septiembre de 1986.

El 12 de septiembre, y a convocatoria del entonces GBB, se reunió la entonces Asamblea regional de Guipúzcoa, la cual procedió a ratificar la propuesta del entonces GBB. El día 13 siguiente se reúne la Asamblea nacional del EAJ/PNV, la cual, dentro del ámbito de sus competencias, adoptó el acuerdo de cuyo tenor literal se destaca lo siguiente:

«1. Que los Acuerdos adoptados en la Asamblea celebrada el día de ayer en Zarauz consuman la ruptura unilateral del pacto confederal, por las razones, entre otras, expresadas por el EBB en su acuerdo del pasado día 8 del corriente, que esta Asamblea nacional asume íntegramente.

2. Que, en consecuencia, cuantos afiliados se han pronunciado en favor de tales Acuerdos, así como las organizaciones municipales y regional que los han aprobado, se han apartado voluntariamente del EAJ/PNV, al que no pertenecen ya desde entonces. Por lo que dichas Organizaciones municipales y regional de Guipúzcoa no son ni tienen ya desde ese momento, por su propia decisión, y a ningún efecto, la cualidad y condición de Organizaciones del EAJ/PNV en aquel territorio histórico».

Es evidente -prosigue el escrito de alegaciones- que es en este momento cuando se plasma y es efectivo el Acuerdo de autoexclusión, y no, como se dice de contrario, interfiriendo los acuerdos adoptados por los afiliados que secundaron las tesis del entonces EBB.

Esta exposición fáctica demuestra, a juicio del EAJ/PNV, que en ningún caso se ha interferido en la libre expresión de aquellas personas que sostenían las tesis secesionistas, las cuales plasmaron su efectiva voluntad mediante el voto en apoyo de aquéllas ante la Asamblea regional celebrada el 12 de septiembre de 1986, siendo los Acuerdos adoptados en ella inmediatamente ejecutivos, tal como se desprende de su propio contexto.

Como colofón de este apartado, se señala que los Acuerdos secesionistas son el resultado de una voluntad clara y expresa de ruptura, corroborada, aunque sea a efectos indiciarios, por la posterior participación de sus actores en la fundación del partido Eusko Alkartasuna.

Se alega a continuación que los recurrentes no han introducido en la primera y segunda instancias alegación alguna sobre un supuesto atentado a la libertad de asociación y que tampoco lo han hecho en vía casacional, pues en el recurso promovido ante el Tribunal Supremo trataron de desvirtuar la argumentación de la Audiencia Provincial desde el prisma de que la libertad de asociación ha de ser interpretada a la luz del art. 6 CE Se añade que no cabe considerar que el derecho de asociación se ve vulnerado en tanto en cuanto no se reconoce a la Asamblea regional de Guipúzcoa celebrada el 12 de septiembre de 1986 capacidad para reasumir su propia soberanía en virtud del pacto confederal. El Acuerdo de aquella Asamblea pretendía -al decir de alguno de los recurrentes en declaraciones a los medios de comunicación- constituir un partido dentro del partido e, incluso, que todos los cargos públicos representantes del EAJ/PNV por el territorio de Guipúzcoa pasasen a depender de la Asamblea regional de Guipúzcoa y de su Ejecutiva. Tales manifestaciones, a la vista de los Estatutos del EAJ/PNV, exceden de la soberanía atribuida a las Organizaciones municipales y regionales, entre otros aspectos

por la propia denominación, pues la de Eusko Alderdi Jeltzalea/Partido Nacionalista Vasco es la adoptada por la confederación y es de su exclusiva titularidad. Además, la pretensión de que los cargos públicos del EAJ/PNV por Guipúzcoa pasaran a depender de la Asamblea regional supone un exceso de lo que de contrario se considera soberanía, pues estatutariamente el control de dichos cargos está atribuido al EBB. De otro lado -continúa el escrito de alegaciones- ha de indicarse que la tesis secesionista propuesta por los actores y asumida por parte de algunos militantes de la Asamblea regional celebrada en Zarauz el 12 de septiembre de 1986 tiene su contrapunto en otra reunión celebrada por otro sector de la militancia guipuzcoana contrario a la tesis secesionista y respetuoso con el pacto confederal y que celebró el mismo día una reunión en Zumaya en la que se constituyeron con el carácter de Asamblea regional de Guipúzcoa del EAJ/PNV y cuya legitimidad fue reconocida al día siguiente por la Asamblea nacional del partido. Por tanto, es evidente que el criterio de los recurrentes no era el del resto de la militancia y que no fueron expulsados del EAJ/PNV; antes al contrario, ellos mismos se autoexcluyeron, lo que en modo alguno puede considerarse una infracción del art. 22 CE, pues queda claro que el pacto confederal se mantenía en virtud de los Acuerdos de la Asamblea celebrada en Zumaya.

El escrito de alegaciones plantea a continuación una serie de objeciones procesales a la tramitación del presente recurso de amparo. Tras recordar que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de este Tribunal, pueden alegarse, aun admitido ya un recurso, las cuestiones que afecten a los requisitos de admisibilidad exigidos por el art. 50 LOTC, se pone de manifiesto que, con fecha de 18 de febrero de 1993, le ha sido notificada al EAJ/PNV una providencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de Bilbao, de 12 de febrero anterior, por la que se tiene por presentada demanda interpuesta por los ahora recurrentes en su propio nombre y en el del Gipuzko Buru Batzar del EAJ/PNV contra el propio EAJ/PNV, dándose lugar a los autos de menor cuantía núm. 103/93. Dicho procedimiento judicial -continúa el escrito de alegaciones- y la pretensión que en él se deduce chocan frontalmente con el petitum del presente recurso de amparo. La identidad de pretensiones deducidas en ambos procedimientos hace que el presente recurso de amparo deba ser desestimado, toda vez que es notorio que los actores no han agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial, pues han acudido al declarativo al que les remitían las Sentencias aquí impugnadas.

Del petitum del recurso se desprende, para el EAJ/PNV, que su objeto no es sino que se ordene a los Tribunales sentenciadores entrar a conocer del fondo del asunto, basándose a estos fines la demanda en la supuesta infracción de los derechos de libre expresión y asociación, este último en relación con el art. 6 CE Sin embargo, se afirma en el escrito de alegaciones que el único derecho que podría entenderse vulnerado es el reconocido en el art. 24.1 CE, sin proyección sobre los invocados por los actores, cuya infracción, hipotéticamente hablando, sería imputable a un particular. En consecuencia, tampoco se habría respetado lo prescrito por el art. 44.1 c), LOTC, pues no se ha invocado en ningún momento la posible infracción del citado art. 24.1 CE

Tampoco se habría cumplido lo dispuesto en el art. 44.1 b), pues los actores se limitan a plantear una versión de los hechos y del derecho aplicado sin concretar cuál sea la acción u omisión de los órganos judiciales, haciendo así de este Tribunal una tercera instancia.

Finalmente, y como remate de este apartado del escrito de alegaciones, se señala que los demandantes han venido sosteniendo que el precepto supuestamente infringido era el art. 6 CE, si bien ahora tratan de conectarlo con el derecho de asociación, y aquel derecho, de acuerdo con el art. 41.1 LOTC, no es susceptible de amparo.

Por último, el escrito de alegaciones concluye con el estudio de las cuestiones de fondo del presente recurso. En esa línea, se argumenta que las decisiones del EBB, de 8 de septiembre de 1986, y de la Asamblea nacional, del día 13 siguiente, no vulneraron el derecho a la libre expresión de los demandantes.

A la vista de la documentación obrante en autos y de lo manifestado de contrario, entiende el EAJ/PNV que es fácil diferenciar dos fases distintas. La primera, formada por el conjunto de disensiones que preceden a la Asamblea regional de Guipúzcoa celebrada en Zarauz el 12 de septiembre de 1986 y que incluye la propuesta realizada por el entonces GBB; la segunda tiene su origen en la aprobación del referido Acuerdo por la Asamblea regional celebrada en Zarauz. A la vista de los Acuerdos adoptados por aquella Asamblea y de la documentación obrante en las actuaciones -continúa el escrito de alegaciones- se puede llegar a la conclusión de que, sobre no contener mención alguna a una posible canalización de los mismos a través de los órganos nacionales del Partido, los Acuerdos tienen un carácter inmediatamente ejecutivo. Por tanto, son expresión de la voluntad de apartarse del EAJ/PNV, no de un intento de informar u opinar; de ello se deduce que el Acuerdo del EBB, de 8 de septiembre de 1986, no ha interferido en la decisión, pues sólo supuso una recomendación, y que los Acuerdos adoptados en virtud de sus competencias estatutarias por la Asamblea nacional celebrada el 13 de septiembre de 1986 constituyen una reacción contra los Acuerdos de la Asamblea regional y contra quienes los aprobaron con sus votos. En definitiva, tanto el Acuerdo del EBB como el de la Asamblea nacional se desarrollaron en parámetros totalmente ajenos a la libertad de expresión de los que asumieron las posturas secesionistas.

En lo que a la supuesta infracción del derecho de asociación se refiere, alega el representante procesal del EAJ/PNV que no le cabe sino reiterar lo expuesto en punto a la inadmisibilidad de la demanda, máxime por cuanto el precepto invocado es el art. 6 CE, no susceptible de amparo. El tiempo -se añade- ha quitado la razón a los recurrentes, toda vez que desde el mismo momento en que adoptaron el Acuerdo secesionista conformaron y

se integraron en el partido Eusko Alkartasuna, lo que pone de manifiesto que el acuerdo de la Asamblea regional tenía por objeto el funcionar al margen del EAJ/PNV. El tenor del mismo revela que lo pretendido iba más allá de la simple asunción de la soberanía delegada, pues también se pretendía la denominación de EAJ/PNV y que dependieran de la Asamblea regional los cargos políticos por el territorio de Guipúzcoa, cuestiones todas ellas que estatutariamente eran de la competencia de los órganos supremos del Partido. Luego la acción o manifestación de tal voluntad (no una simple propuesta) suponía una automarginación del conjunto confederal que es el EAJ/PNV; de ahí que la Asamblea nacional, en aplicación de los estatutos del EAJ/PNV, tuviera a los recurrentes por autoexcluidos.

Además -se alega- la tesis de la reasunción de la soberanía tropieza con un problema añadido, pues la totalidad de la afiliación guipuzcoana no estaba de acuerdo con la postura secesionista, por lo que los representantes de las organizaciones municipales disconformes con las tesis de los recurrentes abandonaron la reunión de Zarauz y continuaron como Asamblea regional en Zumaya, respetando los estatutos y acordando mantener el pacto confederal.

En definitiva, se concluye que la actuación del EAJ/PNV ha sido respetuosa con los principios auto-organizativos que se contemplan en sus Estatutos y que los actores no realizaron una propuesta de autorregulación de su derecho asociativo, sino que manifestaron su voluntad -al margen de los canales internos- de apartarse del pacto confederal, razón por la cual se les consideró voluntariamente excluidos del Partido. Por último, y dado que los recurrentes no representan a la totalidad de los afiliados de Guipúzcoa, no podían asumir los derechos que el EAJ/PNV detentaba en Guipúzcoa.

Por lo expuesto, se interesa que se dicte Sentencia en la que se acojan las causas de inadmisión señaladas o, subsidiariamente, se deniegue el amparo solicitado por razones de fondo con imposición de las costas a los recurrentes por su temeridad, mala fe y abuso de derecho.

Por medio de otrosí se solicita que se acuerde la práctica de prueba consistente en dirigir exhorto al Juzgado de Primera Instancia núm. 7 de Bilbao para que, con cargo a los autos núm. 103/93, se remita testimonio del escrito de demanda presentada en dichos autos, de su fecha de interposición, de la providencia de emplazamiento y fecha de notificación de la misma, así como de la situación procesal de los autos.

7. Por escrito registrado el 27 de febrero de 1993, el Ministerio Fiscal puso de manifiesto que con la documentación obrante en las actuaciones no le era posible informar acerca de la posible infracción del art. 22 CE Por ello, interesó que, con suspensión del plazo del art. 52 LOTC, se recabara de los demandantes de amparo, de la Asamblea nacional de EAJ/PNV y del Euskadi Buru Batzar el envío de cuantos documentos obraran en su poder relativos a la expulsión de los hoy recurrentes.

8. Mediante providencia de 3 de junio de 1993, la Sección acordó conceder un plazo de tres días a la representación procesal de los demandantes y al Ministerio Público para que alegaran lo que estimasen pertinente sobre la procedencia de la prueba documental articulada por el representante procesal del EAJ/PNV.

9. El Ministerio Público evacuó el trámite conferido por medio de escrito registrado el 8 de junio de 1993. En él señala que los solicitantes de amparo no justifican el requisito de necesidad de las pruebas propuestas establecido en el art. 89.1 LOTC, lo que, en principio, convierte en improcedente la solicitud. Sin embargo, y como quiera que las pruebas interesadas podrían tener relación con la documentación interesada por el propio Ministerio Fiscal en su escrito de 27 de febrero de 1993, no se opone a su práctica.

10. Mediante providencia de 24 de junio de 1993, la Sección acordó denegar la práctica de la prueba propuesta por no afectar a los términos en los que se plantea el presente recurso.

11. Por providencia de 25 de noviembre de 1993, la Sección acordó no haber lugar a recabar la documentación interesada por el Ministerio Público en su escrito de 27 de febrero de 1993, concediéndole un nuevo plazo de veinte días para evacuar el trámite de alegaciones previsto en el art. 52.1 LOTC.

12. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de diciembre de 1993, el Ministerio Fiscal solicitó que, dada la complejidad del tema planteado, se le concediera una prórroga del plazo conferido para presentar sus alegaciones.

13. La Sección, por providencia de 10 de enero de 1994, acordó conceder al Ministerio Público un nuevo plazo de veinte días.

14. El escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal se registró el 13 de enero de 1994. Tras exponer sucintamente los antecedentes fácticos del recurso, alega el Ministerio Fiscal que, aunque las vulneraciones constitucionales alegadas fueron -en su caso- motivadas directamente por la Asamblea nacional del EAJ/PNV, su acceso al recurso de amparo se basa en la lesión indirecta de los derechos fundamentales causada por las resoluciones judiciales que no otorgaron la tutela debida a tales derechos. Este Tribunal -se recuerda- ha reconocido tal posibilidad en numerosas ocasiones, recogiendo lo que en la doctrina alemana se conoce con el nombre de *Drittwirkung* (por todas, SSTC 2/1982 y 18/1984). Nos encontramos, por tanto, ante un recurso de los previstos en el art. 44 LOTC.

Entiende el Ministerio Público que, ante todo, conviene recordar las peculiaridades que, con carácter general, se derivan del uso del procedimiento especial previsto en la Ley 62/1978, siguiendo la STC 363/1993, en cuyo fundamento jurídico 2.b) se declara que «tratándose de la vía especial de la Ley 62/1978, una vez intentada, no

procede devolver las actuaciones al Tribunal que inadmitió el recurso por ese procedimiento, sino que debe entenderse agotada la vía judicial procedente y entrarse directamente, sin reenvíos previos, a decidir el fondo del amparo constitucional. Esta conclusión (...) se fundamenta en que, debido a lo específico de la pretensión ejercida por la vía de la Ley 62/1978 (...), debe entenderse que cuando el órgano judicial adopta una decisión de (...) inadmisión (...), en realidad está adoptando una decisión de carácter sustantivo, pues al decir que en la cuestión planteada no está involucrado derecho fundamental alguno, viene a decir que no hay real violación de dichos derechos (...) y tal declaración es, precisamente, la que abre el cauce procesal subsidiario del recurso de amparo».

Según esta doctrina -continúa el Ministerio Público- no es procedente entender vulnerado el art. 24.1 CE por el hecho de que haya recaído una resolución de inadmisión, pues en el fondo ello supone una desestimación de fondo. Con tal decisión debe, además, entenderse agotada la vía judicial.

Tal es la razón que llevó al Ministerio Fiscal a solicitar la remisión de determinada documentación. Denegada esa solicitud, es obligado dar un nuevo enfoque a la problemática planteada, pues no se hace posible entrar a resolver en cuanto al fondo la posible quiebra del art. 22 CE por una hipotética expulsión indebida ni cabe tampoco devolver las actuaciones a la jurisdicción ordinaria.

Ahora bien -prosigue el escrito de alegaciones- es también doctrina consolidada que una decisión judicial de inadmisión dictada en la vía de la Ley 62/1978 puede lesionar el derecho invocado si no se adopta correctamente. Así se deduce, entre otros, del ATC 764/1988, en cuyo fundamento jurídico 1. se afirma que «las Salas que inadmiten (...) los recursos fundados en la Ley 62/1978 no violan el derecho a la tutela judicial efectiva, que por el contrario observan, y sólo podrán violar, en su caso, el derecho fundamental para el que se pidió el amparo judicial». En palabras de la STC 212/1993, «los órganos judiciales pueden, de modo constitucionalmente legítimo (...) velar por el cumplimiento de los presupuestos exigidos para el tipo especial de proceso, y cuando prima facie pueda afirmarse, sin duda alguna, que el acto impugnado no ha repercutido en el ámbito de los derechos fundamentales alegados, la consecuencia puede ser lícitamente la inadmisión del recurso». Por tanto, para el Ministerio Fiscal, y de acuerdo con el fundamento jurídico 2. de la STC 34/1989, «debemos indagar ahora si la resolución de inadmisión (...) es no sólo razonada en términos jurídicos, sino también suficientemente razonable y ajustada al deber de interpretación favorable o no restrictiva de los preceptos legales en cuya aplicación se funda».

Así centrado el problema, es preciso -para el Ministerio Fiscal- estudiar si el derecho de asociación de los actores ha sido lesionado por las resoluciones judiciales impugnadas al estimarlo ajeno al contenido esencial del art. 22 CE, por encontrarse regulado en el art. 6 CE

Que «un partido es una forma particular de asociación y el (...) art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión» es, para el Ministerio Fiscal, doctrina pacífica desde la STC 3/1981. Igualmente lo es que afecta al art. 22 CE la expulsión de uno o varios socios por parte de los órganos directivos de la asociación -en este caso del partido (así, ATC 305/1992). La fiscalización de la legalidad de la expulsión es, pues, misión judicial que, por basarse en el establecimiento de unas premisas de hecho, no debe ser sustituida por este Tribunal.

La aplicación de lo anterior al presente caso lleva al Ministerio Fiscal a las siguientes conclusiones:

- a) Las resoluciones judiciales impugnadas no respetaron el derecho de asociación de los actores al excluirlo del ámbito de protección del art. 53.2 C. E.;
- b) Este Tribunal, cuya misión es subsidiaria y no se extiende a cuestiones de hecho, no debe entrar per saltum a dilucidar la legalidad o ilegalidad de las expulsiones que se denuncian; y,
- c) La adecuación de la expulsión a la Constitución y a la ley es un prius para determinar si, en su caso, fue el ejercicio de su libertad de expresión la causa de la exclusión.

El amparo debe, por tanto y para el Ministerio Público, prosperar, y su alcance no debe ser otro que el reconocimiento de la libertad de asociación de los demandantes y, en consecuencia, la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas para que en su lugar se dicten otras que resuelvan sobre la legalidad o ilegalidad de la expulsión de los demandantes de amparo.

En consecuencia, se interesa la estimación de la demanda en los términos antedichos.

15. Por providencia de 2 de marzo de 1995, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El presente recurso de amparo se dirige contra tres resoluciones judiciales -reseñadas con detalle en los antecedentes- a las que los actores imputan la vulneración del derecho a la libertad de expresión consagrado en el art. 20.1 a) CE y del derecho de asociación reconocido en el art. 22 «en relación con el art. 6» del texto constitucional.

La primera de estas infracciones derivaría del hecho de que las Sentencias impugnadas no reparan la lesión a la libertad de expresión de los recurrentes cometida por los órganos de dirección del PNV. Al decir de los actores, la referida lesión no sería consecuencia únicamente del Acuerdo de expulsión del partido adoptado el día 13 de septiembre por la Asamblea nacional del PNV, sino también y primordialmente de los Acuerdos previos del Euskadi Buru Batzar en los que se coartaba la libertad de los afiliados del PNV en Guipúzcoa al advertirles que la adhesión a las propuestas del Gipuzko Buru Batzar supondría su autoexclusión del partido. Por ello, las resoluciones judiciales recurridas, al omitir las referidas actuaciones previas y centrar su objeto exclusivamente en el Acuerdo de la Asamblea regional de Guipúzcoa del día 12 de septiembre -por el que se decidió asumir «las atribuciones propias y todas las del PNV para seguir actuando como tal en el Territorio Histórico de Guipúzcoa» y al calificarlo como «un resultado o decisión de voluntad» y no como expresión de un pensamiento, idea u opinión, vulneraron el derecho a la libertad de expresión de los actores, miembros de la mentada Asamblea regional.

Por su parte, la infracción del derecho de asociación sería consecuencia de la negativa de los órganos judiciales a entrar a conocer el fondo de esta cuestión argumentando que el cauce procesal previsto en la Ley 62/1978 no era el adecuado para conocer de supuestas infracciones del requisito constitucional conforme al cual los partidos políticos deben poseer una estructura y un funcionamiento interno democráticos. Concretamente, en instancia y en apelación los recurrentes denunciaron la vulneración de esta exigencia constitucional consagrada en el art. 6 CE, aduciendo que la expulsión se produjo sin respetar los principios de acusación y defensa y desconociendo los principios y derechos derivados de la organización confederal y de la soberanía de las Organizaciones municipales y federales proclamados en el art. 3 de los Estatutos del PNV. En casación reiteraron estos argumentos relacionándolos expresamente con la lesión del derecho de asociación del art. 22 CE. Por fin, al alzarse en amparo frente a las anteriores resoluciones, la denuncia se centra en la conculcación del art. 22 en relación con el 6 CE. Alegan, en esencia, que la expulsión se llevó a cabo desconociendo el derecho de los recurrentes a autoorganizarse en el seno del partido y a recobrar la soberanía absoluta sobre sus derechos cedidos a los órganos nacionales, según reconoce el referido art. 3 de los Estatutos.

La parte recurrida se opone a la delimitación del objeto de amparo constitucional efectuada por los actores y que acabamos de resumir. Aduce que ante la jurisdicción ordinaria no se invocó vulneración alguna del derecho de asociación e, indirectamente, respecto de la libertad de expresión, que su lesión se imputó, tanto en instancia como en apelación, únicamente al acuerdo de expulsión que adoptó la Asamblea nacional del EAJ-PNV el día 13 de septiembre de 1986, como reacción frente al Acuerdo de la Asamblea regional de Guipúzcoa considerado secesionista.

Como hemos reiterado en múltiples ocasiones, el cumplimiento del requisito de invocación de los derechos pretendidamente vulnerados ante la jurisdicción ordinaria, tan pronto como se conozca su infracción [art. 44.1 c) LOTC], debe exigirse siempre con todo rigor, ya que éste es el único modo de asegurar que los Jueces y Tribunales puedan ejercer la función de protección ordinaria de los derechos fundamentales, que constitucionalmente les corresponde, y de preservar al mismo tiempo el carácter subsidiario del recurso de amparo constitucional. Pues bien, esta exigencia cobra un relieve singular en supuestos, como el presente, previstos en el art. 44 LOTC, en los que la infracción de los derechos fundamentales, aunque tiene su origen en una actuación privada, se imputa a los órganos judiciales en la medida en que, a juicio del perjudicado, no han reparado la infracción sometida a su conocimiento.

En el caso que nos ocupa, resulta meridianamente claro, a la luz de los hechos probados a los que debemos atenernos, que el Acuerdo contra el que se interpusieron los recursos de instancia y de apelación fue exclusivamente el de expulsión del PNV y en los respectivos suplicos fueron este Acuerdo y los posteriores al mismo los únicos respecto de los que se pidió la declaración de nulidad. En ningún momento se cuestionaron los Acuerdos previos del Euskadi Buru Batzar supuestamente coaccionadores. En este sentido debe tenerse muy presente que la propia Audiencia de Bilbao, en el fundamento jurídico 5. de su Sentencia, al analizar esta cuestión afirma que los Acuerdos previos a los impugnados quizá podían haber incidido siquiera tangencialmente en el ámbito de la libertad de expresión, pero no podía decirse lo mismo respecto del Acuerdo de expulsión al que debía ceñir ineludiblemente su enjuiciamiento, puesto que éste era el único objeto traído al recurso de apelación. Pues bien, siendo este Acuerdo el único sobre el que pudieron pronunciarse los órganos judiciales, a él debe limitarse el objeto del presente proceso constitucional de amparo en lo que se refiere a la pretendida vulneración del art. 20.1 a) CE

Esta conclusión no puede extenderse, en cambio, a la falta de invocación del derecho de asociación. Es cierto que en las alegaciones ante la jurisdicción ordinaria, en instancia y en apelación, los actores sólo aludieron explícitamente a la vulneración de las reglas de funcionamiento democrático del partido (art. 6 CE); sin embargo, del tenor literal de estas alegaciones se desprende sin lugar a dudas que en ellas se plantea no sólo la cuestión del cumplimiento de los requisitos y derechos de participación democrática, sino también la de la inclusión de los mismos en el derecho de asociación. Sobre esta última cuestión y, más concretamente, sobre la vulneración de los derechos proclamados en el art. 3 de los Estatutos, que fue una de las claves objeto de debate en los procesos judiciales, no sólo pudieron manifestarse los Jueces y Tribunales, sino que efectivamente lo hicieron, desde el Juzgado de Primera Instancia hasta el Tribunal Supremo, con lo que quedó garantizada la posibilidad de protección ordinaria del derecho fundamental y el carácter subsidiario del amparo constitucional.

2. Antes de entrar a enjuiciar el fondo de las cuestiones planteadas, debemos dar respuesta todavía a la objeción de procedibilidad opuesta por la parte recurrida respecto de la falta de agotamiento de los recursos utilizables en la vía judicial [art. 44.1 a) LOTC], ya que los recurrentes han iniciado y está pendiente de resolución el procedimiento ordinario al que les remitían las Sentencias ahora impugnadas. Este alegato no puede ser acogido. En ese nuevo proceso podrá entrarse a conocer del fondo de la eventual lesión del art. 6 CE, pero no podrán obtener los actores ni reparación de la pretendida vulneración del art. 20.1 a) CE, ni reconocimiento alguno de que con la lesión del art. 6 CE les ha sido conculcado un derecho fundamental, pues sobre la naturaleza fundamental de ese derecho ya se han pronunciado, en sentido negativo y con fuerza de cosa juzgada, los órganos judiciales actuantes en el procedimiento especial. Por tanto, aunque sólo sea a los fines de obtener el reconocimiento formal de haber padecido aquella lesión, el presente recurso de amparo se ofrece como la única vía capaz de hacer patente, en su caso, la cualificación como fundamental de un derecho que para la jurisdicción ordinaria no merece tal consideración.

3. Precisado el objeto del recurso y despejadas las objeciones de procedibilidad planteadas, podemos determinar ya si se ha producido o no la alegada vulneración del art. 22 en relación con el art. 6, ambos de la Constitución, y, más precisamente, si la pretendida infracción del art. 3 de los Estatutos del PNV puede suponer una lesión del derecho fundamental de

asociación residenciable en la vía procesal de la Ley 62/1978 y, en definitiva, en la de amparo constitucional.

Para dar respuesta a esta cuestión lo primero que debemos precisar es si la exigencia constitucional de que los partidos políticos posean una organización y un funcionamiento interno democráticos (art. 6 CE) supone la consagración de un derecho subjetivo de los afiliados frente al partido al que pertenecen y, en caso afirmativo, cuál es su contenido y si éste puede entenderse integrado en el derecho de asociación proclamado en el art. 22 CE

a) Al objeto de delimitar el alcance de la cuestión debatida conviene dejar claro de entrada que aquí no se discute el problema de los fines o de la actividad externa de los partidos en relación con los principios democráticos, ni, al menos directamente, el del alcance y contenido del derecho de creación de partidos políticos. Lo único enjuiciado en este proceso de amparo es el cumplimiento de un requisito interno relativo a la organización y, más concretamente en este caso, al funcionamiento ad intra del partido.

El mandato constitucional conforme al cual la organización y funcionamiento de los partidos políticos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado. Como dijimos en la STC 10/1983, entre otras que podrían traerse a colación, «la trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser cauce fundamental para la participación política) (...) explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos» (fundamento jurídico 3.). Difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado que no se agota en los procesos electorales, si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos. Los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda «manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación» en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985).

La democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido.

Puede afirmarse, en conclusión, que, por lo que aquí interesa, la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos.

b) Se trata, sin duda, de derechos de configuración legal. Es más, debe reconocerse que el precepto constitucional que consagra de modo genérico el principio de democracia interna admite muy diversas concreciones, ya que los modelos de organización partidista democrática que caben dentro del mencionado principio constitucional son muy diversos, tanto como

disparos pueden ser, en contenido e intensidad, los derechos y, en general, el estatuto jurídico que puede atribuirse a los afiliados en orden a garantizar su participación democrática. La concreción del legislador resulta, por tanto, absolutamente necesaria y en la realización de esta tarea goza, como queda dicho, de un amplio margen de libertad de configuración.

Con todo, ya desde este momento debe advertirse que en esta labor de desarrollo y concreción del estatuto jurídico de los afiliados, el legislador deberá respetar, además naturalmente del contenido esencial del derecho de participación democrática, el contenido de otros derechos con los que éste guarda íntima relación como son el derecho de libre creación y, muy especialmente, el derecho de autoorganización del partido, un derecho éste último 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. Al igual que la práctica totalidad de las asociaciones, los partidos políticos son agrupaciones voluntarias de personas, por lo que, como ha dicho este Tribunal, «el acto de integración en una asociación no es un contrato en sentido estricto al que puede aplicarse el art. 1.256 CC, sino que consiste (...) en un acto por el cual el asociado acepta los estatutos y se integra en la unidad no sólo jurídica sino también moral que constituye la asociación» (STC 218/1989). 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; 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. La tensión entre ambos derechos, que cobra especial relieve en el ámbito de las garantías jurisdiccionales, estará presente a lo largo de los próximos fundamentos jurídicos ya que ésta es, sin duda, una de las cuestiones capitales que subyacen al problema aquí enjuiciado.

Hecha esta precisión y retomando el hilo argumental que venimos siguiendo, debe recordarse que las leyes que hoy por hoy integran el mandato establecido en el art. 6 CE son dos disposiciones preconstitucionales: de un lado, la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas, en los preceptos no derogados, y, de otro lado, la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. En ellas 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. Concretamente, en el art. 4.2 de la Ley 54/1978 establece que el órgano supremo estará constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que éstos podrán actuar directamente o por medio de compromisarios y que los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Y reconoce que «todos los miembros del partido tendrán derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo y acceso a la información sobre sus actividades y situación económica». El artículo finaliza declarando que «los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos». La Ley de Asociaciones Políticas, por su parte, en el art. 3.2 f) -no derogado por la Ley 54/1978- establece que los estatutos de los partidos deberán regular los derechos y deberes de los asociados y añade que «en todo caso (éstos) tendrán derecho a impulsar el cumplimiento de los fines de la asociación mediante la presentación de iniciativas, la dedicación voluntaria de su actividad y la aportación de contribuciones económicas (...) (así como) a manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores de la asociación y ser informados y conocer de las actividades de la asociación y de su régimen económico». Finalmente, en la letra g) de este mismo precepto se exige que los estatutos regulen «el régimen disciplinario de los asociados y causas por las que se pierde tal condición, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificados por la Asamblea General y la renuncia escrita». Se reconoce, pues, 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.

En suma, pues, los derechos constitucionales de participación democrática de los afiliados a los partidos políticos son en nuestro ordenamiento los plasmados en el art. 4 de la Ley 54/1978, en el art. 3.2 f) y g) de la Ley 21/1976 y en los estatutos de los respectivos partidos que, de acuerdo con esos preceptos legales, los concretan. Sin embargo, debe advertirse de entrada, y a reserva de lo que luego se dirá, que esos estatutos pueden ampliar los derechos de participación y control de sus afiliados hasta donde tengan por conveniente, respetando naturalmente la regulación legal y constitucional aplicable; sin embargo, esos derechos añadidos serán derechos de rango meramente estatutario, con todo lo que eso significa, como veremos, en cuanto a los cauces procesales de garantía jurisdiccional y a los límites dentro de los que debe operar ese control.

c) Establecido cuanto precede, la siguiente cuestión que debemos resolver es la de si los derechos de los afiliados derivados de la organización y funcionamiento interno democrático proclamado en el art. 6 CE pueden incluirse en el derecho de asociación del art. 22 CE y en consecuencia su control es residenciable en la vía procesal de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. La respuesta a esta cuestión es positiva.

Los partidos políticos son, sin duda, asociaciones que poseen unas características e incluso una naturaleza propias y específicas. Sin embargo, esta indudable especificidad no es incompatible con la constatación reiterada por este Tribunal desde la STC 3/1981 en el sentido de que «un partido político es una forma particular de asociación y el citado art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión». «Los partidos políticos se incluyen bajo la protección de este art. 22 cuyo contenido conforma también el núcleo básico del régimen constitucional de los partidos políticos» (STC 85/1986). De estas premisas se ha deducido, por ejemplo, que las condiciones exigibles para la creación de los partidos políticos son las mismas que el art. 22 requiere para todas las asociaciones y se ha añadido que «el hecho de que el art. 6 imponga a los partidos la condición, que no se impone a las asociaciones en general, de que su estructura interna y funcionamiento (deban) ser democráticos (...) no se deriva que los ciudadanos no puedan invocar el derecho general de asociación para constituirlos, y que no puedan acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional, por la violación del art. 22 si entienden que se les vulnera tal derecho» (STC 3/1981). En suma, se ha dicho que las previsiones contenidas en los apartados 2 y siguientes del art. 22, en tanto que «garantía común» del derecho de asociación (STC 67/1985), son aplicables a todo tipo de asociaciones, incluidos los partidos políticos.

Pues bien, en relación con el caso que aquí estamos enjuiciando, debe afirmarse que nada se opone a considerar que los requisitos constitucionales específicamente previstos respecto de los partidos políticos en preceptos de la Constitución situados fuera del art. 22 -y en sus correspondientes concreciones legislativas- integran también el contenido del derecho constitucional de asociación proclamado en el referido art. 22 CE. El derecho de asociación consagrado genéricamente en el primer apartado de este precepto es un derecho que se concreta en los distintos tipos de asociaciones que libremente pueden crearse, por lo que el mero hecho de que la Constitución regule aspectos específicos de las mismas en otros preceptos no supone necesariamente la consagración de un derecho de asociación distinto. En

el supuesto que aquí nos ocupa, el hecho de que los partidos políticos figuren en el título preliminar de la Constitución responde únicamente a la posición y al relieve constitucional que los constituyentes quisieron atribuirles, pero esto no significa que al crear y participar en un partido se esté ejerciendo un derecho distinto del derecho de asociación. Los arts. 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. En definitiva, puede afirmarse que el derecho de asociación referido a los partidos políticos añade una cuarta dimensión al contenido genérico del derecho de asociación al que nos hemos referido en otras Sentencias. Concretamente, a la libertad de creación de partidos políticos, al derecho de no afiliarse a ninguno de ellos y a la libre autoorganización de los mismos, se añaden los derechos de participación democrática interna de los afiliados. Siendo esto así, no cabe duda que la garantía de esos derechos de participación democrática, al integrar el contenido del derecho constitucional de asociación del art. 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.

d) Como queda dicho, el contenido de esos derechos de participación democrática incluidos en el derecho fundamental de asociación son los que el legislador ha establecido y que, aunque preconstitucionales, integran el art. 6 CE y la concreción que de los mismos hayan podido hacer los estatutos de los partidos por remisión de dichas leyes; en cambio, como también hemos avanzado, no forman parte de ese derecho constitucional otros derechos o facultades que esos estatutos hayan podido añadir a los anteriormente aludidos, ya que, aunque los estatutos pueden reconocer derechos y facultades a los asociados, estos derechos son de rango meramente estatutario o negocial. Esta constatación tiene una notable trascendencia respecto al tipo e intensidad de las garantías jurisdiccionales. Ciertamente, el hecho de tratarse de derechos estatutarios no lleva a negarles toda garantía judicial. La vida interna de las asociaciones no constituye un ámbito exento de todo control judicial (SSTC 218/1988, 96/1994). Concretamente, si la vulneración de los derechos estatutarios no afecta a otros derechos de los asociados, esa garantía deberá ser dispensada por la jurisdicción ordinaria a través de los procedimientos ordinarios; si conlleva la infracción de otros derechos podrá, en principio, residenciarse en el cauce procesal correspondiente a esos derechos afectados, incluida la vía de protección de los derechos fundamentales cuando de este tipo de derechos se trate. Así lo ha reconocido este Tribunal en varias ocasiones, relacionadas sobre todo con la conculcación de reglas y derechos estatutarios -especialmente los relativos a sanciones y, muy particularmente, a las que pueden suponer, como en el caso aquí enjuiciado, la expulsión de un asociado-. Se ha advertido que esa actividad sancionadora llevada a cabo «contra los procedimientos y garantías que regulan los estatutos pueden (...) vulnerar derechos fundamentales de los afectados» (STC 185/1993), como el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (STC 155/1993), el derecho al honor (STC 218/1988) u otros derechos de contenido económico (STC 96/1994). En estos casos se ha admitido la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente estas infracciones (SSTC 185/1993, 96/1994 y ATC 213/1991) y nada se opone 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. Sin embargo, deberá tenerse en cuenta, en todo caso, que se trata de derechos de carácter meramente estatutario, que encuentran siempre un límite o contrapunto en los derechos, esos sí constitucionales, de los demás asociados y de la propia asociación, especialmente el derecho de autoorganización, cuyo objetivo fundamental reside, como hemos apuntado anteriormente, en evitar interferencias de los poderes públicos, incluido el

judicial, en la organización y funcionamiento de las asociaciones. La intensidad -e incluso la posibilidad- del control judicial dependerá de múltiples circunstancias -como la afectación 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).

4. La aplicación de cuanto antecede al presente caso lleva derechamente a la desestimación de la demanda formulada por los recurrentes. En primer lugar, el derecho de asociación no puede estimarse directamente vulnerado por la infracción de un pretendido derecho de participación a través de una organización confederal del partido y a la recuperación de la soberanía delegada en los órganos nacionales del partido por parte de las organizaciones municipales y regionales. Esto es así por dos motivos: primero, porque resulta sumamente discutible en su plano teórico que entre los derechos de participación democrática de los afiliados pueda incluirse un derecho a que los partidos posean una determinada organización territorial descentralizada -en este caso confederal- del propio partido y, en segundo lugar, porque aun admitiendo como hipótesis lo anterior, este derecho sería, hoy por hoy, un derecho de rango exclusivamente estatutario no integrado en el contenido del derecho fundamental de asociación.

En el contenido de este derecho, tal como lo configuran la Constitución y las leyes que la integran en este extremo -Leyes 21/1976 y 54/1978- no cabe reconocer ningún derecho de los afiliados ni a la soberanía ni a la «autoorganización» de las federaciones regionales de los partidos de las que forman parte. Los principios de organización confederal y de soberanía de las Organizaciones municipales y regionales proclamados por el art. 3 de los Estatutos del PNV y los derechos y facultades que de ellos puedan hipotéticamente derivarse a favor de los afiliados desbordan el contenido del derecho fundamental consagrado en el art. 22.1 CE.

Descartada la vulneración de un derecho fundamental subjetivo derivado de la organización confederal, el derecho de participación democrática tan sólo podría haberse conculcado en el supuesto que la expulsión de los recurrentes se hubiera producido desconociendo el procedimiento establecido en los estatutos o aplicando incorrectamente el mencionado art. 3 que reaparecería aquí como canon de control de la corrección sustantiva de la expulsión. Pero esta alegación también debe ser rechazada. En primer lugar -y dejando a un lado el problema no baladí de que se trata de una expulsión de un conjunto de afiliados ligada a la actuación de un órgano del partido-, respecto a la vulneración de las reglas relativas al procedimiento de expulsión, la demanda de amparo se limita a denunciar que los órganos judiciales debían haber comprobado si la expulsión «se enmarcó en los preceptos estatutarios siguiendo los cauces de decisión marcados en los mismos», la alegación no se sustenta en ninguna argumentación adicional y, por ello, incumple la carga procesal que pesa sobre todo recurrente de proporcionar una fundamentación o razonamiento que conduzca a explicar en qué consiste la vulneración denunciada. Faltando esta argumentación, la alegación deviene retórica e inviable su enjuiciamiento.

En segundo lugar, tampoco puede considerarse que la sanción responda a una causa o a una decisión arbitraria y, por ende, vulneradora del derecho a no ser expulsado sin motivo legalmente previsto. Atendiendo a los límites que impone, entre otros, el derecho de autoorganización de las asociaciones, este Tribunal ha tenido ocasión de afirmar que el control jurisdiccional de las expulsiones «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 tomasen la correspondiente decisión» (STC 218/1988). El control jurisdiccional, menos intenso en los aspectos sustantivos que en los procedimentales, deberá ceñirse, pues, a determinar si la decisión carece de toda razonabilidad a la luz de las disposiciones legales y estatutarias aplicables.

Planteados así los términos del enjuiciamiento, no cabe duda que la decisión adoptada por la Asamblea nacional del PNV de considerar «autoexcluidos» a los recurrentes no puede tacharse de arbitraria. Debe recordarse que los Acuerdos de la Asamblea regional de Guipúzcoa que dieron lugar al Acuerdo de expulsión consistían en declarar que dada la «situación de extrema conflictividad que paraliza nuestro trabajo (...) e inspirándose en el espíritu confederal que ha animado tradicionalmente a nuestra organización (...) la Asamblea Regional de Guipúzcoa asume las atribuciones propias y todas las del Partido Nacionalista Vasco para seguir actuando como tal en el Territorio Histórico de Gipuzkoa» y que, «como consecuencia del acuerdo anterior, todos los cargos públicos representantes del EAJ-PNV por el Territorio de Gipuzkoa dependerán a todos los efectos de la Asamblea Regional de Gipuzkoa y de su Ejecutiva». Frente a estos Acuerdos, la Asamblea nacional del partido justifica la declaración de autoexclusión por remisión al Acuerdo de 8 de septiembre del EBB en el que se establece que ciertamente el EAJ-PNV «se organiza en régimen de confederación de Organizaciones municipales y regionales, soberanas en su ámbito y unidas en Pacto Confederal», pero que «dicha unión confederal se basa en la cesión por parte de cada Organización municipal y regional de cierto grado de su soberanía originaria que se transfiere a los órganos comunes de la confederación, es decir de la Asamblea Nacional, el Tribunal Nacional y el Consejo Nacional o EBB» y esta «soberanía cedida se concreta en los vigentes Estatutos nacionales que no son más que el documento formal que recoge los términos del Pacto Confederal, libremente asumido y mutuamente compartido, que una vez adoptado obliga a todas las partes»; corresponde al EBB, se añade, de acuerdo con lo establecido en el art. 33 en relación con el 21 de los Estatutos, determinar «la línea organizativa contenida en el artículo 3 de la norma estatutaria». Por ello, concluir, situarse al margen de las directivas dadas al respecto por los órganos nacionales del PNV supone una actitud secesionista que conlleva la autoexclusión del partido. Esta interpretación y aplicación del alcance del art. 3 de los Estatutos no puede en absoluto tildarse de arbitraria ni en lo tocante a la decisión de la Asamblea regional de asumir «las atribuciones propias y todas las del PNV», ni en lo referido a asumir el control sobre todos los cargos públicos de representación del PNV por el territorio de Guipúzcoa, máxime si se tiene en cuenta el tenor del art. 58 de los Estatutos según el cual corresponde a la Organización Nacional «la orientación y control de la gestión de los cargos (...) de elección popular».

En definitiva, debe desestimarse la pretensión deducida en amparo por los recurrentes, pero no, como han declarado las resoluciones judiciales frente a las que se pide el amparo, porque los derechos de participación democrática de los afiliados que derivan de la exigencia constitucional de democracia interna en los partidos del art. 6 CE no puedan integrar el derecho de asociación del art. 22 CE y, en consecuencia, su cumplimiento no pueda garantizarse por el cauce procesal de la Ley 62/1978, sino porque en este caso ni los pretendidos derechos estatutarios derivados de la organización confederal forman parte del derecho fundamental de participación democrática, ni la expulsión del partido vulneró las garantías mínimas incluidas en ese derecho fundamental de los afiliados.

5. A la misma conclusión desestimatoria debemos llegar respecto de la alegada vulneración de la libertad de expresión.

Este derecho, proclamado en el art. 20 CE, es también en esencia, como la mayor parte de los derechos fundamentales, un derecho frente a los poderes públicos (ATC 673/1985). Sin embargo, este Tribunal ha reiterado que su contenido se extiende a las relaciones entre particulares y puede por tanto reivindicarse frente a este tipo de sujetos, aunque en este caso el contenido y ejercicio del derecho se someta a unos límites específicos (SSTC 120/1983, 88/1987, 126/1990, 286/1993).

Nada se opone, pues, al reconocimiento de un derecho a la libertad de expresión de los afiliados en el seno del partido político del que forman parte con los límites que puedan derivarse de las características de este tipo de asociaciones. De hecho, como hemos constatado anteriormente, el art. 3.2 f) de la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas, proclama entre los derechos de los asociados el del «manifestar su opinión». No obstante, en el caso aquí enjuiciado, antes de analizar si se ha producido o no la lesión de ese derecho, debemos precisar si efectivamente ha habido un ejercicio o un intento de ejercicio de la libertad de expresión. A tal efecto, debemos recordar que al acotar el objeto de este proceso de amparo, en el fundamento jurídico 1, se dejó sentado que el Acuerdo recurrido ante la jurisdicción ordinaria al que se atribuye la infracción de esa libertad es el de expulsión del partido, adoptado por la Asamblea nacional del PNV, el 13 de septiembre de 1986, como reacción frente al Acuerdo de la Asamblea regional de Guipúzcoa del día anterior que pretendía asumir en esta provincia todas las atribuciones del PNV. No se impugnan ante la jurisdicción ordinaria y, en consecuencia, no puede ser objeto del presente proceso de amparo, las hipotéticas trabas a la libertad de expresión de opiniones, ideas o pensamientos que pudieran haber sufrido los miembros de la Asamblea regional a lo largo del proceso que les llevó a tomar el Acuerdo que los órganos nacionales del PNV consideraron secesionista o autoexcluyente. Este Acuerdo fue fruto de un proceso en el que los hoy recurrentes expresaron sus opiniones de un modo que no mereció denuncia ante los órganos judiciales de instancia y apelación, ni durante su desarrollo ni con posterioridad a su conclusión. La polémica se centró y se centra en el Acuerdo que culmina el referido proceso y más concretamente en determinar si el mismo suponía la transmisión de pensamientos, ideas u opiniones o era un simple acto de voluntad, una manifestación externa de una decisión y, por tanto, si la sanción se impuso por haber expresado unas determinadas opiniones e ideas o por haber adoptado unos concretos Acuerdos considerados contrarios a los Estatutos del partido. Las resoluciones recurridas se decantan por esta segunda opción y, en este caso, esta conclusión debe ser plenamente compartida.

Ciertamente, la práctica totalidad de las decisiones son fruto de opiniones e ideas de quienes las adoptan; en este caso, el Acuerdo de recuperar todas las atribuciones del PNV en el territorio de Guipúzcoa surge de las opiniones de los recurrentes acerca de la organización y funcionamiento interno del partido. Sin embargo, lo protegido por la libertad de expresión del art. 20.1 a) CE, en supuestos como el aquí analizado, es la posibilidad de comunicar esas ideas y opiniones durante el proceso de adopción de la decisión, y, aunque en esta fase no puede excluirse la existencia de límites a la libre expresión de opiniones, pensamientos e ideas, la situación cambia de raíz en el momento en el que esas opiniones se transforman en decisiones y, más todavía, cuando se trata de decisiones jurídicas -siquiera sea negociales como en este caso- a las que pretenden anudarse efectos imperativos. En estos casos, esas decisiones no pueden pretender gozar de una inmunidad frente a todo control en atención a que en su origen hay una opinión o una idea que la decisión transmite o expresa. El canon de enjuiciamiento no es ya la libre expresión de ideas, opiniones o pensamientos, sino la conformidad o no con las disposiciones legales -o estatutarias- que regulan las decisiones adoptadas.

Ciertamente, no puede excluirse la existencia de actuaciones o comportamientos expresivos no realizados a través de la palabra oral o escrita en los que el componente simbólico o comunicativo de una idea o de un pensamiento predomine sobre el componente material. En estos casos la actuación deberá tenerse por una manifestación o expresión de pensamientos, ideas u opiniones y, en consecuencia, deberá entenderse integrada en la garantía del derecho consagrado en el art. 20. 1 a) CE Pero no es éste el supuesto que aquí examinamos, ya que el Acuerdo al que se anuda la expulsión tiene un evidente contenido de expresión verbal, sin embargo, lo que sucede es que en este caso dicho contenido no tiene como finalidad transmitir o comunicar ideas u opiniones, sino exteriorizar un acto de voluntad, manifestar externamente una decisión y, por ello, en rigor se sitúa al margen del ámbito protegido por la libertad de expresión que en nada puede verse afectada por las consecuencias que puedan derivarse de los acuerdos adoptados con infracción de preceptos legales o estatutarios.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la nación española, ha decidido desestimar la demanda de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a seis de marzo de mil novecientos noventa y cinco.