

IV. EL DERECHO DE PARTIDOS EN ESPAÑA

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos sirve de fundamento para el tratamiento unitario del conjunto normativo que integran las reglas que contienen su régimen jurídico. En efecto, el texto fundamental nos ofrece, no sólo los elementos esenciales de tal regulación, sino que, al mismo tiempo, establece las claves, los puntos de referencia, que han de vertebrar la disciplina jurídica de esas formaciones políticas. Porque, como es evidente, el artículo 6o. del texto fundamental no agota el estatuto de los partidos. La propia referencia que en él se hace a la Constitución y a la ley como marco en el que se ha de desenvolver su creación y su actividad, lo pone de manifiesto. Así, es evidente, como se precisará seguidamente, la conexión que existe con el derecho de asociación, reconocido en el artículo 22, y con el resto de las previsiones constitucionales que trazan las garantías de los derechos fundamentales.

La colaboración del legislador, por otra parte, es imprescindible. No sólo porque expresamente se

somete su formación y actuación al respeto de la ley, sino también porque los pronunciamientos constitucionales sobre los cometidos de los partidos y sobre su organización y funcionamiento necesitan ser concretados.⁶⁶ Las mismas Cortes que hicieron la Constitución, aprobaron —unos días antes de la celebración del referéndum constitucional— la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.⁶⁷

66 Además, no se debe olvidar que existen en el texto fundamental, o en sus principales leyes de desarrollo, otras normas que, sin referirse directamente a los partidos políticos, indirectamente son expresión de la posición central que éstos asumen en el Estado democrático —y que el ordenamiento jurídico reconoce— e instrumentales al cumplimiento de sus funciones. Pinelli, *Disciplina e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, *cit.*, pp. 144-145, recuerda que el Constituyente apunta a los partidos como garantes de la conexión sociedad-instituciones estatales. Basa esa apreciación en las siguientes opciones constitucionales: la constitucionalización del sistema electoral proporcional; la prevalencia de los grupos parlamentarios sobre los representantes; la exclusión por el legislador del voto de preferencia; y la reducida incidencia de los poderes de democracia directa. Blanco Valdés, *Los partidos políticos*, *cit.*, pp. 135, añade a las anteriores la constitucionalización del protagonismo partidista en el proceso de investidura del presidente del gobierno a través de la referencia del artículo 99 a los “grupos políticos”.

67 Para un análisis jurídico minucioso de esta Ley, véase el trabajo de Linde Paniagua, Enrique, “El régimen jurídico de los partidos políticos...”, *cit.*, pp. 137 y ss. Hay que tener en cuenta que la Ley 54/1978 solamente deroga expresamente parte de las disposiciones de la Ley 21/1976, de 14 de junio, del

Este texto legal —que permanece en vigor en la actualidad— pretendió establecer el estatuto básico de los partidos, regulando su creación y estructura, así como los mecanismos de control sobre ellos. Igualmente, se ocupaba de su financiación. Nueve años más tarde, el legislador volvió sobre esta última cuestión, aprobando la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, que sustituyó a las normas de la ley de 1978 que trataban esta materia.⁶⁸ Por lo demás,

Derecho de Asociación Política, por lo que las restantes permanecen en vigor en lo que no se oponen a la Constitución y a las leyes posteriores. Las normas más importantes son las que se refieren al contenido mínimo de los estatutos de los partidos (artículo 3o.). Por lo demás, la Ley 54/1978 es cronológicamente preconstitucional, aunque obra del Constituyente y conforme, desde el punto de vista material, con la norma fundamental. De hecho, su aprobación contó con los mismos apoyos que la Constitución. La circunstancia de que una ley ordinaria regule una materia que implica el desarrollo de un derecho fundamental —el de asociación— suscitó la duda de, si por esa razón, esta Ley 54/1978 podría incurrir en inconstitucionalidad. Sobre la respuesta negativa a esta cuestión, *cfr.* Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos”, *Revista de Política Comparada*, núm. 4, 1981, pp. 173 y ss. La STC 56/1995, de 6 de marzo, f. j. 3o., señala terminantemente, que la Ley 54/1978 y las normas no derogadas de la Ley 21/1976 “integran el mandato establecido en el artículo 6o. C.E.”.

68 *Cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “La financiación de los partidos y de las elecciones. La legislación interminable”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 37, 1993,

la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, varias veces modificada, dedica a los partidos políticos diversas normas en las que se contempla su intervención en las diferentes fases del proceso electoral y la financiación pública de los gastos legalmente remborsables en que incurran.⁶⁹

Ahora bien, el cuerpo normativo que integra nuestro derecho de partidos se nutre asimismo de las reglas que surgen del ejercicio de la libertad de crearlos. Es decir, de sus estatutos.⁷⁰ Este conjunto es inseparable, por lo demás, de la interpretación establecida, ante todo, por el Tribunal Constitucional⁷¹ y, en su nivel, por los tribunales ordinarios.

pp. 21 y ss.; *id.* “La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993, pp. 107 y ss.

⁶⁹ *Cfr.* sobre el particular, Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, 4a. ed., Madrid, Ministerio del Interior, 1999. Véase el comentario sobre cada precepto de la LOREG en, Arnaldo Alcubilla, Enrique y Delgado Iribarren, Manuel, *Código Electoral*, 3a. ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1999.

⁷⁰ *Cfr.* la STC 56/1995, f. j. 3o., que se refiere a los derechos de los afiliados que en ellos se pueden recoger y a la extensión del control judicial del respeto a las normas estatutarias. *Cfr. infra.*

⁷¹ Han sintetizado la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los partidos políticos Jiménez Campo, Javier, “Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional”, en Gonzá-

Por lo que se refiere al primero, desde los mismos inicios de su actividad jurisdiccional, a comienzos de 1981, ha tenido ocasión de precisar cuál es el entendimiento que, conforme a la Constitución, ha de darse a distintas normas que tienen por objeto a los partidos políticos. Los segundos, por su parte, han ido abriendo caminos para resolver los problemas concretos que se suscitan en la práctica en la aplicación de este bloque normativo. Sus decisiones, a veces, han podido contar con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, pero en otras ocasiones han tenido que establecerlos y, después, han sido confirmados, bien porque no se han cuestionado las decisiones de la jurisdicción ordinaria, bien porque la constitucional ha confirmado su interpretación.

Así, pues, cabe hablar, siguiendo las tendencias que apuntan en esa dirección, de un derecho de partidos,⁷² precisamente, el integrado por los elemen-

lez Encinar, José Juan, *Derecho de partidos*, cit., pp. 201 y ss. También Luis López Guerra se ocupa de ella, en buena medida, en “Parlamento y jurisprudencia constitucional”, en Cano Bueso, Juan y Porras Nadales, Antonio, *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 65 y ss. Además, véase, Presno Linera, Miguel Ángel, *Los partidos políticos en el sistema constitucional español: prontuario de jurisprudencia constitucional, 1980-1999*, Pamplona, Aranzadi, 2000.

⁷² Cfr., Tsatsos, Dimitris Th., “Il diritto dei partiti: verso una comune cultura europea?”, *Quaderni Costituzionali*, núm.

tos que se acaban de mencionar y que contempla cuanto se refiere a su nacimiento, a su vida y a su desaparición. Se trata de acotar, de este modo, a partir de esa referencia material que ofrecen los partidos políticos, un sector del ordenamiento jurídico que posee la unidad y relevancia suficientes para justificar su estudio específico. Desde esos planteamientos que, por lo demás, reflejan una cultura jurídica común sobre los partidos políticos,⁷³ se podrán abordar en mejores condiciones los problemas que genera su regulación jurídica y, en particular, una vez que se ha asegurado constitucionalmente su reconocimiento y se han asumido a ese mismo nivel sus funciones principales, los relativos a su propia sumisión al derecho. Es decir, las posibilidades y las limitaciones de las normas jurídicas como instrumentos para compensar el poder que ejercen estos sujetos y para hacer efectivos los derechos de quienes, a través de ellos, quieren participar en política.⁷⁴

3, 1988, pp. 475 y ss. Asimismo, Sánchez de Vega, Agustín, “Notas para un estudio del derecho de partidos”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 11-12, 1995, pp. 41 y ss.

⁷³ Cfr. Tsatsos, “Il diritto dei partiti: verso una comune cultura europea”, *cit.*, pp. 475 y ss.

⁷⁴ Cfr. Lanchester, Fulco, “Il problema del partito politico: regolare gli sregolati”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 1988, p. 439.

Posibilidades que, al margen del mayor o menor éxito puntual de algunos instrumentos de control, están condicionadas por la propia realidad del partido: es decir, por su dinamismo y por la posición en la que se encuentre, en cada caso, en la competencia por el poder. No hace falta disponer de investigaciones sociológicas ni de apreciaciones politológicas especiales para reconocer la tendencia de los partidos a huir de las regulaciones de las que son objeto. Precisamente por eso, cuando se explican los límites del sometimiento de la política al derecho, uno de los ejemplos que se suelen poner es el de los partidos políticos.⁷⁵ En efecto, con ellos se da la paradoja de que, después de un largo proceso de reivindicación de su estatuto jurídico, que se les negaba desde el Estado, una vez conseguido, han manifestado una clara disposición a evadir sus requerimientos en los aspectos más sensibles: o sea, los que se refieren a la forma de tomar las decisiones, al acceso al poder dentro del partido y a la transparencia de su financiación, principalmente.

Por otra parte, es también evidente que las posibilidades de intervención en los partidos y en

⁷⁵ Cfr. Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, *Manual de derecho político*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1994, vol. I, p. 20. Véase, también, cuanto señala Grimm, “Los partidos políticos”, *cit.*, p. 442, sobre la disminución de la fuerza limitadora de la Constitución frente a los partidos.

otras formaciones sociales de naturaleza semejante son limitadas, pues las medidas predispuestas por el Constituyente y por el legislador tienen que ser respetuosas con la libertad no sólo de las personas, sino también de los grupos que éstas crean para perseguir conjuntamente finalidades lícitas. De ahí que no quepa penetrar, a través de los controles estatales, en todos los niveles de esas asociaciones, ni, en lo que nos importa ahora, en todas las esferas y ámbitos de la vida interna de los partidos políticos. Deben detenerse precisamente en aquel punto, rebasado el cual, quedaría amenazada la autonomía de la deben gozar por prescripción constitucional expresa y por ser imprescindible para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

A cualquiera se le alcanza la dificultad que entraña construir una disciplina jurídica de los partidos políticos que responda satisfactoriamente a los objetivos que se han señalado y consiga, al mismo tiempo, racionalizar efectivamente esta parcela de la realidad política, introduciendo en ella los parámetros del Estado de derecho, y respetar la libertad de actuación de los partidos. La búsqueda de ese equilibrio es el principal reto del derecho europeo de partidos: a partir de los fundamentos comunes sobre los que se asienta, ha de ofrecer respuestas válidas.

En este sentido, mirando ya a España, cabe señalar que son especialmente necesarias. La nueva línea de investigación y análisis jurídico que se ha ocupado del estudio de nuestro derecho de partidos ha puesto de manifiesto que, a casi veinte años de la entrada en vigor del texto fundamental, adolece todavía de notables incertidumbres, precisamente en sus aspectos más delicados. En efecto, al margen del debate sobre su financiación pública y privada que ha adquirido unos perfiles propios, la manera de articular un control judicial eficaz y el sentido que ha de darse a la exigencia constitucional de la democracia interna, son problemas abiertos sobre cuya posible solución existe todavía una gran incertidumbre, mientras que se considera insatisfactoria la regulación vigente.⁷⁶

⁷⁶ Valgan como ejemplo los debates recogidos en *Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates núm. 51, 1994; y en *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates núm. 47, 1994. Asimismo, Satrústegui Gil-Delgado, Miguel, “La reforma legal de los partidos políticos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996, pp. 81 y ss. Además, Blanco Valdés, Roberto, “Veinte años de partidos: de la constitucionalización a la contestación”, en Trujillo, Gumersindo, López Guerra, Luis y González Trevijano, Pedro (dir.), *La experiencia constitucional (1978-1998)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 97 y ss.