

La aplicabilidad extramuros de la LOREG y su incidencia en el funcionamiento democrático de las asociaciones

SANTIAGO A. ROURA GÓMEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad de A Coruña

Resumen

La ley electoral española no solamente resulta de aplicación en los procesos electorales que se celebran para la conformación de las instituciones políticas democráticas. Su naturaleza de disposición general para entender la articulación de los procesos electorales democráticos ha conducido a su utilización, siquiera sea con carácter interpretativo, extramuros de su ámbito de aplicación. Ejemplo de ello es su aplicación en los procesos electorales de las asociaciones privadas. El artículo reflexiona sobre los fundamentos de esta circunstancia y ejemplifica con algunos momentos clave del proceso electoral en entidades privadas.

Palabras clave: LOREG, asociaciones, elecciones, subsanación, candidaturas.

Resum

La llei electoral espanyola no només resulta aplicable en els processos electorals que es celebren per a la conformació de les institucions polítiques democràtiques. La seua naturalesa de disposició general per a entendre l'articulació dels processos electorals democràtics ha conduït a la seua utilització, encara que siga amb caràcter interpretatiu, extramurs del seu àmbit d'aplicació. Exemple d'això és la seua aplicació en els processos

electorals de les associacions privades. L'article reflexiona sobre els fonaments d'aquesta circumstància i ho exemplifica amb alguns moments clau del procés electoral en entitats privades.

Paraules clau: LOREG, associacions, eleccions, esmena, candidatures.

Abstract

The Spanish electoral law can be applied not only to the electoral processes that are organized for the formation of democratic political institutions. Its nature of general disposition to understand the articulation of the democratic electoral processes has led to its use, even if it is interpretive, beyond its ordinary boundaries. An example of this is its application to the electoral processes of private associations. The article reflects on the foundations of this circumstance, and exemplifies with some key moments of the electoral process in private entities.

Keywords: Spanish Electoral Law; Associations; Elections; Remedy; Nominations.

Sumario

- I. Introducción
- II. Régimen constitucional de las asociaciones
- III. Los procesos electorales en las entidades asociativas
- IV. Bibliografía

I. Introducción

Como la generalidad de los textos normativos, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) dedica el primero de sus artículos, complementado por su Disposición Adicional Primera (a la que expresamente remite), a establecer su ámbito de aplicación. Basta una lectura no especialmente avezada de ambas disposiciones para concluir que los procesos electorales que disciplina la ley, ya sea directa, ya supletoriamente, son, tan solo, los que se convocan para la formación de las instituciones políticas. Así las cosas, cualquier aplicador del Derecho que se hubiera de plantear la utilización de la LOREG para una finalidad diferente de la disciplina de los procesos que se organizan para la elección de Diputados, Senadores, miembros de las Corporaciones Locales, Diputados del Parlamento Europeo y, en cierta medida, miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, concluiría con facilidad que, agotados los ámbitos expresamente mencionados por nuestra ley electoral, de nada sirve su consulta.

Esta inicial lectura del acotamiento aplicativo de la LOREG vendría, además, confirmada por resoluciones de la Junta Electoral Central (JEC, en lo sucesivo), cuya doctrina indubitada ha sido siempre la de separar los procesos regulados por la ley electoral (y las funciones del máximo órgano de la administración electoral) de aquellos otros que, aun observando gran similitud con los efectivamente regulados, caen fuera de sus menciones expresas y ello pese a darse una coincidencia temporal entre dicho peculiar proceso y la celebración de elecciones sí reguladas por la LOREG. Así, en el acuerdo de la JEC de 20 de junio de 1986, se rechaza entrar a valorar la denuncia presentada ante la Junta Electoral de Zona de Melilla por dos formaciones políticas como consecuencia de unas elecciones paralelas a las Generales que pretendía llevar a cabo la comunidad musulmana, al estimar «que la Administración electoral carece de competencia en la materia puesto que no se trata de un proceso electoral regulado en la» LOREG. En idéntico sentido se pronunció la JEC en su acuerdo de 15 de septiembre

de 2011, con ocasión de una consulta sobre la celebración de elecciones a representantes de Alcaldía en determinadas Barriadas Rurales de un municipio andaluz en la misma fecha de las elecciones Generales. Ratificó entonces la «doctrina reiterada de esta Junta (de) que no es de aplicación la LOREG a otros procesos electorales, distintos de los referidos en el citado precepto» y, en consecuencia, tampoco resulta competente la Administración electoral para resolver las cuestiones que tales procesos electorales, que quedan extramuros de la LOREG, susciten.

Sin embargo, esa rotundidad de los acuerdos de la JEC no desmiente, de por sí, que la LOREG sea, como efectivamente es, un texto normativo apto para resolver disputas en materia electoral (ya veremos en qué medida) también en entidades privadas, concretamente en las asociaciones constituidas al amparo del derecho reconocido en el artículo 22 de la Constitución española (en lo sucesivo, CE). En realidad, las resoluciones de la JEC parecen estar más inspiradas por un principio organizativo, procedimental o competencial, antes que por una cuestión de fuentes del Derecho, de Derecho aplicable a la resolución de un conflicto de naturaleza electoral. Y es que, en efecto, desde el punto de vista de las competencias que debe desarrollar el órgano superior de la Administración electoral, no cabe duda de que no existe función alguna que reconocer a la JEC o a sus homólogas permanentes en las Comunidades Autónomas que cuentan con ellas, más allá del ámbito de las elecciones para la conformación de instituciones políticas. Sin embargo, a nuestro juicio, la cuestión no puede examinarse a partir de la consideración de qué órgano ha de resolver las controversias que se suscitan en entidades privadas (o incluso en entidades de base privada pero naturaleza corporativa) con ocasión de sus elecciones, pues está claro que son los órganos jurisdiccionales del orden civil quienes han de hacerlo. De lo que se trata es de reconocer si la legislación electoral general puede jugar algún papel y, en caso afirmativo, cuál ha de ser éste, más allá de las convocatorias electorales para las que está inicialmente concebida, con independencia de qué órganos sean los

competentes para realizar tal aplicación normativa. Creemos, por tanto, que este asunto ha de abordarse a partir de la consideración de qué papel puede y debe jugar la legislación electoral general (la que aplica, entre otras, la JEC en las elecciones «políticas») en la resolución (por quien tenga competencia) de ese tipo de conflictos y no tanto, como con toda lógica hace la JEC cuando es cuestionada sobre ello, a partir del abanico de resoluciones que caen dentro del campo de acción de aquel órgano.

II. Régimen constitucional de las asociaciones

Como hemos adelantado ya, uno de esos campos en los que es posible localizar numerosas aplicaciones «extramuros» de la LOREG es en determinados aspectos de los procesos electorales que celebran las entidades privadas de base asociativa. Más adelante, en el curso de este trabajo, habrá lugar para dar cuenta de la abundante casuística concreta que presenta esta realidad, pero conviene detenerse previa y brevemente en la naturaleza jurídica, en particular jurídico-constitucional, de las asociaciones, porque es a partir de ella que se comprenderán mejor las razones que se encuentran tras la extensión de cierta eficacia normativa de algunos postulados de la LOREG a los procesos electorales que se celebran en su seno.

Las entidades privadas de base asociativa plasman el ejercicio del derecho constitucional que reconoce el artículo 22 CE. Sin embargo, la disciplina constitucional del derecho de asociación es más bien escasa. El Texto fundamental se limita a reconocer el derecho, establecer algunas prohibiciones, la publicidad que los registros otorgan al hecho asociativo y la reserva a los órganos jurisdiccionales de las restricciones máximas que la CE contempla para el derecho fundamental (suspensión y disolución de las asociaciones). Más allá de ese contenido esencial de este típico derecho fundamental «de libertad», corresponde al legislador la determinación del régimen jurídico de las asociaciones, teniendo siempre en cuenta que la normativa que les afecte ha de

dictarse «libre de toda indebida interferencia estatal» (Sentencia del Tribunal Constitucional —STC, en adelante— 115/1987, de 7 de julio, Fundamento Jurídico —en lo sucesivo, FJ— 3. Vid., también, STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 11). Es cierto, en cualquier caso (Lucas Murillo de la Cueva, 1996: 83-85) que existen asociaciones que, aun derivadas de ese «derecho común», concretan supuestos específicos del fenómeno asociativo, habida cuenta su finalidad y relevancia constitucional, con consecuencias en su régimen jurídico. Para éstas, además de contarse con enunciados constitucionales separados, el núcleo legal se independiza de la regulación general de las asociaciones, lo que se justifica en su sustantividad y trascendencia para el Estado Social y Democrático de Derecho.¹ Como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 5/1996, de 16 de enero, FJ 6, el régimen constitucional del derecho de asociación «no impide que el legislador, en el desarrollo legislativo de este derecho, pueda establecer ciertas condiciones y requisitos de ejercicio en relación con determinadas modalidades asociativas, o en atención a la distinta naturaleza de sus fines, siempre que los mismos no afecten al contenido esencial de este derecho fundamental». A esta idea es a la que responden, precisamente, las exclusiones que la LODAS realiza en el artículo 1.3, relativo a su objeto y ámbito de aplicación,² siendo las finalidades a

1 Y así, atendiendo a la singularidad de este tipo de asociaciones, se dictan Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical o Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos; pero también, la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, o la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, entre otras muchas disposiciones normativas, de este rango o de rango reglamentario (por ejemplo, el Real Decreto 1533/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de padres de alumnos, o el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus Asociaciones), que han venido a especificar el régimen jurídico de determinadas entidades asociativas en atención a sus especificidades.

2 A cuyo tenor: «Se registrarán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales.

Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se registrarán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las

que sirve el fenómeno asociativo en su caso lo que permite al legislador singularizar también su régimen jurídico, que concreta en normas distintas, sin perjuicio de la aplicabilidad supletoria de la LODAS a las mismas (González Pérez y Fernández Farreres, 2002: 47-60). En todo caso, incluso para las asociaciones singularizadas por la CE en ciertas las normas constitucionales en las que aparecen aludidas (por ejemplo, entidades religiosas en el marco del art. 16), es válida la afirmación de que su régimen jurídico obligatorio debe reducirse hasta hacerse compatible con la libertad asociativa, que, de acuerdo con las precisiones que al efecto ha ido sentando la jurisprudencia, incluye muy altas capacidades de decisión libre en lo que respecta a su organización interna. Esto es así, también, para las asociaciones más especiales, como los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, a los que la misma CE (arts. 6 y 7) impone que «Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos», y también para colegios y asociaciones profesionales (arts. 36 y 52 CE). Decimos esto porque la interpretación de esta exigencia por parte del Tribunal Constitucional (TC, en adelante) siempre ha girado en torno a la idea de permitir una amplia disponibilidad por parte de sus estatutos, más allá de la comprobación de unos requisitos mínimos de «democraticidad», como se ha recordado en algún reciente estudio colectivo (Contreras Casado y Garrido López (eds.), 2015), lo que, por lo demás, ha llevado a parte de la doctrina (Martínez Sospedra, 2018: 29) a proponer que unas exigencias un poco menos laxas (primarias, elección separada de órganos y de líder, cuando este se elige directamente por los afiliados, etc.) se incluyesen en una reforma de su legislación específica. Pero, en fin, la jurisprudencia constitucional, aun cuando recuerde, cuando tiene ocasión para ello, que «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

leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica».

autocráticos» (STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3), no exige, al menos por el momento (y difícil sería sino mediante la *interpositio legislatoris* correspondiente) un único modelo de democracia intrapartidaria, sino la comprobación de la existencia de un funcionamiento interno —formalmente sancionado en sus estatutos— que permita calificar a aquél de democrático.³ Así que, salvo que un futuro desarrollo orgánico de las previsiones contenidas en el artículo 6 *in fine* CE incluyera un modelo más exigente o más concreto de funcionamiento democrático, cualquier pretensión de hacerlo derivar directamente del citado postulado constitucional incurriría en una de esas interferencias indebidas de las que viene hablando la jurisprudencia constitucional dictada en torno al derecho constitucional de asociación. Añádase a ello que la reforma operada en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante, LOPP) a través de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo,⁴ ha recalcado aún más esta tendencia hacia permisividad en la «democraticidad» de los partidos, pues reformó la dicción original de los artículos 6 y 7 de la LOPP, de tal modo que, a la paráfrasis de la exigencia constitucional de su funcionamiento democrático interno, incorporó redactados adicionales. Así, ahora, el primero de los preceptos citados señala que «Los partidos políticos tienen libertad organizativa para establecer su estructura, organización y

3 En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, STS) 3861/2014-ECLI: ES:TS:2014:3861 recordó, en el recurso planteado por un militante de una formación política que declaraba vulneradas exigencias democráticas en el funcionamiento de su partido en relación con un proceso de primarias internas para la confección de listas de candidatos, que «La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, reguladora de los Partidos Políticos ni siquiera establece la forma en que los mismos han de designar a sus candidatos a cargos públicos, limitándose su artículo 8 a establecer que los estatutos contendrán necesariamente como derecho de los afiliados el de «ser electores y elegibles para los cargos del mismo» FJ Cuarto). De hecho, aunque el acceso a los cargos públicos es un derecho fundamental de configuración legal en cuyo ejercicio ha de respetarse el derecho a la igualdad, la misma STS llama la atención sobre que «la Constitución, aunque exige de los partidos un funcionamiento democrático, no impone ni siquiera la forma como tales formaciones políticas han de designar a tales candidatos» (FJ Segundo).

4 Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

funcionamiento, con los únicos límites establecidos en el ordenamiento jurídico» y, ya en el párrafo 1 del siguiente, desde 2015, se especifica únicamente que se han de establecer «, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus Estatutos, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido». Más allá de ello, ni la legislación ni la jurisprudencia permiten colegir que exista un sentido unívoco de funcionamiento democrático de los partidos.⁵

Siendo esto así en relación con esas asociaciones súper cualificadas por su función constitucional que son los partidos, en el caso de las entidades a las que resulta de aplicación la LODAS la situación no varía en exceso, utilizándose, además, un mecanismo normativo semejante, aunque de rango infraconstitucional. En efecto, el legislador orgánico del derecho de asociación decidió incluir también en la norma la exigencia de organización y funcionamiento democrático interno de las asociaciones. Dice el apartado 5 del artículo 2 de la LODAS que «La organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. Serán nulos de pleno derecho los pactos, disposiciones estatutarias y acuerdos que desconozcan cualquiera de los aspectos del derecho fundamental de asociación». Dispuso además el legislador (art. 7.1 apartados *g*) y *h*) LODAS) que del contenido mínimo de los estatutos de las asociaciones habrían de formar parte «Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación» y «Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros». Más allá de que haya quien abiertamente se pronunciase sobre la inconstitucionalidad de semejante exigencia por atentar contra la facultad de autoorganización ínsita en el contenido del derecho fundamental que el legislador orgánico tiene como límite a su capacidad de regulación del ejercicio del derecho

5 En el mismo sentido, sobre el siempre espinoso tema de la libertad de expresión de los afiliados y el derecho fundamental de asociación en relación con los partidos y con voto particular, puede verse la STC 226/2016, de 22 de diciembre ECLI:ES:TC:2016:226.

(Gómez Montoro, 2002: 197), no es menos cierto que la interpretación que se ha hecho de esta normativa no difiere en exceso de lo que someramente hemos expuesto en relación con los partidos, lo que, claramente, no extrañará. Y es que, si los partidos, y las otras entidades a las que la CE exige organización y funcionamiento democráticos, se cuentan entre las asociaciones más limitadas en su configuración en atención a su relevancia para el proceso político democrático, lógico resulta que sea el nivel de determinación externa de su régimen de organización y funcionamiento, los límites a su libertad organizativa (Elvira Perales, 2002: 620), el que marque el límite superior con respecto a lo que resulte predicable en relación con las «simples» asociaciones.

En efecto, si de organización interna de las asociaciones hablamos, la jurisprudencia constitucional y ordinaria que han interpretado el marco constitucional y legal de aquéllas no permite afirmar que exista una exigencia de democraticidad en un sentido unívoco, o, incluso, que los principios constitucionales sean aplicables, sin más, a las reglas de funcionamiento interno, y ello a pesar de la exigencia legal del pluralismo en la asociación, que no puede interpretarse en el sentido que estas palabras tienen en el marco del pluralismo constitucional. De hecho, interpretar de un modo exacerbado la exigencia legal de democraticidad de las asociaciones podría conducir a un resultado lesivo del propio derecho fundamental (Martín Huertas: 2009, 341-342), dado que forma parte del contenido esencial del derecho de asociación su funcionamiento sin injerencias de los poderes públicos. De ahí fácilmente ha colegido la jurisprudencia que el examen de la regularidad de los actos de las asociaciones debe adoptar un carácter mínimo y profundamente formal, ceñido al respeto de los procedimientos establecidos en los estatutos de la entidad (por todas, STC 218/1988, de 22 de noviembre ECLI:ES:TC:1988:218). Esos estatutos tienen, sí, que respetar la CE y la ley, pero no en un sentido de adhesión a su ideario o de aplicación de sus principios, sino de respeto al contenido del derecho de asociación y las regulaciones legales de su ejercicio

establecidas de conformidad con éste, sin que tal requerimiento signifique que las reglas internas de la entidad deban traducir los principios constitucionales como si se tratase de una derivación de los mismos, primando, ante todo, la libertad en la configuración interna de la entidad (Elvira Perales, 2002: 612), correlativa a la libertad de ser o no socio de la misma, y dejando un examen más preciso, más exigente, precisamente para cuando se ha verificado una puesta en práctica deficiente de tales reglas, como sucede abundantemente en el caso de la celebración de elecciones internas.⁶

III. Los procesos electorales en las entidades asociativas

Comenzábamos este trabajo recalcando que el ámbito expreso de la aplicación de la LOREG no permitía relacionarla con la celebración de elecciones en asociaciones privadas. Acabamos de ver que las exigencias, constitucionales y/o legales, sobre la organización y funcionamiento interno democráticos de las asociaciones no pueden interpretarse en un sentido que permita ejercer sobre las entidades privadas un control sobre su democraticidad tan exhaustivo como si se tratasen de instituciones públicas y que el respeto al derecho constitucional de asociación impide la estandarización organizativa y procedimental de las asociaciones. Ambas circunstancias parecerían conducir derechamente a rechazar que la LOREG tuviese algún papel que jugar en este contexto. Sin embargo, el examen detallado de la abundante litigiosidad que provocan los procesos electorales en el fenómeno asociativo conducen a matizar, sino a contradecir abiertamente, tal conclusión, invitándonos a considerar la ley electoral española como una norma cuyas reglas y principios será necesario tener

⁶ Un supuesto en el que la conculcación de los más elementales derechos del socio en relación con el funcionamiento democrático de la asamblea de una asociación (uso de la palabra en la asamblea) acabó determinando la declaración de nulidad de lo acordado puede verse en SAP de Tarragona 92/2010, de 16 marzo ECLI: ECLI:ES:APT:2010:405.

en cuenta si se quiere garantizar la regularidad de las elecciones que celebran las asociaciones.

En realidad, existe una razón de peso para considerar que la LOREG se constituya en argumento normativo determinante cuando se trata de resolver litigios sobre elecciones en asociaciones. Porque es verdad que la aplicación sin matices de los principios que rigen el proceso democrático al fenómeno asociativo desborda los márgenes reconocidos a lo público, con el riesgo de imponer limitaciones a la autonomía de la voluntad (la facultad de autoorganización; la libertad de asociarse o de darse de baja de una asociación) que acaban configurando vulneraciones del derecho fundamental de asociación. Por eso son conformes con el Estado Social y Democrático de Derecho entes asociativos cuyos estatutos confieren, sin ir más lejos, derechos desiguales de voto a los socios en atención a su estatus en la sociedad (socios fundadores; temporales, etc.), sin que estas reglas, incompatibles con la definición misma del sufragio democrático en las elecciones políticas, puedan considerarse contrarias al ordenamiento con tal de que figuren así prescritas por los estatutos de la sociedad y siempre que estos no atenten a la dignidad de la persona (Lucas Murillo de la Cueva, 1996: 213-214) . Sin embargo, una vez que los estatutos han adoptado las reglas del proceso electoral del ente (por ejemplo, admitir o no el voto por representación o el voto por correo), es evidente que las elecciones que se verifiquen en una asociación deben respetar las reglas de funcionamiento democrático y, si de lo que se trata es de averiguar cuáles son las reglas del juego electoral en democracia, evidente resulta que la apelación a la LOREG parece resolver todas las dudas que el intérprete pudiera plantearse. Es decir, siendo la LOREG la traducción a norma con rango de ley de lo que ha de entenderse en España por proceso electoral democrático, no puede extrañar que en los litigios suscitados con ocasión de la celebración de procesos electorales en las entidades asociativas privadas la LOREG sea, para lo no expresamente previsto en los estatutos sociales o en las normas electorales particulares, un punto de referencia inexcusable. Así, una vez

que la LODAS proclama la necesidad de que los estatutos establezcan la organización y funcionamiento democráticos de las asociaciones y el derecho de los asociados a participar en los órganos de gobierno y participación de las asociaciones —art. 21 a)—, lógico resulta que sea la LOREG la disposición a la que se apele para resolver las controversias que se susciten en relación con la celebración de las elecciones en entes asociativos. No en vano es esta norma la que disciplina la elección democrática de representantes, desarrollando el derecho fundamental de participación. Por eso, como confirmaremos enseguida, ha sido la LOREG el argumento normativo que ha venido a dar solución a multitud de litigios de esta clase, a pesar de que, como hemos visto al principio de este trabajo, sus preceptos relacionados con su ámbito de aplicación sugiriesen que no sería así.

Cierto es que nuestros juzgados y tribunales, fundamentalmente del orden civil, aunque también en menor medida del contencioso-administrativo, no siempre coinciden a la hora de calificar la resolución del litigio sobre la base de lo dispuesto en la LOREG como fruto de su consideración como derecho supletorio, como consecuencia de la oportunidad de proceder a una aplicación analógica, o a causa de su utilización con valor meramente interpretativo (que son las expresiones más frecuentemente utilizadas por las sentencias que hemos analizado), pero no lo es menos que, al final, la LOREG es la que guía al juzgador hacia el resultado que fuere.

Un ejemplo del máximo nivel de esta circunstancia lo proporciona la STS, Sala I, 280/2000, de 23 de marzo, ECLI: ES:TS:2000:2370, que considera la LOREG de aplicación al pleito de autos (elecciones en el Centro Asturiano de Barcelona) «como norma general interpretativa», en relación, en aquel caso, con la obligación de proporcionar a los socios candidatos en un proceso electoral la relación de miembros de la asociación con sus datos de contacto, con expresa invocación del art. 41.5 LOREG, que ordena la puesta a disposición de los representantes de las candidaturas de copias del censo electoral. Este tipo de contravención de la normativa electoral es relativamente frecuente en

los litigios relacionados con la celebración de elecciones en entidades privadas, en las que los casos localizados verifican tratamientos desiguales entre socios candidatos, al acceder unos a los datos censales y vetárseles a otros. Es el caso de la sentencia de la Audiencia Provincial (SAP, en adelante) de Sevilla (Sección 6ª), 358/2003 de 14 julio, confirmatoria de otra de instancia que había anulado el proceso electoral verificado con dicha infracción en determinada asociación de feriantes, cuyo FJ único cita la STS 280/2000 a que nos acabamos de referir. Semejantes circunstancias relata la SAP de Madrid (Sección 18ª) 205/2005 de 17 marzo, que cita la anterior para resolver el litigio planteado con ocasión de la celebración de elecciones en la Asociación Club Español del Bóxer, en un supuesto en el que existieron diversas irregularidades más (falta de mesas electorales, inexistencia de interventores, falta de constancia del quorum requerido) y en el que la exigencia de trato igual en el acceso a los datos censales por parte de todas las candidaturas, tal y como establece la LOREG, resultó el argumento principal. La misma circunstancia se daba en el caso resuelto a través de la SAP de Cádiz (sección 2ª) 40/2005, de 20 abril. En el FJ primero de esta resolución de apelación se razona que «Para un adecuado estudio de la cuestión que dé lugar a una resolución adecuada del problema suscitado y presentado ante la Jurisdicción, debe tenerse [en cuenta] la necesidad del funcionamiento democrático de estas entidades, de manera que, entre otras, los procesos electorales dentro de las mismas respondan a los imperativos de limpieza, transparencia e igualdad, así como a los de libertad y secreto de voto que caracterizan a la legislación general española, sin que ello signifique que sin más deban aplicarse las normas establecidas para regular los procesos electorales generales, aunque deben tenerse como orientadoras o aun supletorias algunas de estas normas en ausencia de regulación específica dentro de la asociación de que se trate, como es el presente caso, en el que los Estatutos de la Asociación prescinden de reglamentar la elección de los cargos representativos dentro de la misma».

Todas estas resoluciones jurisdiccionales ponen de manifiesto la aplicación de la LOREG en algún grado (supletoriamente o como criterio interpretativo), sin que sean muy precisas las fronteras que los juzgadores establecen entre esas diferentes formas de incidir sobre el caso, quizá porque el resultado material es siempre el mismo: el silencio o la oscuridad de los estatutos sociales o de las reglas electorales propias del ente en cuestión se complementa a través del recurso a la LOREG. Esto es así, incluso cuando el Tribunal Supremo ha puesto cierto empeño en negar que sea la aplicación de la LOREG lo determinante en la resolución de estos casos. En la STS (sala 1ª) 834/2006, de 4 de septiembre, ECLI: ES:TS:2006:5156, el Tribunal niega que la sentencia recurrida resuelva el litigio aplicando la LOREG, pues estima que «la Sala sentenciadora no soluciona la cuestión sometida a su consideración aplicando por analogía la L.O. del Régimen electoral general, sino que la utiliza sólo a título de ejemplo y para confirmar el principio que considera vulnerado, según el cual nadie puede ser juez y parte en un mismo proceso electoral».⁷ A pesar de ello, los juzgados y tribunales han seguido considerando la LOREG el fundamento de sus resoluciones en los litigios que plantean las elecciones en las asociaciones e, incluso cuando lo que dicen estar aplicando es la regla de funcionamiento democrático de la mismas incluida en la LODAS, lo cierto es que lo hacen a través del prisma de la LOREG, ya lo digan así expresamente, ya lo minimicen, o incluso lo omitan o nieguen, como en el último caso citado.

Sucede claramente así en muchos casos más, por ejemplo, en lo que se refiere a los trámites de emisión del voto por correo en entidades privadas. En la sentencia del Juzgado de Primera Instancia nº 47 de Madrid, de 1 de febrero de 2007, se examinó la validez de las normas dictadas por el Real Madrid club de fútbol para el voto por correo, a las que el demandante achacaba su contradicción con las garantías para este tipo de emisión del mismo que se establecen en la LOREG.

7 FJ segundo.

Señalaba esta resolución que «El análisis de la norma de desarrollo del voto por correo debe efectuarse también desde la comparación con la regulación de procesos similares (...) comparación con las garantías establecidas para la emisión y recogida del voto por correo en la Ley Orgánica del Régimen Electoral», razonamiento que conduce al juzgado a decretar la nulidad de la norma electoral de voto por correo en las elecciones del Real Madrid, así como los votos así emitidos y resoluciones de su junta electoral relacionadas con ello.

Otras garantías de la emisión del sufragio también han sido invocadas a través de la aplicación de la LOREG a estos procesos. Por ejemplo, la falta de garantías del secreto del voto (entre las diversas irregularidades debatidas en la apelación) está detrás de la anulación de las elecciones a cargos directivos del club de golf Escorpión que decidió la SAP de Valencia (sección 6ª) 202/2009 de 8 abril, ECLI: ES:APV:2009:1705, en las que se emitían votos en notarías diferentes en función de a quién fuera dirigido el sufragio. Sirve, además, esta resolución para volver a poner de manifiesto la utilización de la LOREG como criterio jurídico de aplicación a estas controversias, incluso cuando, como sucedía aquí, en un concreto supuesto el recurrente no convenza al tribunal sobre la oportunidad de aplicar el precepto de la ley electoral que invoca, pero no porque considere la Sala de apelación que no sea pertinente la colación de la LOREG para resolver la contienda jurídica sobre materia electoral asociativa, sino porque el supuesto de hecho contemplado en la Ley Orgánica no era el que se verificaba en los autos.⁸

Un buen ejemplo de la aplicación de la LOREG a las elecciones en las entidades privadas lo constituye la SAP de Málaga 1425/2016-ECLI: ES:APMA:2016:1425, cuyos argumentos para revocar la sentencia de

⁸ En el FJ quinto de la sentencia que comentamos se dice: «Pero no es el caso que nos ocupa, pues la parte apelante sustenta su recurso en el del art. 96.2 de la L.O.R.E.G . , que se refiere a las alteraciones en las papeletas invalidantes del voto, tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sus Sentencias 167 a 170/2007, de 18 de julio de 2007», negando que tales circunstancias fuesen las del caso, pero ratificando la pertinencia de haber resuelto la situación conforme a tal disposición si los hechos se hubiesen adaptado a la norma electoral.

instancia descansan, exclusivamente, en las repetidas contravenciones de la LOREG (forma de constituir mesas electorales; obligación de conservación de votos declarados nulos unidos al acta del escrutinio provisional; procedimiento y formalidades del escrutinio; imposibilidad de impugnar el censo electoral e indisponibilidad del mismo por parte de las candidaturas) que aplica analógicamente, siendo la norma que protagoniza el debate jurídico de apelación, más allá de cuestiones de prueba carentes de interés aquí. Esa centralidad de la LOREG como argumento del debate jurídico que resuelve la sentencia es lo que nos interesa destacar, porque, pese a la reticencia mostrada por la STS de 2006 citada, lo cierto es que la utilización de la LOREG como criterio para resolver estos litigios es constante e incontrovertida.

La aplicación analógica de la LOREG a la realidad del fenómeno electoral en las asociaciones alcanza, incluso, a la determinación de los límites de lo que resulta justiciable a partir de la analogía con las resoluciones que los juzgados están llamados a dictar en el marco del proceso contencioso-electoral. Así la SAP de Cantabria 88/2010, ECLI: ES:APS:2010:88 considera que la participación indebida de un ayuntamiento en la votación de los acuerdos de una asociación municipal de la que ya no formaba parte «conduce inexorablemente a la nulidad de los mismos. No compete a los tribunales de justicia establecer cuál habría sido la voluntad (...) sin ese voto, sustituyendo facultades propias de los órganos de esa asociación, sino únicamente si el acuerdo efectivamente adoptado es válido o nulo, pudiéndose invocar a este respecto como de aplicación analógica las normas propias del recurso contencioso-electoral y del contenido de la sentencia que le pone fin (art. 113 LOREG)».⁹ En este caso, la extensión de la cognición judicial viene determinada por analogía (esta vez así expresamente denominada) con la que la ley electoral reconoce a las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma (en función

9 FJ cuarto.

de si se trata de elecciones al Parlamento europeo o a Corte Generales o elecciones autonómicas o locales) en los recursos jurisdiccionales presentados frente a proclamación de candidatos electos por las correspondientes juntas electorales.

Estas resoluciones con las que estamos ejemplificando la aplicación de la LOREG a supuestos no contemplados *prima facie* por los preceptos que ordenan su ámbito de aplicación no solamente se verifican en la jurisdicción civil. También en el ámbito de la administración corporativa y al hilo de las elecciones que en estas entidades se verifican se produce la aplicación de la LOREG como norma rectora de la controversia por parte de los tribunales del orden contencioso-administrativo. Es el caso de la STS dictada por la sección 4ª de la Sala III el 17 de febrero de 2003 (ECLI: ES:TS:2003:1004), que resolvió el litigio suscitado como consecuencia de las elecciones celebradas en el Colegio de Médicos de la Región de Murcia.

Igualmente, ha sido la LOREG la aplicada por la STS de 21 de marzo de 2001 en las elecciones en la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), un supuesto en el que resultaba necesario determinar los límites de la subsanación de defectos o en los Consejos Reguladores de denominaciones de origen. En este último caso son importantes las SSTS de la Sala III, Sección 4ª, de 21 de enero de 2003 y 4 de febrero de 2014, ECLI:ES:TS:2014:317. En ellas se afirma que, aun no pudiendo considerarse aplicable «en bloque» la regulación de la LOREG a los procesos electorales de estas entidades —habida cuenta lo preceptuado en el primero de los artículos de la LOREG—, sí «las eventuales carencias de la regulación específica de las elecciones de los Consejos Reguladores de Denominaciones de Origen podrán resolverse acudiendo a los principios que se desprenden de la LOREG», aplicación analógica, pues, no aplicación supletoria «en bloque», que exige la apreciación de una laguna y la identidad de razón entre el supuesto de hecho y el regulado en la ley electoral general.

En definitiva, pese a la aparente contradicción con los preceptos iniciales de la LOREG, el ámbito de aplicación efectivo de la misma, su

utilidad como guía pertinente para la resolución de una amplia y variada gama de controversias que se producen en el marco de los procesos electorales de entidades de naturaleza asociativa ha sido reafirmada por un caudal importante de resoluciones jurisdiccionales, principalmente del orden jurisdiccional civil, pero también del contencioso administrativo en lo que hace a las entidades de la administración corporativa.

Finalmente, nuestros tribunales reconocen que «En unas elecciones constitucionales y democráticas, prima un principio que consiste en garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad para evitar el desbordamiento y desenfoco del poder asociativo por excesos y abusos debidos a mal ejercicio o ejercicio arbitrario por posiciones de dominio»¹⁰ y es esta circunstancia la que avala la utilización de la LOREG como norma interpretativa en un ámbito que, en principio, no estaba llamada a regular.

En conclusión, la cuestión de la normativa aplicable en relación con la celebración de elecciones en el seno de las entidades privadas de naturaleza asociativa vuelve a poner de manifiesto que el derecho constitucional de asociación y las condiciones de su ejercicio muestran un nuevo punto de encuentro de una relación muchas veces obviada entre Derecho Privado y Constitución (Gómez Montoro, 2002: 34-38) y esa circunstancia, sin que por ello se deba incurrir en excesos hipergarantistas fruto de un intervencionismo exacerbado, debe tomarse en consideración por quienes, con una u otra óptica, se aproximan al fenómeno asociativo y a las reglas electorales que ordenan un funcionamiento compatible con el Estado Social y Democrático de Derecho. De este modo, la utilización de la LOREG en las entidades privadas dejará de contemplarse con extrañeza, una vez que los muros que parapetan las construcciones del Derecho Público y del Derecho Privado resulten, sin desnaturalizarlos, más permeables y, por eso, más armónicos y eficaces en la regulación de la convivencia.

¹⁰ SAP de Alicante, Sección 9ª, 633/2013, de 10 de diciembre, ECLI:ES:APA:2013:4677, FJ primero.

IV. Bibliografía

- Contreras Casado, M y Garrido López, C. (eds.): *Interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*. Zaragoza, Comuniter, 2015,
- Elvira Perales, A.: «Asociaciones y democracia interna», en AA.VV., *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, Vol. 1. Madrid, Congreso de los Diputados/Tribunal Constitucional/Universidad Complutense de Madrid/Fundación Ortega y Gasset/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 607-630.
- Gómez Montoro, A. L.: *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido Constitucional del derecho de asociación*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Constitucional, 2004.
- González Pérez, J. y Fernández Farreres, G: *Derecho de asociación. Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*. Madrid, Civitas, 2002.
- Lucas Murillo de la Cueva, E.: *El derecho de asociación*. Madrid, Tecnos, 1996.
- Martín Huertas, A.: *El contenido esencial del Derecho de asociación*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2009.
- Martínez Sospedra, M.: «Los partidos políticos. Una institución claudicante», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 31, Valencia, 2018, pp. 17-38.