

# LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

Por MANUEL RAMIREZ

## SUMARIO

1. Problemática de su constitucionalización.—2. Análisis a nivel comparado.—3. Los partidos políticos en la Constitución española de 1978.
4. La Ley de Partidos políticos de 4 de diciembre de 1978

### 1. PROBLEMATICA DE SU CONSTITUCIONALIZACION

No hacemos sino repetir lo sobradamente conocido cuando recordamos que el reconocimiento constitucional de los partidos políticos constituye un hecho relativamente reciente, propio del constitucionalismo de bien entrado nuestro siglo. Aparecidos en los primeros años de vida del régimen liberal, su consideración como meras fuerzas de hecho subsisten a lo largo del siglo XIX. Originados unas veces como secuelas organizativas de luchas políticas, nacidos otras como grupos derivados del juego parlamentario, poseen durante lustros el carácter de partidos de notables. Estamos ante partidos conservadores, burgueses, de un signo u otro, de fuerte raíz parlamentaria y con fines fundamentalmente electorales. Son piezas canalizadoras del sufragio, aglutinadoras de votos, que encuentran para su institucionalización los sabidos reparos del liberalismo individualista. La prohibición del mandato imperativo, la visión unitaria y centralista del todo que es la nación, el celoso cuidado por la indivisibilidad de la soberanía, la liturgia liberal de un Parlamento en el que todos sus miembros representan exclusivamente el interés general de la nación; todo ello, decimos, hizo entenderlos como partes que podían poner en peligro el edificio teórico que la burguesía articula al llegar al poder. Más

tarde, la aparición y consolidación de partidos que se confesaban de clase y que ponían de manifiesto cómo los demás también lo eran, añadió nuevos peligros. La aparición de partidos de masas une a lo anterior la resistencia por parte de quienes protagonizaban hasta entonces el escenario del juego político. Resistencia ante la posibilidad de perder o ver reducido ese protagonismo y resistencia al contraste con intereses abiertamente opuestos a los suyos.

Ocurre, además, que el paulatino o rápido proceso de industrialización constituye el marco en el que se desarrollan estos partidos de masas. Los iniciales partidos de cuadros o de notables pierden terreno a medida que avanza la industrialización de los países europeos, al ser propios de sociedades menos desarrolladas. De esta forma, el partido llega a ser legítimo, en la terminología de Blondel, justamente cuando ya deja de necesitar el inicial apoyo del grupo que le dio vida. A medida que se nacionaliza la vida política, crecen estos nuevos partidos de masas. Blondel nos dirá que hay una «progresión que se mueve desde los partidos con base de clientela, pasando por los étnicos y confesionales, hasta los clasistas, porque el grupo comunal se hace más abstracto poco a poco, menos seccional territorialmente y más nacional» (1). Las fuertes clientelas de los partidos de masas, especialmente de los socialistas europeos, tenían, necesariamente, que encontrar la resistencia de legisladores y parlamentos que les miraban con recelo. Y así, primero se evitó su presencia y luego, cuando ello ya no fue posible, su existencia se ignoró jurídicamente. Como meras fuerzas políticas, arrojadas por la victoria de una amplia interpretación del derecho de asociación, han de llegar a los finales de un siglo y han de permanecer durante algunas décadas de otro, del nuestro.

Ya en el siglo xx han sido varios los métodos a través de los cuales se ha producido el reconocimiento y la regulación jurídica de los partidos políticos. Como simple alusión, recordemos el reconocimiento a través de los grupos parlamentarios (a la postre, órganos de los partidos en las Cámaras), que encontramos en algunos textos constitucionales y, sobre todo, en los reglamentos parlamentarios. El reconocimiento a través del control económico, que aborda principalmente el importante tema de la financiación de los partidos, como ocurre, por citar sólo un ejemplo, en Irlanda con la Ministerial and Parliamentary Office Act de 1938. O, como caso más frecuente, el reconocimiento por la vía de las agrupaciones electorales, fijando los requisitos para su constitución y participación en las elecciones.

(1) JEAN BLONDEL: *An Introduction to Comparative Government*. Se cita traducción española, Madrid, 1972, págs. 153-154.

Pero nos preocupa aquí, fundamentalmente, la vía que supone la plena incorporación de los partidos a la vida pública de un país: el reconocimiento constitucional. Estamos ante el último paso, ante la meta, de un largo recorrido histórico. Los partidos se reconocen en las Constituciones y pasan a ser piezas que desarrollan un importante papel en el proceso de la vida política de los regímenes democráticos actuales. Esto es algo que sólo el constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial va a poner de manifiesto. Curiosamente, las dos Constituciones que más influencia ejercen en los años anteriores, la de México de 1917 y la Constitución alemana de 1919 (Constitución de Weimar), siguen guardando silencio al respecto, si bien la regulación que ambas hacen del derecho de asociación política es sumamente amplio. El artículo 124 de la Constitución de Weimar lo enunciará de esta forma: «Todos los alemanes tienen derecho a formar asociaciones o sociedades para fines que no se opongan a lo dispuesto en las leyes penales. Este derecho no puede ser limitado por medidas preventivas. Estas disposiciones se aplicarán igualmente a las asociaciones y sociedades religiosas. La posibilidad de adquirir la capacidad jurídica está al alcance de toda asociación que quiera cumplir con los preceptos del Código Civil. No puede ser denegada aquélla a una sociedad alegando que persigue una *finalidad política, político-social* o religiosa.» En verdad, sólo faltaba aludir expresamente a los partidos y a sus funciones. Tanto más cuanto, como señalara Bühler, comentando aquella Constitución, a la sazón habían perdido en Alemania vigencia otras limitaciones establecidas anteriormente por la Ley de Asociaciones y por el Código Civil y, entre ellas, la necesidad de presentación de los Estatutos por parte de las asociaciones políticas o los obstáculos a la adquisición de la personalidad jurídica puestos por las autoridades administrativas (2). Mas ahí se quedaron las cosas. Como indicábamos, es a partir de 1945 cuando los partidos aparecen, con propia naturaleza, en los textos constitucionales.

## 2. ANALISIS A NIVEL COMPARADO

Intentando no perdernos en el minucioso estudio de los textos vigentes que, en el terreno que ahora nos ocupa, podían traerse a colación en un análisis comparado, hemos de limitar necesariamente esta referencia a aquellos casos que han resultado paradigmáticos en el proceso de constitucionalización de los partidos políticos.

---

(2) OTTIMAR BÜHLER: *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919. Texto completo, comentarios, historia y juicio crítico*. Citamos traducción de la tercera edición alemana. Edit. Labor, Barcelona, 1931.

En este sentido, una de las primeras Constituciones de la posguerra mundial, la Constitución italiana de 1947, nos lleva a traer a colación su famoso artículo 48: «Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos políticos para concurrir en forma democrática a determinar la política nacional.» Estamos, en primer lugar, en lo que pudiéramos llamar un acto o una forma específica de concretar el derecho de asociación: a través de los partidos políticos. Pero estamos también ante la formulación constitucional del fin de esa asociación a través del partido: concurrir en forma democrática a determinar la política nacional. Ante estos aspectos, la posterior doctrina italiana ha puesto de manifiesto la ambigüedad que esta breve referencia contiene y las múltiples lagunas que por dicha brevedad presenta. El partido político en Italia se considera, en primer lugar, como una asociación no reconocida cuya regulación se contempla en los artículos 36 y siguientes del Código Civil y cuyo fundamento deriva del amplio reconocimiento del derecho de asociación que hace otro artículo de la Constitución, el artículo 18 («Los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente, sin necesidad de autorización, para aquellos fines que no estén prohibidos por las leyes penales»). En principio, vamos a encontrar en este artículo 18 las primeras limitaciones que la constitución de un partido político encuentra, ya que en él quedan excluidas de ese derecho de asociación aquellas formas que persigan fines prohibidos por las leyes penales, que tengan carácter secreto y que «persigan, aunque sea indirectamente, finalidades políticas mediante organizaciones de carácter militar». A ello, añadirá el mismo texto constitucional una prohibición más, contenida en su disposición transitoria número 12: ninguna asociación puede perseguir «la reorganización, bajo cualesquiera formas, del disuelto partido fascista». En fin, el texto constitucional permite la posibilidad de que, mediante ley, se pongan limitaciones al derecho de inscribirse en los partidos políticos a «los magistrados, los militares de carrera en servicio activo, los funcionarios y agentes de policía y los representantes diplomáticos y consulares en el extranjero» (art. 98).

Mas, como decimos, con lo hasta aquí recogido no se han cerrado las dudas. Es cierto, como señala Biscaretti, que el «lacrónico enunciado del artículo 49 de la Constitución, si se interpreta con otras normas del ordenamiento, permite: a) llegar a una definición jurídica de los partidos; b) deducir algunos límites puestos a la libertad de inscripción de los ciudadanos, y c) comprender cuáles sean las tareas institucionales que se les asignan» (3).

---

(3) PAOLO BISCARETTI DI RUFIA: *Derecho constitucional*, Tecnos, S. A., Madrid, 1973, pág. 729.

Es lo que hasta ahora hemos apuntado. Pero el problema se plantea al preguntarnos precisamente por el sentido de estas tareas. Los partidos concurren *en forma democrática* a determinar la política nacional. Pero Leoni, con otros autores, evidenciará que la alusión del método democrático hace solo referencia a la actividad externa del partido, pero no a la interna (4). Y Pietro Virga insiste en que este control ideológico del partido no tiene en la Constitución más que un límite: el de impedir la reconstitución del partido fascista, lo que plantea la posible inconstitucionalidad de una ley ordinaria que vaya más allá y controle la democracia interna del partido. Resultando, como señala Virga, contradictorio pretender del partido la observancia del método democrático en su relación con otros partidos, cuando dicho método no se dé en la organización interna del partido mismo (5). Por eso, la fórmula constitucional, acaso por ser pionera en el tema, deja en el aire no pocos problemas. Y ello lleva a Biscaretti a mantener la posibilidad de que la legislación ordinaria, usando las formas de control exterior, ideológico-programático y funcional interno, llegue a establecer una sanción que denomina «más leve» para el partido que, sin apartarse de los límites previstos en el artículo 18 de la Constitución, ponga en peligro por su actuación interna el método democrático. Dicha sanción consistiría, no en la disolución del partido en examen, sino en su reducción al rango de mera asociación política, «privada de aquel reconocimiento constitucional (que implica un ejercicio de funciones públicas) expresado en el artículo 49» de la Constitución. Es la postura mantenida también por Cereti (6). Con todo, Biscaretti termina señalando cómo a pesar de todas estas imprecisiones no parece posible negar a los partidos políticos la calificación en entes auxiliares del Estado, ni dejar de ver en su actividad un ejercicio privado de funciones públicas.

Con mucha más precisión y mejor fortuna encontramos constitucionalizados los partidos políticos en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, texto supremo en la vida política de la República Federal de Alemania. Si a esa precisión de su artículo 21 añadimos el elenco de disposiciones posteriormente emanadas, podemos afirmar con Leoni que nos encontramos ante el conjunto más homogéneo actualmente existente: «En la República Federal de Alemania ha sido consagrado oficialmente el principio de la constitucionalidad del partido político. Y no sólo por lo que dispone el artículo 21

(4) FRANCESCO LEONI: *La regulación legislativa del partido político*, Editora Nacional, Madrid, 1969, pág. 146.

(5) PIETRO VIRGA: *Diritto costituzionale*. Citamos octava edición, Giuffrè Editore, 1976, págs. 196-197.

(6) BISCARETTI DI RUFIA, *op. cit.*, pág. 735.

de la Ley Fundamental, sino también por las decisiones del Tribunal de Karlsruhe, importantísimas sobre todo por la estructuración concreta que imprimen a la disciplina de esta materia» (7). Con independencia de que, como hace algún tiempo escribiera Flechtheim, este reconocimiento de los partidos haya que enmarcarlo en un más amplio proceso de reestructuración del sistema de partidos alemanes (con disminución de su número, su institucionalización, hasta casi convertirse en partidos «del» Estado, y, en fin, decrecimiento de sus divisiones ideológicas) que los ha acabado convirtiendo en elementos sostenedores de *statu quo* (8); con independencia de ello, decimos, la fórmula del artículo 21 de la Ley Fundamental es notablemente superior a la del texto constitucional italiano.

Así, además de establecer en su número 3.º que la reglamentación de los partidos se hará por leyes federales, este artículo 21 contiene otros dos números realmente expresivos. En primer lugar, un pleno reconocimiento de los partidos, de su fin, de su libertad de creación y de la forma que ha de revestir su organización o estructura interna: «Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia de sus recursos.» Y, en segundo lugar, la concreción específica de los supuestos de inconstitucionalidad y la remisión a la instancia competente para apreciarla: «Los partidos que por sus fines o por actitud de sus miembros tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. La inconstitucionalidad será apreciada por la Corte Constitucional Federal.»

Los partidos encuentran en esta fórmula una fijación de su sentido dentro de la vida política alemana: cooperar en la formación de la voluntad política popular. Son, pues, piezas del mecanismo democrático de aquel país. La libertad de su creación queda limitada por dos vías: la carencia de una estructura interna democrática (específicamente aludida, frente al caso italiano) o la existencia de un fin que dañe o pueda dañar el régimen de libertad y democracia vigente o la existencia de la República Federal Alemana. Hay que entender que si lo primero se formula como una aceptación previa del consenso político sobre el que descansa el régimen, dentro del cual ha de desarrollarse necesariamente el juego político; lo segundo apunta a una de-

(7) LEONI, *op. cit.*, pág. 95.

(8) OSSIP K. FLECHTHEIM: *El cambio de función de los partidos en la República Federal Alemana*, en «Revista del Instituto de Ciencias Sociales», núm. 4, págs. 228-229.

fensa frente a fuerzas que negaran la existencia como Estado de la República Federal en provecho de cualquier otra salida. La sombra de la República Democrática Alemana está, como es obvio, muy presente. Como es sabido, y como no podemos detenernos a analizar ahora, en dos ocasiones el Tribunal Constitucional alemán ha estimado esta circunstancia de inconstitucionalidad. En sentencia de 23 de octubre de 1952, declarando inconstitucional al Partido Neonazi (*Sozialistische Reichspartei*), y en sentencia de 17 de agosto de 1956, haciendo lo mismo con el Partido Comunista Alemán (*Kommunistische Partei Deutschlands*), si bien en ambos casos la posterior realidad política ha superado el intento de estas dos prohibiciones.

Algo más lento ha sido este proceso de constitucionalización de los partidos en Francia. En efecto, los intentos de llevarla al texto de 1946 quedaron frustrados por la oposición de algunos grupos que entonces participaban muy activamente en la labor de reconstrucción del Estado tras el final de la segunda guerra mundial. Charnay ha estudiado con cierto detalle que ahora ahorramos, cómo el deseo de proteger tanto a los ciudadanos de una alienación en beneficio del partido, cuanto al Estado del monopolio de posibles minorías, es justamente lo que llevó a que el proyecto de Constitución de abril de 1946 previese, por primera vez en Francia, un estatuto de partidos en el que la pertenencia a uno de ellos era obligatoria para los diputados y el carácter democrático y las finanzas del partido iban a ser objeto de control. Se frustra este intento y la elaboración de un Estatuto de este corte encuentra en lo sucesivo fuertes dificultades entre los grupos. De aquí que, a la hora de redactar la vigente Constitución de 1958 y a propuesta de los Independientes, la fórmula que se logre llevar al texto constitucional sea breve y no comprometa inmediatas medidas posteriores (9).

El artículo 4.º de la Constitución francesa de 1958 se limita, en efecto, a apuntar la misión principal de los partidos, a declarar libre su creación y funcionamiento y a establecer, como única cortapisa de esta libertad, el respeto a los principios básicos del régimen establecido. Lo dirá así: «Los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente, pero deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia.» La redacción de este artículo parece encaminada, muy principalmente, a sancionar, a nivel constitucional, la legitimidad de la pluralidad de partidos, dejando en el aire muchos otros problemas que en posterior reglamento de la Asamblea Nacional y en las leyes reguladoras del proceso electoral (financiación, propaganda electoral, etcétera) han encontrado respuestas más concretas en las que ahora no po-

(9) JEAN-PAUL CHARNAY: *Le suffrage politique en France*, París, 1965, págs. 455-458.

demos detenernos. Únicamente añadiremos que esta breve fórmula del artículo 4.º de la Constitución francesa de 1958 ha sido casi literalmente calcada en gran parte del moderno constitucionalismo africano, sobre todo en el de aquellos países de anterior influencia francesa (10).

Podríamos continuar extendiendo esta referencia comparativa a otros muchos países y analizar cómo el proceso de reconocimiento jurídico de los partidos se ha acometido por algunas de las varias vías que atrás hemos señalado. Así, la Ministers of the Crown Act de 1937, que regulaba ya el salario del líder de la oposición; la House of Commons (Redistribution of Seats) Act de 1949; la Electoral Registers Act de 1949 y la Representation of the People Act de 1949 constituyen un buen cuerpo normativo sobre los partidos políticos en Inglaterra. La ley argentina número 16.652 (Ley de los Partidos Políticos) de 1964 establecía en su artículo 2.º que «los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y la realización de la política nacional y sobre ellos recae, en forma exclusiva, la responsabilidad del nombramiento de candidatos para los cargos públicos electivos». O el anteproyecto de Estatuto nacional de los partidos de Brasil de 1964, llegaba a definirlos como «personas jurídicas de derecho público interno» que concurren a la formación, legitimación y actuación del poder democrático. Pero haciéndolo así, extendiéndonos en la consideración de este tipo de normas, en parte nos alejaríamos de nuestra inicial pretensión de ceñirnos sólo al ámbito exclusivamente constitucional o, en otros casos, haríamos interminable esta referencia.

De aquí que pongamos fin a este breve recorrido con la alusión a uno de los textos constitucionales más recientes y que en forma más extensa ha abordado el reconocimiento de los partidos. Nos estamos refiriendo a la Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976. Como recientemente ha puesto de manifiesto Aguiló Lúcia, estamos ante un texto que menciona a los partidos políticos en 22 de sus 312 artículos, constituyendo un interesante progreso en la regulación constitucional de los mismos (11). Sin pretender un análisis exhaustivo de ellos, pongamos de relieve sus aspectos más dignos de retención.

Siguiendo a Aguiló Lúcia, esta abundante referencia constitucional podría quedar agrupada en cuatro apartados que resumirían el sentido de su regulación en el texto portugués: 1.º Reconocimiento de los partidos políticos

(10) Véase MANUEL RAMÍREZ: *El régimen de partidos en los países africanos de habla francesa*, en «Revista de Estudios Políticos», 1968.

(11) LUIS AGUILÓ LÚCIA: *Los partidos políticos en la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976*, en el libro *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Edición de Pedro de Vega, Edicusa, 1977, págs. 285 y sigs.



como elementos básicos de la vida política portuguesa. 2.º Consideración específica de los partidos dentro del amplio reconocimiento del derecho de asociación política. 3.º Especificación de la participación de los partidos políticos en las instituciones políticas; y 4.º Disposiciones en las que de forma negativa se alude a los partidos. A nuestro entender, del amplio elenco de artículos que estos cuatro apartados reúnen, es preciso destacar unos pocos, aun a riesgo de sacrificar el jugoso contenido que el conjunto constituye. En primer lugar, los dos artículos que de alguna forma dan sentido a los partidos dentro del régimen portugués. Así, el artículo 3.º nos dice en su número 3 que «los partidos políticos concurren a la organización y expresión de la voluntad popular, dentro del respeto a los principios de la independencia nacional y la democracia política»; y el artículo 10, número 1, establecerá el marco de unión sobre el que el proceso de cambio portugués se asienta: «la alianza entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los partidos y organizaciones democráticas asegura el desarrollo pacífico del proceso revolucionario». Igualmente, el número 1.º del artículo 47 merece ser tenido en cuenta dentro de este primer terreno que comentamos: «La libertad de asociación comprende el derecho de constituir asociaciones y partidos políticos o de participar en ellos y de concurrir democráticamente a través de los mismos a la formación de la voluntad popular y a la organización del poder político.» En segundo lugar, los artículos que incardinan a los partidos en los órganos del Estado y ligan su permanencia en ellas a la vinculación misma con el partido. Así, el artículo 117 de la Constitución establece que «los partidos políticos participarán en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su respectiva representatividad democrática»; y, más adelante, en el artículo 163 se establece que los diputados pierden su mandato por inscribirse «en un partido distinto de aquel por el cual se hayan presentado en las elecciones». Y en tercer lugar, una referencia de auténtico interés en el campo del Derecho constitucional comparado: excluir de toda posible revisión constitucional al juego de partidos. En efecto, el artículo 290, que establece los límites materiales de la revisión, establece que las leyes de revisión constitucional tendrán que respetar en todo caso, y entre otras muchas cosas, el «pluralismo de expresión y organización política, incluyendo los partidos políticos, y el derecho a la oposición democrática».

Como apretado resumen de este breve análisis a nivel comparado, registramos la presencia, cada vez más manifiesta, de los partidos políticos en los textos constitucionales que siguen al final de la segunda guerra mundial, y ello tanto en el contexto europeo cuanto en el integrado por los países que durante la década de los años sesenta acceden a la independencia y dan

vida a una Constitución. Es el caso, en este segundo ejemplo, de muchos países africanos y asiáticos con Constituciones que recogen, con mayor o menor originalidad, los precedentes de las europeas que hemos analizado. Esta presencia de los partidos en el constitucionalismo actual supone, por un lado, el reconocimiento de su carácter de piezas sobre las que descansa el proceso democrático de expresión de la opinión pública y representación de sus intereses, sobre todo a través de los mecanismos electorales de composición de órganos y selección de personas. Por otro, la constitucionalización, como ocurre con todo reconocimiento jurídico, hace derivar un juego de derechos y obligaciones para los partidos. Señalados los primeros, recordemos que las segundas apuntan siempre al respeto de los patrones vigentes en el régimen político instituido: el respeto a la soberanía, la independencia o la democracia. En algunos casos, no en todos, a ello se añade, cada vez con más fuerza, la obligación de respetar el método democrático hacia fuera y hacia dentro. Es decir, de respetar el pluralismo de partidos y de poseer una estructura interna de carácter democrático. Precisamente para controlar este último aspecto, seguirá al reconocimiento constitucional la emanación de otro tipo de disposiciones (Estatuto de partidos, leyes orgánicas o leyes ordinarias) que abordarán las características que los partidos han de tener, el contenido indispensable de sus reglas de funcionamiento interno, el tema de la financiación, etc. Retomaremos estos últimos aspectos, precisamente, al considerar ahora la problemática en nuestro país.

### 3. LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

En la historia constitucional española es preciso llegar a nuestra Constitución de 1978 para encontrar un reconocimiento expreso de los partidos políticos. Con anterioridad, todo lo que pudiera traerse a colación sería consecuencia, más o menos amplia, del derecho genérico de asociación, tan cuajado de avatares en la historia contemporánea de nuestro país. Porque ni siquiera en la Constitución de la II República de 1931 encontramos una referencia expresa a los partidos. En ella se hablará, con ocasión de la regulación que su artículo 62 hace de la composición de la Diputación Permanente de Cortes, de las «distintas fracciones políticas» llamadas a integrarla, en proporción a su fuerza numérica. La ausencia de una alusión directa a los partidos es aún más penosa si pensamos en un texto que contiene un largo artículo 26 dedicado a regular las confesiones religiosas, evidenciando un desacertado criterio de lo que debe ser una Constitución para el conjunto de los españoles. Similar ausencia es posible encontrar en los

Reglamentos, provisional primero y definitivo después, de las Cortes que, igualmente, no pasan de dedicar un título, en ambos casos el tercero, a hablar de «las fracciones o grupos parlamentarios», sin sincronía alguna con la realidad política del país, evidentemente montada sobre un pluralismo de partidos políticos.

El artículo 6.º de nuestra actual Constitución, y por primera vez en nuestra ciertamente nada breve historia constitucional, efectúa un reconocimiento de los partidos políticos, como expresión del pluralismo político; de sus funciones; de su libertad de creación y de los condicionamientos de su estructura interna y funcionamiento. Dice así: «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.»

Más de un comentario puede sugerir esta fórmula de constitucionalización de los partidos adoptada por nuestro actual texto fundamental. Los partidos, ante todo, son expresión de un hecho anterior, previo a ellos: el pluralismo político, sobre el que ahora no nos detenemos. Y son dos las funciones u objetivos a desarrollar por los partidos. Por un lado, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. El término concurrir acaso quiera dar a entender que esta misión no les corresponde en exclusiva, sino que puede ser compartida con otra suerte de grupos que el texto no cita. Se pudo hablar de partidos políticos «y otros grupos», como ocurre en otras constituciones, pero no se ha hecho. Aunque es evidente que es con otros grupos como los partidos realizan esta función. Por otro lado, los partidos son instrumento fundamental para la participación política. Es decir, y aquí también, sujetos principales pero no exclusivos.

El citado artículo sienta el principio de libertad de creación y de actividad de los partidos, superando pasadas trabas de autorización expresa para ello. Mas esta libertad tiene dos límites: el respeto a la Constitución y el respeto a la ley. Lo primero está claro y se enmarca en la tónica que anteriormente hemos analizado: los partidos son piezas de un consenso político fundamental y han de realizar su papel, justamente, respetando los límites y las reglas de juego de dicho consenso. Entendemos que el texto debiera haber hecho mención de la instancia llamada a apreciar inconstitucionalidad, llamada a fallar cuándo un partido no respeta, por alguna circunstancia, el orden constitucional establecido. Pero no lo ha hecho y esto plantea algún serio problema sobre el que volveremos más adelante. Digamos ahora que el segundo límite que se establece a la libertad de creación y ejercicio de su

actividad para los partidos políticos, el respeto a la ley deriva, igualmente, de la cortapisa que toda proclamación del genérico derecho de asociación ha de tener. Y que entre nosotros tiene, por recordatorio que el mismo texto constitucional efectúa en otro de sus artículos, el artículo 22, al proclamar tal derecho.

Por último, resulta meridianamente claro el último de sus párrafos: tanto la estructura interna como el funcionamiento de los partidos han de ser democráticos. Método o principio democrático hacia fuera, en tanto que funcionamiento, y hacia dentro, en tanto que estructura interna. Pero volvemos al problema anterior: ¿quién juzga sobre si la estructura interna o el posterior funcionamiento de un partido político son o no democráticos? Volveremos a acusar la ausencia, en este mismo artículo, de una instancia llamada a resolver. Piénsese que se trata de un artículo contenido en el título preliminar de nuestra Constitución y que, por ello, su contenido no resulta amparado por la garantía establecida en el artículo 53 para los derechos y libertades que allí se citan expresamente. Y piénsese que por no tratarse ni de leyes ni de disposiciones normativas con fuerza de ley tampoco cabría pensar en el recurso de inconstitucionalidad, materia del Tribunal Constitucional que nuestro texto crea. Volveremos sobre el tema más adelante.

Queríamos insistir, para cerrar este comentario, en la importancia que supone la exigencia de estructura y funcionamiento democráticos. A partir de la entrada en vigor de la Constitución, la estructura interna de los partidos políticos existentes son susceptibles de control para comprobar si, por vía de sus estatutos internos o por vía de su funcionamiento efectivo, responden a este principio de democracia. Y de democracia entendida en la forma que el mismo texto constitucional fundamenta. Es decir, de democracia participatoria y pluralista, con unos valores superiores a respetar. Si no es así, si el partido no respeta el orden constitucional vigente, no respeta la ley o posee una estructura interna o un funcionamiento efectivo no democráticos, claramente no debe tener cabida en el marco de juego descrito y regulado por la Constitución. Democracia interna que habrá que entender como participación de los miembros en la toma de decisiones y en la elección de dirigentes, a todos los niveles. Y funcionamiento democrático que habrá que valorar en atención al respeto del pluralismo o pluralidad de partidos sobre el que descansa nuestra vida política. Si una cosa u otra fallan, nos encontraremos ante fuerzas que se mueven al margen del respeto a la Constitución, con las obvias consecuencias que de este hecho se derivan.

## 4. LA LEY DE PARTIDOS POLITICOS DE 4 DE DICIEMBRE DE 1978

El Pleno del Senado, en su sesión del día 15 de noviembre de 1978, aprueba un proyecto de Ley de Partidos Políticos exactamente en los mismos términos en que había sido remitido por el Congreso de los Diputados. Algunos votos particulares al dictamen de la Comisión de Justicia e Interior, presentado por el Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes, no tienen aceptación en la Cámara y el proyecto queda convertido en la Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978 (*Boletín Oficial del Estado* de 8 de diciembre de 1978).

La ley que vamos a comentar viene a desarrollar algunos de los aspectos que se originan del reconocimiento constitucional de los partidos que acabamos de analizar. Su artículo primero reitera el principio de libertad de creación de partidos, derivándolo del derecho fundamental de asociación: «Los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación.»

A partir de aquí, la ley amplía cuatro aspectos del mayor interés. En primer lugar, pormenoriza el procedimiento a través del cual los partidos adquieren «personalidad jurídica» y se inscriben en el Registro existente en el Ministerio del Interior. Los dirigentes o promotores del partido vienen obligados a presentar en dicho Registro un acta notarial por ellos suscrita, «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» (número primero del art. 2.º). Y el Ministerio del Interior viene, a su vez, obligado a proceder a la inscripción dentro de los veinte días siguientes a dicha presentación. Si esta inscripción se produjera antes de finalizar este plazo, «el partido adquirirá personalidad jurídica a partir de la fecha de la misma». Es el acto de inscripción el que otorga, pues, la personalidad jurídica al partido. Mas puede ocurrir que este breve proceso se vea interrumpido si el Ministerio del Interior dedujese, de la documentación presentada, «indicios racionales de ilicitud penal del partido». En este caso, lo habrá de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal quien ha de optar por la devolución de la documentación al Registro, en el caso de que estimara que dichos indicios no existen; o, en caso contrario, por instar «de la autoridad judicial competente la declaración de ilegalidad del partido» (art. 3.º). Será la «autoridad judicial competente» la que tendrá la última palabra al respecto.

En segundo lugar, la ley concreta el contenido del último párrafo del artículo 6.º de la Constitución cuando establecía que la estructura interna

y el funcionamiento de los partidos deberían ser democráticos. El artículo 4.º de esta ley desarrolla lo que ha de entenderse por «ajustarse a principios democráticos». Y así nos dice que el órgano supremo del partido ha de estar constituido por la Asamblea general del conjunto de sus miembros, que podrán actuar directamente o por medio de compromisarios; que todos los miembros del partido han de tener derecho a ser electores y elegibles para los cargos del mismo; que todos han de tener acceso a la información sobre sus actividades y situación económica; y que, en fin, los órganos directores se proveerán en todo caso mediante sufragio libre y secreto. Son los Estatutos de los partidos los llamados a contener y regular este sentido de democracia interna que la ley recuerda como requisito.

En tercer lugar, y con mayor problemática antes ya apuntada, la ley ha previsto los supuestos en que cabe declarar la disolución de un partido. Se trata de que el partido incurra «en supuestos tipificados como de asociación ilícita en el Código Penal» o que el partido posea una organización o realice unas actividades que «sean contrarias a los principios democráticos». En estos casos, la disolución y, en su caso, la suspensión (de oficio o a instancia de parte) se ha de acordar «por decisión de la autoridad judicial competente». Y aquí es preciso retomar un problema que antes hemos dejado en el aire. ¿Cuál es la autoridad judicial competente? En párrafos anteriores hemos visto los procedimientos e instancias judiciales que no parecían entrar en juego. Pero ahora la ley no concreta más, como tampoco lo hacía la Constitución (frente al ejemplo ya analizado de la Ley Fundamental de Bonn). Más aún. El problema se complica al comprobar que la disposición final segunda de esta ley declara derogados el artículo 8.º de la Ley 21/1976, de 14 de junio y el Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, por los que se declaraba que el tema era competencia de la Sala cuarta del Tribunal Supremo. De hecho, incluso, fue el Tribunal Supremo el que resolvió en esta cuestión para algunos casos de partidos actualmente en plena legalidad, como han estudiado con detalle Francisco Rubio y Manuel Aragón (12).

Entonces, ¿qué hay que entender después de esta falta de concreción y de esta posterior derogación? Creemos que, ante todo, resulta necesario distinguir entre los dos supuestos establecidos por la ley como causas de posible disolución de un partido. Está claro que, sin olvidar las múltiples precisiones que en el terreno procesal pueden establecerse al respecto, en las que aquí no entramos, y que detenidamente ha estudiado entre nosotros

---

(12) FRANCISCO RUBIO y MANUEL ARAGÓN: *La legalización del PCE y su incidencia en el estatuto jurídico de los partidos políticos en España*, en el libro *Teoría y práctica de los partidos políticos*, ya citado, págs. 231 y sigs.

el profesor De la Oliva (13), en los casos de posible ilicitud penal, por «autoridad judicial competente» hay que entender a los tribunales de tal parcela jurisdiccional. La misma Ley de Partidos Políticos, en su artículo 3.º, sitúa la acción del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial competente en el exclusivo marco de los indicios de ilicitud penal.

Las dudas se suscitan en el segundo de los supuestos citados: la estimación del carácter no democrático de la estructura y funcionamiento de un partido político. No olvidemos que hay que situarse en una fase inicial, en la que el partido puede no haber empezado a tener actividad, en la que sus promotores se han podido limitar a instar su inscripción en el Registro.

Vaya por delante nuestro criterio de que estamos ante una materia que debiera haberse atribuido por imperativo constitucional al Tribunal Constitucional, como ocurre en otros ordenamientos. Aunque así se propuso en los debates parlamentarios durante el proceso constituyente, no llegó a aceptarse, sin que nos queden suficientemente claras las razones para ello. Pensamos que habría sido la mejor forma de abordar el problema y de evitar gran parte de los riesgos que en este terreno pueden producirse actualmente.

Al no haber ocurrido así, y sin querer ahora entrar en la dilucidación de la ambigüedad procesal en que esta ley se mueve para este segundo supuesto, querríamos únicamente dejar constancia de dos afirmaciones.

En primer lugar, el requisito de estructura y funcionamiento democrático de partidos es un requisito constitucional. Es la propia Constitución la que, en su ya comentado artículo 6.º, establece dicha obligación, sin duda como lógico corolario del Estado social y democrático de Derecho en que España se constituye y como una de las previsibles consecuencias a derivar de haber incluido como *valor superior del ordenamiento* al pluralismo político (artículo 1.º). García de Enterría acaba de recordar el hecho de que nuestra Constitución es suficientemente explícita «en reconocer a la Constitución un valor normativo y vinculante directo que afecta a todos los poderes públicos y a todos los ciudadanos y que, por tanto, necesariamente, es aplicable, en mayor o menor medida, pero efectivamente, por todos los jueces y tribunales». Se trata, pues, de «una norma jurídica efectiva, por tanto, aplicable por sí misma» (14). Una norma, la fundamental de nuestro ordenamiento, que a todos vincula y que todos han de aplicar. De aquí que estimemos que «la autoridad judicial competente» viene obligada a la directa aplicación de esta exigencia, lo que, así las cosas, nos parece un sano cometido que a la autoridad judicial se atribuye.

---

(13) ANDRÉS DE LA OLIVA: *El «Labyrinthus» procesal de los partidos políticos*, en «Revista de Derecho Procesal Iberoamericana», núms. 3-4, 1979.

En segundo lugar, no se podrá alegar que nos encontramos ante la aplicación de un principio político ambiguo e impreciso. Precisamente la vigente Ley de Partidos Políticos ha venido a concretar, a fijar el contenido de lo que ha de entenderse por estructura democrática de un partido, como ya hemos señalado al comentar su artículo 4.º Con ello se llena de contenido el precepto constitucional y se establecen unos criterios muy específicos que han de servir al poder judicial para, teniendo en cuenta dicho artículo, fallar sobre el requisito de democraticidad en un partido político. La práctica, por demás, irá perfilando los detalles de este cometido.

Por último, el artículo 6.º de esta Ley de Partidos Políticos establece las normas con arreglo a las cuales la Administración del Estado financiará las actividades de los partidos, polémico tema en el que no entramos por estimar que queda al margen de la problemática que hoy nos ocupa.

Solamente apuntar, como final de este comentario, que si bien es cierto que en virtud de la disposición transitoria de esta ley, los partidos y asociaciones políticas inscritas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, «conservarán su personalidad jurídica y la plenitud de su capacidad y derechos adquiridos, sin necesidad de ninguna adaptación de sus Estatutos», no lo es menos que ello no debe cerrar las puertas para que, en cualquier momento y a través del camino procesal adecuado, se puedan cuestionar posteriores actividades de partidos ya inscritos que, por su naturaleza, pudieran dañar el principio democrático. Y ello tanto porque su estructura interna dejara de ser democrática (lo que no resulta muy probable), cuanto porque dicho partido, a través de su comportamiento (y esto ya es menos improbable), no respete el orden constitucional establecido y, sobre todo, el pluralismo político que la misma Constitución proclama como valor superior.

---

(14) EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma jurídica*, en «Anuario de Derecho Civil», Madrid, 1979, págs. 307-308.