

III. LA ELABORACIÓN DEL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978⁴³

Sabemos que en España, siguiendo en este punto los criterios y las tendencias europeas a los que se ha hecho referencia, no ha habido una contemplación constitucional de los partidos políticos. En la Constitución republicana de 1931, última Constitución democrática, antes de la actual, en efecto, no aparecen regulados a este nivel jurídico máximo. Por otra parte, durante el régimen franquista, desde

43 Sobre las diversas vicisitudes de la constitucionalización de los partidos políticos en España, *Cfr.* Linde Paniagua, Enrique, “El régimen jurídico de los partidos políticos en España (1976-1978)”, en Morodo, Raúl y otros, *Los partidos políticos en España, cit.*, pp. 76 y ss.; también, Portero Molina, José Antonio, “La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española”, *cit.*, pp. 251 y ss. Véase, también, Rodríguez Díaz, Ángel, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. Además, *cfr.* Blanco Valdés, *Los partidos políticos, cit.*, pp. 123 y ss.; García Cotarelo, *Los partidos políticos, cit.*, pp. 141 y ss. Lucas Verdú, “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, *cit.*, pp. 577 y ss.

los decretos y las leyes de guerra⁴⁴ hasta el posterior establecimiento y desarrollo de la representación corporativa a través de las “entidades naturales de la vida social” —familia, municipio, sindicato vertical— los partidos solamente merecieron una consideración negativa. Es decir, permanecieron prohibidos, castigándose con pena de cárcel, aplicada por tribunales especiales, en la última etapa por el Tribunal de Orden Público, el delito de asociación ilícita.⁴⁵

44 La Junta de Defensa Nacional, mediante Decreto de 13 de septiembre de 1936, declaró fuera de la ley “todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en fecha 16 de febrero del corriente año han integrado el llamado Frente Popular, así como cuantas organizaciones han tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que cooperan al movimiento nacional”. *Cfr.* al respecto, Linde Paniagua, “El régimen jurídico de los partidos políticos en España”, *cit.*, pp. 76 y ss.

45 Naturalmente, existió dentro de la legalidad de la dictadura un subrogado de partido único: el Movimiento Nacional. Consagrado por el Decreto de 19 de abril de 1937, de Unificación de Milicias, Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista, se transformó, más tarde, en ese Movimiento Nacional que era, al tiempo, comunión de todos los españoles en los ideales que dieron vida a la Cruzada (Preámbulo de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958) y organización de las fuerzas políticas vencedoras en la guerra civil, bajo la autoridad indiscutida de Franco. *Cfr.* Tomás Villarroya, Joaquín, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, pp. 151 y ss.

a) El nuevo ordenamiento que descansa en la Constitución de 1978, recogiendo los principios democráticos imperantes en la cultura jurídico-política euroatlántica, ha asumido también aquellos que se refieren a la función de los partidos en una sociedad democrática pluralista. La constitucionalización de los partidos —que la doctrina política democrática española había mantenido—⁴⁶ era, pues, una exigencia ineludible. Al mismo tiempo, la regulación que para los mismos había que establecer debía adaptarse a las orientaciones técnico-jurídicas y a las propias exigencias político-sociales surgidas en Europa. En este sentido, la influencia general del constitucionalismo europeo de postguerra en los trabajos iniciales de la Ponencia constitucional es evidente. Así, pues, la Constitución de 1978 ha operado la incorporación positiva de los partidos políticos al ordenamiento jurídico en términos semejantes a los que han presidido ese fenómeno en otras experiencias próximas.

No obstante, cabe anticipar que, contando con la ventaja que supone llegar más tarde que otros a esa meta, tal vez habría sido conveniente aprovechar la importante experiencia ajena para dar

46 Es significativo de esa posición el libro editado por Pedro De Vega, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, cit. Con anterioridad, véase, por ejemplo, Lucas Verdú, *Principios de ciencia política*, cit., vol. III.

algunos pasos más en la dirección de una mayor modernización técnica de las normas reguladoras de los partidos políticos. En otras palabras, introduciendo nuevas garantías y controles, cuya necesidad para el asentamiento y despliegue eficaz del pluralismo político ha puesto de manifiesto el transcurso del tiempo. El repaso de algunos aspectos de los trabajos constituyentes sobre el artículo 6o. del texto fundamental servirá para reflejar con mayor claridad este extremo.

En efecto, la redacción del texto elaborado por la Ponencia constitucional no fue, precisamente, un modelo de innovación política y jurídica. Es cierto que sintetizaba bien los articulados de las Constituciones francesa, italiana y alemana. Sin embargo, había en él unas omisiones que no parecían justificadas. Así, el artículo 4o. del Anteproyecto de Constitución que, posteriormente, pasó a ser el artículo 6o., decía:

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Se forman y ejercen su actividad libremente dentro del respeto a la Constitución y a la Ley.⁴⁷

47 Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 670. También en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, t. I, p. 8.

Los diputados presentaron siete enmiendas a este texto.⁴⁸ Entre ellas, la núm. 457, presentada en nombre del Grupo Parlamentario Mixto por Raúl Morodo, literalmente decía:

1. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático y concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular. Se forman y ejercen su actividad libremente, dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

2. Los partidos, en cuanto medios de participación política de los ciudadanos, serán financiados con cargo a los presupuestos del Estado.

3. Corresponde al Tribunal Constitucional el control de lo dispuesto en este artículo.⁴⁹

De este modo, se pretendía obviar, lo que, a juicio de los autores de esta enmienda, eran importantes carencias de la versión propuesta inicialmente.

48 *Cfr. Constitución Española. Trabajos parlamentarios, cit.*, t. I, p. 67. Esas otras enmiendas eran: la núm. 2 del señor Carro Martínez; la núm. 35, del señor Fuente de la Fuente; la núm. 63, del señor Fernández de la Mora y Mon; la núm. 328, del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso; la núm. 736, del señor Ortí Bordás; la núm. 779, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático.

49 *Cfr. Constitución Española. Trabajos parlamentarios, t. I, cit.*, p. 316.

te por los ponentes. Para el Grupo Mixto⁵⁰ se trataba de introducir las siguientes garantías: la democracia interna de los partidos, su financiación estatal y la judicialización de los controles a que debían someterse.

Partiendo del supuesto, ya aceptado, de que los partidos concurren a la manifestación de la voluntad popular y expresan el pluralismo democrático, parecía lógico que, también, su organización interna fuera democrática. El Estado debía velar, como garante de este pluralismo, para que todos los partidos no sólo afirmen su vocación y fines democráticos, sino también para que su práctica interna se rija por estos mismos principios.

En segundo lugar, la fiscalización estatal de esa democracia interna de los partidos debía corresponderse con su financiación por parte del Estado. Si los partidos asientan el funcionamiento, regular y pacífico, del sistema democrático, esto, obviamente, exige una financiación adecuada y neutral y los controles correspondientes para asegurar el cumplimiento efectivo de estas exigencias. El interés general, entendido de forma pluralista, quedaría, así,

50 Raúl Morodo expone las motivaciones de esta enmienda en “Partidos políticos y democracia: los partidos políticos en la Constitución española”, en Morodo, Raúl y otros, *Los partidos políticos*, cit., pp. 12 y ss.

garantizado y se podrían evitar las injerencias —que siempre, de alguna forma, implican o pueden implicar ciertas contraprestaciones— de los grupos de presión. No se buscaba solamente una compensación transitoria o de coyuntura, motivada por el largo periodo de tiempo durante el que los partidos habían estado prohibidos, sino que, sobre todo, se quería establecer de forma permanente ese sostenimiento público para que el pluralismo político, ya institucionalizado, coadyuvara al afianzamiento y desarrollo de la vida democrática. Elevar el rango jurídico de estas previsiones, de la ley ordinaria al nivel constitucional, parecía a los enmendantes un avance democrático importante y una eficaz garantía pública.

b) En tercer lugar, consideraban muy conveniente judicializar los controles para que estos principios democráticos se consolidaran y para que se asegurase también la efectividad de los controles y apoyos estatales. El Tribunal Constitucional, previsto en el anteproyecto, debería ser —y así quedar normativamente establecido— el órgano idóneo a tal efecto.

No obstante, la Ponencia, en su *Informe*,⁵¹ mantendrá con alguna modificación de estilo y ya en

51 *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1618. También en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, cit., t. I, p. 602.

el artículo 6o., su texto inicial,⁵² rechazando las enmiendas de los diputados Carro Martínez,⁵³ Fuente de la Fuente,⁵⁴ Fernández de la Mora y Mon,⁵⁵ Ortí Bordás⁵⁶ y las de los grupos Socialista⁵⁷ y Mixto.

Con respecto a este último, por lo que se refiere a la financiación de los partidos, la Ponencia entendió que esta materia era propia de ley y, a propósito de la atribución del control sobre los partidos al Tribunal Constitucional, consideró que esa era una cuestión que se comprendía en las competencias de ese órgano.⁵⁸ Las restantes enmiendas, no introducían innovaciones significativas, sino más bien matizaciones (Carro Martínez, Fuente de la Fuente) o sugerían el reenvío al artículo 22 (Fer-

52 La redacción del artículo 6o. del Proyecto de Constitución mantenía el texto del anteproyecto excepto su última frase, sustituida por la siguiente: “Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley”. *Loc. ult. cit.*

53 *Cfr. Constitución Española. Trabajos parlamentarios, cit.*, t. I, p. 122.

54 *Ibidem*, p. 147.

55 *Ibidem*, p. 162.

56 *Ibidem*, p. 451.

57 *Ibidem*, pp. 272 y 273.

58 Aunque la Ponencia no la incluyó, de modo expreso, entre las mencionadas en el artículo 154 del Proyecto de Constitución. Véase su Informe en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 82, de 17 de abril de 1978, pp. 1523 y 1643. También, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios, cit.*, t. I, pp. 507 y 627.

nández de la Mora y Mon). Ortí Bordás, en cambio, proponía la sustitución de “pluralismo democrático” por “pluralismo político” lo que, más tarde, en el Senado, volvería a plantearse ya con éxito.

En la discusión en Comisión, prácticamente, se reiteraron o no se defendieron las enmiendas presentadas por los distintos grupos y diputados. Se mantuvo, parcialmente, debido al consenso, parte de la del Grupo Mixto, que defendió Tierno Galván, concretamente el apartado último de su párrafo primero, que decía: “Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Su defensa se basó doctrinalmente en la necesidad de asegurar la coherencia que, a su entender, debía existir entre la ideología democrática sostenida por la Constitución y la organización y el funcionamiento interno de los partidos. De no establecerse la cautela democrática a la que apuntaba la enmienda, se correría el riesgo de que pueda “haber partidos que mantengan una estructura militarista, una estructura antagónica, incluso que encubran principios que no sean democráticos al amparo de esa estructura”.⁵⁹ La enmienda se aprobó por 31 votos

⁵⁹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 67. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Sesión núm. 6, de 16 de mayo de 1978, pp. 2368-2369. También en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, cit., t. I, pp. 910 y 911.

a favor, ninguno en contra y dos abstenciones (comunistas). Sin embargo, en la votación global del artículo, el PCE se sumó a los demás grupos. Para el ponente comunista, Solé Tura, la abstención inicial se justificó diciendo que era una “adición redundante” y, sobre todo, porque en otros países sirvió de excusa “para la prohibición de partidos democráticos”. Esta suspicacia comunista fue aclarada, explícitamente, por Tierno Galván diciendo que de no incluir esta cláusula de garantía “nos podríamos encontrar con partidos que formalmente aceptasen la concepción democrática del mundo y un ordenamiento jurídico democrático, pero que tuviesen entrenamiento militar o paramilitar”.⁶⁰

El artículo 60. no experimentó modificaciones ulteriores en el Congreso de Diputados.⁶¹ Así, pues,

⁶⁰ *Loc. cit.*, pp. 2369-2370 y 911-912, respectivamente. El Dictamen de la Comisión está recogido en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 121, de 1 de julio de 1978, p. 2592. También, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios, cit.*, t. II, p. 1804.

⁶¹ El Pleno del Congreso aprobó sin discusión el Dictamen de la Comisión en la sesión del 5 de julio de 1978. *Cfr.* el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 104, de esa fecha, p. 3879. También en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, t. II, *cit.*, p. 1967. El texto del Proyecto de Constitución por él aprobado se encuentra en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 135, de 24 de julio de 1978, p. 2946. También, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios, cit.*, t. II, p. 2576.

el texto aprobado fue el propuesto por la Ponencia —fruto del “consenso”— con la adición de parte de la enmienda que, en su día, hizo el Grupo Mixto, concretamente, la relativa a la democracia interna de los partidos.

c) Al igual que la otra cámara, el Senado tampoco prestó interés especial a la regulación de los partidos políticos. Los senadores Carlos Ollero Gómez y Camilo José Cela y Trulock, ambos en la Agrupación Independiente, fueron los únicos que presentaron enmiendas,⁶² pero este último la retiró antes de entrar en su discusión. Carlos Ollero hizo dos propuestas modificadoras del texto del Congreso: una, sustituir “pluralismo democrático” por “pluralismo político”; y otra, más de fondo: añadir un nuevo apartado que dijese: “Corresponde al Tribunal Constitucional apreciar la constitucionalidad de los partidos políticos”.

La primera parte de la enmienda —coincidía con la que presentó en el Congreso Ortí Bordás, pero luego no defendió— logró el apoyo de los senadores González Seara, Sainz de Varanda y Villar Arregui y fue aprobada sin dificultad en la Comi-

62 La enmienda del señor Cela y Trulock, era la núm. 138. La del señor Ollero Gómez, la núm. 655. Véase el texto de ambas en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios, cit.*, t. III, pp. 2718, 2943 y 2944, respectivamente.

sión de Constitución.⁶³ La segunda propuesta, en cambio, encontró la oposición del Grupo Socialista, por considerar, en palabras de su portavoz, el señor Sainz de Varanda, “que podría entrañar una limitación muy grave al derecho de asociación política” y fue retirada por el enmendante. El senador Ollero Gómez, con buen criterio técnico, había considerado que era preciso insertarla en este artículo o, en todo caso, en el lugar en que se desarrollan las funciones del Tribunal Constitucional. Sin embargo, por las mismas razones que en el Congreso, atendiendo a la política del “consenso”, acabó retirándola.⁶⁴ Así, pues, en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado quedó establecido

63 En la sesión del 22 de agosto de 1978. *Cfr. Diario de Sesiones del Senado*, núm. 41, de esa fecha, pp. 1690 y ss. También, en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, *cit.*, t. III, pp. 3274 y ss.

64 En realidad, la retiró reservándose “el volver a hablar del tema al discutir el artículo 159 del proyecto constitucional”, relativo a las funciones del Tribunal Constitucional. *Diario de Sesiones*, *cit.*, p. 1693. *Constitución Española*, *cit.*, p. 3277. Sin embargo, al debatirse ese precepto no suscitó la cuestión. Véanse sus intervenciones principales en los trabajos constituyentes, en Ollero Gómez, Carlos, *Derecho y teoría política en el proceso constituyente español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 31 y ss. Véase, *infra*, a propósito de la democracia interna de los partidos políticos, la enmienda que presentó al proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el diputado Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón.

el texto vigente del artículo 6o. de la norma fundamental.⁶⁵

En resumen, no cabe ninguna duda sobre la trascendencia de la constitucionalización de los partidos en nuestro país. Habría sido realmente anómalo que una Constitución democrática pluralista no los hubiera contemplado. Precisamente por la importancia que esta materia reviste, llama la atención que no mereciera un especial interés por parte de los constituyentes y que los debates sobre el artículo 6o. no alcanzaran mayor altura doctrinal y una superior calidad técnica. En este sentido, habría sido deseable, sobre todo, una fórmula más precisa en lo relativo a los límites y al modo de hacer efectivo su respeto.

65 Véase el dictamen en el *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 157, de 6 de octubre de 1978, p. 3416. También en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios, cit.*, t. IV, p. 4374.