

## X. EL CONTROL SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Pese a que la Constitución no prevé en su artículo 6o. ningún mecanismo para comprobar el respeto por los partidos políticos a las reglas para ellos establecidas, de la existencia de límites específicos que han de observarse en el momento de su creación y, después, durante su existencia y del sometimiento de estas formaciones a las normas que el artículo 22 del texto fundamental dedica a las asociaciones, resulta con claridad su existencia. En particular, de la que autoriza la suspensión de las actividades o la disolución de una asociación por resolución judicial motivada (artículo 22.4), deriva la constitucionalidad de los controles sobre los partidos políticos. Controles judiciales ciertamente son los aquí previstos y solamente como consecuencia de ellos podrán ser adoptadas decisiones que supongan una limitación del derecho a crear partidos políticos, de su libertad de actuación o, incluso, la prohibición del ejercicio de aquél o la disolución de éstos.

Desde luego, la previsión del artículo 22.4 de la Constitución no implica la inconstitucionalidad de modalidades de fiscalización que descansen en órganos de las administraciones públicas. Al contrario, aunque sea únicamente en los términos formales que se han examinado, lo cierto es que el apartado 3 de ese mismo precepto admite expresamente la intervención administrativa en este campo al ordenar a las asociaciones (partidos) inscribirse en un registro a los meros efectos de publicidad. Claro que el texto fundamental, sin perjuicio de que otras autoridades ejerzan formas de control sobre los partidos políticos, encomienda al juez las decisiones sustantivas correspondientes. Unas veces lo hace directamente, como es el caso de la suspensión y de la disolución o al prever un procedimiento preferente y sumario de amparo judicial de los derechos fundamentales, susceptible de llegar hasta el Tribunal Constitucional (artículo 53.2) que, sin duda, protege al derecho a crear partidos y el de éstos a actuar libremente. En otras ocasiones lo lleva a cabo de manera indirecta. Tal sucede en aquellos casos en que el ejercicio por el juez de diversas funciones que la Constitución le asigna le llevará a conocer litigios originados en torno al estatuto jurídico de los partidos políticos. Así, al prestar a los ciudadanos la tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos (artículo 24.1) o al controlar la

legalidad de los actos de las administraciones públicas (artículo 106.1) será el Poder Judicial el que se introduzca en la vida interna de los partidos para revisar el cumplimiento de sus estatutos o el que examine y resuelva sobre las eventuales irregularidades o excesos que los órganos administrativos que se relacionan con los partidos pudieran haber cometido en su perjuicio.

Por lo demás, de los artículos 6o. y 22, siempre de la Constitución, se desprende sin dificultad que esos controles pueden ser previos o sucesivos. Es decir, que operen en el momento en el que se procede a crear un partido político o una vez que ya existe. En efecto, si han de ser democráticos en su estructura y no pueden ser secretos ni poseer un carácter paramilitar y si tampoco se les permite perseguir estatutariamente fines delictivos, ni proponer la utilización de medios criminales para conseguir sus metas, no parece nada extraño que se establezcan mecanismos que, desde el primer momento, impidan que nazca lo que la Constitución ha prohibido. Desde esta perspectiva, aprovechar el momento de la inscripción registral que pide su artículo 22.3 para instalar un control preventivo, no debe generar inquietud siempre que esté en manos de un juez y nunca de una autoridad administrativa. En cambio, la constitucionalidad del control sucesivo no plantea dificultad alguna, pues está expresamente ad-

mitido desde el momento en que se autoriza a los jueces a suspender o disolver las asociaciones.

Hasta ahora ha sido posible examinar en qué consiste esa *fiscalización previa* que ha establecido la Ley 54/1978. Hemos visto que se encamina a detectar la posible ilicitud penal de un partido que se quiere crear y a asegurar el respeto estatutario a las pautas organizativas exigidas por ese texto legal y por las normas supervivientes de la Ley 21/1976. No se trata de reiterar lo ya dicho. En cambio, sí conviene recordar los limitados resultados a los que este expediente conduce, pues nadie en su sano juicio pretenderá inscribir unos estatutos que propongan el crimen como medio o como fin o que consagren una jefatura vitalicia o priven a los afiliados de todo derecho a participar en la vida interna del partido. Por el contrario, quienes aceptan o no excluyen el recurso a la violencia para conseguir objetivos políticos pueden superar este filtro presentando unos estatutos formalmente asépticos.<sup>153</sup>

153 El episodio producido en torno a la inscripción de “Herri Batasuna” en el Registro de Partidos Políticos es ilustrativo de las posibilidades de este tipo de control. *Cfr.*, las sentencias del TS (tercera sala), de 23 de mayo de 1984, a propósito de la inicial denegación de la inscripción por el Registro sin que el Ministerio del Interior instara la acción del Ministerio Público y la STS (primera sala), de 31 de mayo de 1986, sobre la demanda del Fiscal para declarar ilegal esta formación política.

Por tanto, será en los *controles de tipo sucesivo* en los que recaerá la misión de corregir las actuaciones ilícitas o antidemocráticas. La Ley 54/1978 los recoge en su artículo 5o. que contempla dos posibilidades cuya materialización faculta a la autoridad judicial competente a disolver el partido y, eventualmente, como medida cautelar, de oficio o a instancia de parte, a suspenderlo provisionalmente hasta que se dicte sentencia. La primera se produce cuando un partido político incurre en alguno de los supuestos tipificados por el Código Penal como asociación ilícita. Son los recogidos en el artículo 515. La segunda es la que ya se ha examinado y se refiere a los casos en que la organización o las actividades del partido sean contrarias a los principios democráticos.

Por lo que hace a las asociaciones ilícitas, el Código de 1995 nos interesa, no sólo por la ya señalada despenalización de las organizaciones clandestinas, sino también porque castiga aquellas organizaciones 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.

De este modo, el artículo 515, después de sancionar a las asociaciones que se propongan delinquir o promover la delincuencia, a las bandas armadas, organizaciones y grupos terroristas, a las que utilicen la violencia o la alteración o el control de la personalidad, a las que adopten estructuras paramilitares, reacciona contra conductas que atentan gravísimamente contra la dignidad de las personas y la igualdad a la que son acreedoras.

Es evidente que estas previsiones del ordenamiento punitivo introducen elementos que, en relación con las actividades de los partidos políticos, abren con claridad el camino a un control, no sólo externo y centrado en los medios, sino también interno que alcanza a los fines y a la ideología inspiradora de esas formaciones. Así, pues, el escudo protector se ha extendido de modo considerable, al menos desde el punto de vista de los instrumentos normativos. Porque, es evidente, su aplicación práctica no siempre es posible y casi nunca será sencilla.

Respecto de la organización y las actividades contrarias a los principios democráticos, únicamente cabe añadir ahora que, en lo relativo a la vida interna del partido, las posiciones establecidas por la jurisprudencia ordinaria y constitucional en materia de derechos de los afiliados han abierto un frente muy importante a través del que se pueden conseguir avances de relieve, no sólo en lo que

hace al respeto del individuo aislado en el seno de la organización, sino también en el control de quienes ejercen el poder dentro de él. Admitir con claridad la garantía judicial de los derechos estatutarios y la vigencia, también dentro del partido, de los derechos fundamentales es un paso de enorme relevancia, congruente, por lo demás, con la preocupación del constituyente por asegurar su efectividad. Naturalmente, el control jurisdiccional de la violación de las normas estatutarias tiene también sus límites que, en buena medida derivan de la naturaleza propia de los partidos políticos. No obstante, con su afirmación el ordenamiento interno de estas organizaciones ha dejado de ser un ámbito exento.<sup>154</sup>

154 *Cfr.*, sobre estas cuestiones la STC 56/1995, f. j. 3o. En torno a los límites del control jurisdiccional de las infracciones estatutarias, dice el Tribunal Constitucional: “Sin embargo, deberá tenerse en cuenta, en todo caso, que se trata de derechos de carácter meramente estatutario, que encuentran siempre un límite o contrapunto en los derechos, esos sí constitucionales, de los demás asociados y de la propia asociación especialmente el derecho de autoorganización, cuyo objetivo fundamental reside, como hemos apuntado anteriormente, en evitar interferencias de los poderes públicos, incluido el judicial, en la organización y funcionamiento de las asociaciones. La intensidad — incluso la posibilidad— del control judicial dependerá de múltiples circunstancias —como la afectación o no de otros derechos no estatutarios— y exigirá en cada caso una cuidadosa labor de ponderación, respecto de la que este Tribunal ya ha sentado algunas pautas que no es necesario reiterar ahora (sentencias del TC 218/1988, 96/1994 y ATC 213/1991)”.

Fuera de estos mecanismos de control, vinculados a las causas expuestas, no existen, en nuestro ordenamiento jurídico otras vías para intervenir en el seno de los partidos, ni para provocar su disolución en contra de la voluntad de sus miembros. Ciertamente, no es posible apelar a las causas de nulidad de los contratos para sostener la del pacto asociativo en aquellos casos en los que, por ejemplo, se sostuviera que había mediado una causa ilícita.<sup>155</sup> Tampoco existe el control de constitucionalidad, propuesto sin éxito en el proceso constituyente, reiterado más tarde fugazmente en los trabajos parlamentarios que condujeron a la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y defendido por algunos autores en los primeros estudios sobre los partidos políticos en nuestro ordenamiento.<sup>156</sup>

155 *Cfr.*, la STC 5/1996, de 16 de enero, que estima el recurso de amparo interpuesto por una asociación regularmente constituida e inscrita, cuya nulidad y extinción fue declarada judicialmente en aplicación de las normas del Código Civil sobre los contratos con causa ilícita. En este caso, los jueces apreciaron esa ilicitud causal ante el hecho de ser, a su juicio, la asociación en cuestión un colegio profesional encubierto que, además, no cumplía los requisitos impuestos para esas corporaciones por el artículo 36 de la Constitución.

156 *Cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos”, *cit.*, pp. 175 y ss. y las referencias allí contenidas.



Ahora bien, el debate sobre este particular, después de casi veinte años de régimen constitucional, cobra otro significado. En efecto, nos hemos alejado de los planteamientos doctrinales centrados en el modelo seguido por la Ley Fundamental de Bonn, con gran predicamento doctrinal en los años setenta, y, al mismo tiempo, hemos adquirido una intensa experiencia de las posibilidades que ofrece el ordenamiento presidido por el texto de 1978. Así, a lo largo de estos años ha estado funcionando un sistema de control sobre los partidos políticos en los que, además de la intervención reglada y de comprobación formal del Registro, han intervenido el juez contencioso-administrativo, el juez civil y el juez penal. Este último para castigar los supuestos de asociaciones ilícitas, el primero para reducir a sus justos límites la actuación registral y el juez civil para pronunciarse sobre la posible ilicitud de un partido cuya creación se pretende y para decidir la suspensión y disolución de los partidos cuando encuentre contrarios a los principios democráticos su organización o sus actividades. Además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, sobre todo, del Tribunal Constitucional producida en torno al amparo de diversos derechos fundamentales y libertades públicas, ha acabado perfilando muchos de los aspectos básicos del derecho de partidos.

Es verdad que el Tribunal Constitucional, en su primera sentencia sobre esta materia —la STC 3/1981, f. j. 9o.— afirmó rotundamente, como, por otra parte, resulta del derecho positivo, que no es competente para decidir sobre la inconstitucionalidad de un partido político. Sin embargo, a través del recurso de amparo, ha efectuado pronunciamientos decisivos que, si bien se dirigían a proteger los derechos de las personas y la autonomía de los partidos, al mismo tiempo han sentado las condiciones para hacerlos constitucionales. Es decir, para imponerles el respeto de los derechos fundamentales de sus afiliados y para moderar los excesos a los que su protagonismo político les ha llevado algunas veces en su acción exterior y en su funcionamiento interno. Asimismo, la propia fisiología del amparo constitucional y la línea que en estas cuestiones ha ido adoptando la jurisprudencia del Tribunal permiten anticipar que la interpretación constitucional seguirá progresando en esa dirección.

Por lo demás, la ampliación de la cobertura penal frente a las asociaciones ilícitas y la existencia de un tipo que permite extender la fiscalización judicial a los fines han abierto nuevas perspectivas al derecho de partidos. El conjunto de factores ha cambiado radicalmente el panorama y ha hecho que el debate sobre la conveniencia de establecer en

España un sistema de control de constitucionalidad de los partidos políticos encomendado al Tribunal Constitucional pase a segundo plano.

En realidad, la cuestión que está planteada ahora no es tanto la del órgano encargado de hacer efectivos los controles que pueden llevar a la disolución de un partido y, en relación con ello, la del procedimiento a seguir, sino sobre todo, la de la oportunidad de llegar a esa solución cuando todo indica que tal medida no producirá la desaparición de la fuerza política que utiliza la plataforma partidista. Así, pues, se trata de un problema eminentemente político que se plantea con toda su crudeza.

Es verdad que, de abordarse con las normas vigentes, sería preciso acreditar en un proceso penal con todas sus garantías que concurren los elementos del tipo delictivo recogido en el artículo 515 del Código Penal, lo cual plantea problemas eminentemente técnico-jurídicos que no será sencillo resolver cuando no medien acuerdos o actuaciones de los órganos del partido que persigan fines delictivos o promuevan su comisión o la utilización de medios violentos y, en su lugar, solamente se cuente con acciones delictivas de sus miembros. O instaurar un proceso civil para precisar, primero, qué se entiende por actividad contraria a los principios democráticos y probar, después, que un partido la ha realizado. En cambio, de existir un sis-

tema de control de la constitucionalidad de los partidos políticos que permitiera prohibir los que hubieran sostenido una actuación agresiva contra el Estado social y democrático de derecho, o los que incurrieran en el supuesto previsto por el artículo 5.2,b) de nuestra Ley de Partidos Políticos, que se acaba de mencionar, la dificultad se situaría en un plano no sólo técnico, sino también eminentemente político e ideológico.

Es claro que encomendar una decisión de esta última naturaleza al Poder Judicial puede representar para los jueces y magistrados, que deben resolver con estricta sujeción a la Constitución y a la ley, importantes problemas adicionales. Problemas que existirán igualmente en los procedimientos que ahora tienen atribuidos, pero el carácter concreto con el que se plantearía la cuestión ante ellos, los instrumentos técnicos con los deberían resolverla y el hecho de tener que encajarla en un procedimiento jurisdiccional cuyos perfiles están bien delimitados, podrían amortiguar en alguna medida la tensión que procesos de estas características, sin duda, originarán. La intervención del Tribunal Constitucional se enfrentaría con complicaciones no muy diferentes porque la naturaleza de la controversia persistiría con toda su carga polémica. Tal vez, su posición le permitiría afrontarlos en mejores condiciones, pero, en cambio, la menor definición

de ese control de constitucionalidad y sus implicaciones ideológicas anularían esa ventaja.<sup>157</sup>

Así, pues, lo que resulta imprescindible es que el ordenamiento jurídico ofrezca a los poderes públicos, a los ciudadanos y a sus grupos los instrumentos normativos e institucionales que les permitan reaccionar, si así lo deciden, contra partidos políticos que transgredan las líneas que la Constitución traza para enmarcar su actividad interna y externa. Líneas que, conforme a sus artículos 60. y 22, pasan por el campo penal, pero que también llegan más lejos en lo que a las exigencias de la democracia dentro de ellos respecta y permiten llegar a formas de control de la constitucionalidad que alcancen a los fines. La posibilidad de que nuestra

157 Sobre la idoneidad del control de constitucionalidad de los partidos políticos, véase, además de las obras de Stern y Grimm antes citadas, Stein, Ekkehart, *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 165; Abendroth, Wolfgang, “La prohibición del Partido Comunista de Alemania por el Tribunal Constitucional Federal”, *Sociedad antagónica y democracia política*, Barcelona, Grijalbo, 1973, pp. 293 y ss. Además, *cfr.* Lucas Murillo de la Cueva, Pablo, “Consideraciones sobre el régimen jurídico de los partidos políticos”, *cit.*, pp. 179 y ss. Pinelli, *Discipline e controlli sulla “democrazia interna” dei partiti*, *cit.*, pp. 180 y 181, tras examinar el sistema alemán y repasar el debate español sobre la posibilidad de encomendar al Tribunal Constitucional esta fiscalización o mantener el actual sistema, no se siente en condiciones de señalar cuál es preferible.

Constitución permita su reforma total no significa que consienta cualquier cosa ni que tampoco admita cualquier método para lograrla. Es verdad que el artículo 22, al trazar los límites del derecho de asociación, sitúa en el Código Penal la barrera principal. Sin embargo, no es evidente que deba ser la única para los partidos, así como tampoco lo es que de la sujeción a la Constitución y a la ley que les impone el artículo 6o. del texto fundamental no deban derivarse especiales consecuencias.<sup>158</sup>

En todo caso, la decisión que se adopte debe partir de un entendimiento razonable de las posibilidades que ofrece la técnica jurídica, cualquiera

158 No obstante, se ha sostenido que el control de constitucionalidad de los partidos políticos en la medida en que implica un control de los fines que persiguen, no tiene acomodo en nuestro ordenamiento. El silencio de la Constitución sobre el particular, la inexistencia de límites a la reforma constitucional, que puede ser total, y la posibilidad de interpretar la exigencia de respeto a la Constitución y a la ley que enmarca el reconocimiento de la libertad de creación y de actuación de los partidos en el artículo 6o., como una mera reiteración de la cláusula contenida en el artículo 9.1, que se aplica a todos por igual y que no implica el principio de la democracia militante, tal como ha sido concebido en Alemania, son los principales argumentos en los que se apoya esta conclusión. *Cfr.* Jiménez Campo, “La intervención estatal del pluralismo”, *cit.*, pp. 172 y ss.; Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, *cit.*, pp. 11 y ss. Los restantes autores recogen los argumentos dados por los que se acaban de citar.

que ésta sea, en ámbitos tan delicados como el de los partidos políticos. Desde luego, ha de equidistar tanto de lo que se ha llamado la ilusión de los juristas<sup>159</sup> cuanto del fatalismo que renuncia a enfrentarse con los hechos. Lo cierto es que cabe un margen de intervención que puede producir efectos saludables. No hay duda de que serán más intensos en la medida en que los instrumentos técnicos mediante los que se lleva a cabo estén mejor diseñados. Por otra parte, está claro que, junto al derecho, existen otros factores que despliegan efectos relevantes sobre los problemas relacionados con los partidos políticos. Son los que tienen que ver con la cultura política y, en general, con la integración de la sociedad. A continuación se verá alguno de los fenómenos en los que operan y, también, las posibilidades del derecho.

159 Otto y Pardo, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, cit., pp. 55 y ss.