

PARTIDOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIÓN: NOTAS SOBRE EL CONTROL DE LOS PARTIDOS

José Luis CASCAJO CASTRO

SUMARIO: I. *Los partidos políticos en una "democracia domesticada y confusa"*. II. *Observaciones generales sobre el control de los partidos: entre la utopía y la realidad*. III. *Acerca del sistema de controles en el Derecho comparado*. IV. *El registro de los partidos políticos en el Derecho español*. V. *El control sobre la democracia interna*. VI. *Otras cuestiones relativas a controles estafales sobre los partidos*.

Non importa che l'individuo sia libero nello stato se poi non è libero nella società. Non importa che lo stato sia costituzionale, se la società sottostante è dispotica. Non importa che l'individuo sia libero politicamente se poi non è libero socialmente. Al di sotto della illibertà come soggezione al potere del principe, c'è una illibertà piú profonda, quasi direi piú oggettiva, e quindi anche piú difficilmente percepita, e meno facilmente estirpabile: la illibertà come sottomissione all'apparato produttivo e alle grandi organizzazioni del consenso e del dissenso che la società di massa inevitabilmente genera dal suo seno. Il problema attuale della libertà non può piú essere ristretto al problema della libertà dallo stato e nello stato, ma riguarda l'organizzazione stessa dell'intera società civile, inviste non il cittadino in quanto tale, cioè l'uomo pubblico, ma l'uomo intero, in quanto essere sociale".

Norberto Bobbio, 1975.

I. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN UNA "DEMOCRACIA DOMESTICADA Y CONFUSA"

Existe sin duda una apreciable distancia entre la tesis del pluralismo partidista como expresión de la democracia y la que sostiene que "la privatización del Estado por parte de los aparatos de los partidos y por los políticos profesionales, con el consiguiente eclipse del ciuda-

dano, constituye la ya operante amenaza contra la democracia en Occidente".¹

Lo que era y es condición necesaria de cualquier instauración de la democracia se convierte, paradójicamente, en un factor de riesgo de la propia práctica democrática.

El polinomio representado por los términos pluralismo-partidos políticos-democracia revela así una compleja relación interna, que escapa generalmente a los planteamientos lineales sobre el mismo. Por un reflejo subconsciente del pasado, la doctrina al uso emplea unos enfoques que, a modo de reiterado e inocuo ejercicio académico, comienzan ritualmente pidiendo perdón de antemano por su supuesta crítica a los partidos. Quizás también porque olvidan que la fuerza del frágil sistema democrático está en su propia debilidad estructural, es decir en el sometimiento continuo a discusión que requiere su funcionamiento.

Hoy nada impide seguir afirmando que el pluralismo favorece y garantiza la expresión autónoma de los distintos grupos políticos y sociales, pero también es cierto que en las sociedades complejas el individuo, sujeto y base de la democracia liberal, cede sistemáticamente ante la prepotencia del grupo. Conocida es la tendencia del Estado pluralista de masas de reducir al individuo a su esfera privada, a la vez que se le exige todo tipo de lealtades, que se presentan como asumidas con un mayor o menor grado de voluntariedad. De igual modo se sabe que la función de los partidos se traduce en un cierto escamoteamiento de los distintos intereses de la sociedad pluralista. La literatura más atenta sobre la materia ha insistido con rotundidad, sobre la devaluación que sufren los partidos como lugar de identificación colectiva.² Se fomenta incluso la apatía política, excepto en épocas electorales, como condición necesaria para el equilibrio y estabilidad del sistema político democrático. En definitiva las distorsiones que experimenta la democracia del Estado de partidos, demuestran que su relación con el pluralismo y los partidos es menos pacífica de lo que a primera vista pudiera parecer.

¹ Cfr. P. FLORES D'ARCAIS, "La Democracia tomada en serio", en *Claves*, núm. 2, mayo de 1990, p. 3.

² Cfr. C. DE CABO, "La crisis del Estado Social", PPU, Barcelona, 1986, p. 63, quien además pone en relación este fenómeno con el de la oligarquización de los partidos. También de modo expresivo, vinculándolo a la abstención como manifestación evidente de democracia sustraída, P. FLORES D'ARCAIS, *cit.* pp. 9 y 10. Sobre este mismo argumento, *vid.* C. OFFE, "Partidos políticos y nuevos movimientos sociales", Sistema, Madrid, 1988, p. 62 y ss. Y U. CERRONI, "Regole e valori nella democrazia", Editori Riuniti, Roma, 1989, p. 36.

En términos generales, es decir, sin referencia a ningún ordenamiento jurídico vigente, la cuestión de los controles sobre los partidos remite inexorablemente al tipo de democracia que se pretende: competitiva, participativa, consociacional, militante, etcétera.

Se hace por ello necesario, antes de escribir un sistema constitucional de controles sobre los partidos, fijar —como marco de referencia— el modelo de democracia que da sentido a las distintas respuestas adoptadas en esta difícilísima cuestión.

Para fijar este imprescindible marco teórico en dos palabras, me ha parecido apropiado adjetivar la democracia del Estado de partidos como una democracia "confusa y domesticada". La confusión se origina en la pretensión de abarcar bajo el prestigioso marco de la democracia cualquier versión y significado de la misma.³

Se entiende la democracia como el "poder en público", es decir, como el conjunto de medios institucionales que constriñen a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del sol y permiten a los gobernados "ver" cómo y dónde las toman (*Bobbio*). Se señala como una de las tendencias propias de nuestra época, el énfasis sobre una política más visible (*Sartori*). Pero para el ciudadano siguen resultando incomprensibles y opacas las relaciones de poder. Se niegan —con poca dosis de retórica— los imperativos de la razón de Estado, entendida al modo clásico como el conjunto de medios aptos para fundar, conservar y ampliar un dominio político. Pero al mismo tiempo no funcionan los mecanismos que hagan transparentes y explícitos los comportamientos de los poderes. Se alude por ello con razón, a la creciente impermeabilidad del mundo político y a la disminución de su umbral de visibilidad (*Flores d'Arcais*).

³ Cfr. G. SARTORI, "Teoría de la democracia", Alianza Editorial, Madrid, 1987, vol. I, p. 21 y ss. Allí (p. 25) expresivamente se escribe: "Hasta la década de los cuarenta la gente sabía lo que era la democracia y/o bien la deseaba o bien la rechazaba; desde entonces todos decimos que queremos la democracia, pero ya no sabemos (entendemos o estamos de acuerdo en) lo que es. Vivimos, por tanto, inequívocamente en una época de *democracia confusa*. Podemos aceptar que el término democracia comprenda diversos significados. Pero que pueda significar cualquier cosa es demasiado." Esta idea ha ocupado recurrentemente y en profundidad a SARTORI, desde "Democrazia e Definizioni", Il Mulino, Bolonia, 1972, 5ª edición, hasta "Elementi di teoria politica", Il Mulino, Bolonia, 1987, p. 29 y ss. Incluso en su libro "Partidos y Sistemas de Partidos", Alianza, Madrid, 1980, insiste (p. 98) en que "dada la variedad de raseros por los que se puede medir la "democracia", es probable que el problema que plantea MICHELIS siga siendo objeto de un debate inacabable". Cfr. también P. FLORES D'ARCAIS, *cit.* p. 2: "No todas las metamorfosis de la democracia son admisibles en el marco de la democracia...".

También contribuye a esta situación de confusión, la pérdida de apoyos valorativos que requiere todo régimen democrático. El exacerbado pragmatismo como forma de gobierno y como forma de vida, termina por debilitar el sustrato ético de la democracia. La doctrina más atenta viene advirtiendo sobre la deficiente y precaria administración de los ideales. Y termina por decir que estamos viviendo por encima y más allá de nuestra inteligencia, por encima del entendimiento de lo que estamos haciendo.⁴

Olvidando la advertencia de autores clásicos como Tocqueville o Stuart Mill, se propicia en el seno de las actuales democracias un ambiente de conformidad social extrema y sofocante. El principio mayoritario sirve para legitimar cualquier tipo de decisiones, sin explicación de sus costes y sin respeto a las minorías. El vigor de las instituciones disminuye con rapidez, al ser consideradas en la práctica como dóciles correas de transmisión de los comités ejecutivos de los partidos. Se multiplican hasta cotas nunca alcanzadas los mecanismos de protección de los derechos del ciudadano, y sin embargo crece un estado de intimidación difusa que se traduce en una situación de indefensión real frente a los poderes establecidos. Dentro de este panorama se entiende así, que se pueda hablar de una democracia "domesticada" en sus procedimientos, "lobotomizada" en cuanto a los derechos de la ciudadanía y reprimida en suma.⁵

II. OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL CONTROL DE LOS PARTIDOS: ENTRE LA UTOPIA Y LA REALIDAD

No es imprescindible compartir la concepción elitista de la democracia, para darse cuenta de que el problema relativo al control de los

⁴ Cfr. G. SARTORI, "Teoría de la democracia", *cit.* p. 305. Para este autor la teoría de la democracia ha oscilado desde un exceso de descriptivismo hacia una defensa exagerada de los valores (p. 24). Cfr. también pp. 214 y 215 sobre la definición prescriptiva de la democracia como sistema de gobierno. Y su epílogo sobre el coste del idealismo (p. 297 y ss.). Cfr. también C. OFFE y V. PREUSS, "Instituciones democráticas y recursos morales", en *Isegoria*, C.S.I.C., Madrid, núm. 2, 1990, p. 71.

⁵ Cfr. P. FLORES D'ARCAIS, *cit.* p. 3. En esta línea V. CERRONI, *op. cit.* p. 210 y 211 escribe: "Se è un grave problema quello della difficile regolamentazione dei partiti, non meno grave diventa il problema della trasmissione di concrete indicazioni dalla società civile al sistema politico". De interés también M. L. SALVATORI, "La lógica della Partitocrazia", en *Micrómeqa* 2/86, p. 32.

partidos políticos se asemeja al de la cuadratura del círculo. Y en este sentido la cuestión se torna imposible. Efectivamente si por control de los partidos se entiende la verificación de su democracia interna, entonces ya no se trata de un problema que se pueda resolver con un dato normativo sino que más bien remite a un proceso destinado a permanecer abierto. Y si la democracia, como se ha dicho, consiste en un ideal inalcanzable y sólo aproximable, la democracia en el seno de los partidos sólo admitiría una aproximación asintótica tan difícil como necesaria. La dificultad se acrecienta en este caso, dada la coincidencia entre los que dictan las normas sobre partidos o los propios estatutos y los que se rigen por ellas. Si las leyes quieren poner coto al dominio de los dirigentes, poco a poco cederán las leyes, pero no los dirigentes, escribía Michels a comienzos de siglo. La cuestión de la democracia interna, expresada en estos términos, no ha dejado desde entonces de producir abundantes respuestas de distinto signo. Para algunos autores hay hoy más razones que a principios de siglo para temer que sus predicciones estuvieran bien fundadas.⁶ Para otros la ley de hierro de la oligarquía no expresa una tendencia inexorable.⁷ Quizás ambas afirmaciones sean menos incompatibles de lo que pudiera parecer. En todo caso se trata de un debate abierto e inacabable por su propia naturaleza, desde el momento que pueden existir muchos tipos de medida para ponderar las exigencias democráticas de los partidos.

Otra dificultad que surge en este punto, es el tremendo poder adquirido por los aparatos dirigentes de los partidos. Se reconoce generalmente la patente opacidad que rodea a los procesos internos y a las cuestiones capitales de organización y funcionamiento de los partidos políticos. Sería ingenuo pretender que el ordenamiento jurídico iluminara con nitidez estas zonas oscuras de la política, que aparecen con frecuencia vedadas al principio de legalidad y a los valores del Estado de Derecho. Como escribe K. Stern, "hay que tomar en consideración de manera especial, que la organización interna de un partido político está influida y conformada de manera más o menos fuerte por personalidades políticas, que no se dejan meter por unos estatutos

⁶ Cfr. G. SARTORI, *op. cit.* p. 195. Y S. BARTOLINI, "Manual de Ciencia Política", vol. col., Alianza, Madrid, 1988, p. 256.

⁷ Cfr. K. von BEYME, "Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales", *Cis/Siglo XXI*, Madrid, 1986, p. 313 y ss. Allí (p. 453) se escribe: "No hay una tendencia lineal hacia la constitución de una oligarquía autoritaria...".

en un lecho de Procusto.⁸ Incluso hay que admitir, sin falso pudor, que algún tipo de corrupción político-administrativa aparece lamentablemente como un elemento del sistema, en cualquier administración pública. En consecuencia "es un presupuesto importante del funcionamiento del sistema de partidos la existencia y preservación de un área de poder no sólo no democrática, sino tendencialmente ilegal".⁹ Es el campo de la ocupación en beneficio propio de las instituciones y poderes del Estado, de las colusiones mafiosas y de las tramas ocultas. Se expresa así una concepción conspiratoria de la política, que bien como mito o realidad produce —desde un elemental sentido común— desmoralización cívica y sentimientos de resignada impotencia.¹⁰

Desde estos supuestos no parece fácil establecer un sistema de control frente a quien controla las candidaturas electorales, la selección de los altos cargos del Estado y los medios de financiación,¹¹ es decir frente a lo que Kirchheimer llamó la "voluntad de omnipotencia" de los aparatos políticos y partidistas del Estado moderno. Aquí ya no caben falsos discursos moralizantes, criticando las disfunciones que la partidocracia produce en todo sistema democrático. Tampoco parece

⁸ Cfr. K. STERN, "Derecho del Estado de la República Federal Alemana", CEC, Madrid, 1987, p. 763.

⁹ Cfr. D. ZOLO, "Una legge per i partiti", en *Micromega* 2/86, p. 35. Allí: "...si può dire che il sistema dei partiti, fonte primaria di legittimazione democratica dello Stato, sussiste grazie al suo essenziale collegamento con un'area di gestione "invisibile" del potere, sottratta di fatto sia al controllo democratico che al controllo giurisdizionale della giustizia amministrativa e della giustizia ordinaria". Dicho de otra forma, en el conocido escrito de J. BURNHAM, "Los Maquiavelistas, Defensores de la Libertad". Emecé, Buenos Aires, 1945, p. 302: "Los hombres honrados nunca han conseguido obtener la patente exclusiva de las palabras del repertorio democrático".

¹⁰ Cfr. S. RODOTA, "La Categoría 'governo'", en *Laboratorio Politico*, Einaudi, 1981, I, 1: "il potere è visibile, solo perché si sa che c'è; ma è inverificabile, non essendo possibile sapere come e quando si è oggetto della sua attenzione...". Se fomenta así el abandono del sentido de la historia y de la memoria, se favorece la concepción onírica de la historia.

Vid. también F. GENTILE, "Intelligenza Política e Ragion di Stato", Giuffrè, Milán, 2ª ed., 1984. Sobre el vértice de los partidos como mecanismo de reparto de poder y recursos y el fenómeno de la disminución de la participación política, vid. G. CORSO, "Autorità e consenso nelle politiche recessive", en el vol. col. "Le istituzioni nella recessione", Il Mulino, Bolonia, 1984, p. 186.

¹¹ Cfr. D. ZOLO, *cit.* p. 36 y ss. También V. CERRONI, *cit.* p. 62 sobre la evolución del aparato de los partidos de masas, como ámbito incontrolable de la propia vida del partido. De interés para la crítica de la financiación estatal de los partidos, vid. J. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional", Almedina, Coimbra, 4ª ed., 1987, p. 376 y ss. Puede consultarse el capítulo de este mismo libro dedicado al tema de la financiación. También K. STERN, *cit.* p. 771: "...es difícil esperar que sean resueltos pronto los problemas de una financiación de los partidos transparente para el ciudadano, ajustada a las tareas y neutral".

muy útil repetir los habituales tópicos de que los partidos políticos son refractarios a una cabal regulación jurídica, para proponer a continuación, inconsecuentemente, una ley sobre los mismos como única terapia. Cualquier constitucionalista sabe muy bien que éste es un terreno sujeto, más allá de los datos normativos, al imperativo de situaciones reales y de las relaciones entre fuerzas políticas. Lo que procede más bien, antes de embarcarse en apuntar remedios que no son tales, es perfilar bien el diagnóstico. En esta dirección cabe apuntar que la lógica partidocrática conduce a la profesionalización corporativa de la política, sustrayéndola progresivamente a la participación ciudadana, con el correspondiente déficit de legitimación.¹² Se puede hablar con rigor de una auténtica carrera política, que se recorre en sentido ascendente no por motivos objetivos o en atención a criterios ideológicos, sino por el patronazgo de algún personaje con poder y fuerza dentro de la organización del partido. Otras consecuencias vinculadas también a esta misma lógica son el debilitamiento de la carga ideológica, la colonización de importantes entes y sociedades públicas por la burocracia del partido y el relieve que adquieren las personas encargadas de resolver los problemas financieros. En suma este panorama puede resumirse, según Guarino, en que la clase política nacida para servir al Estado, lo va devorando gradualmente.¹³

La cuestión sin embargo adquiere toda su complejidad cuando uno no puede menos de admitir, sin ningún tipo de cinismo, la conclusión a la que A. Negri llegó hace más de veinticinco años, al analizar con inusitada lucidez el tema del control de los partidos: "la partitocrazia fa vivere il sistema: male, forse, ma vivo".¹⁴ Lo cual no implica aceptar

¹² Cfr. G. GUARINO, "Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema", en *Quaderni Costituzionali*, diciembre de 1983, p. 467 y ss.: "Man mano che l'organizzazione si sviluppa, l'attività politica diviene l'oggetto di una vera e propria carriera." "...più cresce la dimensione organizzativa dei partiti, più la carica ideologica tende ad attenuarsi" ... "più l'organizzazione si dilata, più cresce l'inquinamento della pubblica amministrazione. Al fenomeno, già di per sé dannosissimo, si collega un effetto di ritorno. Acquistano autorità nell'interno delle organizzazioni partitiche coloro che sono abili nel risolvere i problemi finanziari: ciò determina deideologizzazione, accentuazione delle politiche di potere, infiltrazioni di elementi che perseguono il solo personale tornaconto".

¹³ *Op. cit.*, p. 470.

¹⁴ Cfr. "La Forma Stato", Feltrinelli, Milán, 1977. Dentro de este libro se recoge la lúcida y temprana aportación de A. NEGRI al estudio del "Estado de partidos", que data de 1964. El autor insiste en la idea de que la condición de un sistema de partidos reside en la relación equilibrada y estable entre representación y mediación (p. 117); en la importancia que tienen las técnicas de mediación en el constitucionalismo, siempre consciente de la conflictividad social y de la necesidad de recom-

que son inevitables las tendencias degenerativas del sistema, sino simplemente ser consciente de las dificultades que entraña el cambio de tendencia. Aunque es cierto que la democracia supone siempre una tensión dialéctica entre hechos y valores, la democracia del Estado de partidos manifiesta un funcionamiento real que resulta difícil corregir. En él, juegan un papel fundamental los partidos políticos. Por eso se dice que son los factores motrices y rectores, que participan decisivamente en la "preformación de la constitución de la voluntad política del pueblo".¹⁵ Se observa un incremento de las demandas sociales exigibles al sistema político de partidos y se responde con una ocupación tendencialmente ilimitada de la esfera pública e indirectamente de la privada. Si en otros tiempos cabía entender el partido político como inmediata expresión del derecho de asociación política de los ciudadanos, hoy su fisonomía se puede confundir con "empresas dedicadas a la gestión y aprovechamiento de la cosa pública" o con un grupo de individuos que presentan candidatos a cargos públicos.¹⁶

ponerla; en la complementariedad que se da dentro de la naturaleza jurídica de un partido entre el aspecto de asociación y el de órgano, "da un lato avvinto alla società dall'altro inserito nello stato, il partito vive di questo dualismo e dinamicamente si propone di mediarlo" (p. 127).

Llama la atención sobre la ambigüedad como elemento de la vida de los partidos (p. 128) y sobre la dificultad de ejercitar un control ideológico de los partidos, y en consecuencia su evolución hacia formas de fiscalización de la institucionalización interna y externa de los mismos, garantizando a la vez los derechos de asociación de los ciudadanos (pp. 130-131). Allí (pp. 131-132) escribe: "Attraverso quest' introduzione alla problematica del controllo siamo così ripiombati nel bel mezzo della discussione politica e delle vicende storiche dei partiti: attraverso le conseguenze che se ne traggono, il modello ideale ha modo di confrontarsi direttamente con la realtà. Ma questo confronto, appunto sollecitato dalla coerente espansione del modello che impone l'esigenza del controllo, mette in luce una profonda antinomia del sistema: antinomia suscitata dall'incontro e dallo scontro del pensiero con la realtà, e súbito tanto profonda da impedire la traducibilità delle proposte inerenti al controllo nella realtà, tale anzi o da confinarle sul piano della mera dottrina oppure, se messe in atto, da turbare il sistema nel suo spirito e nel suo funzionamento". Sobre las consecuencias del control como elemento que distorsiona la misma vida del partido, *vid.* pp. 133 y 134, concluyendo que la democracia vive también de los defectos democráticos de los partidos, por lo que todo intento de racionalizar el sistema desde la perspectiva del modelo ideal, choca contra un equilibrio real que, aunque defectuoso, garantiza la permanencia del sistema. No escapa tampoco al autor que: "Lo sviluppo della democrazia, attraverso i vari modelli di mediazione dei conflitti sociali che in essa si propongono, si apre sempre più pienamente verso forme di olocrazia. La pienezza della integrazione democratica si confonde con la pienezza della subordinazione" (p. 147).

¹⁵ Cfr. K. STERN, *cit.* p. 749. También GOMES CANOTILHO, *cit.* p. 373.

¹⁶ Cfr. M. L. SALVADORI, *cit.* p. 31 y F. LANCHESTER, "Il problema del partito politico: regolare gli sregolati", en *Quaderni Costituzionali*, diciembre de 1988, núm. 3, p. 439.

Sinceramente no pienso que esta evolución indiscutible pueda tener retorno. Los partidos miran hoy más al Estado que a la sociedad y se terminan convirtiendo —como escribe P. de Vega—, en muros de separación entre los electores y los elegidos.¹⁷ El diagnóstico de Kirchheimer denunciando el peligro de entropía de los sistemas políticos por la reducción drástica de la tasa de innovación y del número de sujetos capaz de producirla, sigue siendo certero. Los partidos corren con gusto el riesgo de identificarse funcional e institucionalmente con el Estado. Se pliegan en un mundo de complacidas autorreferencias a través de las que tienden a mantener y ampliar si pueden, sus propios espacios de poder. Prácticamente cabe decir que todo lo que ocurre extramuros del sistema de partidos, es políticamente irrelevante. La mediatización que se opera sobre los medios de información contribuye también de forma poderosa a confirmar esta idea.¹⁸ Inciden, con conocimiento de causa, sobre la sociedad considerada como mercado electoral y algunos partidos —a la vista de los resultados— parecen interpretar correctamente comportamientos y actitudes políticas. No parece probable, por todo ello, que nuevos conocimientos sociales o recientes ligas regionales vayan a poner en peligro el modelo imperante del Estado de partidos.

Bajo estos supuestos pienso que no es posible encontrar las medidas jurídicas pertinentes para corregir la partidocracia. En primer lugar porque ya el solo planteamiento de este propósito, resulta metodológicamente desacertado. Éste es uno de los campos de análisis, donde la óptica del jurista cobra conciencia más fácilmente de su radical insuficiencia y modestia. No tiene por ello el más mínimo interés conocer el grado de escepticismo que cada autor suele manifestar, a la hora de valorar los distintos controles de constitucionalidad y legalidad que se pueden establecer sobre los partidos. Tampoco parece que sean de mucha utilidad, las habituales invocaciones para que los valores del Estado de Derecho y la fuerza expansiva del principio de legalidad, penetren en lo que parece ser un reducto difícilmente permeable a tan altos ideales. Pensar por otra parte en la figura del juez constitucional u ordinario, o bien ambos, como la magistratura "natural" para el citado cometido, acaso deba entenderse como una ingeniosa sugerencia académica, pero con escasa y problemática verificación práctica.

¹⁷ Cfr. su edición de "Teoría y Práctica de los partidos políticos", Edicusa, Madrid, 1977, p. 15. K. STERN, *cit.* p. 794 insiste en este fenómeno general de la mediatización del pueblo a través de los partidos políticos.

¹⁸ Cfr. D. ZOLO, *cit.* p. 36.

Quizás por ello, en materia tan contradictoria y ambigua, las medidas de política legislativa invocadas con excesiva facilidad y frecuencia, por los propios partidos, tengan tan escasa relevancia, en cuanto no pasan de ser una decisión sobre sí mismos.

En segundo lugar las reformas que paliarían las deficiencias democráticas del Estado de partidos, y por lo tanto su preocupante deterioro de legitimidad es, como se ha dicho, mucho más que un tema institucional, confiable a los cuidados de la ingeniería política.¹⁹

Y ello porque en definitiva las propuestas de reformas institucionales de los partidos, son propuestas de autorreforma sobre cuya problemática viabilidad no es menester insistir. Parece absurdo que se proponga una regulación jurídica en profundidad, para que luego termine traducándose en medidas de autocontrol. El cumplimiento y la mejora de la calidad democrática de los procesos decisorios no tiene todavía un adecuado sistema de fiscalización. Esta deficiencia, por lo que respecta al control de la financiación de los partidos, adquiere su máxima expresión.²⁰

Otra razón que explica la cautela con que el ordenamiento jurídico suele abordar la intervención en la vida interna de los partidos, se basa en el límite que supone el respeto a la autonomía de los partidos. Aun-

¹⁹ Cfr. *últ. op. cit.* p. 48. Se hace referencia al Informe de la Comisión BOZZI para las reformas institucionales, concretamente a su reformulación del artículo 49 de la constitución italiana, en su intento —condicionado desde su origen por el interés general de los propios partidos— de reordenar el sistema de partidos intensificando la democracia interna de la representación política. *Vid.* al respecto J. F. LÓPEZ AGUILAR, REDC, núm. 21, p. 155 y ss.

²⁰ Cfr. el capítulo sobre la financiación de los partidos. También F. LANCHESTER, *cit.* p. 450 y ss. Es bien expresiva la reciente experiencia del TRIBUNAL DE CUENTAS que considera insuficientes los mecanismos para fiscalizar a los partidos y sugiere a las Cortes la posibilidad de modificar la vigente ley de financiación.

En un trabajo muy bien construido, titulado "I partiti politici in Spagna: Cenni Storici e regime attuale", en *Quaderni Costituzionali*, agosto de 1988, escribe J. PUENTE EGIDO: "Se l'opinione pubblica spagnola fosse stata politicamente più accorta, non avrebbe lasciato passare quasi innavvertitamente la menzionata legge organica sul finanziamento dei partiti politici. I cospicui finanziamenti pubblici delle loro attività ordinarie si pongono in aperta contraddizione con il carattere associativo che hanno i partiti, sorti per iniziative private. Ma nessun partito ha dimostrato scrupoli nell'accettare tale legge, e tantomeno nessuno ha manifestato sospetti sulla sua possibile inconstituzionalità (p. 295).

Efectivamente llama la atención el escaso interés que manifiestan las instancias fiscalizadoras, en asunto tan capital como es el de las fuentes de financiación de la política. Más sorprendente resulta aún el silencio académico e intelectual al respecto. Han tenido que ocurrir conocidísimos episodios recientes para que la opinión pública volviera a ocuparse de un tema, que los partidos daban ya como definitivamente cerrado.

que, equivocada e interesadamente, se entienda la citada autonomía como ausencia de control, no se puede minusvalorar la importante corriente doctrinal favorable a la reconducción del régimen jurídico interno de los partidos a las normas del derecho privado.²¹ A veces ocurre que se invoca la autonomía del grupo, como coartada de una férrea disciplina interna o de llamadas a la unidad del partido desde su vértice organizativo.²² Aparece de nuevo el carácter contradictorio que supone reclamar del código civil la autonomía privada y del erario público los recursos financieros.

El sometimiento de los actores principales del proceso político democrático a la disciplina de la Constitución y del Derecho, quizás no deba considerarse una utopía, pero está claro por lo ya dicho, que dista mucho de ser una realidad.

II. ACERCA DEL SISTEMA DE CONTROLES EN EL DERECHO COMPARADO

Los controles sobre los partidos políticos pueden ser, en cualquier sistema constitucional, latentes, es decir permitidos pero no positiva-

²¹ Cfr. por todos P. RESCIGNO, "Persona e Comunità", Il Mulino, Bolonia, 1966, pp. 29, 48 y ss. Sobre la doctrina constitucionalista italiana prevalente, *vid.* D. ZOLO, *cit.* p. 43, donde se manifiestan algunas perplejidades que suscita la articulación de un control sobre las actividades internas de los partidos. De utilidad también GARCÍA ROCA y LUCAS MURILLO, "Democracia interna y control de los Partidos Políticos", en la *REP*, núm. 42, p. 257 y ss.

²² Cfr. A. S. DE VEGA GARCÍA, "Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español", en *Debate Abierto*, Revista de Ciencias Sociales, núm. 1, invierno 1989, donde escribe: "La tendencia a la autonomía provoca, en cierta medida, la propensión del propio partido a quedar subordinado a sus dirigentes. De todos es conocida la versatilidad con que se manifiestan las presiones que se ejercen sobre la voluntad de los afiliados y el constante recurso de los dirigentes al abuso del principio de disciplina del partido. Por ello, la exigencia de estructura y funcionamiento democráticos de los partidos responde al intento de impedir que se consolide un grupo oligárquico que, mediante el uso de los resortes del poder, obtenga una posición de preeminencia o de personificación dentro del partido que impida oír otras voces que no sean las propias" (p. 77). Y más adelante llama la atención otra variable que incide en este aspecto de la democracia interna: el "éxito electoral" que se convierte en un elemento adicional de la organización interna democrática y de las decisiones de los órganos directivos (p. 78), condicionados por factores de eficacia en el planteamiento de sus estrategias políticas (p. 79).

Vid. también R. L. BLANCO VALDÉS, "Los Partidos Políticos", Tecnos, Madrid, 1990, pp. 110 y 111. De utilidad K. LENK, y F. NEUMANN, "Teoría y sociologías críticas de los partidos políticos", Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 43 y 44. Y K. von BEYME, *cit.* pp. 316-317 y 453-456.

mente impuestos por la constitución, o expresos. En ambos casos, sobre todo en el primero de ellos, suelen ser de difícil y problemática realización.

También varían los posibles criterios de control desde la perspectiva del Derecho Comparado. En unos supuestos se tratará de ponderar los fines del partido según su adecuación ideológico-programática a lo establecido en la constitución y en el ordenamiento jurídico. Como es bien sabido, éste es un terreno delicado en la medida que entraña, jurídicamente hablando, dificultades nada fáciles de salvar. Se incorporan al lenguaje normativo expresiones como totalitario o democrático, de muy costosa interpretación. En materia de principios ideológicos, más que obligaciones jurídicas entran en juego otro tipo de normas de carácter convencional apenas justiciables. Se dice incluso que la libertad de los partidos es, en este aspecto, libertad de las minorías y que la libertad de las minorías es ante todo libertad de las minorías no conformistas. Se explica así que desde este punto de vista, resulte no sólo difícil sino inadmisibles la posibilidad de articular un control sobre los fines de un partido. En todo caso ésta es una cuestión que, considerada teóricamente y sin referencia a ningún ordenamiento jurídico positivo, no puede encontrar adecuada solución. Como dice K. Stern sobre la experiencia alemana, siempre cabe preguntarse si la aplicación práctica de este tipo de control, en manos del Tribunal Constitucional Federal, "ha conseguido una síntesis teóricamente satisfactoria entre la democracia militante y la idea del Estado de Derecho democrático-parlamentario inspirada en la mutua tolerancia".²³

En consecuencia, quizá sólo sea preciso recordar que, desde una perspectiva puramente descriptiva, han sido fundamentalmente dos los modelos en la materia: el que podíamos denominar de la penalización y el de la anticonstitucionalidad. El primero encuentra un buen exponente en el derecho norteamericano, con disposiciones tales como la "Internal Security Act" de 1950, y la "Communist Control Act" de 1954, entre otras. El segundo se remite al artículo 21.2 de la Ley Fundamental de Bonn, que no admite a los partidos que pretenden perjudicar o eliminar el ordenamiento constitucional libre y democrático, o amenazan la existencia de la República. La peculiaridad de este último esquema estriba en la atribución de la competencia fiscalizadora al Tribunal Constitucional Federal. En términos generales, carece de

²³ Cfr. K. STERN, *cit.* p. 404. También de utilidad C. PINELLI, "Discipline e controlli sulla 'democrazia interna' dei partiti", Cedam, Padua, 1984, p. 112 y ss.

sentido pretender elegir entre el llamado "Parteienprivileg" y el sistema que reserva a la jurisdicción ordinaria la competencia sobre esta materia.²⁴ Además no difieren tanto ni en el método ni en los fines perseguidos. Parece que la experiencia alemana sin embargo no resulta fácilmente trasladable a otros ordenamientos.²⁵ En todo caso como escribe Tsatsos "independientemente de las previsiones normativas, en la práctica se observa una cautela general en el ejercicio del poder de prohibición de algunos partidos; y esto quizás es, porque se sostiene con razón que el "Parteienverbot" no es el medio más eficaz para afrontar los conflictos sociales".²⁶

Otros criterios ordenadores de los límites y controles que garantizan la constitucionalidad de los partidos, pueden hacer hincapié sobre el *objeto*, en la medida que se examina el programa, estatuto, actividad interna y externa del partido; sobre los *destinatarios* según verse sobre los miembros individuales del mismo o bien sea el grupo organizado en cuanto tal objeto del control; sobre el *procedimiento* y los *órganos competentes* donde se pondera el tipo de fiscalización seguida (política, judicial o administrativa) y sobre los *efectos* del control, según se opte por la anulación de los actos sometidos a examen, suspensión o disolución del partido, sanciones penales u otro tipo de sanción. También cabe clasificar los controles en preventivos o represivos atendiendo al *momento* de su intervención.

Dos son también los modelos que se pueden distinguir en materia de controles sobre la actividad interna de los partidos: el norteamericano y el que podríamos llamar europeo. El primero, según F. Lanchester, establece una intervención estatal muy incisiva sobre la actividad interna del partido, mientras que el segundo se sitúa en una línea decreciente de control, que tiene su punto más alto en la normativa alemana. En líneas generales el llamado modelo europeo es, en opinión del autor últimamente citado, muy cauto en la intervención concreta dentro de la dinámica partidista, en razón a sus necesarios espacios de autonomía. Lo cual no impide apreciar que algunas legislaciones positivas tiendan a garantizar las mínimas condiciones de la democracia en la expresión de distintas opciones por parte de los inscritos en los partidos y del propio electorado.²⁷

²⁴ Cfr. GOMES CANOTILHO, *cit.* p. 374.

²⁵ Cfr. C. PINELLI, *cit.* p. 15.

²⁶ Cfr. D. TH. TSATSOS, "Il Diritto dei partiti: Verso una comune cultura europea?", en *Quaderni Costituzionali*, diciembre de 1988, p. 485.

²⁷ Cfr. F. LANCHESTER, *cit.* p. 447.

Pero cualesquiera que sean los avances de la disciplina normativa de los partidos para ajustarlos al esquema de los principios y valores constitucionales, no puede olvidarse que también están sujetos a los límites producidos por la propia interacción competitiva entre partidos. Esta limitación se basa en dos datos bien conocidos en la historia del pensamiento político. El primero se apoya en la que Crisafulli llama exacta intuición que hace resistir al paso del tiempo, la obra de Montesquieu, a saber, la de ver cómo la concentración en las mismas manos de las diversas instancias del poder estatal es fuente de peligros para las libertades individuales, porque abre la vía del arbitrio a los gobernantes.²⁸ El segundo parte de que los maquiavelistas son los únicos que nos han dicho la verdad respecto al poder: sólo el poder restringe al poder y ese poder que limita se expresa en la actividad de la oposición.²⁹

La relación entre partidos actúa, en ocasiones, como factor subrogatorio que tiende a garantizar el ejercicio "neutral" de algunas funciones públicas, como por ejemplo en la organización del llamado *pouvoir informatif*. En la práctica se denuncia la escasez de controles previstos, legislativamente, para limitar ese tremendo poder de agregación política que juegan los medios de la radio y televisión. La capacidad de mensaje que representan estos importantes instrumentos de movilización política, en expresión concurrente con la propia del partido o coalición de partidos en el gobierno, es notoria y difícilmente controlable. La avidez de los partidos por colonizar este campo, poniendo en peligro la autonomía funcional de la propia tarea informativa, pone en evidencia que el factor interpartidista es inexcusable en la organización y funcionamiento de este importante servicio público, en un régimen de pluralismo político.

IV. EL REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL

La Ley 54/1978 de 4 de diciembre establece el principio de libre creación de partidos políticos como expresión del ejercicio del derecho fundamental de asociación. El artículo 2º de esta ley regula la obligación que tienen los partidos de inscribirse en el correspondiente Registro del Ministerio del Interior, en los siguientes términos:

²⁸ Cfr. V. CRISAFULLI, "Stato, popolo, governo", Giuffrè, Milán, 1985, p. 269.

²⁹ Cfr. J. BURNHAM, *cit.* p. 306.

Los partidos políticos adquirirán personalidad jurídica el vigésimo primer día siguiente a aquél en que los dirigentes o promotores depositen, en el Registro que a estos efectos existirá en el Ministerio del Interior, acta notarial suscrita por los mismos, con expresa constancia de sus datos personales de identificación y en la que se inserten o incorporen los Estatutos por los que habrá de regirse el partido.

Dentro de los veinte días siguientes al depósito aludido en el apartado precedente, el Ministerio del Interior procederá a inscribir el partido en el Registro, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo siguiente. Si la inscripción se produjese antes de dicho término, el partido adquirirá personalidad jurídica a partir de la fecha de la misma.

El supuesto a que hace referencia el artículo 3º de la citada norma de ley, contempla la intervención del Ministerio Fiscal a instancias del Ministerio del Interior, cuando se desprendan de la documentación presentada indicios racionales de ilicitud penal del partido. La incidencia de este supuesto en el mecanismo registral se regula de este modo:

Si del examen de la documentación presentada se dedujesen indicios racionales de ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal en el plazo de quince días, remitiéndole los documentos oportunos.

2. El Ministerio Fiscal, en el plazo de veinte días, a la vista de la documentación remitida, acordará su devolución al Registro si estimare que no existen indicios de ilicitud penal. En caso contrario, instará de la autoridad judicial competente la declaración de ilegalidad del partido.

3. El ejercicio de la acción por el Ministerio Fiscal suspenderá el transcurso del plazo previsto en el apartado 1 del artículo anterior, así como la obligación del Ministerio del Interior de proceder a la inscripción del partido, en tanto no recaiga resolución judicial.

Lo primero que advierte uno de los comentaristas más tempranos de esta regulación, es la falta de coordinación entre los plazos establecidos en los artículos 2º y 3º. Efectivamente resulta notoria la incompatibilidad entre el cómputo de tiempo que suma la intervención del Ministerio del Interior (15 días) y la del Ministerio Fiscal (20 días) con el plazo establecido en el art. 2, par. 1º (21 días). Ante esta defectuosa articulación E. Linde entiende que el plazo del art. 2, par. 1º es de

35 días, o se concluye que los plazos del art. 3º pars. 1º y 2º necesariamente tienen que sumar 21 días.³⁰

Pero al margen de este problema de plazos, lo que este autor advierte es un peso excesivo de la regulación precedente —baste recordar el Registro de Asociaciones Políticas de la Ley 21/1976 de 14 de junio, parcialmente derogada—, y expresa su extrañeza por la competencia atribuida en esta materia al Ministerio del Interior, que entiende desorbitada.

De opinión distinta es J. A. Santamaría para quien la competencia administrativa sobre el particular es estrictamente reglada y se mueve, como la actuación del Ministerio Fiscal, dentro de unos plazos preclusivos, por lo que no hay nada en estas normas que menoscabe el contenido esencial del derecho contemplado.³¹ Para este autor la inscripción registral como instrumento de un control judicial preventivo del partido ni excede ni vulnera lo dispuesto en la constitución. Esta postura es a su vez consecuencia del planteamiento dogmático que hace Santamaría sobre el debatido problema de la adquisición de personalidad jurídica de las asociaciones. Si se entiende que esta adquisición es un *plus* y no un *prius* respecto de la asociación, es decir que afecta al ejercicio del derecho pero no a su contenido esencial, la constitucionalidad del sistema parece poco discutible.³²

En esta línea argumentativa continúa la aportación de Fernández Farreres al estudio del art. 22 de la constitución española vigente.³³ Insiste en la distinción “entre lo que es libre ejercicio del derecho de asociación —que se concreta en la válida constitución de entes asociativos— y la atribución o reconocimiento de personalidad a esas asociaciones”.³⁴ Se podrá condicionar entonces, por parte del legislador, la adquisición de personalidad jurídica al cumplimiento de los correspondientes requisitos legales, entre los que parece natural contar con la inscripción registral. El planteamiento de esta posición doctrinal surge, en términos generales, del convencimiento de que la instauración de un sistema de control judicial preventivo o previo a la inscripción

³⁰ Cfr. en el vol. col. dirigido por R. MORODO, “Los Partidos Políticos en España”, Labor, Barcelona, 1979, pp. 144-145.

³¹ Cfr. J. A. SANTAMARÍA, en el vol. col. “Comentarios a la Constitución”, Civitas, Madrid, 1980, art. 6, p. 78.

³² Cfr. *últ. op. cit.* pp. 289 y 290. Del mismo autor, “Una sentencia polémica sobre la vía judicial previa”, comentario a la STC de 2 de febrero de 1981, en la RAP, núm. 95, mayo-agosto de 1981, p. 179 y ss.

³³ Cfr. “Asociaciones y Constitución”, Civitas, Madrid, 1987.

³⁴ Cfr. *últ. op. cit.* p. 107.

registral de las asociaciones, ejercitado a instancia de la Administración, no incurre en inconstitucionalidad. Aplicado este razonamiento al tipo asociativo de los partidos políticos, no se pone en duda —aún reconociendo sus defectos técnicos— la constitucionalidad del Registro de partidos que estamos analizando. Las razones en que se apoya Fernández Farreres son, en resumen, las siguientes: a) el denominado “control judicial previo” se institucionaliza procedimentalmente como un mecanismo que es previo respecto de la inscripción registral a los efectos de configurarse como persona jurídica, pero no con relación al ejercicio mismo del derecho de asociación; b) ese “control previo” no se puede concebir como un sistema de autorización previa, sea o no judicial, del ejercicio del derecho de asociación. A la Administración le puede corresponder simplemente una tarea de mera comprobación y en los supuestos indiciarios de ilicitud penal, colaborar en la persecución de las situaciones constitutivas de delito. Así las cosas “parecería completamente ilógico que la Administración que conociera de unos estatutos asociativos presuntamente ilícitos viniera constreñida a declarar que la asociación se ha constituido formalmente con arreglo a derecho —y, por tanto, obligada a inscribir la asociación en el Registro de asociaciones— para, a continuación, instar del juez su disolución por ilicitud penal de sus fines o medios asociativos”.³⁵ Según este autor cabe denegación administrativa de la inscripción registral, sin que ello suponga afectación alguna al ejercicio en sí del derecho de asociación y frente a la utilización del Registro como mecanismo dilatorio, puede recurrirse en amparo ante el Tribunal Constitucional.³⁶

La Sentencia de 2 de febrero de 1981 del citado Tribunal significa el punto de partida de un entendimiento del Registro, radicalmente ajeno a un mecanismo limitador o controlador del libre ejercicio del derecho fundamental de asociación política. Al Registro le corresponde sólo una función de verificación reglada y la inscripción se hace operativa en un plazo preclusivo, “pues a su expiración el partido adquiere la personalidad jurídica “ex lege”.³⁷ Este pronunciamiento provoca un intenso comentario doctrinal,³⁸ deja —como no podía ser de otra for-

³⁵ *Últ. op. cit.* p. 117.

³⁶ *Últ. op. cit.* pp. 120 y 123. De interés para el conocimiento de distintas posiciones doctrinales sobre las facultades de la Administración encargada del Registro, *vid.* p. 126, nota 86.

³⁷ Cfr. STC 3/1981, de 2 de febrero de 1981, f. jco. 5.

³⁸ Cfr. P. LUCAS MURILLO, “Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos”, en *Revista de Política Comparada*, 1981, núm. 4, p. 165 y ss. Para este autor: “La intervención administrativa puede configurarse como un meca-

ma—, muchas cuestiones pendientes de resolver, y no consigue disipar las serias dudas sobre la constitucionalidad de un mecanismo legal que sirve para que los partidos políticos puedan acceder a la personalidad jurídica y a la vez contiene un mecanismo de control previo sobre la licitud penal de los partidos que soliciten la inscripción.

Ha sido I. de Otto quien con más contundencia expresara las deficiencias técnicas del citado Registro y su falta de ajuste al régimen jurídico de los partidos políticos, establecido en la constitución.³⁹ Para este autor el control que establece la Ley 54/1978 es una mixtura de elementos administrativos y judiciales, cuyo único fin es "impedir que adquieran el "status" jurídico de partidos políticos mediante inscripción registral aquellas que puedan reputarse asociaciones ilícitas con arreglo a la ley penal".⁴⁰ Además argumenta sobre la radical limitación de este tipo de control y sobre su inconstitucionalidad. Entiende, frente a la doctrina ya expuesta, que la adquisición de la personalidad jurídica es un elemento integrante —necesario o al menos de suma utilidad— del ejercicio pleno del derecho de asociación.⁴¹ No cabe pues más que un examen extrínseco por parte de la autoridad administrativa registral. El Registro de partidos no tiene otro fundamento constitucional que el proporcionado por el art. 22.3 de la constitución, que establece un registro de asociaciones a los solos efectos de publicidad. En la medida que se permite una intervención administrativa, aunque sea previa y provisional, sobre la legalidad de los partidos, se estaría

nismo de control preventivo, aunque desprovisto en sí mismo de eficacia para suspender el proceso de adquisición de la personalidad jurídica, pues tal resultado solamente se derivará de la solicitud de declaración de ilegalidad que presente al juez el Ministerio fiscal. En otras palabras, no estamos ante una actividad de la Administración dirigida a establecer limitaciones a un derecho subjetivo, sino ante el primero de los mecanismos previstos para comprobar que la pretensión de crear un partido político se ajusta a los límites intrínsecos a este derecho y que vienen constituidos por el respeto a la Constitución y a la ley".

También E. COBREROS MENDAZONA, "El derecho a asociarse en partidos políticos y su protección por el Tribunal Constitucional", en la *RVAP*, 1981, núm. 1, p. 217 y ss. Y los trabajos de E. LINDE y J. A. SANTAMARÍA ya citados; C. PINELLI, *cit.* p. 175; JIMÉNEZ CAMPO, "La intervención estatal del pluralismo" (Notas a una sentencia del Tribunal Constitucional), en la *REDC*, 1981, núm. 1, p. 161 y ss., quien formula una serie de conclusiones sobre el sistema constitucional de control sobre los partidos políticos, utilizadas como punto de referencia recurrente por la doctrina posterior.

³⁹ *Cfr.* "Defensa de la Constitución y Partidos Políticos", CEC, Madrid, 1985.

⁴⁰ *Últ. op. cit.* p. 89.

⁴¹ *Últ. op. cit.* p. 100.

dando a éstos un trato más restrictivo y limitativo que a las asociaciones, lo que según I. de Otto, la constitución no permite.⁴²

Esta opinión ha sido secundada, en términos generales, por la mayoría de los constitucionalistas que se han ocupado con posterioridad de estos problemas.⁴³

Con claridad expositiva y de juicio, Puente Egido escribe que la citada Ley 54/1978 ha servido de cobertura a prácticas administrativas en contraste con el régimen de libertad. Resumidos los datos legislativos y jurisprudenciales más pertinentes, este autor no duda en afirmar que la normativa discutida ha concedido al Ministerio del Interior un margen de maniobra y una cierta cobertura legal para acciones contrastantes con el principio constitucional de la libertad garantizada.⁴⁴

Finalmente esta exposición secuencial del debate producido, a lo largo de una década, sobre el Registro de partidos políticos, encuentra un último punto de referencia en la Sentencia 85/1986 de 25 de junio del Tribunal Constitucional. En esta ocasión se sigue la línea argumental ya iniciada en el pronunciamiento citado de 1981 y con mucha mayor contundencia se salva el mecanismo registral mediante una típica sentencia interpretativa, donde se admite su constitucionalidad sólo si se entiende que tiene el alcance de un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa. Se especifican incluso las opciones que a la Administración cabe tomar, ante la presentación de los Estatutos de un partido que solicita la inscripción (fundamento jurídico 3º), en un esfuerzo interpretativo del presupuesto registral a la luz del principio constitucional de libre creación de partidos políticos.

⁴² *Últ. op. cit.* p. 106 y ss. Para este autor "Facultar a la Administración para denegar la inscripción de las asociaciones que considere penalmente ilícitas, por supuesto con el deber de ejercitar simultáneamente la correspondiente acción criminal, significa —además de notables problemas técnicos en algunos casos— poner en sus manos la posibilidad de hacer pesar sobre la asociación las consecuencias provisionales de una ilicitud penal que se presume sin que haya habido aún resolución judicial alguna" (p. 100).

⁴³ *Cfr.* los trabajos ya citados de A. S. DE VEGA GARCÍA, R. L. BLANCO VALDÉS, J. JIMÉNEZ CAMPO, "Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos", en la Revista de Derecho Político de la UNED, Madrid, 1938, núm. 26, p. 11 y ss. y la acertada monografía de A. RODRÍGUEZ DÍAZ, "Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos", CEC, Madrid, 1989, p. 180 y ss. También J. L. GARCÍA GUERRERO, "Algunas cuestiones sobre la constitucionalidad de los partidos políticos", R.E.P. núm. 70, 1990, p. 143 y ss.

⁴⁴ *Cfr.* PUENTE EGIDO, *cit.* p. 277, donde pone claramente en evidencia que se trata, a pesar de las adecuaciones jurisprudenciales que representan sólo un remedio parcial, de una disciplina legislativa insatisfactoria.

A la vista de lo hasta ahora expuesto, es fácil comprobar cómo una legislación, unánimemente considerada defectuosa, ha provocado un debate en cierta medida inútil, y no poco trabajo a los tribunales de justicia. El origen de la cuestión está sin duda en la Ley 54/1978, vinculada de algún modo al contenido de la legislación precedente y por ello a las circunstancias políticas del periodo de transición a la democracia. Carece de sentido pues que la doctrina se esfuerce en vano por ajustar una normativa adecuada a un régimen jurídico de pluralismo controlado a otra de libre creación y ejercicio de la actividad de los partidos, sancionada en el artículo 6º de la Constitución. No cabe entonces hablar de ley de desarrollo y mucho menos de que la citada norma de ley constituya una interpretación auténtica de lo dispuesto constitucionalmente sobre partidos políticos. A todos los efectos es, como bien dice Puente Egido, una ley preconstitucional. Su relación por tanto con la nueva constitución, pasa por el mecanismo de la derogación o por el filtro que representa el control de constitucionalidad encomendado al Tribunal Constitucional. En este caso, no se ha planteado frontalmente la inconstitucionalidad del mecanismo registral previsto legalmente, sino tan sólo la fiscalización de actuaciones concretas de los poderes públicos que traen su causa en la citada normativa. Con una interpretación conforme a la disciplina constitucional en esta materia, a través de sendos recursos de amparo, el Tribunal Constitucional ha conseguido reducir el trámite registral a unos términos más acordes con el principio de libre creación de partidos, pieza clave de toda democracia pluralista.

La solución dada a este problema no está, sin embargo, carente de inconvenientes. En principio no parece inadecuado que, en un contexto lleno de exigencias de publicidad externa tanto de actividades públicas como privadas, se instrumente un Registro de partidos políticos, no como límite o control del ejercicio del derecho fundamental de asociación política, sino como mero presupuesto para el ejercicio de las importantes funciones que a los partidos se les encomienda, como por ejemplo las electorales (art. 44.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General). Por algunas de las razones ya expresadas, la normativa vigente sobre la materia no representa, en modo alguno, la adecuada respuesta a esta cuestión.⁴⁵ El esfuerzo de

⁴⁵ Cfr. I. DE OTTO, *cit.* p. 123 sobre la necesaria reforma del Registro de partidos políticos; J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, "Los partidos políticos en la España actual", Planeta, Barcelona, 1982, p. 52; expresiva es la opinión de JIMÉNEZ CAMPO, *últ. op. cit.* p. 22, donde escribe: "En su día, hace ya siete años, puse por escrito

la jurisprudencia constitucional y ordinaria ha sido notorio, pero no va a poder evitar aplicaciones defectuosas ni los inconvenientes que acarrea siempre para la experiencia viva del Derecho, un defectuoso, como pocos, punto de partida normativo.

Sin entrar en el terreno de las especulaciones de "lege ferenda", a nadie se le escapa tampoco que el breve articulado de la Ley 54/1978 ha quedado francamente rebasado. Se puede decir que lo establecido en los artículos 2º y 3º sobre el Registro, requiere la lectura conforme a constitución que le ha dado el Tribunal Constitucional y no sirve tampoco como control de la actividad electoral de nuevas formas de participación política (baste pensar en fenómenos como las agrupaciones de electores). El artículo 4º no pasa de ser un tímido ensayo de control de la democracia interna, claramente insuficiente, y el artículo 5º se ha visto afectado por la reforma del Código Penal en materia de asociación ilícita (art. 173). Finalmente el contenido del último precepto de tan denostada ley, encuentra hoy su marco normativo en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.

V. EL CONTROL SOBRE LA DEMOCRACIA INTERNA

La estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos, según el derecho español, deberán ser democráticos (art. 6 de la Constitución).

La Ley 54/1978 establece, como ya hemos indicado, una regulación al respecto, en los siguientes términos:

Art. 4. 1. La organización y funcionamiento de los partidos políticos deberán ajustarse a principios democráticos.

2. El órgano supremo estará constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios.

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. Los órganos

los reparos que me merecía esta regulación, reparos que hoy mantengo en lo sustancial. Comparto también, en sus líneas generales, la crítica llevada a cabo por el profesor DE OTTO y sigo opinando, en definitiva, que no es precisamente lo que más se acomoda a la Constitución la subsistencia de este control, no por judicial menos previo."

directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Los Estatutos de los partidos regularán los anteriores extremos.

Esta ley deja también en vigor, disposiciones sobre la materia de la Ley 21/1976 de 14 de junio, reguladora del Derecho de Asociación Política. A partir de estos básicos datos normativos, el mandato constitucional y legal remite a los Estatutos de los partidos. Sea por razones de coherencia con el sistema político en su conjunto, o por otro tipo de razones, el ordenamiento jurídico da entrada al principio de la democracia interna de los partidos. Este principio pertenece, según solvente doctrina, a la común cultura jurídica europea, al margen de que no siempre y del mismo modo encuentre reconocimiento en el derecho positivo.⁴⁶

Éste es, en mi opinión, un tipo de control que ante el evidente déficit democrático de los partidos, se convierte en común aspiración de los ordenamientos democráticos. Pero la traducción de este anhelo en disciplina normativa, susceptible de cobrar vida en los tribunales de justicia, es patentemente escasa. Porque es evidente que no basta con establecer obligaciones de democracia interna, si después el cumplimiento de las mismas se confía a una normativa estatutaria, difícilmente justiciable, que hace de los partidos políticos un "santuario" desde el punto de vista del control judicial.⁴⁷ Todo ello, en el entendimiento de que sea partidario de avanzar por el progresivo camino de la constitucionalidad del partido, como medio de aproximación al principio de la democracia interna. Porque es evidente que muchos ordenamientos jurídicos callan a tal respecto, confiándose a la propia práctica interna de los partidos y a los correctivos externos que para el comportamiento de los partidos puedan suponer la opinión pública y sobre todo las respuestas del electorado. En ambos casos, esta es

⁴⁶ Cfr. TSATSOS, *cit.* p. 487: "La precedente affermazione... non è in contraddizione con le tendenze sicuramente oligarchiche che si manifestano nelle lotte intrapartitiche. Il potere è per sua natura espansivo e tende all'accentramento. Se così non fosse, le misure preventive a tutela della democrazia non avrebbero alcuna giustificazione..."

⁴⁷ Cfr. R. GARCÍA COTARELO, "Los Partidos Políticos", Sistema, Madrid, 1985, p. 164. De interés también sus observaciones sobre los órganos de resolución de conflictos internos en los partidos. En p. 164 escribe: "...las decisiones de los tribunales de acuerdo con el derecho positivo tampoco tienen mucha operatividad porque, dado el carácter y forma de funcionamiento de los partidos, éstos disponen de innumerables procedimientos para soslayar decisiones adversas de estos órganos".

una cuestión que cuenta con escasa verificación positiva y por lo tanto resulta muy propensa a las especulaciones doctrinales.

El carácter especulativo es bien visible, si uno comienza por apuntar lo que de aporía tiene el problema planteado, que es justamente donde otros terminan después de discurrir, con conciencia de inutilidad, acerca del régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos.⁴⁸ Porque parece que las dificultades lógicas que plantea la relación entre el pluralismo partidista y el principio democrático, no han encontrado una adecuada solución. La frecuente tensión dialéctica entre el interés individual y los intereses de una organización colectiva, también se produce, obviamente, en la dinámica interna de los partidos. La libertad institucional que estos reclaman y su derecho a velar por la correspondiente identidad política, puede chocar con los derechos de las personas que aspiren a inscribirse, o pretendan ejercer sus derechos de afiliados, o se resistan a un procedimiento de suspensión o expulsión sin las debidas garantías, propias de un ordenamiento jurídico democrático.⁴⁹

Después de un estudio pormenorizado del modelo alemán en materia de disciplina y control de la democracia interna de los partidos, Pinelli comprueba que la "realidad constitucional" parece rebelarse a las geometrías que pretenden simplificarla. Y añade: "l'immagine della cerchia felice della partecipazione politica che cresce all'ombra del modello del partito di massa e della interpretazione "per valori" dell'art. 21 LF, che si voleva riflessa nella legge per "colmare lo scarto tra diritto e realtà costituzionale", potrebbe solo mostrare come quello scarto sia aumentato col tempo".⁵⁰

Es curioso comprobar cómo un sector de la doctrina se debate, en el análisis de esta aporética cuestión, incurriendo con frecuencia en los habituales lugares comunes. Un partido político no puede ser entendido, sin más, desde los modelos y esquemas estatales, olvidando la imagen clásica del partido, como expresión primaria del derecho de aso-

⁴⁸ Cfr. JIMÉNEZ CAMPO, *últ. op. cit.* pp. 11 y 25. Y A. RODRÍGUEZ DÍAZ, *op. cit.* p. 274. De gran utilidad para el acertado enfoque de esta cuestión, *vid.* A. NEGRI, *cit.* p. 112 y sobre todo p. 135 nota 55.

⁴⁹ Cfr. K. STERN, *cit.* p. 764 y ss., J. PUENTE EGIDO, *cit.* p. 286, donde escribe: "Nella viva esperienza politica, è evidente che solo un certo grado di tolleranza, e ancor di più il riconoscimento di gruppi e correnti all'interno dei partiti, possono rappresentare un fattore di fermento nel rinnovamento dei gruppi politici... Confidare che la mera espressione di opinioni individuali possa un giorno imporsi alle consolidate oligarchie di partito rappresenta una pura teoria"

⁵⁰ Cfr. C. PINELLI, *cit.* p. 124.

ciación política de los ciudadanos, extraño y ajeno a la lógica burocrática de las instituciones políticas públicas y orientado a controlar los poderes del Estado y no a ser controlado.⁵¹ A veces se tiene la impresión de que se invoca el principio de democracia interna, como argumento de retórica política o como mera petición de principio, sin el más mínimo convencimiento en su operatividad y eficacia, en el terreno de los hechos. Otras veces sirve de coartada para justificar conflictos internos, que se producen en busca de una mayor participación y presencia en los órganos centrales de dirección del partido.

Frente a los que piensan que se trata de una exigencia constitucional, entendida como un límite específico al libre ejercicio del derecho de asociación política, sin mayores dificultades de enjuiciamiento⁵² todo un sector doctrinal sostiene que al Estado no le está consentido penetrar en la vida interna de los partidos.⁵³ Esta última corriente de opinión ha puesto de relieve las dificultades e inconvenientes de la opción favorable al establecimiento de un sistema de controles.⁵⁴ Sería en todo caso erróneo plantear esta cuestión en términos de disyuntiva. Quizás el camino más correcto viene dado por una actitud experimental que sin caer en la "ilusión de los juristas", no renuncia al establecimiento de unas mínimas condiciones que limiten los abusos en los comportamientos de los partidos, sin aspirar a una exhaustiva regulación condenada de antemano a la inobservancia, y por lo tanto al fracaso.⁵⁵

Un elaborado y reciente estudio de A. Rodríguez Díaz, referido ya al caso español, da cumplida cuenta de la importancia del principio de democracia interna como criterio de constitucionalidad de los partidos, pero no se olvida de exponer a continuación los importantes problemas, que entorpecen su aplicación práctica.⁵⁶ La legislación española vigente ha sido definida como configuración de una disciplina contenida del

⁵¹ Cfr. D. ZOLO, *cit.* p. 40.

⁵² Cfr. LUCAS MURILLO, *cit.* p. 176 y F. FARRERES, *cit.* p. 194, nota 42, donde escribe: "... las dificultades que puede plantear el enjuiciamiento de si concurre o no el carácter democrático en la estructura y funcionamiento de un determinado partido político o asociación cualquiera no parece que sean mayores que las dificultades insitas en el control jurisdiccional de cualquier otro concepto jurídico indeterminado..."

⁵³ Cfr. D. ZOLO, p. 43, *vid. supra* nota (21) de este mismo trabajo.

⁵⁴ Cfr. la tesis de G. U. RESCIGNO, en GARCÍA ROCA y LUCAS MURILLO, *cit.* p. 257 y 258. También V. CERRONI, *cit.* pp. 62 y 202.

⁵⁵ Cfr. C. PINELLI, *cit.* p. 123, exponiendo las respectivas tesis de K. HESSE sobre el argumento tratado.

⁵⁶ Cfr. *op. cit.* p. 193 y ss. también J. J. SOLOZABAL, "Sobre la constitucionalización de los partidos políticos", en *REP*, Madrid, 1985, núm. 45, p. 159.

ordenamiento interno de los partidos y menos exigente que la alemana. Su carencia más notoria concierne a los procedimientos de expulsión, que priva de garantías, por su extrema parquedad, a los afiliados sometidos a tan crítica tesitura.⁵⁷

En un espléndido trabajo sobre el Derecho de partidos y la democracia interna en el ordenamiento español, A. S. de Vega García describe el estado de la cuestión. La yuxtapuesta normativa vigente se ocupa de los aspectos organizativos mínimos y, con escaso contenido, del estatuto jurídico del afiliado. Se explican así las medidas propuestas por la doctrina para completar la actual regulación.⁵⁸ La ponderada valoración que hace el autor citado de nuestra legislación vigente, deja ver bien que más que un control del partido por parte de sus afiliados, se da el fenómeno contrario, es decir, una limitación y sujeción de los miembros inscritos a la voluntad de los órganos capitales del partido.⁵⁹

VI. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A CONTROLES ESTATALES SOBRE LOS PARTIDOS

Cabe también hacer referencia al posible control sobre la ilicitud penal del partido político en nuestro ordenamiento. Acerca de esta cuestión tanto la doctrina⁶⁰ como la jurisprudencia⁶¹ se han pronunciado ya de una forma suficiente, que no es preciso pues reiterar.

En el marco de la constitución, el legislador está habilitado para intervenir y corregir, en su caso, las manifestaciones del pluralismo asociativo que puedan lesionar los bienes y valores jurídicos tutelados

⁵⁷ Cfr. C. PINELLI, *cit.* p. 164 y ss.

⁵⁸ Cfr. A. S. DE VEGA GARCÍA, *cit.* p. 81, donde hace referencia a la necesidad de haber previsto la competencia de la Asamblea General para adoptar las decisiones fundamentales; la periodicidad de la elección de los "cargos" y "órganos directores"; la responsabilidad política de los mismos y, en consecuencia, la necesidad tanto de mantener la confianza de la Asamblea, como de haber previsto mecanismos de revocabilidad; el principio mayoritario como procedimiento de toma de decisiones... la articulación de órganos intermedios entre la base y la dirección, etc.

⁵⁹ Cfr. *últ. op. cit.* pp. 81-87, del máximo interés y provecho en el tema que nos ocupa. Y R. L. BLANCO VALDÉS, *cit.* p. 169 y ss.

⁶⁰ Cfr. por todos, los trabajos citados de JIMÉNEZ CAMPO e I. DE OTTO, a quienes siguen la mayor parte de los autores.

⁶¹ Cfr. STC 3/1981 de 2 de febrero, STC 85/1986 de 25 de junio sobre la exclusividad de la competencia judicial a los efectos de declarar la disolución de las asociaciones o la suspensión de sus actividades, *vid.* F. FARRERES, *cit.* p. 129 y ss.

por la ley penal. La solución normativa dada a esta cuestión parece acertada, al margen de los problemas —de menor importancia— ocasionados con motivo del ajuste entre lo dispuesto en el artículo 5º de la citada Ley de Partidos de 1978 y la disciplina constitucional.⁶² Tempranamente el Tribunal Constitucional declaró su falta de competencia para conocer de la presunta inconstitucionalidad de los fines perseguidos por un partido político, precisando que corresponde al juez ordinario pronunciarse sobre las cuestiones de legalidad relativas a los partidos. También el citado Tribunal ha evitado —con buen criterio— adentrarse en los difíciles terrenos de la explicitación ideológica, salvo cuando fuera necesario para la correcta inteligencia de los fundamentos de sus sentencias.

La experiencia de estos años pone además de manifiesto, hasta qué punto resultaba puramente académico el debate acerca de una pretendida competencia de control de constitucionalidad sobre los partidos políticos a favor del Tribunal Constitucional. El debate sobre cuál debería ser el órgano competente en la materia,⁶³ lo zanjó acertadamente la propia constitución. El sector de la doctrina que patrocinaba el control de constitucionalidad en esta materia, se dejaba llevar por experiencias de otras jurisdicciones constitucionales como la alemana que no han escrito, precisamente en este punto, las páginas más brillantes de su dilatada experiencia. Tampoco ha resultado ser particularmente afortunado el capítulo correspondiente a la competencia penal de la Corte Constitucional italiana.

La primera década de la jurisdicción constitucional española no permite sostener, en modo alguno, que la partidocracia haya encontrado en el Tribunal Constitucional un nuevo dique de contención. La sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986 de 29 de julio sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial, a propósito de la designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, pone de relieve la perfecta inutilidad de los pronunciamientos admonitorios y de los buenos consejos, como "límite al posible uso inconstitucional del ejercicio

⁶² Cfr. por todos R. L. BLANDO VALDÉS, *cit.* pp. 178 y 179.

⁶³ Cfr. el magnífico trabajo de P. LUCAS VERDÍ, "Los Partidos Políticos en el ordenamiento constitucional español", en *Revista de Política Comparada*, Madrid, 1980, núm. 2, p. 69, donde se manifiesta favorable a una competencia de control de constitucionalidad a favor del Tribunal Constitucional. Vid. también M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, "Los partidos políticos en la Constitución Española de 1978", en *REP*, Madrid, 1980, núm. 13, p. 45 y ss. Y F. FARRERES, *últ. op. cit.* pp. 133 y 134

de poderes del Estado por parte de los partidos".⁶⁴ Respecto al uso de la vía del recurso de amparo constitucional, como instrumento indirecto de control de constitucionalidad de la actividad y funcionamiento de los partidos, no cabe tampoco extremar su alcance. La versatilidad de las actuaciones partidistas hace difícil su conversión en presupuesto de hecho de posteriores intervenciones administrativas y judiciales, corregibles después por la vía del amparo. Esta conocida dificultad es la que permite expresar una buena dosis de escepticismo, a la hora de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los miembros de un partido en el seno del mismo.⁶⁵ Lo cual no ha impedido al Alto Tribunal dictar esclarecedoras sentencias sobre el derecho de acceso a cargos y funciones públicas en relación con la pérdida de afiliación de representantes ya elegidos.⁶⁶ Pero una cosa es sentar formulaciones profesoras sobre la teoría de la representación y otra es apelar al recurso de amparo como espada de Damocles frente a las lesiones que puedan sufrir los derechos fundamentales de los afiliados, con ocasión de su actividad política de partido.

Es dudosa según cierta doctrina y desde luego siempre problemática la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre el partido y sus miembros, individualmente considerados.⁶⁷ No resulta fácil conjugar en todo momento las exigencias de libertad de acción del grupo con el derecho de participación de los particulares. Pero tampoco es admisible que las actuaciones de los partidos encuentren refugio en la doctrina de los "interna corporis" para convertirse en espacios inmunes a la acción del Derecho, donde se detiene la vigencia y aplicación de los más elementales derechos fundamentales. Si los medios jurisdiccionales de control resultan inoperantes en su actuación

⁶⁴ Cfr. STC 108/1986 de 29 de julio. Son especialmente sugerentes por razón del cargo que ocupó y la autoridad intelectual de quien las escribe, las últimas palabras que cierran el libro de M. GARCÍA PELAYO, "El Estado de partidos", Alianza, Madrid, 1986, p. 133.

⁶⁵ Es dudoso —escribe K. STERN, *cit.* p. 764— el que tengan vigencia los derechos fundamentales en la relación entre el partido y el miembro. Habría que responder de manera negativa, ya que el partido no es soporte de poder público; pero en todo caso, ciertos principios de derechos fundamentales, que participan del principio democrático, pueden incidir también en la vida del partido. De ello surge un problema de libertad y de participación interna en la vida del partido.

⁶⁶ Cfr. las sentencias del Tribunal Constitucional de 4 y 21 de febrero de 1983 respectivamente, utilizadas a la postre como coartada de ese fenómeno que constituye el transfugismo político.

⁶⁷ Cfr. *supra*, nota (65).

fiscalizadora, habrá que plantear entonces otras propuestas de control, más o menos verosímiles, en el buen entendimiento de que la legitimación del Estado, depende hoy en gran medida de la credibilidad de los partidos.