

LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: NOTAS SOBRE SU SINGULARIDAD JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

JOAN OLIVER ARAUJO

Universidad de las Islas Baleares

VICENTE JUAN CALAFELL FERRÁ

Universidad de las Islas Baleares

1. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL PAPEL DE SUS ESTATUTOS.—2. LA ESPECIFICIDAD JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: 2.1. *Contenido de los estatutos: en particular, la concreción del mandato constitucional de democracia interna.* 2.2. *Control administrativo de los estatutos: la función del Registro de Partidos Políticos.* 2.3. *Publicidad de los estatutos: la necesidad de modernizar el actual sistema.*

RESUMEN

Los partidos políticos tienen una importancia capital en las modernas democracias. Hoy, el juego político queda prácticamente monopolizado por los partidos, que el Tribunal Constitucional ha definido como «asociaciones de relevancia constitucional». Por esta posición de los partidos políticos en el sistema constitucional, sus estatutos merecen una especial atención. El derecho establece para ellos unos específicos imperativos (a veces expresos, a veces implícitos), y ello les confiere una innegable singularidad jurídica. En concreto, hay tres puntos donde se pone de relieve la particular naturaleza de los estatutos: su contenido, su control administrativo y su publicidad. El presente trabajo pretende ofrecer una reflexión jurídico-constitucional sobre dichos aspectos.

Palabras clave: partidos políticos, estatutos de partidos políticos, derecho de partidos.

ABSTRACT

Political parties are of key importance to modern democracies. Nowadays, parties (referred to as «constitutionally relevant associations» by the Constitutional Court) almost completely monopolize the political arena. Given this position in the constitutional system, their rules merit special attention. The law (sometimes expressly, sometimes implicitly) sets out specific imperatives for those rules, and that gives them undeniable juridical singularity. There are three concrete points which underline the rules of political parties' peculiar nature: their content, their administrative control and their publicity. This work provides a juridical and constitutional reflection on such aspects.

Key words: political parties, political parties' statutes, regulation of political parties.

1. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS Y EL PAPEL DE SUS ESTATUTOS

Los Estados democráticos, casi sin excepción, se han organizado con arreglo al principio representativo. Hoy es opinión generalizada que la democracia directa —el clásico ideal de autogobierno, apasionadamente defendido por Rousseau y recreado sugestivamente por las corrientes anarquistas del siglo XIX y principios del siglo XX— resulta totalmente impracticable en comunidades políticas extensas. La complejidad de la vida moderna comporta la necesidad de adoptar decisiones rápidas y altamente tecnificadas, que no pueden someterse constantemente al debate y decisión de todos los ciudadanos. De ahí la capital importancia de los partidos políticos para el correcto funcionamiento de las democracias representativas. Como afirman los profesores Jorge de Esteban y Luis López Guerra, los partidos políticos son, sin duda, una «pieza indispensable de este tipo de organización política», pues «la historia de los partidos políticos no es, en definitiva, sino la historia de la democracia, tal y como ésta se entiende hoy en el mundo occidental» (1). La Constitución Española de 1978 —en la línea de los Textos Constitucionales aprobados tras la Segunda Guerra Mundial— ha reconocido este papel de los partidos políticos, al afirmar que éstos «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6). Precisamente por este carácter esencial para el funcionamiento del sistema, el

(1) DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA (1982): 9 y 11.

mismo precepto les impone una obligación: «su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos». Por lo tanto, la vigente Constitución se ha decantado decididamente por la democracia representativa, con lo que el juego político queda prácticamente monopolizado por los partidos políticos (2).

El papel de los partidos políticos en nuestro sistema debe ser puesto en relación con su naturaleza jurídica (3). El Tribunal Constitucional los ha definido a partir de dos elementos: son asociaciones y tienen relevancia constitucional. Un partido político «es una forma particular de asociación» y el artículo 22 de la Constitución «no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión»; otra cuestión es que la Norma Fundamental «dedique un artículo, el 6, a los partidos políticos, como dedica otros artículos a distintas formas particulares de asociación que adquieren así relevancia constitucional. En el caso de los partidos, que es el que aquí interesa, tal relevancia viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas» (STC 3/1981, de 2 de febrero, FJ 1). Los partidos políticos son «asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones; funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5). El encaje de los partidos políticos en el Título Preliminar «responde únicamente a la posición y al relieve constitucional que los constituyentes quisieron atribuirles, pero esto no significa que al crear y participar en un partido se esté ejerciendo un derecho distinto del derecho de asociación. Los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas» (STC 56/1995, de 6 de marzo, FJ 3). La ubicación del artículo 6 expresa la importancia que se otorga a los partidos políticos en nuestro régimen constitucional, así como «la protección que de su existencia y de sus funciones se hace, no sólo desde la dimensión individual del derecho a constituirlos y a participar activamente en ellos, sino también en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político» (STC 85/1986, de 25 de junio, FJ 2). Los partidos políticos son «creaciones libres, producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el artículo 22. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejer-

(2) RAMÍREZ JIMÉNEZ (1985): 51-52, 54-55, 66, 117 y 147.

(3) Sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos se pueden ver, entre otros, los trabajos de BASTIDA FREJEDO (1988), JIMÉNEZ CAMPO (1988), PORRAS RAMÍREZ (2002) y MARTÍNEZ CUEVAS (2006).

cen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido». La trascendencia política de sus funciones «no altera su naturaleza, aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos» (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3).

Estas consideraciones sobre la naturaleza de los partidos políticos y su relevancia constitucional permiten concluir que sus estatutos tienen una especial importancia. Por un lado, en cuanto asociaciones, los partidos políticos están amparados por un indiscutible principio de libertad, que, en el plano jurídico, halla su plasmación en la aprobación de su propio régimen normativo, esto es, de sus estatutos y otras normas internas que los desarrollen. Mas, por otro lado, en vista de la peculiar relevancia constitucional de los partidos políticos, sus estatutos, sin dejar de ser un producto de su autonomía, se hallan sujetos a unos específicos imperativos —a veces expresos, a veces implícitos— que hacen de ellos unas normas jurídicas singulares en nuestro ordenamiento constitucional. Esta particularidad se refleja en diferentes aspectos, tanto formales (o de procedimiento) como materiales (o de contenido). En concreto, cabe destacar tres facetas de los estatutos de los partidos políticos donde se pone de relieve su especificidad: el *contenido* de las normas estatutarias, su *control administrativo* y la *publicidad* de las mismas.

La reflexión jurídico-constitucional sobre esos tres aspectos de los estatutos de los partidos políticos es el objeto del presente trabajo. Para ello es preciso conjugar el análisis teórico de las normas y principios relativos al ordenamiento interno de los partidos políticos con el examen de los estatutos vigentes. Esto último, sin embargo, requiere acotar los partidos a tener en cuenta, para lo cual se han escogido aquellos con representación en las Cortes Generales en la actual legislatura (la VIII, que se inició con las elecciones del 14 de marzo de 2004). Este criterio reduce a quince las formaciones cuyos estatutos se han estudiado. Es un número que puede parecer pequeño, pero que comprende los partidos y coaliciones con implantación estatal y con implantación limitada a una o varias Comunidades Autónomas más conocidos, dada su continuada presencia en las Cortes Generales y en la mayoría de las asambleas autonómicas y locales de su ámbito.

2. LA ESPECIFICIDAD JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. *Contenido de los estatutos: en particular, la concreción del mandato constitucional de democracia interna*

La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (en adelante, LOPP), según reza su Exposición de Motivos, «persigue conjugar el respeto a la capacidad organizativa y funcional de los partidos *a través de sus estatutos*, con la exigencia de algunos elementos esenciales que aseguren la aplicación de principios democráticos en su organización interna y en el funcionamiento de los mismos». Son, pues, los estatutos los llamados a regular en detalle la estructura y el funcionamiento de cada partido, con observancia de los imperativos constitucionales y legales. De este modo, es evidente que los estatutos de los partidos políticos tienen un innegable carácter normativo. En otras palabras, son Derecho objetivo, de suerte que lo dispuesto en ellos «modifica con reglas generales e imperativas el orden existente al que afecta (las relaciones de las personas que tienen la condición de afiliados, entre sí y con la organización), y cuya violación puede ser reprimida» (4). En definitiva, los estatutos conforman el régimen específico que, dentro del respeto a la Constitución y a la ley, ordena la organización y el funcionamiento de cada partido político. Según ha dicho el Tribunal Constitucional, las normas aplicables por los órganos judiciales son, «en primer término, las contenidas en los estatutos de la asociación, siempre que no fuesen contrarias a la Constitución y a la ley» (STC 218/1988, de 22 de noviembre, FJ 1). El derecho de asociación tiene una vertiente normativa, consistente en la facultad de dotarse de unos estatutos; éstos, como norma que institucionaliza la asociación, se erigen en la fuente primaria de su ordenamiento interno (5).

Aunque la LOPP no enumera de manera sistemática ni con un grado de exigencia homogéneo los extremos a regular en los estatutos, de su texto se infiere un mínimo de materias que deben o pueden —según el caso— tratar: existencia de una organización juvenil (artículo 2.2), aspectos esenciales de la organización y funcionamiento del partido (artículo 7), derechos y deberes de los afiliados (artículo 8.2 y 4), régimen sancionador (artículo 8.3), causas de disolución del partido (artículo 10.1). La LOPP prevé un contenido estatutario más detallado que el de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Parti-

(4) FLORES GIMÉNEZ (1998): 95.

(5) LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1996): 218.

dos Políticos, y se aproxima al que la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, dispone para los estatutos de los sindicatos (artículo 4.2). No obstante, parece que los estatutos de los partidos políticos, si han de poder ser rectamente entendidos como tales, deberán tener un contenido que vaya más allá de esas previsiones legales. Para la determinación de las materias estatutarias puede ser correcto acudir al Derecho común, que en este caso viene dado por la Ley Orgánica 1/2002, de 21 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (6). Ésta sí precisa lo que debe incluirse indefectiblemente en los estatutos de las asociaciones de régimen general (artículo 7), y esta previsión puede servir para definir —aunque no explícitamente a título supletorio (7)— el contenido mínimo de los estatutos de los partidos políticos. Como se ha observado, la autonomía estatutaria, que se ha de ejercer en el marco constitucionalmente garantizado, no impide que el legislador fije un contenido mínimo ni que, a título dispositivo, establezca un modelo típico (8). De hecho, en el apartado de la página web del Ministerio del Interior dedicado a los partidos políticos se encuentra un modelo de estatutos que se estructura conforme a los de las asociaciones (9). Por lo demás, los vigentes estatutos de los partidos políticos adoptan, en general, un esquema bastante similar a este modelo.

Ciertamente, el principio de libertad en la creación y organización de los partidos parece conferir un amplio margen a la regulación estatutaria, a partir del mínimo impuesto por la Constitución y la ley. Sin embargo, no hay que pasar por alto que los principios ordenadores del derecho de asociación política pueden limitar aquella autonomía. Así ocurre, señaladamente, con la

(6) El artículo 22 de la Constitución «contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género —la asociación— dentro del que caben modalidades específicas» (STC 67/1985, de 24 de mayo, FJ 3). En el mismo sentido, *vide* la STC 85/1986, FJ 2.

(7) En vista de la disposición final segunda de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación y del carácter orgánico de su artículo 7.

(8) LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1996): 219. En relación con la Ley de Partidos Políticos de 1978, se notó que los requisitos que exigía en orden a la democracia interna (artículo 4) no constituían, en realidad, un verdadero *estatuto-tipo* —LÓPEZ AGUILAR (1987): 67.

(9) www.mir.es/DGPI/Partidos_Politicos_y_Financiacion/Tipos_Formaciones_Politicas/pdf/anexo_p2.pdf. El contenido de dicho modelo de estatutos es el siguiente: denominación, ámbito territorial, fines y domicilio; afiliados (admisión, derechos, obligaciones, baja, régimen disciplinario); organización (asamblea general, otros órganos, organización juvenil); régimen económico y patrimonial (recursos económicos, patrimonio, procedimiento de rendición de cuentas, administración, fiscalización, control, régimen documental, obligaciones contables); disolución; otras disposiciones (reforma de los estatutos, estructura territorial) (fecha de la consulta: 31 de octubre de 2006).

exigencia constitucional de una organización y un funcionamiento democráticos, que la LOPP reitera (artículo 7.1). Hay que convenir con el profesor Fernández Segado en que este mandato constitucional se justifica desde una doble perspectiva: por la decisiva importancia de los partidos en los sistemas políticos actuales y, desde un prisma más amplio, por la necesidad de que el principio del Estado democrático llegue a toda clase de organismos intermedios con poder efectivo sobre los ciudadanos. Pero, además, el imperativo democrático —que supone un límite a la autonomía partidaria— es, por paradójico que pueda parecer, una garantía de la libertad de los propios partidos (10). Como precisó el profesor Ignacio de Otto, la democracia interna de los partidos implica que se organicen y tomen sus decisiones conforme a las reglas democráticas que configuran la organización y actividad del Estado. Y esto tiene como fin que el derecho de los ciudadanos a participar libremente en los asuntos públicos no quede desvirtuado al integrarse en un partido político (11).

Para el Tribunal Constitucional, el mandato de democracia interna es, primeramente, «una carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado». La exigencia de democracia interna requiere que los partidos políticos rijan su organización y funcionamiento mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno; en suma, entraña el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados para conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido. Por consiguiente, deben ser en primer lugar los estatutos y demás normas internas de los partidos políticos los que, conforme a los preceptos legales, aseguren el cumplimiento del imperativo constitucional de democracia interna (STC 56/1995, FJ 3) (12).

La LOPP concreta el imperativo constitucional de democracia interna de manera ciertamente escueta. La Ley impone unos elementos estructurales, atinentes a la organización, y otros relativos al estatuto de los afiliados. Lo demás se deja a la autonomía organizativa del propio partido, que se plasma jurídicamente en sus estatutos. La falta de democracia interna es, también,

(10) FERNÁNDEZ SEGADO (2004): 111-112.

(11) DE OTTO PARDO (1985): 61.

(12) Como se ha dicho con acierto, «ante la democracia interna, las previsiones de una Ley de Partidos tan sólo son una parte de la realidad normativa. La otra parte la constituyen sin duda los estatutos de cada partido» —MARTÍN DE LA VEGA (2004): 226.

uno de los supuestos de disolución de los partidos políticos. Hay bastante unanimidad a la hora de criticar este contenido mínimo de la democracia interna partidista, que, aunque es algo más amplio que el que preveía la Ley de 1978, se sigue considerando insuficiente. La doctrina ha puesto de relieve, como más significativas, las siguientes carencias de la Ley: ausencia de mecanismos de profundización en la democracia interna (que es una queja recurrente, aunque genérica, de difícil concreción en la práctica), silencio total sobre el procedimiento de formación de listas electorales y de selección de candidatos, falta de determinación de hipotéticos límites temporales a la permanencia en los cargos públicos, e indefinición absoluta del nexo jurídico entre el partido y sus candidatos electos (13).

Es cierto que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, «en esta labor de desarrollo y concreción del estatuto jurídico de los afiliados, el legislador deberá respetar, además naturalmente del contenido esencial derecho de participación democrática, el contenido de otros derechos con los que éste guarda íntima relación como son el derecho de libre creación y, muy especialmente, el derecho de autoorganización del partido, un derecho este último que tiende, precisamente, a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos» (STC 56/1995, FJ 3). Sin embargo, este respeto a la autonomía organizativa no tiene por qué ser incompatible con un mayor detalle en la previsión legal de ese contenido mínimo (14). Al contrario, éste debería ser más amplio y abarcar en todo caso, a nuestro modo de ver, *tres aspectos*: la afiliación, la vida ordinaria del partido y la salida de él (15).

Respecto a la *afiliación*, un partido no puede negar de forma arbitraria o caprichosa el ingreso de un ciudadano, ni tampoco imponerle condiciones de entrada innecesariamente onerosas. Sí puede, en cambio, rechazar el ingreso a una persona que objetivamente está fuera de su ideología y de su práctica política, pues debe velar por la coherencia de los principios que lo definen y por la eficacia de su actuación. Por lo tanto, sólo son admisibles las causas de exclusión debidamente justificadas. Si falta dicha justificación o es insuficiente, el afectado podrá acudir a la vía judicial para reclamar y, en su caso, obtener la admisión en el partido.

(13) ESPARZA OROZ (2004): 108-109. Una muestra de diversas opiniones sobre el contenido y eficacia de las medidas legislativas orientadas a favorecer la democracia interna de los partidos políticos se puede ver en VV.AA. (2000): 16-26.

(14) SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO (1996): 92.

(15) OLIVER ARAUJO (2003): 258-262.

Durante la *vida ordinaria* del partido hay dos elementos muy relevantes para conocer su grado de democracia interna: las corrientes de opinión organizadas y la libertad de expresión de los militantes. Las corrientes de opinión son, a nuestro entender, una riqueza para la democracia interna y el pluralismo de los partidos. Sin embargo, no parece que su existencia venga impuesta por la Constitución. Más bien debe ser la legislación de partidos la que consagre o no esta figura, que la vigente LOPP no recoge; sí lo hacen, en cambio, algunos estatutos. Mayor interés presenta la posibilidad de que los militantes discrepen públicamente de la línea oficial o mayoritaria del partido. Es obvio que un partido precisa de una cierta disciplina para poder alcanzar el poder y para que la sociedad que lo observa sepa hacia dónde quiere dirigirse. Pero esta disciplina no exige acallar toda disidencia, ni —lo que viene a ser lo mismo— decir que los temas se discuten internamente y luego en el exterior todos defienden lo acordado por la mayoría. Por el contrario, los militantes —máxime si no tienen responsabilidades orgánicas o públicas— han de tener una cierta capacidad de disenso público con su partido, siempre que cumplan una serie de requisitos: que las discrepancias sean expuestas de forma razonada y razonable, que se busque el momento y la forma que no produzcan un perjuicio electoral al partido, y que sea en aspectos concretos, no en el conjunto del programa ni en cuestiones fundamentales del mismo. Un partido que sancionara cualquier opinión no coincidente con la oficial o cualquier crítica a su actuación estaría muy cerca de una organización autoritaria.

La *salida* del partido, igual que la entrada, debe ser voluntaria. Por ello, es inadmisibles cualquier forma de coacción que dificulte el deseo de darse de baja. Éste no es, empero, el problema central, ya que las mayores agresiones al principio democrático suelen producirse cuando un afiliado es expulsado por la dirección del partido. Para que resulte respetada la democracia interna, un militante sólo podrá ser expulsado por causas muy graves previstas en los estatutos del partido, tras un proceso con todas las garantías y con posibilidad de recurso judicial. Por consiguiente, aunque la LOPP no lo diga expresamente, los estatutos tienen que tipificar las conductas que pueden dar lugar a sanciones disciplinarias.

Éstas son, creemos, unas exigencias mínimas para preservar la democracia interna de los partidos políticos, que la LOPP debería recoger. Sin embargo, la consecución de este fin, fundamental en un sistema democrático, se ha de coherer con otros dos condicionantes. Por un lado, debe ser compatible con la salvaguardia de la autonomía de los partidos, igualmente capital si éstos han de estar en condiciones de desempeñar la función que se les reserva en el orden constitucional —esto es, si han de ser operativos—. Es,

pues, necesario encontrar un equilibrio entre el imperativo constitucional de una estructura interna y un funcionamiento democráticos de los partidos, que el legislador ha de concretar en términos que garanticen la participación y el control efectivo de los afiliados, y el principio de libertad organizativa y funcional de los propios partidos, imprescindible para cumplir su función constitucional, que —no se olvide— pasa por ser aptos para luchar por el poder. Por otro lado, la determinación por el legislador de un contenido mínimo de los estatutos podría llegar a ser un límite indebido para el ejercicio del derecho de asociación, de especial trascendencia en el momento de su inscripción registral (16). De nuevo aquí es menester casar el mandato de democracia interna en los partidos políticos con la autonomía organizativa y funcional de éstos, tarea nada fácil. En todo caso, dado que el mayor peligro para la libertad de autoorganización reside en el trámite a verificar ante el Registro de Partidos Políticos, debe evitarse que la falta de organización democrática —que afecta a la propia esencia del partido— sea considerada un defecto formal, salvo que exista una contradicción expresa y manifiesta con el contenido que exige la ley (por ejemplo, de no preverse en los estatutos alguno de los aspectos que aquélla impone como necesarios) (17). Dicho de otro modo, no ha de ser la autoridad gubernativa la competente para decidir si la organización de un partido, aparentemente ajustada a las exigencias legales, contradice los principios democráticos (ciertamente ambiguos, por lo demás). Esto implica dos consecuencias: por un lado, el control *material* incumbe a los órganos judiciales, sin perjuicio de que la Administración pueda poner en conocimiento de los sujetos con legitimación para instar el procedimiento de ilegalización la posible contradicción de los estatutos con los principios democráticos dimanantes del artículo 6 de la Constitución; por otro lado, los contenidos que al respecto imponga la ley necesariamente deberán tener un carácter general (18). El margen de que dispone el legislador a la hora de concretar las exigencias de democracia interna de los partidos políticos es, por lo tanto, reducido; sin embargo, ello no impide que pueda profundizar en ese imperativo constitucional y, en consecuencia, establecer unas condiciones más estrictas que las actuales (19).

(16) LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1996): 220-221.

(17) SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO (1996): 90.

(18) FLORES GIMÉNEZ (1998): 285. Sobre el carácter necesariamente limitado de este control, *vide* NAVARRO MÉNDEZ (1999): 259-260 y 262.

(19) Expresa esta idea FLORES GIMÉNEZ (2000): 283 y 287. En coherencia con ella, entiende que el control a ejercer por el Registro (sólo por defectos de forma) puede abarcar las exigencias legales de contenido de los estatutos que tienen directamente que ver con la democracia interna —FLORES GIMÉNEZ (1998): 282-283.

2.2. *Control administrativo de los estatutos: la función del Registro de Partidos Políticos*

Conforme a los artículos 6 y 22 de la Constitución, la fundación de partidos políticos es libre. El procedimiento para la creación de partidos políticos —así como la modificación o derogación de las disposiciones fundacionales— debe estar presidido por un principio de intervención mínima de los poderes públicos. No obstante, la ley prevé la participación en dicho proceso de órganos administrativos, a los que atribuye ciertas facultades de control. La LOPP, como la Ley de Partidos Políticos de 1978, impone la inscripción de los partidos —con sus estatutos— en un registro *ad hoc* del Ministerio del Interior y confiere a este trámite un carácter constitutivo, por cuanto sólo una vez cumplimentado adquieren aquéllos personalidad jurídica. Esto supone que los estatutos de los partidos políticos —verdaderas normas jurídicas— no sólo están sometidos al control judicial, sino también a una supervisión administrativa; y esta última es la que plantea mayores interrogantes.

De entrada, parece que el principio de libre creación de partidos políticos obliga a configurar la inscripción registral como una actuación muy limitada. Así lo interpretó bien pronto el Tribunal Constitucional, que ciñó el control administrativo, en el momento fundacional de los partidos políticos, a la comprobación de si los documentos presentados «corresponden a materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios» (STC 3/1981, FJ 5). En la misma línea, afirmó que el sistema de previa inscripción en un registro público «sólo es constitucionalmente admisible con el alcance de un control formal externo y de naturaleza estrictamente reglada por parte de la autoridad administrativa» (STC 85/1986, FJ 3). Y más recientemente, al decidir sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la LOPP, ha mantenido este criterio: «En cuanto acto de constitución de un ente asociativo, la creación o constitución del partido político ha de hallarse libre de toda traba u obstáculo que impida o dificulte de cualquier modo el mandato constitucional referido. Se trata con ello de evitar que los poderes públicos ejerzan control material alguno que suponga reconocimiento o legalización de la formación política que trata de constituirse al amparo de los artículos 6 y 22 de la Constitución. El principio constitucional de libre creación de partidos políticos veda, pues, cualquier injerencia de las autoridades administrativas que lo menoscabe o elimine» (STC 48/2003, FJ 20).

Sin embargo, la LOPP presenta, respecto a la Ley de 1978, alguna novedad que merece destacarse por la trascendencia que puede tener en orden al control administrativo de los estatutos. En concreto, la LOPP ha previsto la suspensión del plazo de inscripción —además de cuando se adviertan indi-

cios de ilicitud penal— si se aprecian defectos formales en la documentación o falta de capacidad de los promotores (artículo 5.1), extremo que la legislación anterior no contemplaba. Pese al silencio de ésta, el Tribunal Constitucional entendió, no obstante, que una de las posibles opciones del Registro de Partidos Políticos era señalar motivadamente los defectos formales que observara, para su subsanación por los promotores. Sin embargo, en tal supuesto, a diferencia de lo previsto en caso de apreciarse indicios racionales de ilicitud penal, «la Ley no dispone la suspensión del plazo, la asociación adquiere plena personalidad jurídica transcurrido el plazo legal, sin que se pueda deducir sin embargo que quedan subsanados los defectos formales o sustanciales estatutarios, sino que la verificación de éstos y sus posibles consecuencias de ineficacia ha de realizarse en sede distinta del control administrativo, es decir, en sede judicial» (STC 85/1986, FJ 3). Por lo tanto, aunque la ley no lo previera, el Registro de Partidos Políticos estaba habilitado para requerir a los promotores la subsanación de los defectos observados en la documentación presentada. Esta decisión, empero, en ningún caso suspendía el plazo de veinte días para formalizar la inscripción ni podía llevar a denegar ésta, de manera que, pese a tales reparos, el partido debía ser inscrito al transcurrir ese lapso (20).

La LOPP ha avanzado un paso respecto a la Ley de 1978, al contemplar la suspensión del plazo de inscripción en caso de que el Registro detecte defectos de forma. Sin embargo, a diferencia de otros textos antecedentes, la LOPP se queda en esa escueta previsión, lo que suscita algunos interrogantes sobre el alcance de ésta, como son su duración y el resultado de la falta de subsanación de los defectos por parte de los promotores. Hay que recordar, en este sentido, lo que propugnaba la proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos, presentada por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados en junio de 1996, durante la VI Legislatura (21), iniciativa que no prosperó y que caducó al disolverse las cámaras (22). En ella se disponía que si el Registro observaba omisiones o defectos en la documentación presentada, debía requerir a los promotores para que los subsanaran en el plazo de siete días y, una vez transcurrido éste, se

(20) Esta limitada potestad que el Tribunal Constitucional atribuía al Registro de Partidos Políticos, que quedaba así convertido en un mero receptor de la documentación, fue criticada por FERNÁNDEZ FARRERES (1987): 442-443.

(21) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie B, núm. 38-1, de 14 de junio de 1996. Se puede ver un detallado examen de esta iniciativa en NAVARRO MÉNDEZ (1998): 214.

(22) *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie D, núm. 543, de 4 de febrero de 2000, pág. 6.

procedía a la inscripción o se rechazaba motivadamente (artículo 4.2). Asimismo, la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en relación con los estatutos de los sindicatos de trabajadores, faculta a la oficina pública donde se han de depositar para que inste de los promotores, por una sola vez, que en el plazo máximo de diez días subsanen los defectos que observe; transcurrido ese plazo, la oficina pública dispondrá la publicidad o rechazará el depósito mediante resolución exclusivamente fundada en la carencia de alguno de los requisitos mínimos exigidos por la ley (artículo 4.3).

El Tribunal Constitucional ha admitido la denegación de la inscripción en relación con el derecho genérico de asociación, aun cuando la legislación de desarrollo del artículo 22 de la Constitución no prevea expresamente tal posibilidad (no lo hace la Ley Orgánica 1/2002). En concreto, afirmó que «no en todo caso resultará obligada la inscripción y que además podría requerirse, antes de hacerla, la reparación de posibles defectos subsanables o incluso rechazarse la inscripción pedida» (STC 291/1993, FJ 2). A nuestro modo de ver, el rechazo de la inscripción es una medida que, aunque excepcional, parece acorde con la función del Registro de Partidos Políticos. El fundamento de la inscripción no reside sólo en el artículo 22.3 de la Constitución, sino más precisamente en la indispensable necesidad de acreditar la concurrencia de los rasgos definidores del partido y que éste se organiza democráticamente (23). Si ésta es su finalidad, «se debe dotar al Registro de Partidos de los instrumentos necesarios para que pueda actuar como un verdadero registro público» y, por ejemplo, «si del examen de la documentación presentada se descubrieran defectos formales, sería necesario poder paralizar la inscripción y la adquisición de la personalidad jurídica hasta tanto no se subsanen los mismos. Y si ello no se produce en tiempo determinado —una vez, eso sí, que tales defectos hayan sido clara y detalladamente señalados a los promotores—, ni se adquirirá personalidad jurídica ni se inscribirá a dicho ente en el Registro de Partidos» (24).

Creemos, sin embargo, que para aceptar la denegación de la inscripción por parte del Registro sería preciso que la LOPP reconociera tal facultad de forma inequívoca. No parece trasladable, sin más, la jurisprudencia constitucional sobre la inscripción de las asociaciones en general y los poderes de la Administración al respecto, pues la inscripción de los partidos políticos, por el juego de los artículos 6 y 22 de la Constitución, tiene una significación propia, hasta tal punto que es imprescindible para su existencia en cuanto tales (25).

(23) JIMÉNEZ CAMPO (1994): 39.

(24) NAVARRO MÉNDEZ (1998): 239.

(25) MONTILLA MARTOS (1996): 191.

Además, cuando el legislador ha querido otorgar esa potestad a la oficina administrativa, lo ha hecho expresamente, como en el caso del depósito de los estatutos de los sindicatos. Tampoco se desprenden de la doctrina constitucional indicios que lleven a pensar en la admisión de dicha posibilidad. En el recurso contra la LOPP, el Tribunal Constitucional entendió que «no se confieren al Ministerio del Interior potestades discrecionales que le habiliten para proceder o no a la inscripción en el Registro del partido que lo solicita mediante la presentación de la documentación requerida al efecto», y que «la suspensión del plazo de veinte días en el que ha de producirse el acto de inscripción tiene por exclusiva finalidad subsanar los defectos formales advertidos en aquella documentación, como pone de relieve el artículo 5.1 de la LOPP» (STC 48/2003, FJ 20). Más aun, en cuanto a la denominación de los partidos políticos, sobre la que la LOPP establece una serie de limitaciones (artículo 3.1), el Tribunal Constitucional sentó que sólo cabrá la suspensión del plazo para inscribir —nada dijo sobre la denegación del asiento— cuando se compruebe que concurre una plena y clara coincidencia o identidad nominal entre las formaciones políticas o entidades en contraste, y no en cualquier otro supuesto de semejanza o riesgo de confusión (STC 48/2003, FJ 21). Es decir, ni siquiera ante la pretensión de inscribir un partido con un nombre idéntico a otro ya existente reconoce el Tribunal Constitucional que proceda denegar la inscripción (naturalmente, después de indicar a los promotores tal extremo para su rectificación). Esta tesis parece estar en línea con la expresada años atrás, también referente a la denominación de los partidos políticos, cuando el Tribunal Constitucional afirmó que el control de fondo «debe corresponder al orden jurisdiccional y no a la competencia administrativa, pues tal competencia, al operar a partir de un concepto jurídico indeterminado, podría tornarse en un verdadero control previo, en perjuicio de la libertad de constituir partidos políticos, y forzaría a los promotores de un partido a seguir un largo procedimiento administrativo y luego judicial para poder ejercer su derecho constitucionalmente reconocido» (STC 85/1986, FJ 4).

Tampoco parece suficiente para entender admitida la denegación de la inscripción la consideración de supletoria que la LOPP confiere a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los trámites de inscripción (disposición adicional tercera). Sobre la base de esta remisión, tal vez se podría considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 71 de la última norma citada, sobre subsanación de la solicitud de iniciación de un procedimiento. En este caso, si la solicitud de inscripción de un partido político —o de modificación de una previa inscripción— no reúne alguno de los requisitos que exige la LOPP, el Registro habría de requerir a los promotores

para que, en un plazo de diez días (que se podría ampliar hasta cinco más, según el apartado segundo), subsanaran dicha falta, con indicación de que, si no lo hicieran, se les tendría por desistidos de su petición y, por tanto, la inscripción no se llevaría a cabo. Esto último parece razonable, pero no creemos que sea admisible en el vigente régimen de los partidos políticos. El rechazo administrativo de la inscripción por motivos de forma sólo puede caber si el legislador así lo dispone expresamente (como en el depósito de los estatutos sindicales), por tratarse de la limitación del ejercicio de un derecho (26). En nuestra opinión, el papel constitucional de los partidos políticos, como vehículos privilegiados del pluralismo, hace preciso aplicar con el máximo rigor —exigiendo su explícita previsión legal— cualquier restricción del ejercicio de esta modalidad del derecho asociación (27).

Sin embargo, la denegación de la inscripción por defectos formales importantes parece razonable desde la perspectiva de la seguridad jurídica. Piénsese, por citar un caso real, en un partido político de una Comunidad Autónoma con lengua propia, ya inscrito en el Registro, que remite a éste unos nuevos estatutos únicamente redactados en ese idioma. Con arreglo a la LOPP, habría que requerir a los promotores para que los tradujeran al castellano (aquí sí por aplicación supletoria de la Ley 30/1992, en concreto del artículo 36.1). Si no lo hicieran, dado que la LOPP no permite acordar el rechazo de la inscripción, sino sólo suspender el plazo para ésta a fin de que se subsanen, de su tenor cabe colegir que la suspensión se habría de mantener indefinidamente en tanto no se corrigieran esas anomalías de forma, período durante el cual seguirían rigiendo los estatutos anteriores, derogados por el partido (28). Esta solución puede producir una situación de inseguridad, ya

(26) Bajo la vigencia de la Ley de Partidos Políticos de 1978, se llamó la atención sobre una cierta práctica de la Administración registral de recurrir al artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (análogo al artículo 71.1 de la Ley 30/1992), sobre concesión de un plazo de subsanación y eventual rechazo, ante solicitudes de inscripción de estatutos que no se adecuaban a los requisitos legales. Para esta doctrina, dicha aplicación suscitaba serios interrogantes —plasmados en algunas resoluciones judiciales— respecto a la posible conculcación del derecho de asociación, al obstaculizar administrativamente su materialización; pero, al mismo tiempo, no dejaba de notar que era la deficiente regulación legal la que propiciaba tales dudas, por no prever el procedimiento de subsanación y las consecuencias de la falta de ésta —LÓPEZ AGUILAR (1987): 74-75.

(27) El rechazo de la inscripción equivale, en realidad, a una sanción ante la conducta pasiva de los promotores —NAVARRO MÉNDEZ (2000): 299.

(28) Iniciativa per Catalunya-Verds presentó al Ministerio del Interior sus vigentes estatutos, aprobados en julio de 2004, redactados únicamente en catalán. Ante ello, el Registro le solicitó que mandara la traducción al castellano, petición que fue atendida a los pocos días. Los estatutos del Bloque Nacionalista Galego, aprobados por la Asamblea Nacional en no-

que los nuevos estatutos habrán sido adoptados por el órgano competente del partido (la asamblea general); entrarán en vigor, por lo común (según se dispone en la mayoría de ellos), inmediatamente después de dicha aprobación, derogando los anteriores; y gozarán de una innegable publicidad material dentro y fuera de la organización (por ejemplo, aparecerán en la página web del partido y serán los que éste facilite a los interesados en afiliarse a él).

La LOPP no determina cuánto tiempo debe durar la suspensión, y sólo dice que el plazo para inscribir se reanudará cuando se hayan corregido los defectos (artículo 5.1). Además, la inscripción procederá cuando los promotores hayan presentado la documentación «completa» (artículo 4.2). Parece, pues, que el legislador de 2002 previó una suspensión que puede prolongarse teóricamente *sine die*, hasta que se subsane el defecto. Pero cabe preguntarse si esto, en realidad, no equivale a negar la inscripción mediante una decisión puramente administrativa, pues es el Registro —no un órgano judicial— quien determina que hay defectos de forma que impiden realizar la inscripción. De hecho, el Gobierno Vasco, al impugnar la LOPP, adujo en su demanda de inconstitucionalidad que el acto de inscripción podía ser «denegado o retrasado» por la Administración, en virtud de las facultades que a ésta otorga el artículo 5.1, en particular por lo que se refiere a la denominación del partido. El Tribunal Constitucional, al resolver sobre dicho argumento, sentó que las facultades que la LOPP confería al Ministerio del Interior debían entenderse en un sentido muy restrictivo y podían llevar, en todo caso, a la suspensión del plazo de inscripción, sin que, en consecuencia, quedara en manos de la autoridad administrativa «denegar o retrasar injustificadamente» el ejercicio libre de constitución de partidos políticos (STC 48/2003, FJ 21).

En definitiva, la mejor solución parece ser la que prevé la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que recogía igualmente la proposición de Ley Orgánica sobre régimen jurídico de los partidos políticos presentada en 1996 por el Grupo Socialista en el Congreso y que regula, con carácter general, la Ley 30/1992: conceder un plazo para subsanar los defectos que se aprecien y que *se señalen con precisión*, y denegar la inscripción, mediante resolución expresa y motivada, en caso de no rectificarse (29). Es obvio que esto es una restricción liminar del derecho de asociación política, y, por ello, recurrible

viembre de 2003, fueron depositados en el Registro algo más de un año después, sólo en gallego. La formación fue requerida varias veces para que remitiera su traducción al español, que no tuvo entrada en el Registro hasta junio de 2006.

(29) Admite esta solución para la inscripción de partidos políticos GÓMEZ MONTORO (2004): 186 y 188 (nota 340).

ante la jurisdicción contencioso-administrativa por la vía preferente y sumaria, así como ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo (30). Sin embargo, dicho control está en consonancia con el papel constitucional del Registro de Partidos Políticos: no es un control de fondo o material, sino una verificación reglada y formal, con objeto de garantizar la necesaria publicidad para los poderes públicos, los terceros que se relacionan con el partido y los propios miembros de éste (artículo 4.3 de la LOPP).

2.3. *Publicidad de los estatutos: la necesidad de modernizar el actual sistema*

Los estatutos de los partidos políticos, como normas jurídicas, deben tener garantizada su publicidad (artículo 9.3 de la Constitución). Sin embargo, contra lo que, en principio y con toda lógica, podría imaginarse, disponer hoy de los estatutos de los partidos políticos —no ya de uno desconocido de ámbito local, sino de los de implantación nacional o autonómica consolidada— puede ser, en algún caso, una tarea rayana en la odisea. La cuestión no es baladí; como ha dicho el profesor Fernando Flores (31), la falta de publicidad de los estatutos puede provocar una situación a un tiempo paradójica —para quien desee afiliarse a un partido y para quien forme parte de él (pues ambos tendrán interés en conocer los fines y organización del partido, así como los derechos y obligaciones que implica la afiliación)— e irregular —por la prohibición constitucional de asociaciones secretas (32).

Frente a esto se puede argüir que el Registro de Partidos Políticos cumple, precisamente, esta función de publicidad, pues, según la LOPP, la inscripción «hace pública la constitución y los estatutos» del partido (artículo 4.3, en armonía con el artículo 22.3 de la Constitución). El Registro da fe de la existencia en cada momento de los partidos constituidos, por razones tanto de seguridad jurídica como de seguridad política. Es un instrumento que

(30) En la mencionada proposición de ley orgánica se disponía que la resolución por la que se rechazara la inscripción de un partido político era recurrible por los promotores ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional por el procedimiento previsto en el artículo 53.2 de la Constitución (artículo 4.4).

(31) FLORES GIMÉNEZ (1998): 100.

(32) Aunque el carácter secreto de las asociaciones se refiere básicamente a la perspectiva externa de las mismas, también afecta a sus miembros, para quienes el conocimiento de la composición, el funcionamiento y las actividades de la asociación integra su propio derecho fundamental, sin que pueda ser anulado enteramente por los estatutos. *Vide*, en este sentido, LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (1996): 197-198.

da constancia de aquellas asociaciones que, por tener una finalidad política y haber cumplido con los requisitos legales, han obtenido la calificación de partidos (33). Por ello, el Tribunal Constitucional ha afirmado con acierto que la publicidad registral se extiende también a las modificaciones estatutarias, ya que «sólo la continua correspondencia del Registro con la realidad permite cumplir el fin de publicidad a que se refiere el artículo 22.3 de la Constitución» (Sentencia 219/2001, de 31 de octubre, FJ 5).

No cabe negar la eficacia a esos «efectos de publicidad» del Registro de Partidos Políticos. En este sentido, el Real Decreto 2281/1976, de 16 de septiembre, por el que se regulaba el Registro de Asociaciones Políticas, disponía el carácter público de éste y establecía: «La publicidad se realiza a instancia de parte interesada, mediante examen de los libros o por certificación, expedida literal o en extracto, de cuantos extremos se soliciten y consten en el Registro» (artículo 4). La certificación del Registro era, y sigue siendo, el medio por el que se hace efectiva dicha publicidad. La condición de «parte interesada» para pedir la certificación plantea algún problema interpretativo en cuanto a su extensión. A nuestro modo de ver, se debe entender de manera amplia, de suerte que abarque a cualquier persona que tenga —y manifieste, pues el Registro actúa «a instancia de parte interesada»— un interés legítimo en conocer datos del Registro, que debe concretar en la solicitud. Por ello, cabe estar de acuerdo con el profesor Miguel Satrústegui cuando afirma que se debería facilitar una copia autenticada de los estatutos a quien la pida (34). En todo caso, parece preferible la legitimación prevista en la Ley Orgánica de Libertad Sindical (artículo 4.5): «Cualquier persona estará facultada para examinar los estatutos depositados, debiendo además la oficina facilitar a quien así lo solicite, copia autenticada de los mismos». Esta opción sobre la legitimación para consultar los estatutos sindicales es aún más relevante si se repara en que vino a modificar el régimen precedente, fundado en el criterio de la «persona interesada» (35).

Sin embargo, parece que la eficacia del Registro de Partidos Políticos en cuanto a la publicidad de los estatutos no pasa de ser puramente formal. El funcionamiento actual del Registro de Partidos Políticos es el mismo que hace treinta años, basado exclusivamente en el formato en papel, tanto para

(33) NAVARRO MÉNDEZ (1998): 221 y 238.

(34) SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO (1996): 92.

(35) Artículo 5 del Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, sobre depósito de estatutos (que la Ley Orgánica de Libertad Sindical derogó en todo cuanto se opusiera a ella): «La Oficina será pública y los estatutos depositados en ella podrán ser examinados por cualquier interesado. El encargado de la Oficina deberá librar certificación de los extremos que consten en la misma».

la práctica de los asientos como para la consulta de los datos inscritos. Esto hace que el sistema sea engorroso y lento, no tanto para la inscripción (donde, al exigirse escritura pública, es difícil escapar del papel) cuanto para la consulta del Registro por terceros. Piénsese, por ejemplo, en el tiempo y el esfuerzo que debería invertir un ciudadano que tuviera que solicitar del Registro los estatutos vigentes de varios partidos políticos que tenga interés en conocer, y el trabajo que supondría para el propio Registro tener que atender tales peticiones. Por el contrario, creemos que hay otras vías más ágiles para conocer de forma fehaciente los estatutos de los partidos políticos y, de esta manera, hacer que la publicidad de esas normas singulares sea sinónimo de *accesibilidad*.

No es intrascendente, en cuanto a la publicidad de los estatutos de los partidos políticos, que la LOPP nada diga al respecto y, por ende, no imponga la obligación de publicarlos (36). Por el contrario, en consideración al papel constitucional de los partidos en nuestro sistema democrático, ese deber legal debería existir. En principio, se podría pensar en más de un medio idóneo para tal fin (37). No obstante, parece que, en la era de Internet, los estatutos de un partido político —si no de todos, al menos de aquellos que, con una terminología de Derecho sindical, habría que entender como *más representativos* en vista de su implantación, extremo éste que la LOPP podría fijar con criterios objetivos— deberían ser localizables sin esfuerzo en su página web (en una ventana llamada «Normas internas» o con un rótulo similar), con la que la generalidad de los más conocidos suele contar. Sin embargo, no es ésta la regla general. Así, en la página electrónica de algún partido de ámbito estatal o autonómico con representación nacional hay que hacer una labor de *rastreo* para —seguramente después de más de un intento— hallar sus estatutos; y otros partidos, también con arraigada presencia en las Cortes Generales, simplemente no incluyen los estatutos entre los contenidos de acceso público de su página electrónica (38).

Un examen comparativo de los partidos políticos con representación en las Cortes Generales puede servir para ilustrar esta cuestión (39). Todos los partidos presentes en el Parlamento nacional cuentan con página web,

(36) FLORES GIMÉNEZ (1998): 100.

(37) Por ejemplo, la proposición de Ley Orgánica de Partidos Políticos presentada en 1996 por el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados disponía la publicación de los estatutos registrados en el *Boletín Oficial del Estado* (artículo 4.5).

(38) En un estudio sobre los partidos políticos en Internet y, en concreto, sobre sus páginas electrónicas, se advirtieron, en general, «complicados diseños de las mismas que hacían su consulta extremadamente engorrosa» —RUBIO NÚÑEZ (2000): 295.

(39) Fecha de consulta de las páginas web: 31 de octubre de 2006.

pero son sólo poco más de la mitad los que incluyen en ella sus estatutos; además, lo hacen de manera dispar en cuanto a formato y facilidad de acceso. Son, en concreto, las siguientes formaciones: Partido Socialista Obrero Español (40), Partido Popular (41), Izquierda Unida (42), Unió Democràtica de Catalunya (43), Convergència Democràtica de Catalunya (44), Partit dels Socialistes de Catalunya (45), Iniciativa per Catalunya-Verds (46), Partido Nacionalista Vasco (47) y Coalición Cana-

(40) Encontrar los estatutos del Partido Socialista Obrero Español es casi una *búsqueda del tesoro*. En su página web (www.psoe.es) figura la ventana «Nuestro partido», donde está el apartado «Congresos», que, sin embargo, sólo contiene información sobre el 36.º Congreso Federal. Aquí hay un subapartado rotulado «Las Resoluciones», dividido en cuatro carpetas, cada una con el título «Comisión» y un número del 1 al 4, sin que en ninguna de ellas se indique que contiene los Estatutos Federales. Éstos están en la carpeta de la Comisión 4, sobre Organización. No obstante, se podían localizar con más facilidad si se acudía directamente a la página del 36.º Congreso Federal (www.36congreso.psoe.es) —todavía activa al hacer esta consulta—, en la ventana «Resoluciones 36 Congreso». En este lugar aparecían por duplicado: dentro de la «Resolución de la Comisión 4» y como «Estatutos y reglamentos 36 Congreso Federal».

(41) La página electrónica del Partido Popular (www.pp.es) es, por el contrario, una muestra de acceso rápido y sencillo. En la ventana «Partido Popular» de la portada se halla el apartado «Normas internas», que contiene los estatutos.

(42) Página web de la coalición (www.izquierda-unida.es), ventana «La organización», apartado «Materiales».

(43) Los estatutos que Unió Democràtica de Catalunya muestra en su página electrónica, únicamente en catalán, son los aprobados por el Congreso Nacional Extraordinario celebrado en Granollers (Barcelona) el día 18 de junio de 2005 (www.unio.org, ventana «Congrés Nacional Extraordinari Reforma Estatuts»). Sin embargo, los inscritos en el Registro de Partidos Políticos a la hora de escribir estas líneas eran los aprobados por el Congreso Nacional Extraordinario que tuvo lugar el 19 de julio de 1997.

(44) Otro ejemplo de fácil acceso a los estatutos: página web del partido (www.convergencia.org), ventana «El partit», apartado «Projecte polític», subapartado «Estatuts». Sólo constan en catalán.

(45) Página web del partido (www.socialistes.org), ventana «Nuestro partido», apartado «Historia y organización».

(46) Los estatutos (Normas de Funcionamiento y Carta Financiera) que aparecen en la página electrónica de Iniciativa per Catalunya-Verds, sólo en catalán, son los aprobados por la 5.ª Asamblea Nacional (Barcelona, 27-29 de noviembre de 1998): www.iniciativa.cat, ventana «Projecte polític», apartado «Principis ideològics», subapartado «Normes de Funcionament i Carta Financera». Tales estatutos no son, empero, los que figuran en el Registro de Partidos Políticos, donde están inscritos los aprobados por la 8.ª Asamblea Nacional (Barcelona, 9-11 de julio de 2004).

(47) Página web del partido (www.eaj-pnv.com), ventana «Documentos», apartado «Otros documentos». He aquí otro ejemplo de ese *rastreo* que hay que hacer en el portal de algún partido para dar con sus estatutos. Ese archivo de «Otros documentos» —nombre que, por sí, no da indicio alguno de que en él puedan estar los estatutos— es, amén de extenso (tiene varias páginas), heterogéneo y sin otro orden interno que el cronológico.

ria (48). Las demás [Esquerra Republicana de Catalunya (49), Eusko Alkartasuna (50), Bloque Nacionalista Galego (51), Unión del Pueblo Navarro (52), Chunta Aragonesista (53) y Partido Aragonés (54)] no publican los estatutos en su página electrónica.

La legislación de partidos políticos debería ser más incisiva y menos formalista con vistas a la publicidad de los estatutos, a fin de asegurar, con las debidas garantías de autenticidad y vigencia, que cualquier persona pueda acceder a dichas normas de manera sencilla y efectiva. Se podrían hacer algunas propuestas en este sentido. En primer lugar, los estatutos de los principales partidos deberían constar en formato electrónico en el portal del Registro de Partidos Políticos. Éste sólo ofrece hoy una relación de todos los partidos constituidos, información que es útil pero claramente insuficiente. Este acceso telemático no eximiría al registro de tener que expedir las certificaciones que se le pidan, ni sustituiría el valor que éstas puedan tener a efectos de publicidad formal, que es la que se deriva de los documentos registrados (55). Ahora bien, no cabe duda de que, al ofrecerse a los ciudadanos una

(48) Página web del partido (www.coalicioncanaria.org), ventana «Organización», apartado «Congresos», subapartado «Ponencias».

(49) www.esquerra.cat.

(50) www.euskoalkartasuna.org.

(51) www.bng-galiza.org.

(52) www.upn.org.

(53) www.chunta.com.

(54) www.partidoaragones.es.

(55) Esta precisión es importante, habida cuenta de que a veces no coincide plenamente el contenido de los estatutos registrados con el de los que los propios partidos publican. En realidad, no es infrecuente que los estatutos (bien los inscritos en el Registro, bien los que los partidos hacen públicos, bien unos y otros) contengan errores o defectos de forma y contenido. Normalmente se trata de evidentes errores materiales, de diversa índole y, por lo general, de escasa trascendencia, pues es posible salvarlos por el cotejo de ambos textos o, simplemente, con sentido común. Así, en los estatutos examinados se han observado deficiencias como: *a*) falta de coincidencia entre los estatutos registrados y los que anuncia la página web del partido en cuestión (al haberlos modificado después de la primera inscripción, sin comunicar la reforma al Registro); *b*) artículos que, por un error manifiesto (pero a veces no tanto) de redacción, no se corresponden con los aprobados por el congreso del partido y, sin embargo, aparecen en su portal de Internet y en el Registro; *c*) fe de erratas que se incluye en la página electrónica del partido, pero no se notifica al Registro; *d*) ciertos partidos nacionalistas sólo publican en su portal los estatutos en la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma, pero no en castellano; *e*) algún partido nacionalista, inscrito correctamente en su día, ha enviado al Registro las modificaciones de sus estatutos en lengua distinta a la castellana, sin que, a pesar de las reiteradas solicitudes, los haya traducido al español; *f*) un partido envía sus estatutos al Registro inicialmente redactados en una lengua distinta a la castellana y, al ser al requerido para traducirlos a la lengua común, manda una versión que omite párrafos, artículos

información poco menos que imprescindible para hacer efectivo el pluralismo, se establecería un mecanismo eficaz para posibilitar materialmente (más allá del puro formalismo) la participación democrática. No obstante, esta tarea no está exenta de dificultades, tanto de orden técnico como derivadas de la propia inercia del sistema. Estos problemas son a veces absurdos e incomprensibles, pero lo cierto es que no facilitan la modernización del Registro. A título de ejemplo, los estatutos están depositados en papel, no en soporte informático, pues sólo se obliga a los partidos a seguir el primer formato. Además, al ser documentos protocolizados, a menudo los estatutos son enviados al Registro en papel timbrado y con rúbricas notariales en prácticamente todos los folios, lo que hace muy difícil —si no imposible— escanearlos por ordenador. En ese caso, si hoy hubiera que publicarlos en formato electrónico, el Registro debería encargarse de su transcripción, tarea costosa (en vista del número de partidos inscritos), de dudosa eficacia (por la posibilidad de incurrir en errores al copiarlos) y, seguramente, más allá del cometido estricto del Registro. La solución pasaría por que fueran los propios partidos los que depositaran sendos ejemplares de los estatutos en formato de papel (escritura pública) y electrónico. Una vez cotejado éste con aquél, se podría *colgar* en la página web del Registro.

En segundo lugar, los principales partidos deberían estar obligados a mostrar los estatutos en su página web, con un acceso claro y rápido. Esta información debería estar actualizada, por lo que los estatutos (o sus modificaciones) que publicaran los partidos tendrían que ser los registrados, sin desfase entre unos y otros —como actualmente ocurre en algunos casos (56)—, para evitar equívocos. Asimismo, si de información al día se trata, tal vez se podría imponer que las reformas de los estatutos se enviaran al Registro dentro de un plazo a contar desde su aprobación definitiva. No es infrecuente que los órganos directivos de los partidos eleven a escritura pública —trámite necesario para su registro— las modificaciones estatutarias bastante tiem-

y rúbricas del texto original. En otras ocasiones, en cambio, la discordancia es importante, porque incide plenamente en el sentido de la disposición. Por ejemplo, en los estatutos que el Partido Nacionalista Vasco publica en su página web figura como condición para afiliarse a él «tener 16 años cumplidos» [artículo 5.a)]; los estatutos inscritos en el Registro de Partidos Políticos, sin embargo, exigen «tener 18 años cumplidos». Sea como fuere, tales errores son únicamente achacables a la falta de diligencia de los órganos directivos del partido, a los que incumbe su inscripción y publicación.

(56) Como se ha dicho, Unió Democràtica de Catalunya expone en su página web los estatutos de 18 de junio de 2005, mientras que los depositados en el Registro son los aprobados el 19 de julio de 1997. Iniciativa per Catalunya-Verds, en cambio, hace lo contrario: los estatutos registrados son los vigentes (aprobados en julio de 2004), pero los que aparecen en su página electrónica son los anteriores (de 1998), ya derogados.

po después (años, en ocasiones) de su aprobación por el congreso (57). La inscripción registral es, ciertamente, un derecho de los partidos; pero, en un sistema basado en el pluralismo político, también se debe entender como un deber de aquéllos. Esta obligación tiene dos dimensiones: una externa, del partido para con la sociedad; y otra interna, dentro de la propia organización, pues la modificación de los estatutos es una decisión soberana del cuerpo electoral del partido —los afiliados reunidos en asamblea (58)— y los órganos directivos de éste deben esmerarse para que sea inmediatamente efectiva, salvo que la propia asamblea hay dispuesto su aplicación diferida. No hay que olvidar, en este sentido, que, como ha sentado el Tribunal Constitucional, a los miembros de una asociación les asiste el derecho a que se cumplan los estatutos (SSTC 218/1988, FJ 2, y 104/1999, de 14 de junio, FJ 5); y el primer paso para el cumplimiento de éstos es, precisamente, llevar a cabo con diligencia todos los trámites necesarios para su plena vigencia y eficacia (59). No creemos, pues, que fuera improcedente que la LOPP obligara a presentar al Registro las modificaciones estatutarias dentro de un plazo razonable, pero determinado, desde su aprobación definitiva. Si no se hiciera en dicho término, la inscripción podría ser denegada y, para instarse de nuevo, la reforma debería ser confirmada por el órgano competente del partido (la asamblea general). Por último, y esto es más una exigencia de educación y cortesía democráticas que un imperativo jurídico, los propios partidos, a tra-

(57) Se pueden poner varios ejemplos: Unió Democràtica de Catalunya (los anteriores estatutos, aprobados por el Congreso Nacional extraordinario de 19 de julio de 1997, fueron elevados a escritura pública el 12 de abril de 1999), Partido Nacionalista Vasco (la IV Asamblea General ratificó los vigentes estatutos en enero de 2004, pero el Consejo Nacional no acordó protocolizarlos hasta marzo del año siguiente), Unión del Pueblo Navarro (los estatutos se aprobaron en febrero de 1997 y se elevaron a escritura pública en enero de 2000) o Chunta Aragonesista (la Asamblea Nacional aprobó los estatutos en enero de 1998 y fueron protocolizados en noviembre de 1999).

(58) Tal vez por obvio, la LOPP nada dice acerca de la potestad exclusiva de la asamblea general del partido para aprobar los estatutos y sus modificaciones. Sí lo expresaba, en cambio, la proposición de ley socialista [artículo 13.2.c)].

(59) Este nada infrecuente retraso de los órganos directivos del partido en inscribir las reformas estatutarias aprobadas por la asamblea puede ser un síntoma de un desarreglo que los estudiosos han apreciado en la vida interna de las formaciones políticas. Pese al innegable papel que, desde el prisma jurídico, tienen los estatutos a la hora de concretar el régimen de cada partido, desde el punto de vista práctico (o *político*), su trascendencia queda a menudo relativizada. Como se ha observado con agudeza —FLORES GIMÉNEZ (1998): 86-87 y 96—, «la falta de aplicación de la normativa interna es un hecho cotidiano, los estatutos raras veces se acatan, salvo que se ajusten a los intereses de los dirigentes»; por ello, «no es suficiente que unos estatutos sean formalmente democráticos, lo importante es su realización».

vés de sus páginas electrónicas, deberían atender las consultas y peticiones de los interesados en conocer sus estatutos (60).

En una sociedad como la presente, la Administración y los partidos políticos no pueden seguir de espaldas a los avances que pueden promover la participación política. La relación entre la democracia y las tecnologías de la información y comunicación es cada vez más estrecha, y el acceso al conocimiento de las normas internas de los partidos políticos debería ser posible por estas nuevas vías. De hecho, como se ha observado certeramente, el primer paso para la construcción de una democracia y una participación electrónicas es facilitar el acceso a la información. En palabras del profesor Cotino Hueso, los verdaderos esfuerzos de los poderes públicos para avanzar en la democracia electrónica se han de centrar en «lograr una información, transparencia y conocimiento accesible, de calidad y útil para formar a los ciudadanos y permitirles participar con conocimiento» (61). Internet es un instrumento idóneo para que la Administración y los partidos políticos difundan tal información, dentro de la que ocupan un lugar preferente los estatutos. La LOPP debería proclamar el derecho de acceso a esa información partidaria, cuya concreción (por ejemplo, los datos a difundir o los caracteres del formato de las páginas electrónicas) se podría deferir al reglamento del Registro de Partidos Políticos, todavía pendiente de aprobar.

BIBLIOGRAFÍA

- BASTIDA FREIJEDO, FRANCISCO (1988): «Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional», *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución Española*, Ministerio de Justicia, Madrid, vol. III, págs. 1645-1670.
- COTINO HUESO, LORENZO (2006): «El voto electrónico o la casa por el tejado. La necesidad de construir la democracia y participación electrónicas por los cimientos»,

(60) Quienes escriben estas líneas dan fe de la magnífica disposición de algunos partidos a los que se dirigieron por correo electrónico (a la dirección que hacían constar en sus páginas web para solicitud de información) para que les remitieran un ejemplar de sus estatutos. Es el caso del Bloque Nacionalista Galego y de Iniciativa per Catalunya-Verds, que casi de inmediato respondieron con un mensaje electrónico al que adjuntaban sus respectivos estatutos. En cambio, otros partidos ni siquiera se dignaron contestar. Este silencio, al parecer, no es nuevo. En un estudio publicado hace unos años se decía, sobre las páginas electrónicas de los partidos políticos, que «sorprende la poca capacidad interactiva de unas páginas que, por lo general, frente a cualquier duda, pregunta o sugerencia de sus usuarios, tardaban alrededor de una semana en responder, cuando lo hacían» —RUBIO NÚÑEZ (2000): 296-297.

(61) COTINO HUESO (2006): 195.

- Libertades, democracia y gobierno electrónicos* (LORENZO COTINO HUESO, coord.), Comares, Granada, págs. 171-197.
- DE ESTEBAN, JORGE y LUIS LÓPEZ GUERRA (1982): *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona.
- DE OTTO PARDO, IGNACIO (1985): *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- ESPARZA OROZ, MIGUEL (2004): *La ilegalización de Batasuna. El nuevo régimen jurídico de los partidos políticos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN (1987): «El Registro de Partidos Políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, págs. 439-446.
- FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO (2004): «Algunas reflexiones sobre la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos, al hilo de su interpretación por el Tribunal Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, págs. 109-155.
- FLORES GIMÉNEZ, FERNANDO (1998): *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- (2000): «La posición constitucional de los partidos políticos no es la que era», *La Justicia Constitucional en el Estado democrático* (EDUARDO ESPÍN TEMPLADO y FRANCISCO JAVIER DÍAZ REVORIO, coords.), Cortes de Castilla-La Mancha/Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 281-287.
- GÓMEZ MONTORO, ÁNGEL (2004): *Asociación, Constitución, Ley. Sobre el contenido constitucional del derecho de asociación*, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER (1988): «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», *Revista de Derecho Político*, núm. 26, págs. 9-26.
- (1994): «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 33-48.
- LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO (1987): «Notas sobre la aportación de la justicia constitucional a la integración del régimen jurídico de partidos en España», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, págs. 57-108.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, ENRIQUE (1996): *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos.
- MARTÍN DE LA VEGA, AUGUSTO (2004): «Los partidos políticos y la Constitución de 1978. Libertad de creación y organización de los partidos políticos en la Ley Orgánica 6/2002», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario (25 años de Constitución), págs. 201-228.
- MARTÍNEZ CUEVAS, MARÍA DOLORES (2006): *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons, Madrid.
- MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO (1996): «La inscripción registral de las asociaciones en la Constitución», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 92, págs. 175-206.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO (1998): «El significado constitucional del Registro de Partidos Políticos», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, págs. 207-239.

- (1999): *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- (2000): «La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España», *La Justicia Constitucional en el Estado democrático* (EDUARDO ESPÍN TEMPLADO y FRANCISCO JAVIER DÍAZ REVORIO, coords.), Cortes de Castilla-La Mancha/Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 289-329.
- OLIVER ARAUJO, JOAN (2003): *La Constitución día a día*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- PORRAS RAMÍREZ, JOSÉ MARÍA (2002): «Comentarios acerca del estatus constitucional de los partidos políticos y su desarrollo en la Ley Orgánica 6/2002», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 57, págs. 7-36.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, MANUEL (1985): *La participación política*, Tecnos, Madrid.
- RUBIO NÚÑEZ, RAFAEL (2000): «Internet en la participación política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 109, págs. 285-302.
- SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, MIGUEL (1996): «La reforma legal de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, págs. 81-105.
- VV.AA. (2000): «Encuesta sobre la regulación jurídica de los partidos políticos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, págs. 15-39.