

## VI. EL CONTENIDO DEL DERECHO A CREAR PARTIDOS POLÍTICOS

Según se acaba de recordar, la creación de los partidos políticos es libre. Como en todos los derechos de libertad, su titular es dueño de ejercerlo en sentido positivo o en sentido negativo. En el primer supuesto, uniendo su voluntad a la de otros para formar un nuevo partido o ingresando, tras ser aceptado, en otro que ya existe. En el segundo, absteniéndose de toda iniciativa al respecto. La Ley 54/1978, es clara en este punto: dice que los españoles *podrán crear* partidos políticos. Ciertamente, este derecho fundamental —variedad del derecho de asociación— ampara tanto una como otra forma de su ejercicio, de manera que, si no se puede prohibir la creación de partidos políticos, salvo en los casos en los que la Constitución lo autoriza, tampoco cabe imponer a nadie la incorporación a alguno de los que existan. No hace falta buscar especiales argumentos para justificarlo. Basta con apelar a la propia naturaleza de este derecho y al

orden de valores propio del ordenamiento democrático en el que se integra.<sup>101</sup>

Por lo demás, la Constitución se ha ocupado de precisar estas dos facetas al ocuparse de la libertad sindical (artículo 28.1). Es evidente que el que no lo haya hecho en los demás casos no quiere decir que no las reconozca en ellos.

Pero el derecho en examen no se agota en este punto. Incorpora otros contenidos, particularmente los que se refieren a la definición de la denominación, de los fines y de la forma de perseguirlos. Es decir, la fijación de la identidad y del horizonte ideológico y programático del partido,<sup>102</sup> la confi-

101 El Estado social y democrático de derecho es incompatible con cualquier forma —directa o indirecta— de obstaculizar el ejercicio de esas facultades positiva y negativa fuera de los casos en los que la Constitución lo autoriza. La primera porque es, ante todo, cauce de expresión no sólo de la propia autonomía personal, sino también del pluralismo político y, además, garantía del pluralismo de partidos contemplado por el Constituyente. La segunda, porque, junto a lo anterior, se ha desterrado el sistema en el que la pertenencia al partido era condición de la capacidad de derecho público. Sobre la prohibición del monopolio de pluralismo y sobre la constitucionalización del multipartidismo, *cfr.* Rodríguez Díaz, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, *cit.*, pp. 160 y ss.

102 Punto en el que existe una evidente conexión con la libertad ideológica reconocida en el artículo 16 y con las libertades de expresión a las que se refiere el artículo 20, ambos de la Constitución. Sobre la denominación de los partidos, “ele-

guración de su organización y el establecimiento de las pautas de su actuación política. Todo ello, dentro del respeto a la Constitución y a la ley, ha de ser establecido en los estatutos. Al fin y al cabo, éstos son la expresión jurídica del acto de creación en que consiste el derecho en examen y el punto de conexión entre la voluntad individual y la institución que del concierto de varias personas surge. Por eso mismo, integran el ordenamiento interno del partido político y serán objeto de especial consideración, tanto a la hora de controlarle en cuanto unidad, como en el momento de enjuiciar las decisiones de los órganos en ellos previstos.

Tampoco reviste especial dificultad fundamentar esta facultad normativa y el consiguiente poder de organización dimanantes del derecho a crear un partido. Parece claro que éste lleva en sí el de determinar sus objetivos y su forma de alcanzarlos, incluyendo en ella la manera de estructurarse y el modo de adoptar las decisiones conducentes al lo-

mento fundamental de los mismos”, *cfr.* la STC 103/1991, de 13 de mayo, f. j. 2o., que resume la doctrina jurisprudencial al respecto. Por su parte, el artículo 3.2,b) de la Ley 21/1976, no derogado por la Ley de Partidos Políticos, establece que la denominación del partido —que han de recoger sus estatutos— “no podrá coincidir ni inducir a confusión con la de otras asociaciones”.

gro de esas metas. Es decir, esa facultad generadora se extiende a todos los elementos imprescindibles para que el partido que de ella surge adquiera una existencia diferenciada.

Ahora bien, la autonomía organizativa se halla limitada por la exigencia constitucional de la democracia interna. Se trata de un rasgo específico de los partidos políticos que los separa, en este punto, del régimen común de las asociaciones.<sup>103</sup> Interesa considerar aquí a este respecto que, más allá de los aspectos meramente organizativos, la estructura interna y el funcionamiento democráticos implican auténticos derechos de participación de los afiliados en la vida y en las actividades del partido. En consecuencia, la esfera de facultades que comprende el derecho a crear partidos políticos se proyecta en el interior de ellos en la concreción estatutaria, de conformidad con la ley, de tales facultades de los miembros, cuyo respeto por los órganos partidistas es, en principio, susceptible de control judicial.<sup>104</sup>

103 Sobre la exigencia de la democracia interna en las asociaciones comunes, *cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*, *cit.*, pp. 203 y ss. Además, Bilbao Ubillos, Juan Manuel, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Valladolid, Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1997, pp. 12 y ss.

104 *Cfr.*, en este sentido, la STC 56/1995, f. j. 3o.

El Tribunal Constitucional ha sistematizado estos contenidos propios del derecho de las asociaciones<sup>105</sup> con el privativo de los partidos y ha hablado de cuatro dimensiones de este derecho. La primera es la libertad de creación de partidos políticos; la segunda es el derecho a no afiliarse a ninguno; la tercera, consiste en el poder de autorización y la cuarta dimensión es la constituida por los derechos de participación democrática interna de los afiliados.<sup>106</sup> Cabría plantear si es posible añadir una quinta dimensión: el derecho a afiliarse a un partido ya existente.

Desde luego, la cuestión es complicada, pues el ejercicio del derecho a afiliarse a un partido, cuando los órganos competentes del mismo —supuesto el cumplimiento por quien lo pretende de todos los requisitos exigidos por las normas vigentes, particularmente por los estatutos— hayan rechazado esa pretensión, choca con los derechos de quienes ya lo integran y con los del propio partido como persona jurídica. Además, si se tiene en cuenta la naturaleza ideológica de estas organizaciones, se con-

105 Sobre el contenido del derecho de asociación, *cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*, *cit.*, pp. 147 y ss., especialmente, cuanto se refiere a la autodeterminación asociativa. Véase, además, Pace, *Problematica delle liberta'...*, *cit.*, pp. 348 y ss.

106 Véase la STC 56/1995, f. j. 3o.

vendrá en la extrema dificultad que representa impugnar un acuerdo que expresa el juicio negativo del partido sobre la idoneidad de quien quiere incorporarse a él para contribuir a la realización de los objetivos políticos de esa formación.<sup>107</sup>

No obstante, no cabe rechazar de antemano la posibilidad de brindar a quien desea afiliarse la tutela que, en principio, protege a su derecho. Así, además de los casos en que el acuerdo negativo se haya adoptado absolutamente al margen de los cauces estatutarios, será preciso examinar en cada ocasión las reglas que los estatutos hayan establecido al respecto. Además, si ese rechazo se fundase en argumentos absurdos o claramente incompatibles con los valores que informan nuestro ordenamiento jurídico, la respuesta debería ser diferente a la antes señalada. Del mismo modo, hay circunstancias que, si concurren en un supuesto conflictivo, deben tener relevancia. Por ejemplo, que se trate de un partido

107 Jiménez Campo, Javier, “Diez tesis sobre la posición de los partidos en el ordenamiento español”, *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, cit., pp. 44-45, manifiesta su opinión negativa. Aduce, además del derecho del partido a preservar su identidad política, la inexistencia, en el derecho de partidos, de una norma análoga a la contenida en el artículo 2.1,b) de la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, conforme a la cual “La libertad sindical comprende (...) el derecho del trabajador a afiliarse al sindicato de su elección con la sola condición de observar los estatutos del mismo”.

financiado por el Estado; o las posibilidades de que el interesado pueda orientar su participación política a través de otra formación partidista; o si, a través de su derecho a crear un nuevo partido, puede estar en condiciones de ejercer, razonablemente, su derecho de participación política.<sup>108</sup>

108 Véase, sobre estas cuestiones, Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*, cit., pp. 224 y ss. También Bilbao Ubillos, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, cit., pp. 22 y 89 y ss. Por su parte, Pace, *Problemática delle libertà costituzionali...*, pp. 377-378, señala que “sólo a partir de la previsión de una cláusula estatutaria que afirme la variabilidad o fungibilidad de los miembros es posible hablar de la existencia de un derecho de un tercero a ser admitido en la asociación aunque esté sometido a algunas condiciones”. Asimismo apunta a la existencia de una suerte de derecho compensatorio en favor de quien pretende el ingreso en un partido sostenido con fondos públicos o, en general, en una asociación privilegiada. A través de ese derecho se trataría de compensar la posición desigual en que se encuentra ese ciudadano, toda vez que sus posibilidades reales de ejercer la libertad positiva de asociación política se ven mermadas por la dificultad de competir con partidos ya existentes que, además, cuentan con financiación estatal. En ese supuesto, el derecho compensatorio consistiría en reforzar su posición en el momento de la solicitud de ingreso, de modo que no quepa rechazarla cuando cumpla los requisitos mínimos establecidos en los estatutos, salvo que se justifique su total incompatibilidad con los planteamientos del partido en cuestión. *Cfr.*, al respecto, Grimm, “Los partidos políticos”, cit., pp. 413-414.