

IX. LA ESTRUCTURA INTERNA Y EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICOS

En su momento se señaló el origen de esta exigencia en una enmienda presentada por el Grupo Mixto que defendió el profesor Tierno Galván y la justificación que condujo a su incorporación al artículo 6o. de la Constitución. Su observancia representa una de las principales peculiaridades del derecho de partidos, pues, según se ha dicho, esta regla no rige para las asociaciones comunes.¹³²

Ahora bien, si desde una perspectiva no técnica se pueden entender sin dificultad los argumentos que llevaron al Constituyente a incorporar este requisito al régimen de los partidos políticos, en

¹³² Aunque sí para los sindicatos y asociaciones empresariales por exigencia expresa del artículo 7o., para los colegios profesionales, por mandato del artículo 36 y para las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de intereses económicos, conforme al artículo 52, todos ellos de la Constitución. Véase, Lucas Murillo de la Cueva, Enrique, *El derecho de asociación*, cit., pp. 203 y ss.; asimismo, Bilbao Ubillos, *Libertad de asociación y derechos de los socios*, cit., pp. 97 y ss.

cambio, no resulta sencillo transformar los planteamientos de principio en normas jurídicas precisas y operativas. En efecto, definir qué cosa sea la democracia intrapartidista es una tarea compleja, del mismo modo que no es fácil establecer un concepto de democracia, dada la variedad de elementos de diversa naturaleza que implica esa noción y el peso que tienen los prejuicios del intérprete a la hora de establecer conceptos de tanta relevancia política.¹³³ Por eso mismo, se comprende que, con frecuencia, más que definiciones categóricas de democracia, se avancen aproximaciones atentas a recoger la pluralidad de matices que el término puede evocar. La riqueza explicativa de ese proceder, sin duda, ayuda a la mejor comprensión de lo que significa. Sin embargo, normalmente se sirve, también, de planteamientos problemáticos y, de manera inevitable, deja ámbitos de indeterminación. Claro está que esa forma de construir conceptos, útil en otros campos, no parece apropiada para despejar las incógnitas que suscita este mandato constitucional. En efecto, lo que éste necesita es un entendimiento que compense la imprecisión que le caracteriza,

133 Véase, sobre el concepto de democracia, Sartori, Giovanni, *Democrazia e definizioni*, Bolonia, Il Mulino, 1957 y posteriores ediciones. Del mismo autor, *cfr. Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 1987, 2 vols.

aportando los elementos de certeza que cabe esperar de las reglas que contienen límites al ejercicio de los derechos fundamentales, como sucede en este caso. Pero los avances logrados no han ido todo lo lejos que cabía esperar. Desde luego, se ha coincidido en el acierto que supone exigir a los partidos que, no sólo sean agentes insustituibles de la dinámica política democrática, sino que, también, se ajusten en su vida interna a los postulados democráticos básicos.¹³⁴ Además de razones de coherencia con el régimen político en el que actúan, otros motivos adicionales concurren a justificar esta opción constitucional. Sobre todo los que se refieren a la necesidad de contrarrestar las tendencias oligárquicas que predominan en las organizaciones

134 Por su parte, la jurisprudencia constitucional considera coherente la regla de la democracia interna con los cometidos que los partidos políticos están llamados a desempeñar. *Cfr.* la STC 56/1995, f. j. 3o., para la que los partidos “actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden”. En el mismo sentido la STC 75/1985. En general, sobre la democracia interna y sobre la forma en la que la practican los principales partidos políticos españoles, véase Navarro Méndez, José Ignacio, *Partidos políticos y “democracia interna”*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

partidistas, tal como la ciencia política ha puesto de manifiesto hace ya tiempo.¹³⁵

Desde una perspectiva técnica, se ha calificado como una carga al ejercicio del derecho a crear partidos la imposición de unas pautas organizativas y funcionales democráticas,¹³⁶ pero se ha considerado aceptable esa modulación de lo que es un derecho fundamental en atención a las funciones que el ordenamiento asigna a los partidos políticos y a la vista de que la comprensión que pueda representar para la facultad de autoorganización del partido se ve, finalmente, compensada por los derechos de participación que esa estructura interna democrática ofrece a los afiliados.¹³⁷

Así, la democracia interna se sustancia en

la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y su funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma ... mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa

135 Véase el trabajo de Sánchez de Vega García, Agustín, “Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español”, *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, 1989, pp. 76 y ss. Asimismo, *cfr.* Grimm, “Los partidos políticos”, *cit.*, pp. 411 y ss.

136 *Cfr.*, STC 56/1995, f. j. 3o.

137 *Ibidem.*

participación en la formación de la voluntad del partido.¹³⁸

En consecuencia, todos los partidos, para serlo, han de incorporar en sus estatutos estos extremos u otros análogos.

Ahora bien, si descendemos a las normas particulares que deben hacer efectiva esa democracia interna, el panorama cambia. Porque, en efecto, tanto la formulación constitucional cuanto el artículo 4o. de la Ley 54/1978 ofrecen notables dificultades de concreción. En efecto, el legislador, con esta última disposición, ha añadido poco al mandato del artículo 6o. del texto fundamental. Si para éste la estructura interna y el funcionamiento de los partidos han de ser democráticos, aquél, tras afirmar que “la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos” (artículo 4.1), establece una serie de normas mínimas que deben encontrar su desarrollo en los estatutos de los partidos. El apartado 2o. de esta disposición las enumera. Son las siguientes:

- a) la asamblea general del conjunto de los miembros es el órgano supremo del partido y puede estar integrada directamente por todos los afiliados o por compromisarios que los representen; b) todos los miem-

138 *Ibidem.*

bros del partido tendrán derecho a elegir y a ser elegidos para los cargos del mismo; c) la elección de los integrantes de los órganos directores se producirá por sufragio libre y secreto; d) todos los miembros del partido tienen derecho a acceder a la información sobre sus actividades y situación económica.

Sin embargo, esta regulación ha sido considerada insuficiente por la doctrina y por la jurisprudencia.¹³⁹ Por otra parte, los restos en vigor de la Ley

139 Por lo que se refiere a la jurisprudencia, la citada STC 56/1995, f. j. 3o., dice que la Ley 54/1978 ha optado “por establecer unas muy pocas reglas de organización y funcionamiento democrático y por reconocer unos muy escuetos derechos a los afiliados”. La insuficiencia, en las normas y en la realidad, de la democracia intrapartidista es un punto común en las obras dedicadas al derecho de partidos. Es interesante, en este sentido, el debate suscitado entre juristas españoles e italianos a ese respecto del que dan cuenta Francisco J. García Roca y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, “Democracia interna y control de los partidos políticos”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, pp. 239 y ss. Asimismo, véase Rodríguez Díaz, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, cit., pp. 189 y ss. Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., pp. 61 y ss.; 83-84 y 119-120, es especialmente contundente cuando, a propósito del artículo 4o. de esta Ley, dice: “Aun desde el más profundo escepticismo respecto de la posibilidad de democracia interna en los partidos —incluso desde el convencimiento de que ésta ha de ser limitada, ya que la condición de militante, a diferencia de la de ciudadano, se acepta libremente y un partido no debe en modo alguno reproducir la pluralidad, como la democracia exige que lo haga el Estado— hay que reconocer que la

21/1976, en particular los de su artículo 3o., aunque ofrecen alguna precisión adicional, no bastan para cambiar el panorama descrito. Así, entre los derechos de los afiliados que han de regular los estatutos [apartado 2,f)], incluye, en lo que ahora interesa, los siguientes: a) el de impulsar el cumplimiento de los fines del partido presentando iniciativas; b) el de manifestar su opinión y expresar sus sugerencias y quejas ante los órganos rectores. En fin, ese mismo artículo, esta vez en el apartado 2,g), demanda una previsión estatutaria del régimen disciplinario y de las causas por las que se pierde la condición de miembro del partido, entre las que habrán de figurar la decisión motivada de los órganos rectores ratificados por la asamblea general y la renuncia escrita.

regulación no satisface ni siquiera las exigencias mínimas” (p. 63). *Cfr.*, además, el estudio de Pinelli sobre el sistema español en su libro *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, *cit.*, pp. 125 y ss.; y las consideraciones de Agustín Sánchez de Vega García, “Derecho de partidos y democracia interna ...”, *cit.*, pp. 79 y ss. Véase, también, cuanto señalan Blanco Valdés, “Democracia de partidos y democracia en los partidos”; Cascajo Castro, “Controles sobre los partidos políticos”; González Encinar, “Democracia de partidos *versus* Estado de partidos”, todos ellos en González Encinar (coord.), *Derecho de partidos*, *cit.* En fin, véase Navarro Méndez, *Partidos políticos y “democracia interna”*, *cit.*, pp. 321 y ss. y 514 y ss.

Parece que, aun no siendo despreciables estos elementos,¹⁴⁰ deben ser completados con algunos más de indudable relieve. Así, se ha señalado la conveniencia de explicitar el principio mayoritario como criterio de decisión, la necesidad de introducir algunos contenidos garantistas en el procedimiento disciplinario y, en especial, en el conducente a la expulsión de los afiliados. A este respecto, se insiste acertadamente en que la ley debería exigir que los estatutos de los partidos contemplen la existencia de una comisión arbitral o de conflictos, dotada de una mínima independencia e imparcialidad. A ella le correspondería dirimir las controversias más importantes surgidas en la vida interna del partido en torno a los derechos y deberes de los afiliados y, en particular, las de carácter disciplinario. Asimismo, los estatutos deberían asegurar el respeto, en la sustanciación de los expedientes de esa naturaleza, de las garantías que, para los procedimientos de tipo sancionador, derivan del artículo 24 de la Constitución.¹⁴¹ Igualmente, parece que deben superarse

140 Véase el juicio que, desde una perspectiva comparada, hace Pinelli, *Discipline e controlli sulla "democrazia interna" dei partiti*, *cit.*, pp. 165 y ss.

141 Véase Pinelli, *loc. ult. cit.*, y Sánchez de Vega, Agustín, "Derecho de partidos y democracia interna...", *cit.*, p. 85. Además, *cfr.* Satrústegui Gil-Delgado, "La reforma legal de los partidos políticos", *cit.*, pp. 93 y ss. Sobre la vinculación de

los estrechos límites en que las normas provenientes de 1976 constriñen la libertad de expresión de los afiliados para que ésta, de conformidad con la Constitución, sea plena dentro y fuera del partido. También es preciso garantizar el voto individual e indelegable de los afiliados y de sus representantes, en los casos en que los estatutos prevean una participación indirecta de los miembros del partido en sus órganos supremos. En fin, otro extremo sobre el que la ley debe requerir un pronunciamiento estatutario es sobre la forma de participación de los afiliados en la designación de los candidatos del partido en los distintos procesos electorales.¹⁴²

los órganos del partido por las garantías derivadas del artículo 24 de la Constitución, véase Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, cit., pp. 169 y ss., donde comenta la jurisprudencia de los tribunales ordinarios sobre esta cuestión.

142 La decisión del Partido Socialista Obrero Español, adoptada en 1998, de establecer el denominado sistema de primarias para designar sus candidatos a los cargos públicos electivos ha abierto un intenso debate sobre esta cuestión y en general sobre la democracia intrapartidista. Véase, al respecto, Salazar Benítez, Octavio, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, Comares, 1999, pp. 343 y ss. Asimismo, Navarro Méndez, *Partidos políticos y "democracia interna"*, cit., pp. 437 y ss. Por lo demás, el catálogo podría ampliarse a otros extremos, como los que sugiere Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 63: "determinación de las competencias de la Asamblea General para adoptar las decisiones fundamentales; periodicidad de la elec-

Seguramente, la predeterminación legal de un estatuto tipo dotado de la suficiente precisión en todos estos aspectos sería la manera más eficaz de introducir en el ordenamiento partidista la garantía de unos niveles de participación de los miembros más satisfactorios que los existentes hasta ahora y un remedio capaz de corregir o, al menos, mitigar los excesos oligárquicos. Al mismo tiempo, la mayor densidad normativa de sus derechos estatutarios, es decir, la ampliación de los cauces de participación a su alcance y de las garantías de su posición, redundarían en mejores posibilidades de fiscalización jurisdiccional de su respeto individual y del funcionamiento democrático del partido en su conjunto.

Por lo demás, esa exigencia legislativa, encaminada a actuar la previsión del artículo 6o. de la Constitución, no tiene por qué poner en cuestión la libertad de creación de los partidos políticos, ni la autonomía organizativa y funcional que les es propia. En este sentido, el establecimiento previo por la ley de los rasgos estructurales que han de adoptar no afecta ni a los fines ni al modo de per-

ción de los ‘cargos’ y ‘órganos directores’; responsabilidad de los mismos; necesidad de confianza de la Asamblea; revocabilidad; colegialidad de los órganos de dirección; posibilidad de presentar candidaturas sin el consentimiento de éstos..., articulación de los órganos desde la base hasta la cúspide, etcétera.”.

seguirlos que deseen los afiliados. Solamente incide en la manera en que el partido formará su voluntad interna y es coherente con la Constitución que una institución que expresa el pluralismo político, concurre a la formación y manifestación de la voluntad popular y es instrumento fundamental de la participación política de los ciudadanos, adopte sus decisiones en forma democrática. Se trata, en consecuencia, de una intervención estatal compatible con la posición que el ordenamiento asigna a los partidos políticos.

Ahora bien, si la disciplina vigente de la democracia interna partidista es insuficiente, sus limitaciones se acentúan a la vista de los parámetros fijados por el legislador para controlar su cumplimiento. Sobre su funcionalidad y constitucionalidad se han expresado dudas.¹⁴³ Veamos.

143 Según se ha indicado más arriba, en el proceso constituyente no se debatió, al discutirse el título IX de la Constitución, sobre la conveniencia de atribuir el control de la constitucionalidad de los partidos políticos al Tribunal Constitucional. Es interesante, a este respecto, la enmienda núm. 216 que presentó al Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional el diputado Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón para atribuirle el control de la democracia interna de los partidos. *Cfr. Tribunal Constitucional. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Cortes Generales, 1980, pp. 97-99. En particular, proponía introducir un recurso —para cuya interposición estarían legitimados el Ministerio Fiscal y un número de afiliados que supusieran,

El establecimiento de una organización respetuosa con las exigencias contenidas en el artículo 4o. de la Ley 54/1978, es una condición *sine qua non* para la existencia jurídica del partido. Por tanto, su desconocimiento podría autorizar la denegación de la inscripción registral, puesto que esa decisión no supone ir más allá de la verificación formal o externa que el Tribunal Constitucional ha visto en la intervención que el artículo 3o. de la Ley 54/1978 encomienda al Registro de Partidos Políticos.¹⁴⁴ En

al menos, el 10% del total— que tendría por objeto “la modificación de los Estatutos o las normas internas del partido que no se ajusten a las exigencias de su ley reguladora, o la adopción de aquellas medidas de régimen interior que garanticen el efectivo gobierno democrático del partido con el máximo respeto a las opciones ideológicas, políticas y electorales de la mayoría de sus miembros”. La sentencia, cuando fuese declaratoria del carácter antidemocrático de la organización del partido o de su funcionamiento, tendría “por efecto la inmediata modificación de los Estatutos o inmediata adopción de medidas en el sentido previsto en aquélla”. Aceptada por la ponencia (*cfr.*, *ibidem*, pp. 125, 144-145, 151 y 167-168), la enmienda desapareció en el trámite del proyecto ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Pinelli, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, *cit.*, pp. 182-183, se hace eco de esta iniciativa.

¹⁴⁴ *Cfr.* Jiménez Campo, “Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, *cit.*, pp. 39-40. Obviamente, la denegación de la inscripción es recurrible en la vía contencioso-administrativa, tanto a través del procedimiento preferente y sumario de protección de los

efecto, un partido que se organice en forma incompatible con los requerimientos de la ley antes mencionados no sería democrático. No sería, en propiedad, un partido político, ya que nuestro ordenamiento jurídico solamente tiene por tales a los que se han dotado de una configuración de tal naturaleza. En consecuencia, no sólo no procedería inscribirlo, sino que tampoco podría disfrutar de las ventajas reconocidas a los partidos políticos. En este punto, la denegación de la inscripción tiene unas consecuencias prácticas importantes, pues es la constancia en el Registro la que abre el paso al protagonismo en las elecciones y a la financiación estatal ordinaria.¹⁴⁵

Ciertamente, todo esto no impide que dicha formación nazca jurídicamente como una asocia-

derechos fundamentales, cuanto —mientras no se modifiquen las normas vigentes— mediante el recurso contencioso-administrativo ordinario.

¹⁴⁵ Dado que la Administración Electoral sólo reconoce a tales efectos a los partidos inscritos. Por lo demás, la financiación pública ordinaria solamente corresponde a los partidos que, además de estar inscritos como tales, reúnan los requisitos previstos en el artículo 3o. de la Ley Orgánica 3/1987. Véase la doctrina de la Junta Electoral Central sobre el particular en Arnaldo Alcubilla y Delgado Iribarren, *Código Electoral*, cit., pp. 216 y ss.

ción,¹⁴⁶ ni que pueda realizar una actividad política,¹⁴⁷ aunque, como es evidente, sin privilegio alguno respecto de las demás asociaciones comunes.

Ahora bien, el problema principal viene determinado por el hecho de que los riesgos para el ordenamiento democrático de los partidos no vienen tanto de las previsiones de las normas estatutarias cuanto de la práctica de la ignorancia o de la desnaturalización de los elementos participativos que, a partir de la Constitución y de la ley, han de ser

146 En efecto, se sostiene que la inobservancia de la democracia interna en la creación de los partidos y sindicatos tiene como única consecuencia el que no adquieran la condición de tales. Al no contar con ese elemento organizativo esencial sólo se habría dado vida a una asociación que no goza de la posición propia de los partidos o sindicatos. *Cfr.* Fernández Farreres, *Asociaciones y Constitución, cit.*, pp. 198 y ss. A su juicio, lo que “caracteriza y singulariza a un partido político o a un sindicato o, en general a una ‘asociación de configuración legal’ —dada la tipicidad de las mismas que el ordenamiento prevé— es precisamente una concreta y determinada configuración, de manera que esas modalidades asociativas o se constituyen con arreglo a derecho o, en caso contrario, no podrán tener la *consideración jurídica* de partidos, sindicatos, etc., ni, por tanto, podrán acceder o concurrir a elecciones, disfrutar de las posibles cantidades que el Estado pueda disponer para financiar parcial o totalmente sus actividades o, en definitiva, participar en cualesquiera otras funciones o situaciones que puedan preverse”.

147 Véase Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos, cit.*, p. 95.

recogidos en sus estatutos. Y frente a esa realidad, cautelas como las previstas por el legislador para el momento de la creación del partido político no son especialmente operativas.¹⁴⁸

Tampoco será fácil actuar para exigir el respeto a los cauces democráticos internos en partidos ya constituidos. En primer lugar, por la dificultad que entraña determinar en qué casos “su organización o actividades (son) contrarias a los principios democráticos”. En segundo lugar, por la gravedad de la consecuencia que el artículo 5.1 de la Ley 54/78 anuda a la verificación de ese supuesto, previsto en el apartado 2.b) de esa misma disposición: la suspensión y disolución acordada por la autoridad judicial competente, que será la civil, en virtud de

148 En efecto, difícilmente se dará en la práctica un supuesto en el que los promotores presenten unos estatutos contrarios a la Ley en este punto. Habitualmente cuidarán de recoger en ellos los requisitos legales, aunque, después, sorteen de diversas maneras su observancia. Por esta razón decía Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 90, que el control previo meramente formal encomendado al Registro es inútil. También afirmaba su inconstitucionalidad, aunque esa consecuencia no derivara de la inutilidad sino del, a su juicio, constitucionalmente inadecuado sistema de control previsto por el legislador. En general, sobre las limitaciones que, desde esta perspectiva, caracterizan al régimen jurídico de los partidos, *cfr.* Cascajo Castro, “Controles sobre los partidos políticos”, cit., pp. 193 y ss.

las reglas de competencia establecidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 22.1a.).

Ciertamente, si apreciar la contradicción de la organización del partido con los principios democráticos puede ofrecer menos dificultades en la medida en que se identifique esa democracia con el establecimiento y el respeto formal de los elementos exigidos por el artículo 4o. de la Ley 54/1978, o de otros análogos que el legislador pueda consignar de acuerdo con cuanto se ha dicho más arriba, no sucede lo mismo con lo que se refiere a la actuación externa del partido. En el primer caso basta con comprobar si los estatutos han asumido la estructura exigida por las normas legales o si los órganos que deben expresar la voluntad de la organización la han producido formalmente conforme a lo dispuesto por aquéllos. Así, el control de la democracia interna se traduciría en el control formal de la organización consagrada, de acuerdo con la Ley, por los estatutos.¹⁴⁹

En cambio, en el segundo, se trata de actos externos y su fiscalización desde la perspectiva que

149 Sánchez de Vega García, Agustín, “Derecho de partidos y democracia interna...”, *cit.*, p. 88, tras considerar admisible el control registral del cumplimiento formal del mandato constitucional sobre la democracia interna, añade: “lo que se pretende con el registro es establecer la garantía de que al menos, en sus Estatutos, la estructura interna del partido responde y respeta el principio democrático tal como ha sido concebido por el legislador”. Véase *infra*.

estamos considerando es problemática. Ante todo, porque el artículo 6o. de la Constitución se refiere a la democracia interna de los partidos y no a su actividad en la sociedad y en las instituciones. Es verdad que no parece infundado sostener que el conjunto de la actuación de un partido, la que tiene lugar en su seno y la que se manifiesta fuera de él, ha de ser respetuosa con las pautas democráticas. Difícilmente podría ser de otra forma desde el momento en que los partidos expresan el pluralismo político, valor superior del ordenamiento del Estado social y democrático de derecho. Además, el artículo 6o. sujeta a la Constitución y a la ley el régimen de los partidos. En consecuencia, el legislador podría, de acuerdo con estas premisas, explicitar tal límite, como efectivamente lo ha hecho. Ahora bien, la manera en la que ha exigido a los partidos una actuación externa democrática y la única consecuencia del incumplimiento de esa exigencia, la suspensión o disolución por la autoridad judicial, sitúa la discusión en otro nivel: el de la seguridad jurídica, porque no se sabe cómo determinar la condición contraria a los principios democráticos de un acto o de una serie de actos de un partido político y son, según se ha dicho ya, desproporcionadas las únicas sanciones previstas.

Excluidos los supuestos tipificados como delito —es decir, los que dan lugar a las asociaciones ilícitas—

citadas castigadas por el Código Penal—¹⁵⁰ que, ciertamente, no pueden considerarse expresión de un comportamiento democrático, pero que disponen de su propio tratamiento y no pueden ser reconducidos al que ahora se examina, es difícil identificar esa actividad que contempla el artículo 5.2.b) de la Ley de Partidos Políticos. Tras la aprobación del Código Penal de 1995 cabría la posibilidad de subsumir en ese artículo las actuaciones encubiertas de un partido. Se trataría de relacionar el mencionado precepto legal con la prohibición constitucional de las asociaciones secretas, hipótesis que ha sido descri-

150 Que, por lo demás, asume en parte las prohibiciones que la Constitución impone al ejercicio del derecho de asociación en el artículo 22 y en parte las amplía. En efecto, el texto fundamental declara ilegales las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos (artículo 22.2) y prohíbe las que sean secretas o posean un carácter paramilitar (artículo 22.5). En su lugar, el artículo 515 del Código Penal de 1995 considera punibles las siguientes asociaciones que considera ilícitas: “1o. Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión. 2o. Las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas. 3o. Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución. 4o. Las organizaciones de carácter paramilitar. 5o. Las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello”.

minalizada.¹⁵¹ Ahora bien, sin negar esa posibilidad, ni la de que un partido pueda dotarse de una estructura oculta, no cabe ignorar que la clandestinidad es un rasgo extraño al concepto de partido político propio de un ordenamiento democrático. En efecto, sus funciones han de desenvolverse ante la opinión pública cuyo apoyo se demanda para conquistar el poder, para ejercerlo o para controlarlo. Por tanto, no serán las actividades típicas las que se realicen de esa manera sino que tal modo de operar habitualmente pretenderá esconder conductas ilícitas. Y, si ese es el caso, volveríamos al campo penal.

Al margen de esta posibilidad, permitida por la despenalización de las organizaciones clandestinas,

151 Hasta 1995 el Código Penal castigaba como asociación ilícita, entre otras, a las “organizaciones clandestinas” (artículo 173.3). El Código aprobado ese año ha suprimido ese tipo delictivo. Por lo demás, hay que precisar que, cuando se hace referencia a esa huida de la publicidad, no se está pensando en una publicidad formal, como la derivada de la inscripción registral, por ejemplo. Tampoco se piensa en actuaciones cuyo conocimiento se reserva a los miembros de un órgano del partido, sino en la que acompaña a las actuaciones clandestinas u ocultas, que lo son por recurrir a la ocultación como medio para sortear obstáculos legales a la consecución de objetivos que pueden ser lícitos. Por lo general, tal modo de obrar irá acompañado de la infracción de otras prohibiciones. Véase Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., pp. 72 y ss.

es razonable la interpretación que, relacionando el artículo 22.2 de la Constitución con este artículo 5.2,b) de la Ley de Partidos Políticos, ve en la utilización en la actividad partidista de medios no violentos tipificados como delitos la concreción de esas actividades contrarias a los principios democráticos cuya realización habilita al juez para suspender o disolver un partido.¹⁵²

Ahora bien, los riesgos derivados de tanta imprecisión y de la inexistencia de un margen sancionador suficiente podrían aumentar si llegara a producirse un eventual activismo judicial que ensayara interpretaciones del mencionado artículo 5.2,b). Tal hipótesis apunta a un panorama poco tranquilizador para nuestro derecho de partidos. Es evidente, pues, que la disciplina actual sobre esta materia dista mucho de ser la adecuada. Hace falta, en consecuencia, perfeccionarla identificando esas actividades contrarias a los principios democráticos. Del mismo modo, es preciso modificar el régimen de las sanciones para que, antes de llegar a

152 Añade Ignacio de Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., p. 72: “Así resulta que con dicho precepto de la Ley 54/78 sería posible disolver los partidos que hagan apología del terrorismo o que cometan delitos no violentos como los ultrajes a la bandera y cualesquiera otros, aun cuando no sería posible perseguir a sus miembros como autores de un delito de asociación ilícita en el sentido del Código Penal”.

la disolución, la autoridad de control disponga de otras opciones, como pueden ser, por ejemplo, la imposición de una modificación estatutaria, en la línea de la enmienda al Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional presentada por Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, o la remoción de los integrantes de los órganos de dirección.

En lo que se refiere a la democracia interna, dado que es el único requerimiento constitucional expreso y concreto que acompaña al reconocimiento de los partidos y de las funciones que desempeñan en la sociedad pluralista, es menester un desarrollo legal coherente que explicita cómo han de ser su estructura organizativa y su funcionamiento para merecer la calificación de democráticos y atribuya consecuencias jurídicas razonables y practicables a las desviaciones de ese patrón que se comprueben en el marco de un procedimiento con todas las garantías. Cuando se disponga de él, las posibilidades de combatir y de corregir la regular tendencia de las direcciones a imponer un funcionamiento partidario en el que predominen los impulsos desde arriba hacia abajo, en lugar de favorecer el circuito opuesto, habrán aumentado considerablemente.