

## V. LA NATURALEZA DEL DERECHO A CREAR Y A AFILIARSE A PARTIDOS POLÍTICOS

En lo que ahora interesa, el artículo 6o. del texto fundamental, después de señalar para qué sirven los partidos políticos, afirma que su creación es libre dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Igualmente libre es su actividad en ese mismo marco jurídico. Además, exige que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos. Así, pues, responde a las preguntas que inquietan qué hacen los partidos y cómo deben hacerlo. Igualmente indica de qué manera surgen. En cambio, no dice en qué consiste un partido político.

Desde luego, no corresponde al Constituyente, tampoco al legislador, establecer conceptos ni categorías dogmáticas vinculantes,<sup>77</sup> no obstante sí

<sup>77</sup> Tal como señala Carlo Esposito, *La validità delle leggi*, Milán, Giuffrè, 1964 (reimpresión de la edición de 1934), p. 69. Aunque, en ocasiones, son los académicos los que prescindan de las definiciones. Así, Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, cit., p. 84, llama la atención sobre el hecho de que Duverger, en su obra clásica sobre los partidos políticos, “nunca

puede y, a veces, debe fijar las definiciones imprescindibles para la operatividad de las normas que dicta. En este caso la omisión no parece, en principio, preocupante porque existe una noción suficientemente clara de lo que es un partido político, tanto desde el punto de vista de la ciencia política,<sup>78</sup> cuanto desde la óptica del derecho constitucional.<sup>79</sup> No obstante, ese silencio del Constituyente sí planteó, inicialmente, algunas dudas en torno a si los partidos políticos, en cuanto asociaciones, debían someterse, además, a las previsiones del artículo 22 de

se plantee la cuestión de ‘qué queremos decir al utilizar el término partido’ ”.

<sup>78</sup> Véase, al respecto, la definición mínima que ofrece Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, cit., p. 91: “Un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos”. En España, Lucas Verdú, *Principios de ciencia política*, cit., vol. III, p. 30, lo define como una “agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa políticos, para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado”.

<sup>79</sup> Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, cit., p. 755, señala que, pese a no establecer la Ley Fundamental de Bonn un concepto de partido político, no hay duda de que “parte evidentemente de un tipo de partido tal como se ha constituido en el siglo XIX en las democracias parlamentarias de Occidente: una asociación de seres humanos que se enfrenta en competición con otros grupos en campañas electorales para el control del poder del Estado”.

la Constitución o, si por el contrario, al margen de su naturaleza asociativa,<sup>80</sup> debían regirse exclusivamente por el artículo 6o. y por las leyes que lo desarrollasen. Evidentemente, tras esta disyuntiva se encuentra, entre otras cosas, la cuestión de la naturaleza del derecho a crear partidos políticos y el alcance de los condicionamientos a los que pudiera ser sometido.

Porque, ciertamente, aunque el artículo 6o. no se refiera expresamente a él, sí reconoce ese derecho. No hace falta acudir a ninguna otra disposición constitucional para fundamentarlo. Deriva de esa libertad a la que alude este mismo precepto.<sup>81</sup> En consecuencia, cabría sostener, en principio, su propia autonomía en el marco de los derechos y libertades,<sup>82</sup> lo que podría justificarse, además, en la

80 Sobre la que no parece que puedan existir dudas. No obstante, la base asociativa de una entidad puede dar lugar a figuras diferentes de las asociaciones: por ejemplo, un colegio profesional. Las sentencias del Tribunal Constitucional 89/1989 y 131/1989, así como la STC 5/1996, de 16 de enero, f. j. 9o., afirman que “los Colegios Profesionales constituyen una realidad jurídica de base asociativa y régimen particular distinto del de las asociaciones de naturaleza privada”.

81 No es el único caso en que se reconocen derechos subjetivos de carácter individual en el título preliminar. Lo mismo sucede en los artículos 3o., 7o. y, en otro orden, 9o.

82 *Cfr.*, en este sentido, la temprana interpretación de Óscar Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, Ediciones El Foro, 1978, pp. 121-

necesidad de dedicar a los partidos políticos un tratamiento específico, coherente con la relevancia que la Constitución les reconoce.<sup>83</sup>

Tales conclusiones se reforzarían, en fin, con el argumento que deduce de la importancia de los partidos políticos en el Estado contemporáneo la opción del Constituyente español de dar preferencia a su dimensión institucional. Es decir, a su carácter de instancias del Estado-comunidad, en lugar de enfocar su tratamiento a través del reconocimiento del derecho subjetivo a crearlos, tal y como hizo, en su momento, la Asamblea Constituyente italiana.<sup>84</sup> A lo que habría que añadir la ubicación del artículo 6o. en el título preliminar con el propósito de exteriorizar y realzar esa relevancia.

122. Este autor, en comentario al artículo 7o., extiende las argumentaciones recogidas en el texto a los sindicatos.

83 El derecho constitucional alemán ofrece elementos de apoyo a esta postura, pues la doctrina conviene que la cualidad de partido comporta una serie de privilegios y de obligaciones respecto de las demás asociaciones: *cfr.* Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana, cit.*, p. 759. Además, véase *infra* cuanto se apunta sobre el denominado privilegio de los partidos políticos.

84 Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978, cit.*, p. 121. *Cfr.* el artículo 49 de la Constitución italiana de 1947, antes citado.

Claro está que esa tesis puede conducir a resultados discutibles, porque, al separar este derecho a formar partidos políticos del general de asociación, se pierden también las garantías que se consagran en el artículo 22 y resulta problemático el acceso de los promotores de los partidos políticos al recurso de amparo constitucional.<sup>85</sup>

Es cierto que la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, establece, en su artículo 1o., que “los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación”. Tal decisión legislativa resuelve, en principio, la alternativa a la que se está haciendo referencia. Ahora bien, como la interpretación de la Constitución no puede hacerse desde la ley, sino que, al contrario, es esta última la que debe entenderse desde y conforme a la norma fundamental, lo decisivo es conocer qué construcción es la adecuada constitucionalmente.

El Tribunal Constitucional, en la primera sentencia que dictó en relación con los partidos polí-

85 Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978*, cit., p. 122. De acuerdo con lo que establece el artículo 53.2 del texto fundamental, el recurso de amparo constitucional solamente defiende los derechos enunciados en los artículos 14 a 29 del texto fundamental y la objeción de conciencia. Evidentemente, el artículo 6o. queda fuera del ámbito protegido por este remedio constitucional.

ticos (STC 3/1981, de 2 de febrero), quiso despejar esta duda de una forma tajante.<sup>86</sup> Así, afirmó:

El primer problema que plantea el presente recurso es decidir si el derecho a crear partidos políticos es susceptible de amparo en virtud del art. 22 de la CE, que consagra el derecho de asociación. La respuesta ha de ser afirmativa. Un partido es una forma particular de asociación y el citado art. 22 no excluye las asociaciones que tengan una finalidad política ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión.<sup>87</sup>

En consecuencia, el hecho de que se haya dedicado un específico precepto a los partidos políticos —sigue diciendo la sentencia— no supone que “los

86 Se daba la circunstancia de que el abogado del Estado, en su escrito de oposición a la demanda de amparo, acogía precisamente la tesis de la diferenciación entre el derecho de los partidos y el derecho de asociación. *Cfr.* el punto 6 de los antecedentes reseñados en la sentencia. Sobre esta primera e importante sentencia constitucional en la materia, se publicaron, de forma casi simultánea los siguientes comentarios: Jiménez Campo, Javier, “La intervención estatal del pluralismo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, 1981, pp. 161 y ss.; Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos”, *cit.*, pp. 165 y ss.; Cobreros Mendazona, Eduardo, “El derecho a asociarse en partidos políticos y su protección por el Tribunal Constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981, pp. 217 y ss.

87 Fundamento jurídico 1o.

ciudadanos no puedan invocar el derecho general de asociación para constituirlos” o, cabe añadir, para afiliarse a los que ya existen. Así, pues, esa conexión entre el derecho reconocido en el artículo 6o. y el reconocido en el artículo 22, refuerza los elementos garantistas que protegen a los partidos.<sup>88</sup> La genérica libertad de crearlos y de su actuación se ve acompañada de las importantes cautelas y salvaguardias pensadas, en general, para las asociaciones. De este modo, resulta que las reglas enunciadas en el artículo 22 cobran una significación especial: integran una garantía común,<sup>89</sup> contienen el estatuto mínimo constitucionalmente asegurado, compatible con el establecimiento de ciertas condiciones y requisitos para determinadas modalidades de asociación.<sup>90</sup> Es clara la trascendencia que tiene la extensión de la cobertura de ese estatuto mínimo del artículo 22 a los partidos políticos.

88 Con posterioridad, el Tribunal Constitucional ha mantenido esta interpretación. Recientemente, en la STC 56/1995, de 6 de marzo, cuyo fundamento jurídico 3o., dice que “el hecho de que los partidos figuren en el título preliminar de la Constitución responde únicamente a la posición y al relieve constitucional que los constituyentes quisieron atribuirles, pero esto no significa que al crear y participar en un partido se esté ejerciendo un derecho distinto del derecho de asociación”.

89 Sentencias del Tribunal Constitucional 67/1985 y 56/1995, f. j. 3o.

90 STC 5/1996, de 16 de enero, f. j. 6o.

Por ejemplo, al afirmar esta última disposición que el derecho de asociación *se reconoce*, está diciendo también que no se concede, lo que equivale a cerrar el paso a la discrecionalidad de los poderes públicos también a la hora del ejercicio del derecho a crear partidos.<sup>91</sup> Es éste, pues, un derecho fundamental de libertad, expresión de la autonomía individual, si bien susceptible de ejercicio colectivo, que reclama del Estado —pero también de los particulares— respeto a las determinaciones de quienes hacen uso de él. Naturalmente, esa manifestación de la libertad personal es inherente a la dignidad humana en la que se fundamenta el orden político y la paz social (artículo 10.1 de la Constitución).

De igual modo, constituye una garantía de primer orden que los límites del derecho a crear partidos —cuya ulterior precisión queda ya reservada a la ley orgánica— se hagan valer por los jueces y que deriven únicamente del respeto a los derechos de los demás (artículo 10.1 de la Constitución), de la ley penal, de la prohibición del carácter secreto o paramilitar de su organización y de la exigencia de su estructura y funcionamiento interno democrá-

91 *Cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos”, *cit.*, p. 167. Recoge esta afirmación, la STC 85/1986, de 25 de junio, f. j. 3o.

ticos (artículo 6o.).<sup>92</sup> La posibilidad de acudir al procedimiento especial al que alude el artículo 53.2 y al recurso de amparo completa el sistema de garantías para la protección de este derecho subjetivo.

La razón de este reforzado nivel de protección se encuentra en la relevancia de las funciones de expresión del pluralismo, de instrumento de participación política y de concurrencia a la formación de la voluntad popular, propias de los partidos. Rodear el régimen jurídico de su creación, organización y funcionamiento de las máximas garantías es un método adecuado para robustecer una institución clave de nuestro Estado democrático.<sup>93</sup> De no haberse hecho así y, en especial, de no haber judicializado los controles sobre ella, correríamos el riesgo de propiciar manipulaciones desde el poder, que si bien son naturales en los sistemas no democráticos, no pueden, en ningún modo, existir en el nuestro.<sup>94</sup>

92 Más adelante se abordará la cuestión de si la sumisión a la Constitución y a la ley, a la que se refiere el artículo 6o. implica una vinculación adicional o no.

93 En este sentido, la STC 85/1986, de 25 de junio, f. j., 2o., señala: “Es cierto que en el art. 6o. de la CE se han establecido unas condiciones específicas para los partidos políticos ... pero tales exigencias se añaden y no sustituyen a las del art. 22 ... [y] están en función de los cometidos que los partidos están llamados a desempeñar institucionalmente”. Véase, además, la STC 56/1995, f. j. 3o.

94 Esto no quiere decir que no sean válidos constitucionalmente controles de tipo administrativo, sino que, dada su po-

Hay que añadir que una interpretación contraria conduciría al absurdo de atribuir a unas formaciones —los partidos— cuya vital trascendencia se reconoce expresamente, un régimen más gravoso y menos protegido que el propio de otras entidades de igual o menor importancia: las asociaciones. En efecto, resultaría que, pese a ser libre la creación de los partidos políticos y constituir éstos un instrumento fundamental para la participación política en la medida en que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, no gozarían quienes pretendieran constituirlos, ni los propios partidos una vez creados, de la protección judicial preferente de esa libertad. Del mismo modo, estaría menos clara la posición del Registro y el alcance de la inscripción. Aún más: se llegaría al supuesto, verdaderamente sin sentido, de que se prohibieran constitucionalmente las asociaciones secretas o paramilitares (artículo 22.4) y no los partidos políticos que pudieran ostentar esos caracteres.<sup>95</sup>

sición institucional, es superior la garantía ofrecida por los jueces que son, los que, en todo caso, deben decir la última palabra sobre el alcance de nuestros derechos y deberes.

<sup>95</sup> Esta argumentación es desarrollada, con relación al ordenamiento italiano, por Alessandro Pace, en su comentario al artículo 18 de la Constitución italiana. *Cfr. Commentario della*

En definitiva, el tratamiento jurídico específico a que los partidos políticos son acreedores por las vitales funciones que desempeñan en la democracia moderna, puede suponer una serie de ventajas<sup>96</sup> para ellos. Sin embargo, no puede conducir a excluirles del régimen común de garantía del derecho de asociación. Por el contrario, pasa por su fortalecimiento, por un plus y no por un minus.<sup>97</sup> El

Costituzione a cura di Giuseppe Branca. Rapporti civili. Arts. 13-18, Bologna, Zanichelli, 1977, pp. 202 y ss. y recogida por Pablo Lucas Murillo De la Cueva, “Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos”, *cit.*, pp. 168-169. Pace la reitera en *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, 2a. ed., Padua, Cedam, 1992, p. 364.

<sup>96</sup> La STC 3/1981 (f. j. 2o.), al igual que la doctrina, identifica esos privilegios —beneficios, dice— con el derecho a obtener una financiación pública, con sus ventajas para acceder a los medios de comunicación social. En general, podemos generalizarlos aludiendo a la posición preferente que se les asegura en el proceso electoral, así como a su protagonismo en la vida parlamentaria, a través de los grupos parlamentarios. *Cfr.* Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, *cit.*, p. 759 y, antes, pp. 402 y ss.

<sup>97</sup> Pensemos, por ejemplo, en el caso de la República Federal Alemana, donde la especificidad del régimen de los partidos políticos se caracteriza por las especiales garantías que le distinguen, las cuales, por otra parte, se refieren, principalmente, a la institución y no al derecho subjetivo a constituirla. Así, Gustave Peiser, “L’institutionalisation des partis politiques dans la République Fédérale Allemande”, *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l’étranger*, núm.

Tribunal Constitucional así lo ha entendido en la citada STC 3/1981. En ese sentido sí cabe hablar de “privilegio” de los partidos. En cambio, nunca sería admisible si implicara para los partidos políticos, como contrapartida, una menor protección que la dispensada a las asociaciones. Tales ventajas afectan a las funciones, y las restricciones que conllevan guardan relación con esas actividades y no con la creación de los partidos políticos, no susti-

4, 1959, p. 649, indica cómo en la República Federal los partidos políticos escapan, en parte, al régimen del artículo 9o., relativo a las asociaciones, a los efectos de recibir una mayor protección que éstas, en un doble sentido: por una parte, atribuyendo exclusivamente al Tribunal Constitucional de Karlsruhe la facultad de prohibir un partido; por la otra, exigiendo unos requisitos específicos para prohibir un partido político, ya que para ello no son suficientes los que posibilitan la prohibición de una asociación. También destaca Peiser que los partidos pueden recurrir al Tribunal Constitucional. Por lo demás, y para concluir con este tema, creemos que de la existencia de un artículo específico, dedicado a los partidos políticos, no cabe derivar más consecuencias que las que hemos indicado en el texto. Es decir, que el Constituyente no ha pretendido otra cosa que subrayar la función esencial que llevan a cabo los partidos en cuanto agentes de la dinámica política, imprescindibles en un Estado social y democrático de derecho, que, además, reconoce expresamente el pluralismo como valor superior de su ordenamiento jurídico. *Cfr.* sobre este punto Mortati, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, Cedam, 1976, vol. II, pp. 867-868.

tuyen a los requisitos del artículo 22, sino que se añaden a ellos, situándose en un nivel diferente.

La solución adoptada por el Tribunal guarda, además, coherencia con el tratamiento que la Constitución dedica a otras formaciones pluralistas de primer orden: los sindicatos en los artículos 7o. y 28.1. Por ello, parece lógico homogeneizar la disciplina constitucional sobre las formaciones pluralistas a partir del derecho de asociación tal y como lo ha hecho el Tribunal Constitucional.<sup>98</sup> A nuestro juicio, no se trata sino de explicitar una sistemática implícita, latente, en la Constitución. El legislador y la jurisprudencia constitucional han coincidido en este entendimiento, de manera que el sistema de creación diseñado inicialmente para los partidos, se ha extendido a las confesiones religiosas<sup>99</sup> y a los sindicatos.<sup>100</sup>

98 Lo que, por otra parte, es coherente con la circunstancia de que, si bien los partidos son un cauce de expresión del pluralismo político, no agotan las vías a través de las que se manifiesta. La constitucionalización de otras formaciones pluralistas lo corrobora.

99 *Cfr.* el artículo 5o. de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa.

100 *Cfr.* el artículo 4o. de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.