

COMENTARIOS ACERCA DEL ESTATUS
CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS Y DE SU DESARROLLO
EN LA LEY ORGÁNICA 6/2002

JOSE MARÍA PORRAS RAMÍREZ (*)

SUMARIO: 1. La posición constitucional de los partidos políticos. - 2. Creación, constitución e inscripción registral: 2.1. Libertad de creación y constitución. 2.2. La inscripción registral. - 3. Organización, funcionamiento y actividades: 3.1. Estructura interna y funcionamiento democráticos. Derechos y deberes de los afiliados. 3.2. Actividades. - 4. Suspensión y disolución judicial: 4.1. Causas. 4.2. Procedimiento. 4.3. Efectos. - 5. Conclusiones.

(*) Universidad de Granada.

I. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Inscribiéndose en la tendencia seguida por las Constituciones italiana, francesa y portuguesa, esencialmente, la Norma Fundamental española de 1978, reconoce jurídicamente a los partidos políticos, en el artículo 6 de su Título Preliminar. Tal precepto garantiza su existencia, afirmando que, tanto «su creación», como «el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y a la ley». A su vez, destaca sus cometidos institucionales más sobresalientes, referidos a su necesario concurso en el establecimiento y desarrollo de una auténtica democracia constitucional. De ahí que afirme que los mismos «expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental para la participación política», al incidir, de manera decisiva, en la organización y el funcionamiento del Estado, en general, y de sus instituciones representativas, en particular (1).

Sin embargo, de la destacada ubicación sistemática de este precepto en la Constitución, no cabe deducir otro propósito que no sea el de querer destacar la relevante presencia y el notable protagonismo que alcanzan estas organizaciones dentro del sistema constitucional, dada la trascendencia pública de las tareas que tienen encomendadas (STC 56/1995). El consiguiente mandato de democracia interna en su estructura y actua-

(1) F.J. BASTIDA FREJEDO, «Notas sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos y su reconocimiento constitucional», en VVAA, «Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución», Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1988, Vol. III, pp. 1647-1688.

ción, busca, a modo de garantía añadida, asegurar su plena sujeción e integración en el propio orden constitucional establecido (STC 101/1983). Pero, aún así, la referida norma, salvada esta exigencia, tiene un carácter más descriptivo que prescriptivo, no ostentando «jerarquía» superior alguna sobre las restantes con las que guarda relación, debiendo, por tanto, interpretarse plenamente inserta en el conjunto unitario de la Constitución (2). Así, según ha entendido, reiteradamente, una constante jurisprudencia constitucional, para la tutela efectiva de la libertad de partidos, se cuenta, inicialmente, con la garantía genérica que del derecho de asociación se efectúa en el art. 22 CE, que no excluye, dentro de su ámbito de aplicación o incidencia, a las que persigan fines políticos (STC 3/1981). Y, ciertamente, los mismos no son otra cosa que asociaciones, por muy peculiares que se los considere, dadas las «funciones» que han de realizar (3). Tal voluntad de someterlos al régimen privado de las asociaciones, aun a sabiendas de que el mismo no agota su compleja realidad específica, pretende asegurarles el máximo grado de libertad e independencia, al permitir reducir los controles y restringir toda suerte de intervención estatal que pueda afectarles (STC 85/1986) (4).

Por eso, los artículos 6 y 22 CE, expresivos de una garantía institucional y de un derecho fundamental, respectivamente, han de interpretarse de forma conjunta y sistemática, sin separaciones artificiosas (STC 56/1995) (5). Ha predominado así el entendimiento de que los partidos políticos son, ante todo, agrupaciones voluntarias de personas, de lo que se desprende, no sólo el libre derecho a crearlos y a afiliarse voluntariamente a ellos, sino, también, una implícita facultad de autoorganización, que busca preservar un ámbito propio de funcionamiento, en el que puedan actuar a resguardo de las interferencias de los poderes públicos (STC 193/1998). Lo que ocurre, sin embargo, es que tal espacio, no es irrestricto o absoluto, dada la especial posición constitucional que los mismos ocupan, consecuencia directa de las actividades y cometidos que están llamados a rea-

(2) J. JIMÉNEZ CAMPO, «Sobre el régimen jurídico constitucional de los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, 1988, nº 26, 1988, pp. 1-26; en especial, p. 16.

(3) I. DE OTTO y PARDO, «Defensa de la Constitución y partidos políticos», Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 65.

(4) J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 1, 1981, pp. 161 y ss.

(5) A. RODRÍGUEZ DÍAZ, «El artículo 6 de la Constitución: los partidos políticos», en *Revista de Derecho Político*, nº 36, 1992, pp. 49-64.

lizar, que les llevan a concurrir, a través de procedimientos públicos, a la formación y manifestación de la voluntad popular. De ahí que se erija en límite expreso el mandato constitucional de organización y funcionamiento interno democráticos, dispuesto en el art. 6 CE.

De éste derivan una serie de derechos que, al integrarse en el contenido del derecho fundamental de asociación, son susceptibles de amparo jurisdiccional, preferente y sumario y, en su caso, constitucional. Son, entre otros, los derechos de los propios afiliados a participar en los órganos internos del partido, destacadamente en la asamblea general del conjunto de sus miembros, en la que podrán actuar, directamente o por medio de compromisarios, ejerciendo su derecho al voto, a fin de contribuir a adoptar los acuerdos más importantes que les afecten, entre los que se encuentra la elección de sus órganos directivos. También sobresalen los derechos a exigir el cumplimiento de los estatutos, a reclamar la libertad de expresión en su seno, a recibir información de sus actividades, y a permanecer en el mismo, a menos que exista causa legal o estatutaria que justifique su expulsión (STC 56/1995) (6).

Se trata, pues, de un mandato que se integra en el contenido del derecho de asociación, cuando éste opera sobre la variante propia de los partidos políticos, a modo de garantía adicional, que se añade, pero que no sustituye, a las genéricas y comunes del art. 22, estando, en todo caso, en función de las actividades o fines institucionales, de indudable relevancia pública, que los partidos han de desempeñar. Esos cometidos, que les llevan a articular la participación y la representación políticas, les hacen merecedores de un tratamiento diferenciado y, hasta cierto punto, privilegiado por parte del Estado, aun no siendo órganos del mismo, al abrirles la posibilidad de utilizar gratuitamente, con fines electorales, los medios de comunicación social de titularidad pública, el acceso a subvenciones oficiales, con motivo, igualmente, de su concurrencia electoral, y una notable libertad de actuación dentro del proceso de formación de la voluntad política popular (STC 3/1981) (7).

(6) Cfr., J.I. NAVARRO MÉNDEZ, «Partidos políticos y democracia interna», Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1999, pp. 238 y ss.

(7) En este último sentido, recoge, sin ánimo exhaustivo, una relación de tales «privilegios», expresivos de su centralidad en el sistema político, R. BLANCO VALDÉS, «Los partidos políticos», Madrid, Tecnos, 1990, pp. 134-135.

Por tanto, cuanto afecta a la creación, organización y funcionamiento de los mismos se deja, pues, a la libre voluntad y criterio de los asociados, fuera de cualquier control administrativo, de carácter material, aunque dentro del respeto a la Constitución y la ley, y sin perjuicio de tener que satisfacer la exigencia constitucional, que, habitualmente, no recae, como añadida «carga impuesta» (STC 56/1995) sobre otros tipos de asociaciones (aunque sí sobre los sindicatos y las organizaciones empresariales), del cumplimiento, por su parte, de ciertos requerimientos, a modo de contrapartida, en cuanto se refiere a su estructura interna y funcionamiento, que habrán de ser, en todo caso, verificablemente democráticos (STC 85/1986). Se pretende así asegurar un «plus» de sujeción a la Constitución, dada la especial naturaleza de los cometidos que los partidos tienen constitucional y legalmente atribuidos, lo que no supone, necesariamente, ni una adhesión ideológica, ni una conformidad con su total contenido (STC 101/1983). Pero sucede que esta circunstancia abre, como ya viera F. RUBIO LLORENTE, ciertos riesgos de control preventivo de los mismos, que debilitan el derecho de asociación por el efecto de la garantía institucional de los partidos, que contiene y expresa dicha «carga» (8). Como tendrá ocasión de exponerse más adelante, tales posibilidades parecen haberse hecho una realidad, particularmente intensa, con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, que la STC 48/2003, de 22 de marzo, ha declarado, sin embargo, plenamente conforme a la Constitución, de interpretarse de acuerdo con los criterios que en dicha resolución se establecen (9).

Los partidos políticos son, pues, «asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones», lo que no los convierte, por ello, en titulares del poder público o en órganos del Estado, al mantenerse y no alterarse su naturaleza asociativa esencial, pese a la relevancia pública de sus cometidos institucionales (STC 18/1984). Estos «se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos

(8) Así, F. RUBIO LLORENTE, «La Constitución como fuente del Derecho», en VVAA, «La Constitución española y las fuentes del Derecho», Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1979, Volumen I, pp. 53-74; en especial, pp. 69-70.

(9) Para un completo comentario de la Sentencia de referencia, en buena medida coincidente con lo que en este trabajo se expone, cfr., J.A. MONTILLA MARTOS, «Algunos cambios en la concepción de los partidos. Comentario a la STC 48/2003, sobre la Ley Orgánica 6/2002, de partidos políticos», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 12-13, 2003-2004, pp. 559-585. Ofrece una perspectiva y valoración distintas, J. TAJADURA TEJADA, «Partidos políticos y Constitución. Un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, y de la STC 48/2003, de 12 de marzo», Madrid, Civitas, 2004, pp. 125 y ss.

titulares del poder público, a través de los procesos electorales»; lo que no les lleva, sin embargo, a ejercer funciones públicas, en sentido propio y preciso, sino a «proveer al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales, que son quienes actualizan, como voluntad del Estado, la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar, mediante la integración de voluntades e intereses particulares, en un régimen de pluralismo concurrente» (STC 48/2003).

Se afirma así el carácter instrumental de los partidos, coherente con su «mero reconocimiento constitucional»(10), mediante la técnica de la garantía institucional, en conjunción con la declaración del derecho fundamental de asociación. Tan especial régimen jurídico habilita, a la vez que limita, la acción conformadora del legislador, pues le permite ordenar las condiciones que se han de requerir a determinadas asociaciones para ser efectivamente reconocidas como partidos y poder así desarrollar las «actividades» que les son propias, consistentes en ejecutar una efectiva «acción política», proponiendo y, en su caso, realizando, proyectos generales para la comunidad que se organiza en el Estado. La vocación de cumplimiento de las tareas que la Constitución misma les reconoce, se erige así en el criterio cierto para declarar como tal partido a una asociación, que sólo lo será, por tanto, si su «objeto social» consiste en concurrir a los procedimientos públicos de participación y representación políticas.

El legislador se halla así vinculado por la garantía institucional de los partidos políticos, que se proyecta directamente sobre el derecho fundamental de asociación, dada su «vis atractiva», contribuyendo a delimitar su contenido esencial y sus consiguientes condiciones de ejercicio (11). Por una parte, tal vinculación se expresa de modo positivo, pues implica que el legislador habrá de promover la función de los partidos como instrumentos para la participación política, en tanto que actores del procedimiento de expresión del sufragio, reconociéndoles la facultad de presentar

(10) Acerca de la diferencia entre «reconocimiento constitucional» e «incorporación constitucional» de los partidos políticos, cfr., M.A. PRESNO LINERA, «Los partidos políticos en el sistema constitucional español. Prontuario de jurisprudencia constitucional (1980-1999)», Pamplona. Aranzadi, 1999, pp. 25-28.

(11) A. RODRÍGUEZ DÍAZ, «La garantía institucional del Estado de partidos en la Constitución española», en VVAA, «Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución española», Madrid, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1988, Vol. III, pp. 1906-1930; en especial, p. 1911.

candidaturas; y su presencia misma en el seno de las instituciones representativas. Por otra, se manifiesta de forma negativa, ya que supone que el legislador no deberá interferir o sustituir el pluralismo de partidos, núcleo mismo de la garantía institucional establecida, introduciendo diferenciaciones, lesivas del principio de igualdad, en tanto que carentes de fundamento objetivo y razonable, en atención al fin perseguido (12).

Cabe así concluir diciendo que, pese a su importancia, la Constitución no ha llegado, sin embargo, formalmente, a considerar a los partidos, elementos definitorios del Estado, consagrando, con todas sus consecuencias, el llamado «Estado de partidos», dada la distinción de poderes existente, que conlleva su conveniente marginación de determinados ámbitos institucionales, como son, por ejemplo, los que afectan al Poder Judicial (STC 108/1986); aunque, sin duda, sí contemos, como no podría ser de otro modo, con una «democracia de partidos», que es cosa bien distinta, y que se proyecta, de manera particularmente intensa, en la legislación electoral y en la organización y el funcionamiento mismo de las instituciones representativas (13). Se quiere así indicar que la relevancia de los partidos estriba en que su actividad se desarrolla en el seno de las instituciones públicas, con arreglo a los procedimientos establecidos, en los que compiten con el objetivo último de convertir sus programas en Derecho. De ahí que su significación jurídica dependa de que desarrollen las actividades a las que se refiere el art. 6 CE, fuera de las cuales su trascendencia no es mayor que la de las restantes asociaciones. Y es que son las instituciones representativas las que realmente dotan de sentido constitucional a la acción de los partidos, desde el momento en que éstos determinan su composición y funcionamiento, incidiendo así, de manera determinante, en la vida democrática estatal (14).

(12) J. JIMÉNEZ CAMPO, «Sobre el régimen jurídico constitucional de los partidos políticos», op. cit., p. 17.

(13) Vid. M. GARCÍA PELAYO, «El Estado de partidos», Madrid, Alianza, 1986, pp. 85 y ss. También, J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», en J.J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), «Derecho de partidos», Madrid, Espasa, 1992.

(14) Resalta esta circunstancia que le lleva, por tanto, a descartar que los partidos puedan ser considerados «asociaciones privadas que ejercen funciones públicas», J. JIMÉNEZ CAMPO, «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», en VVAA, «Régimen jurídico de los partidos y Constitución. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, el 14 de febrero de 1994», Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 33-48; en especial, pp. 34-37 y 48.

Examinados sucintamente los rasgos que caracterizan su reconocimiento constitucional, determinando su posición, cometidos y límites, analicemos seguidamente su régimen legal.

2. CREACIÓN, CONSTITUCIÓN E INSCRIPCIÓN REGISTRAL

2.1. *Libertad de creación y constitución*

La vigente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, confunde, en unidad de acto, **la creación** y constitución de los partidos como asociaciones, al igual que ya hiciera su predecesora, la preconstitucional Ley 54/1978, de 4 de diciembre. En la misma se determina que la creación de un partido político se ha de considerar libre, tal y como señala la Constitución, en su art. 6, produciéndose en los términos de la libertad garantizada, como derecho fundamental de asociación, por el art. 22 CE (STC 85/1986). Y considera a dicho acto un derecho público subjetivo reservado a los ciudadanos españoles (art. 1.1. LOPP), privando consiguientemente del mismo a los extranjeros. Establece así una diferencia de trato con el régimen común del derecho de asociación, que la Constitución, en cambio, les reconoce, a «todos» (art. 22.1), tal y como reitera, como no podía ser de otro modo, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del referido derecho, que se lo atribuye, en su art. 2.1, a «todas las personas». Además, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros, se lo confirma también a éstos, en su art. 8, «cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España». La STC 48/2003 ha justificado esa diferenciación, alegando que, en tanto que «organizaciones electorales», «los partidos políticos son instrumento privilegiado de participación política, actividad ésta cuyo ejercicio se constituye en un derecho que, garantizado por el art. 23 CE, tiene por titulares únicamente a los españoles (ex art. 13.2 CE)..., con la salvedad de que, para determinados comicios (municipales y europeos), pueda reconocerse, en ciertas condiciones, el derecho al sufragio de los extranjeros». Esto último avalaría, a mi modo de ver, el reconocimiento, siquiera a los ciudadanos de la Unión Europea, del derecho a la creación de partidos, aunque se viera circunscrito el mismo a los ámbitos, estrictamente, municipal y europeo. Al no ser así, se menoscaba, en cierta medida, su derecho a participar en tales elecciones, en condiciones de igualdad, con los nacionales españoles.

Sin embargo, según el Tribunal Constitucional, «la participación en los asuntos públicos atañe únicamente a los nacionales españoles, por cuanto, con esa actividad, se provee a la integración de órganos representativos, que ostentan potestades atribuidas directamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía» (Declaración de 1 de julio de 1992). Esta cuestionable restricción, que ha de entenderse en el sentido estricto de que sólo los nacionales pueden promover la constitución de un partido político, no le afecta, sin embargo, a los extranjeros, a la hora de reconocérseles el mismo derecho que a los españoles a afiliarse, libre y voluntariamente, a partidos políticos ya constituidos, teniendo, en tanto que miembros de los mismos, iguales derechos y deberes (arts. 1.2 y 8.1 LOPP). Su inadmisión sólo podrá motivarse en la previa pertenencia del solicitante a otro partido ya existente; por haber sido privado del derecho al sufragio pasivo; o porque se justifique que su afiliación pueda perjudicar al partido en cuestión (15). En todo caso, los extranjeros comparten, también, con los nacionales, el derecho, derivado claramente del de asociación, de no poder ser obligados a integrarse o a permanecer en un determinado partido, en contra de su voluntad (art. 1.2 LOPP). Por lo demás, los partidos políticos podrán constituir e inscribir federaciones, confederaciones y uniones de partidos (art. 1.3 LOPP y 44.1 LOREG), manteniendo en ellas, cada uno de sus componentes, su propia personalidad jurídica (16).

En cuanto a **la constitución**, propiamente dicha, de los partidos políticos, el art. 2.1 LOPP establece como «requisitos de capacidad» para ser promotores de los mismos, además de ser españoles (ex art. 1.1 LOPP), tener la condición de personas físicas, ser mayores de edad, y estar en pleno ejercicio de los derechos, sin verse sujetos a ninguna condición legal para el ejercicio de los mismos, ni haber sido penalmente condenados, con la consiguiente «incapacitación especial» (STC 48/2003), por asociación ilícita o haber cometido delitos contra la Constitución, el orden público, de traición y contra la paz o la independencia del Estado, relativos a la defensa nacional, y contra la comunidad internacional, a menos que

(15) F. FLORES JIMÉNEZ, «La democracia interna de los partidos políticos», Madrid, Congreso de los Diputados», 1998, pp. 166 y ss.

(16) M. A. APARICIO PÉREZ, «Los partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. (Algunos comentarios marginales)», en Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 11, 1999, pp. 119-144; en especial, pp. 128-129.

se haya sido rehabilitado judicialmente. La Ley se torna así retroactiva, al aplicar sus efectos a los condenados con anterioridad a su entrada en vigor. Se incurre así en inconstitucionalidad, al restringirse derechos fundamentales, vulnerando lo dispuesto en los arts. 9.3 y 25.2 CE (17).

A su vez, a tenor del art. 3.1 LOPP, el acuerdo de constitución habrá de formalizarse mediante acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener, en todo caso, la identificación personal de los promotores, la denominación del partido, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que deberá regirse el partido que trata de constituirse. Según prevé la Disposición Final de la Ley, el Gobierno podrá desarrollar estos extremos mediante reglamento.

Y en lo que se refiere a la identificación del partido, se ha tenido bien presente la jurisprudencia constitucional española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTC 69/1986, 85/1986; y TEDH 1998,1), que obliga, de forma terminante, como recoge el art. 3.1, párrafo 2º, a que dicha denominación no incluya términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad, o que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas, lo que habrá de constatarse, en su caso, según ha entendido el Tribunal Constitucional, de manera «palmaria, manifiesta y patente», esto es, sin dar lugar a margen de apreciación interpretativa por parte de la autoridad administrativa (STC 48/2003). Tampoco deberá tal denominación, coincidir, asemejarse o identificarse, aún fonéticamente, con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, con la identificación de personas físicas, o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas. Se pretende así evitar subrogaciones fraudulentas, tutelando jurisdiccionalmente «el derecho al nombre» que todo partido posee, en tanto que elemento intrínseco de individualización y configuración propia y, sobre todo, de reconocimiento claro y diferenciado del mismo por parte de los electores. Y es que por muy legítima que sea la posibilidad de que una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones partidarias, que lleven a denominaciones parcialmente coincidentes, no puede darse lugar a la confusión de los

(17) Así J.A. MONTILLA MARTOS, «Algunos cambios en la concepción de los partidos...», op. cit., pp. 577-578.

votantes, que han de verse protegidos de dicha eventualidad, como también los partidos, ya existentes, que se crean afectados por la misma.

2.2. *La inscripción registral*

La inscripción registral es el instrumento indispensable para acreditar que existe la asociación, aún de hecho, que pretende ser reconocida como partido. De ahí que cumpla, primeramente, con un fin de mera publicidad (art. 22.3 CE). Pero también alcanza dicha inscripción, por determinación de la Ley, efectos constitutivos, determinantes de la atribución de personalidad jurídica, por ser el medio necesario para verificar que el grupo o colectivo humano que solicita constituirse en partido político, presenta los rasgos definitorios característicos de éste, según expresa el art. 6 CE, que le acreditan para participar como tal en los procesos electorales, en igualdad de condiciones, y gozar de las ventajas que el ordenamiento establece para todos aquéllos que posean dicha condición. Tales rasgos se han de comprobar, con ocasión de dicha operación registral, no pudiendo extenderse la indagación previa de la Administración más allá (18). Así, el art. 3.2 LOPP dispone que «los partidos políticos adquieren personalidad jurídica por la inscripción en el Registro de Partidos Políticos que, a estos efectos, existirá en el Ministerio del Interior (19), previa presentación en aquél del acta fundacional suscrita por sus promotores, acompañada de aquellos documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente Ley Orgánica». La presunción «*iuris tantum*» de la corrección de estos trámites, se pone de manifiesto en el art. 4.3 LOPP, que establece, a este respecto, la garantía de que se entenderá producida la inscripción, que confiere la personalidad jurídica, con efectos indefinidos y vinculando a todos, una vez transcurridos los veinte días de plazo preclusivo de que dispone el Ministerio del Interior para ese momento, salvo en los casos de suspensión del plazo, por advertirse las irregularidades a las que la Ley se refiere.

(18) J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», op. cit., pp. 179-182. También, J.A. MONTILLA MARTOS, «La inscripción registral de las asociaciones», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 92, 1996, pp. 175-206; en especial, pp. 186-193.

(19) Mejor hubiera sido que dependiera dicho Registro, como ocurre en Alemania, de la Junta Electoral Central. Cfr., sobre el modelo alemán, H.P. SCHNEIDER, «Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland», en D. TSATSOS, D. SCHEFOLD, H.P. SCHNEIDER (Hrsg.), «Parteienrecht in europäischen Vergleich», Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Auflage. 1990, pp. 153 y ss.

Se trata, pues, en todo caso, de una inscripción reglada, al sólo poder tener la verificación administrativa un carácter estrictamente formal y externo (SSTC 3/1981, 85/1986 (20) y 291/1993), que, no material y discrecional, ya que, si de este modo fuera, se vería afectada la libertad de creación y constitución de los partidos políticos, según se encuentra la misma garantizada en los arts. 6 y 22 CE. Por eso, la eventual decisión administrativa de no inscribir, que supone, en tal caso, una limitación preliminar del derecho fundamental de asociación, sólo resulta admisible cuando lo presentado en el Registro no responde, de modo patente, de resultados de cotejar su programa y estatutos, a la definición constitucional de lo que es un partido político; o se advierten defectos formales en el acta fundacional, en la documentación que la acompaña, se constata la falta de capacidad de los proponentes, o se detecta la identidad de éstos en el supuesto de que se deduzca «continuidad o sucesión de un partido disuelto», ex art. 12.3 LOPP (21) (STC 48/2003). Pero, en ningún caso, se podrán entrar a valorar los fines u otros elementos del contenido de la documentación aportada. Estas circunstancias serán puestas en conocimiento de los interesados por el Ministerio del Interior, a fin de que puedan subsanar los defectos advertidos. En tales casos, el plazo de inscripción se interrumpirá, a esos efectos, desde el momento de la notificación, reanudándose una vez que los mismos hayan sido debidamente corregidos (art. 5.1 LOPP).

Sin embargo, esa suspensión del plazo mencionado puede, también, resultar de la apreciación, en este caso, excepcional y sumamente cuestionable, por parte del Ministerio del Interior, de la existencia de indicios racionales de ilicitud penal en la documentación presentada, lo que pondrá en conocimiento de los promotores y del Ministerio Fiscal, dentro del plazo señalado de veinte días, mediante resolución fundada, recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que se acompañará de los elementos probatorios disponibles para apreciar dichos indicios (art. 5.2 LOPP). Entonces, el Ministerio Fiscal optará, en el plazo de veinte días, contados desde que recibe la comunicación, bien por ejercer las acciones correspondientes ante la jurisdicción penal, bien por devolver la comuni-

(20) G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El Registro de partidos políticos: su significación jurídica según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en VVAA, «Jornadas de estudio...», op. cit., pp. 1751 y ss.

(21) J. JIMÉNEZ CAMPO, «Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español», op. cit., pp. 39-40.

cación al Ministerio del Interior, a los efectos de completar la inscripción (art. 5.3 LOPP). Durante ese tiempo se suspenderá el plazo establecido para ésta; interrupción que se mantendrá hasta que el juez penal resuelva sobre la procedencia de la inscripción o, en su caso, determine, como medida cautelar, reanudar provisionalmente dicho plazo (art. 22.4 CE y 5.4 LOPP). Se trata, pues, de un control judicial previo sobre la legalidad de partidos todavía no existentes, que lleva a la jurisdicción ordinaria competente a aplicar el Código Penal para determinar, no la eventual comisión de un delito, (a menos que se considere un acto preparatorio de la realización de tal, justificando, en este supuesto, un adelanto de las barreras de punición, ex arts. 17 y 18, en conexión con el art. 519 CP), sino su potencial realización futura, por parte de quien aún no se ha constituido en partido político; lo que, en principio, y hecha la excepción señalada, no parece muy coherente con la interpretación conjunta que ha de hacerse de los arts. 6 y 22.3 de la Constitución, preceptos éstos que conducen, más bien, a inscribir al partido en cuestión, instando, en su caso, tras ello, su disolución judicial por parte del órgano jurisdiccional penal competente (22).

3. ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y ACTIVIDADES

3.1. *Estructura interna y funcionamiento democráticos. Derechos y deberes de los afiliados*

El art. 6 LOPP dispone que, en tanto que asociaciones de relevancia constitucional, «los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad, a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes». Semejante mandato no es sino consecuencia de la trascendencia política de sus «funciones» (STC 10/1983), expresando, como ya se ha dicho, un «plus» de sujeción al orden constitucional, del que derivan derechos y deberes. En consecuencia, de tal cláusula general se extrae, primeramente, el mandato, trasunto fiel de lo expresado en el art. 6 CE, según el cual «la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos» (art. 7.1 LOPP) (23). Para asegurar su efectivo cumplimiento, la Ley establece la obligatoria incorporación

(22) El sistema sigue siendo, en este punto, similar al que preveía la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, que fue duramente criticado doctrinal y jurisprudencialmente. Cfr., J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», op. cit., p. 171.

(23) Cfr. J.I. NAVARRO MÉNDEZ, «Partidos políticos y democracia interna», op.cit., pp. 229 y ss.

a los estatutos, de una serie de garantías inexcusables, que éstos, expresando su reconocida «capacidad organizativa interna», precisarán y, en su caso, ampliarán (STC 56/1995) (24). Así, se requiere, cuando menos, el establecimiento de una «asamblea general del conjunto de sus miembros», que actuará como «órgano superior de gobierno» del mismo, adoptando sus acuerdos más importantes, incluida su disolución (art. 7.2 LOPP); unos «órganos directivos de los partidos», que, según se determine en los estatutos, deberán proveerse, en todo caso, mediante sufragio libre y secreto (art. 7.3 LOPP); un plazo de convocatoria suficiente de las reuniones de sus órganos colegiados, a fin de preparar los asuntos a debate; un número de miembros requerido para la inclusión de asuntos en el orden del día; unas reglas de deliberación que permitan el contraste de pareceres; y la mayoría requerida para la adopción de acuerdos que, por regla general, será la simple de presentes o representados (art. 7.4 LOPP). Finalmente, la Ley obliga a que los estatutos provean procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos (art. 7.5 LOPP).

Seguidamente, la Ley fija una relación, igualmente mínima e indisponible, de derechos y deberes de todos los afiliados, que deberán incorporarse a la lista detallada de los mismos que se contenga en los estatutos correspondientes. Los derechos contemplados en la Ley, garantizan la participación y el control democráticos, como parte del contenido esencial del derecho fundamental de asociación, en su variante partidista, siendo, por tanto, tutelables en amparo, tanto ordinario, preferente y sumario, del Poder Judicial, como extraordinario, del Tribunal Constitucional. Los demás derechos que se establezcan legítimamente en los estatutos, dado su diferente rango, merecerán sólo una garantía jurisdiccional, con forma de control de legalidad (STC 56/1995) (25). Según el art. 8.2 LOPP, los derechos que se señalan consagran la facultad que se les reconoce a los socios de participar en las actividades del partido y en sus órganos de gobierno y representación; a ejercer el derecho al voto y asistir a la Asamblea General, de acuerdo con los estatutos; a ser electores y elegibles para

(24) Comenta dicha Sentencia, I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, «Democracia en los partidos y derechos de los afiliados. (Nota sobre la STC 56/1995)», en J. ASENSI SABATER (ed.), «Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual», Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 347 y ss.

(25) Cfr., E. VIRGALA FORURIA, «Ejercicio de los derechos por los afiliados y control judicial de las sanciones impuestas por los partidos políticos», en *Teoría y Realidad constitucional*, nº 6, 2000, pp. 83-108.

sus cargos; a ser informados sobre cuanto concierne a la organización, el funcionamiento, las actividades y la situación económica del partido; y a impugnar los acuerdos de sus órganos, de estimarlos contrarios a la Ley o los estatutos. Curiosamente se omite toda referencia a la libertad de expresión interna, que sí contemplaba la Ley de Partidos de 1978, la cual habrá de reconocerse, también, y en todo caso, en su dimensión externa, por respeto al pluralismo, si bien la misma puede verse lógicamente limitada en aras de la consecución de los objetivos partidistas, que entrañan un correlativo deber de lealtad y acatamiento de las decisiones legítimamente adoptadas por la asociación política (art. 8.4 LOPP). De ahí que se la deba considerar un derecho fundamental del afiliado (STC 56/1995), con independencia de la omisión legislativa puesta de manifiesto. Finalmente, se dispone que la expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados, sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados y oídos, con carácter previo a la adopción de las mismas. También, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el consiguiente derecho a formular, en su caso, recurso interno (art. 8.3 LOPP). De todos modos, y a efectos de no prejuzgar o afectar el principio de autoorganización institucional que todo partido, en tanto que forma especial de asociación, posee, no se prevé, de manera consecuente, la creación de órgano arbitral independiente alguno, al modo alemán, para garantizar el efectivo cumplimiento y realización de tales derechos de participación de los afiliados.

En cuanto a los deberes que inexcusablemente se contendrán en los estatutos, destacan los siguientes que, también, con carácter mínimo e indisponible, expresa la Ley. A saber, compartir las finalidades del partido y colaborar para la consecución de las mismas; respetar lo dispuesto en los estatutos y en las leyes; acatar y cumplir los acuerdos válidamente adoptados por los órganos directivos del partido; y abonar las cuotas y las otras aportaciones que, con arreglo a los estatutos, puedan corresponder a cada uno (art. 8.4 LOPP).

3.2. *Actividades*

Resulta muy de destacar que la Ley se refiera a las «actividades» de los partidos, como ya hiciera su predecesora, expresando una, aún más in-

tensa, vocación de control de las mismas. Lo primero que cabe preguntarse es si existe base constitucional para ello, a tenor de la interpretación conjunta que ha de hacerse de los arts. 6 y 22 CE. Y no parece que sea así, pues tales normas sólo establecen una «carga» o exigencia de democraticidad, referida a la estructura y el funcionamiento internos de los partidos, que no a sus fines y actividades, los cuales se consideran libres (art. 6 CE), sin más límite expreso que el de no incurrir en ilícito penal (art. 22.2 CE). El prolijo y controvertido art. 9 LOPP se dedica a esta cuestión, suscitando importantes dudas interpretativas que conviene aclarar, a fin de confirmar o descartar, en su caso, la acusación de que, interpretado de consuno con los preceptos que le siguen, alusivos a la suspensión y disolución judicial de los partidos (arts. 10, 11 y 12 LOPP), consagra un modelo de «democracia militante» («streitbare Demokratie»), al modo alemán, no pretendido ni consentido por la Constitución vigente (26). Así, inicialmente, se dispone, en el art. 9.1 LOPP, que «los partidos políticos ejercerán libremente sus actividades», pero añade que «deberán respetar en las mismas los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos. Desarrollarán las funciones que constitucionalmente se les atribuyen de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo».

Por eso, se ha querido ver en esta norma el propósito de erigirla en parámetro de la legalidad de las actividades de los partidos, al expresar una especie de exigencia adicional y autónoma, de vinculación positiva de los mismos a la Constitución, al requerirles, más que un respeto, una adhesión expresa a sus contenidos materiales, como si de órganos del Estado se trataran, que no de asociaciones cualificadas por la relevancia pública de sus cometidos institucionales (27). Y es que difícilmente pue-

(26) Contrapone el modelo español al alemán, I. DE OTTO Y PARDO, «Defensa de la Constitución y partidos políticos», op. cit., pp. 19 y ss.; y extensamente, acerca del alcance de este último, vid., E. DENNINGER, «Der Schutz der Verfassung», en E. BENDA, W. MAIHOFFER, H.J. VOGEL und K. HESSE (Hrsg.), «Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland», Berlin, W. de Gruyter & Co. 1996, pp. 89 y ss.

(27) Igual sostenía acerca del análogo art. 5.2 b) de la Ley de Partidos de 1978, J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», op. cit., p. 177. Cfr., también, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 4, 1982, pp. 119 y ss.; y J.F. LÓPEZ AGUILAR, «Notas sobre la aportación de la justicia constitucional a la integración del régimen jurídico de los partidos en España», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, pp. 57 y ss.

de considerarse tal precepto de la Ley adecuado a la Constitución, al venir, además, a contradecir lo afirmado en la Exposición de Motivos que la antecede, según la cual, «los únicos fines expresamente vetados son los que incurren en ilícito penal» (art. 22.2 CE), de suerte que «cualquier proyecto u objetivo se entiende compatible con la Constitución...», al no contener ésta cláusulas de intangibilidad, siendo, por tanto, íntegramente reformable, ni exigir otra cosa que no sea la obediencia al Derecho, según establece, con carácter general, el art. 9.1 CE, y reitera, para los partidos políticos, el art. 6 CE (28), «...siempre y cuando (tal proyecto u objetivo) no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos» (29). De ahí que deba entenderse que en el grupo normativo, contenido en el art. 9 LOPP, de obligada interpretación sistemática, lo único que pueden reprobarse son «conductas», tipificadas como delito, ex art. 6 y 22.2 CE, que no «fines», recogidos en los programas de los partidos y no considerados penalmente ilícitos, al estimarse compatibles con la Constitución.

Pero lo cierto es que el art. 9.2 LOPP parece desmentir, en parte, esta interpretación, de suyo bienintencionada de la Ley, y la única, creo, constitucionalmente adecuada, dada su redacción literal, frecuentemente «finalista», y su no coincidencia estricta con lo expresado en el Código Penal, cuyos contenidos rebasa, en ocasiones, ampliamente. En tal precepto legal se señala que «un partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático». Tal disposición, que tanto evoca, en su dicción literal, lo expresado en el art. 21.2 LFB (30), en modo alguno encuentra base o sustento en la Norma Fundamental española, que no concibe semejante control sobre los fines de los partidos políticos, a menos, como se ha dicho, que éstos sean excepcionalmente declarados penalmente ilícitos (art. 22.2 CE).

(28) I. DE OTTO Y PARDO, «Defensa de la Constitución...», op. cit., p. 25.

(29) Como indica la STC 11/1981, «la Constitución es un marco de ideas suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo».

(30) A este respecto, vid. D. GRIMM, «Die politischen Parteien», en F. BENDA, W. MAIHOFFER, H.J. VOGEL und K. HESSE (Hrsg.), «Handbuch...», op. cit., pp. 17 y ss.

Como se ha indicado, el art. 6 CE sólo somete «a la Constitución y la ley», «el ejercicio de la actividad de los partidos», que será «libre»; sin requerirles, salvo para lo que respecta a su estructura y funcionamiento internos, una adicional adhesión a los principios democráticos (31). Pero no es esto lo que dice la Ley, que les exige respetar los «valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos», y un desarrollo de «sus funciones» «de forma democrática y con pleno respeto al pluralismo» (art. 9.1 LOPP). Por tanto, sólo se puede considerar al desafortunado precepto legal conforme a la Constitución, en relación con la serie de supuestos de actuación, de realización reiterada y grave, que enumera, siempre y cuando se prive o depure a los mismos de toda referencia a actividades y fines que no sean constitutivos de delito, y se los ciña, ajuste o haga concordar, restrictivamente, con el tenor de las normas penales existentes. Sólo entonces, aun a riesgo de que se los considere redundantes, no entrarán en colisión, de manera proporcional, con derecho fundamental concurrente alguno, en particular, con las potencialmente afectadas libertades ideológica, de participación política, de expresión y de información.

Los actos que la Ley menciona están todos ellos referidos al terrorismo y la violencia, y consisten en vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas; en excluir o perseguir a éstas por razón de su ideología, religión, creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual (apartado a); en fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas (apartado b); y en complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos sociales o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma (apartado c).

(31) En similar sentido, A. RODRÍGUEZ DÍAZ, «El artículo 6: los partidos políticos», op. cit., pp. 59-62.

Posteriormente, también, el probablemente innecesario art. 9.3 LOPP, de aún más defectuosa redacción, señala que concurren en un partido las circunstancias mencionadas si, repetida o acumulativamente, protagoniza, en particular, las conductas que expresa en otros nueve ítems, las cuales vienen a reiterar, en buena medida, a las ya manifestadas en el art. 9.2, debiendo interpretarse, necesariamente, de forma conjunta con ellas, habida cuenta de su clara intención de precisarlas o especificarlas, aunque no siempre con fortuna, dada, a veces, su palmaria desproporción, imprevisibilidad e inconcreción, a fin de facilitar su adecuado control judicial (STC 48/2003) (32). Así, en tal precepto se alude, en ocasiones, de manera notablemente indeterminada, generando la consiguiente inseguridad jurídica, a actividades consistentes en apoyar políticamente, expresa o tácitamente, al terrorismo, legitimar sus acciones, exculpar o minimizar su significado (letra a); acompañar la acción de la violencia con programas y actuaciones que fomentan el enfrentamiento y la confrontación civil, ligada a las actividades de los terroristas, o que persiguen intimidar, hacer desistir, neutralizar o aislar socialmente a los contrarios, impidiéndoles el pleno goce y disfrute de sus derechos, particularmente, a opinar y participar libre y democráticamente en los asuntos públicos (letra b); incluir en sus órganos directivos y listas electorales a personas condenadas por delitos de terrorismo, que no hayan rechazado sus medios y fines, o mantener entre sus afiliados a personas que militan, al tiempo, en organizaciones vinculadas al terrorismo (letra c); usar símbolos, mensajes o elementos que representen o se identifiquen con el terrorismo y sus conductas asociadas (letra d); ceder a los terroristas los derechos y prerrogativas que la legislación electoral concede a los partidos (letra e); colaborar habitualmente con grupos o entidades que actúan de acuerdo con organizaciones terroristas, o que amparan el terrorismo (letra f); apoyar desde las instituciones en que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a tales entidades (letra g); promover, dar cobertura o participar en actividades que tengan por objeto recompensar, homenajear o distinguir las acciones terroristas o a quienes las cometen o colaboran en las mismas (letra h); y dar cobertura a acciones de desorden, intimidación o coacción social vinculadas al terrorismo o la violencia (letra i). El precepto resulta, pues, en conjunto, claramente res-

(32) Para una acertada crítica de los errores en los que incurre el mencionado art. 9.3 LOPP, cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, «Algunos cambios en la concepción de los partidos...», op. cit., pp. 570-572.

trictivo de derechos, sin que medie fundamentación suficiente para ello, careciendo de toda justificación que avale su inclusión en la Ley de referencia.

El art. 9.4 LOPP dispone, a fin de no incurrir en arriesgados juicios de intenciones, que la apreciación y valoración de tales conductas, continua, reiterada y gravemente cometidas, se llevará a cabo teniendo en cuenta las resoluciones, documentos, comunicados, actos públicos, convocatorias ciudadanas, manifestaciones, propuestas y actitudes del partido y de sus afiliados y candidatos. También se considerarán las sanciones administrativas y condenas penales que hayan recaído sobre sus dirigentes, candidatos, cargos electos o afiliados, por delitos expresados en el Código Penal, en sus Títulos XXI a XXIV, sin haber sido, por ello, expulsados del partido. Para salvar la constitucionalidad del precepto, dicha consideración se llevará a cabo en relación con las conductas desarrolladas únicamente tras la entrada en vigor de la Ley, a fin de no realizar aplicaciones retroactivas de la misma, que la Constitución expresamente prohíbe en sus arts. 9.3 y 25.1, dado su carácter sancionador desfavorable y restrictivo de derechos.

4. SUSPENSIÓN Y DISOLUCIÓN JUDICIAL

4.1. *Causas*

El art. 10 LOPP dispone que la disolución de un partido político tendrá origen en dos causas fundamentales. La primera, de carácter ordinario e interno, se deberá a la voluntad de sus miembros, que decidirán acordarla, según los motivos y procedimientos previstos en sus estatutos, como es propio de cualquier asociación. Y la segunda, que tiene una naturaleza extraordinaria y externa, proviene, en cambio, de una resolución judicial motivada, ex art. 22.4 CE, que será quien determine tal disolución o, en su caso, su suspensión, de acuerdo con las garantías legalmente previstas. En ambos supuestos, la disolución surtirá efectos desde su anotación en el Registro de Partidos Políticos, previa notificación del propio partido, o del órgano judicial, respectivamente (art. 10.1 LOPP).

En lo que a la disolución extraordinaria se refiere, ésta se producirá en los casos siguientes. En primer lugar, la acordará el órgano jurisdiccional penal competente, a modo de consecuencia jurídica accesoria, cuando un

partido político incurra en los supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal (arts. 22.2 y 22.4 CE, 520 en relación con el 129 CP y 10.2 a) y 10.4 LOPP). Y nada cabe objetar al respecto, pues esto es lo que se deduce expresamente de la Constitución.

En segundo lugar, la resolverá la Sala especial del Tribunal Supremo, al efecto creada, cuando se concluya que un partido vulnera, de forma continuada, reiterada y grave, la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a los arts. 6 CE, y 7 y 8 LOPP (art. 10.2 b) y 10.5 LOPP). Tal causa de disolución es desproporcionada y difícilmente está llamada al éxito, pues desvirtuar la democraticidad de los estatutos, o bien, y sobre todo, constatar la realización continuada y manifiesta de actos específicos que menoscaben la plena participación y los derechos de los afiliados, sin llegar, por ello, a cometer actos delictivos, presenta, a menudo, importantes dificultades para su deseable control jurisdiccional, dada la tendencia oligárquica, y, por tanto, escasamente transparente, que informa, por lo general, la actuación interna partidista. Quizá la medida sancionadora más eficaz, no esté, en tal supuesto, en determinar la suspensión o disolución judicial del partido, sino, como entiende J. JIMÉNEZ CAMPO, en disponer legalmente la cancelación de su inscripción registral como tal, permitiendo su subsistencia en tanto que asociación común (33). Sin embargo, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, ha establecido en su art. 2.5, la exigencia, completamente irrazonable, de que todas las asociaciones deban observar el principio de organización interna y funcionamiento democráticos, mandato éste que impide aplicar la solución alternativa propuesta.

Y en tercer lugar, según la Ley, la disolución la determinará dicha Sala especial del Tribunal Supremo, cuando, de forma reiterada y grave, se demuestre que la actividad de un partido es contraria a los principios democráticos, o persigue deteriorar o destruir el régimen de libertades, o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a las que se refiere el art. 9 LOPP (art. 10.2 c) y 10.5 LOPP). Parece así acogerse la nueva orientación jurisprudencial, iniciada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia «Partido de la Prosperidad contra Turquía» (STEDH 2001, 496), la cual creo que, no obstante,

(33) J. JIMÉNEZ CAMPO, «La intervención estatal del pluralismo», op. cit., p. 179.

difícilmente resulta extensible o vinculable al modelo constitucional español, dado el diferente estándar de protección que maneja, máximo en el caso nacional, en tanto que anexo al derecho fundamental de asociación, que no permite el control ideológico de los partidos, y mínimo en el supuesto de la CEDH, que, a su vez, se encuentra muy condicionado, en este caso, por la normativa interna turca existente al efecto, con la que el precepto de la Convención invocado se pone necesariamente en relación. En dicha Sentencia, el Tribunal admite, por primera vez, el control, no sólo de los medios, sino, también, de los fines partidistas, en los casos, al menos, de asociaciones políticas, de clara vocación totalitaria, que cuestionan los fundamentos mismos de la democracia constitucional, persiguiendo abiertamente su destrucción (34).

Dado que dicha doctrina jurisprudencial difícilmente puede integrarse entre los criterios hermenéuticos que conforman el canon de constitucionalidad aplicable para enjuiciar la validez de las normas legales españolas de referencia, estimo que no es operativa para el caso que nos ocupa. De ahí que la nueva causa «civil» de disolución, prevista en la Ley de Partidos, en tanto que desvinculada de cualquier procedimiento penal, por las razones ya indicadas, que atienden a lo dispuesto en la Constitución, y que se resumen en que ésta no limita el ideario de los partidos (salvo, implícitamente, en lo que concierne a su deber estatutario de reconocimiento de la igual dignidad humana, ex art. 10.1 CE), ni condiciona, por tanto, la libre expresión del pluralismo político; o bien se subsume en la primera causa de disolución referida, al dar lugar tales conductas al empleo de medios tipificados como delito, pudiendo decretar, entonces, el juez penal ordinario competente, en su caso, la ilegalidad de la asociación partidista y su consiguiente disolución accesoria; o bien no encuentra adecuado acomodo constitucional, si lo que se quieren juzgar son fines y actividades no ilícitas, pero contrarias a los contenidos materiales de la Constitución. Y es que no cabe fijar un límite legal a los partidos, que no tenga fundamento constitucional en los arts. 22.2 y 22.5 CE, por lo que la autoridad judicial que suspenda o disuelva tales asociaciones, mediante resolución motivada, ex art. 22.4 CE, deberá ceñirse a constatar

(34) A. RODRÍGUEZ DÍAZ, «Integración europea y derechos fundamentales», Madrid, Civitas, 2001, págs. 331 y ss. En diferente sentido A. SAIZ ARNAIZ, «La disolución de partidos políticos: el test de convencionalidad», en *Actualidad Jurídica Aranzadi* de 25 de mayo de 2002.

que, o bien se demostró que las mismas perseguían fines o utilizaban medios tipificados como delito, o bien mostraban tener un carácter secreto o paramilitar (35).

La novedad que supone la Ley, consiste, pues, en haber introducido nuevos parámetros, distintos de los expresados en las normas penales, para determinar dicha suspensión o disolución judicial, lo que se concilia mal con la competencia judicial en la intervención sobre el derecho de asociación, contraída, insisto, ex arts. 22.2 y 22.5, CE y 520 CP, únicamente a tales criterios de ilicitud (36). Por el contrario, se ampara en lo dispuesto en el art. 38.2 b), de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, que faculta también la disolución de asociaciones por «las causas previstas en leyes especiales o en esta Ley, o cuando se declare nula o disuelta por aplicación de la legislación civil». Tal precepto, claramente anticipatorio de lo dispuesto en la actual Ley de Partidos, parece querer salir al paso del hecho de que, en España, la responsabilidad penal tiene, todavía, tan sólo, un carácter personal, salvado lo dispuesto en el art. 129 CP, circunstancia ésta que propicia que, aún pudiéndose corroborar la condición ilícita de una asociación, haya que resignarse, en ocasiones, a no disolverla, porque no sea posible condenar por la comisión de delito alguno a sus dirigentes y miembros, al ignorarse su identidad, por encontrarse en rebeldía, por haber prescrito el delito del que se les acusa, por no poder demostrarse el dolo, o por cualquier otra circunstancia relevante. Y es a esta situación a la que quiere dar respuesta la Ley Orgánica de Partidos Políticos (37), generando, sin embargo, más inconvenientes y riesgos que ventajas.

Probablemente, lo más pertinente e idóneo, en tanto que más garantista y adecuado a la Constitución, hubiera sido servirse, aun con las ca-

(35) Para una interpretación divergente de la que aquí se expone, respaldando las soluciones del legislador, cfr., E. VÍRGALA FORURIA, «Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad constitucional*, n.ºs. 10-11, 2003, pp. 203-261; en especial, pp. 219 y ss.

(36) Así, E. VÍRGALA FORURIA, «Las asociaciones inconstitucionales», en R. MORODO y P. DE VEGA (dirs.), «Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú», México-Madrid, UNAM-UCM, 2001, Tomo III, pp. 1991-2019; en especial, pp. 2014-2015.

(37) Hace una inteligente defensa de la solución acordada por la Ley, L.M.ª Díez PICAZO GIMÉNEZ, «Sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Partidos Políticos», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 15/2002, pp. 2141-2151; en especial, pp. 2149-2151.

rencias mencionadas, en buena medida corregibles, de la legislación penal vigente en la materia, creo que suficiente para lo que se pretendía al elaborar la susodicha Ley de Partidos, esto es, ilegalizar a las asociaciones políticas afines a la organización terrorista ETA, sin haber tenido que dar lugar a la creación de esta vía alternativa, no bien sustentada en la Norma Fundamental. En todo caso y atendiendo a la causa expuesta en el art. 10.2 c) LOPP, mediante Sentencia de 27 de marzo de 2003, el Tribunal Supremo declaró ilegal a los partidos políticos Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna (38). Estimo, reiterando lo ya expuesto, que hubiera bastado la causa de disolución judicial señalada en el art. 10.2 a) LOPP, por lo demás, ya existente y bien fundada en la Constitución, para haber llegado a una conclusión semejante.

4.2. *Procedimiento*

Así, en relación con estas dos novedosas causas legales, el art. 11.1 LOPP legitima para instar la declaración de ilegalidad de un partido político y su consiguiente disolución, en virtud de lo dispuesto en párrafos b) y c) del art. 10.2 LOPP, al Gobierno y al Ministerio Fiscal. Las dos Cámaras de las Cortes Generales, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, podrán solicitar lo propio al Gobierno, que quedará, en tal caso, obligado a formalizar la solicitud de ilegalización. La acción se iniciará mediante demanda presentada ante la Sala especial del Tribunal Supremo, prevista en el art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (39). La solución es adecuada, al resultar conforme, tanto con la naturaleza asociativa de los partidos, como con la reserva de jurisdicción que establece, a este respecto, el art. 22.4 CE. La que, en todo caso, no parece tener encaje constitucional alguno, era la propuesta alternativa que solicitaba atribuirle dicha competencia al Tribunal Constitucional, de forma análoga a como dispone, regulando el llamado «Parteinprivileg», el art. 21.2 LFB. La misma resulta acorde con la condición de órganos constitucionales que, en Alemania, poseen los partidos políticos, incorporados como tales en su Constitución (40), que no reco-

(38) Comenta dicha Sentencia, E. VIRGALA FORURIA, «La STS de 27 de marzo de 2003, de ilegalización Batasuna: el Estado de derecho penetra en Euskadi», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 12-13, 2003-2004, pp. 609-629.

(39) La Sala está compuesta por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas.

(40) D. GRIMM, «Die politische Parteien», op. cit., pp. 333.

nocidos, tal que sucede en España, como expresión cualificada del derecho fundamental de asociación. De ahí lo improcedente que hubiera resultado dicha recepción, dada su palmaria inadecuación al modelo constitucional español (41).

Al escrito de la demanda se adjuntarán los documentos acreditativos de los motivos de ilegalidad (art. 11.2 LOPP). La Sala emplazará al partido afectado, trasladándole la demanda para que comparezca en el plazo de ocho días, tras el cual dicha Sala analizará su admisión inicial, pudiendo rechazarla, de advertir que quien la interpuso resultó ser persona no legitimada o indebidamente representada; o constató que no se cumplían los requisitos sustantivos o de forma para su admisión; o que la demanda carecía manifiestamente de fundamento. La apreciación de la concurrencia de estas causas se ha de poner de manifiesto a las partes para que puedan formular alegaciones en el plazo de diez días (art. 11.3 LOPP). Admitida la demanda se emplaza al demandado para que conteste en el plazo de veinte días (art. 11.4 LOPP). Si las partes lo proponen o la Sala lo considera necesario, se abrirá un período de prueba (art. 11.5 LOPP). De la prueba practicada se dará vista a las partes, para que puedan formular alegaciones en el plazo de veinte días, transcurridos los cuales el proceso se estimará concluso para sentencia, la cual deberá dictarse en veinte días (art. 11.6 LOPP). Tal sentencia, que es ejecutiva desde el momento de su notificación, será irrecurrible, salvo en amparo ante el Tribunal Constitucional (arts. 43 y 44 LOTC). La misma declarará, de estimarse la demanda, la disolución del partido político o, en caso de desestimarse, la convalidación de su existencia legal. Si decreta la disolución, la Sala ordenará la cancelación de la inscripción registral. Si no, otra demanda semejante sólo podrá reiterarse si se presentan ante el Tribunal Supremo nuevos elementos de hecho para valorar la supuesta actividad ilegal del partido. (art. 11.7 LOPP). Durante la tramitación del proceso, de oficio o a instancia de parte, la Sala podrá adoptar las medidas cautelares legalmente previstas, en particular, podrá acordar la suspensión cautelar de las actividades del partido, con el alcance y efectos que estime oportunos, ordenando su anotación preventiva en el Registro, hasta que se dicte sentencia (art. 11.8 LOPP).

(41) En similar sentido, L.M^a Díez-Picazo Giménez, «Sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Partidos Políticos», op. cit., pp. 2141-2142.

4.3. *Efectos*

La disolución judicial de un partido político producirá, según el art. 12.1 LOPP, los siguientes efectos. 1º. Tras notificarse la sentencia cesará inmediatamente la actividad del partido político disuelto, incurriéndose, de lo contrario, en responsabilidad penal. 2º. No podrá impedirlo la realización de actos en fraude de ley o con abuso de personalidad jurídica, no procediendo la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de otro declarado ilegal y disuelto. 3º. La disolución determinará la apertura de un proceso de liquidación patrimonial, que llevarán a cabo tres liquidadores nombrados por la Sala sentenciadora. El patrimonio resultante se destinará por el Tesoro a actividades de interés social o humanitario. La Sala sentenciadora asegurará que se respeten estos efectos previstos en la Ley, en trámite de ejecución de la sentencia (art. 12.2 LOPP). También a ella le corresponderá declarar la improcedencia de la continuidad o sucesión de un partido disuelto, teniendo en cuenta, para determinar la conexión, la similitud sustancial de ambos partidos políticos, de su estructura, organización y funcionamiento, de las personas que los componen, rigen, representan o administran, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras manifestaciones relevantes, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, que permitan considerar dicha continuidad o sucesión, en contraste con los datos y documentos obrantes en el proceso en el que se decretó la ilegalización y disolución. Podrán instar ese pronunciamiento de la Sala, las partes, el Ministerio del Interior y el Ministerio Fiscal (art. 12.3 LOPP).

En relación con estas pretensiones fraudulentas de subrogación, la Disposición Adicional Segunda de la Ley añade un nuevo apartado 4º al art. 44 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, en el que se prohíbe que puedan presentar candidaturas las agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. A estos efectos, se tendrá en cuenta, para corroborar esa identidad fraudulenta, los mismos rasgos que se han de apreciar en un partido político que pretenda tal cosa. Y el nuevo apartado 5º del art. 49 de la mencionada Ley Orgánica de Régimen Electoral General, dispondrá que los recursos contencioso-electorales serán de aplicación a los supuestos de proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por las agrupaciones de electores a las que se refiere el art. 44.4 LOREG, con la particula-

ridad de interponerse ante la Sala especial del Tribunal Supremo, regulada en el art. 61 LOPJ. Así, en aplicación de estas disposiciones, la citada Sala Especial del Tribunal Supremo determinó, mediante Sentencias de 3 de mayo de 2003, estimar, en parte, los recursos contencioso-electorales promovidos por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal contra determinados Acuerdos de proclamación de candidaturas de las Juntas Electorales de Zona de las provincias de Álava, Vizcaya, Guipúzcoa y Navarra. Tales agrupaciones y diversos integrantes de las candidaturas presentaron los correspondientes recursos de amparo electorales ante el Tribunal Constitucional, alegando, básicamente, la vulneración, tanto de su derecho a la jurisdicción, en sus diversas manifestaciones (arts. 24.1 y 24.2 CE), como de sus derechos a la participación política (art. 23 CE), a la libertad ideológica (art. 16 CE), de asociación (art. 22 CE), de igualdad (art. 14) y de irretroactividad de las normas sancionadoras o restrictivas de derechos (art. 25.1 CE). El Tribunal Constitucional desestimó la mayor parte de esas demandas, confirmando así las Sentencias objeto de recurso, al apreciar, igualmente, no sólo la no conculcación de tales derechos fundamentales, sino que tales candidaturas venían a continuar o suceder en la actividad de partidos políticos ya declarados judicialmente disueltos (STC 85/2003). De este modo se impidió su concurrencia a las elecciones municipales y forales (provinciales), celebradas el día 25 de mayo de 2003.

Cabe sólo añadir que entre las previsiones de la Ley no se encuentra referencia alguna a la extensión de los efectos de la disolución de un partido político al grupo parlamentario a él, de cualquier forma, vinculado. La distinta naturaleza asociativa de ambos así lo justifica. Eso no empece la aplicación judicial del Código Penal, suspendiendo, en su caso, las actuaciones de éste, en el supuesto de que se aprecien indicios racionales de la comisión de un delito derivado de esa relación. En tal circunstancia no cabe erigir a la inviolabilidad o al principio de autoorganización parlamentaria en obstáculo a la aplicación de esa decisión, al no concebirse la existencia de inmunidades del poder, frente a las resoluciones judiciales firmes, en un Estado de derecho (arts. 9.3 y 118 CE) (42).

(42) Cfr., entre otros, F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «Parlamento y persecución del delito», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 68, pp. 207-248; y J.M^a BILBAO UBILLOS, «Guión para el debate sobre la disolución de los grupos parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 68, 2003, pp. 249-264.

5. CONCLUSIONES

La ley Orgánica 6/2002 ha supuesto la pérdida de una excelente ocasión para acometer el tratamiento actualizado y unitario del llamado «derecho de partidos» en España. Su preocupación principal ha consistido, sin embargo, en establecer un procedimiento «civil», paralelo y alternativo al penal, de suspensión y disolución judicial de los mismos, que no se compeadece bien con lo dispuesto en la Constitución, al basarse en una novedosa consideración de tales asociaciones políticas, que se aparta de lo, hasta ese momento, determinado, tanto en una asentada jurisprudencia constitucional, como en un constante entendimiento doctrinal. Tal procedimiento ha sido concebido, básicamente, como instrumento al servicio de la defensa de la forma de Estado dispuesta en la Constitución vigente, a los efectos de expulsar del sistema de partidos a aquél o aquéllos que la contradigan o cuestionen de manera abierta, respaldando medios violentos, de carácter fundamentalmente terrorista, e impulsando objetivos radicalmente subversivos, además de contradictorios con la misma. Se establece así la variante española del modelo de «democracia militante», existente en otros países, que hoy parece respaldar la más reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De ahí que la Ley, fundada en esa premisa, ajena a la Norma Fundamental, contenga elementos de más que dudosa constitucionalidad, que resultan, en todo caso, sumamente criticables, pese a la convalidación de la mayor parte de los mismos realizada por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 48/2003. Así, restringe la libertad de creación y constitución de los partidos, privando de dicha facultad a los extranjeros, aun siendo éstos ciudadanos de países miembros de la Unión Europea; al tiempo que establece «requisitos de capacidad» para ser promotores de los mismos, de aplicación retroactiva al momento de su entrada en vigor. A su vez, faculta a la Administración para suspender su inscripción registral, instando el control judicial previo de la legalidad de los mismos, valorando fines u otros elementos de contenido, expresados en la documentación aportada. De igual modo, la Ley sanciona objetivos y actividades de los partidos, no contemplados en el Código Penal, expresando así una exigencia, adicional y autónoma, de vinculación positiva de éstos a la Constitución, como si, en vez de asociaciones cualificadas por la relevancia pública de sus cometidos institucionales, fueran, más bien, órganos del Estado. Es por eso por lo que requiere de ellos, no sólo el respeto u obediencia al Derecho, sino una complementaria adhesión expresa a los contenidos materiales de la Norma Funda-

mental. Tal exigencia la lleva a restringir derechos fundamentales, de manera injustificada, en tanto que carente de fundamentación suficiente, y a reprobado conductas, a veces, desproporcionada, imprevisible e indeterminadamente. A mi modo de ver, a los fines que se pretendían implícitamente alcanzar con la Ley, esto es, lograr la ilegalización de las asociaciones políticas afines a la organización terrorista ETA, hubiera, probablemente, bastado el procedimiento penal ordinario existente, mejorando, en todo caso, acompañado de las debidas garantías, la regulación ya dispuesta en el Código. La razón de fondo de la crítica formulada está en que no parece que quepa fijar un límite legal a los partidos que no tenga su fundamento constitucional en los arts. 22.2 y 22.5 CE, por lo que la suspensión o disolución de los mismos habrá de derivar, tan sólo, de la oportuna demostración judicial, ex art. 22.3 CE, de que los mismos persiguen fines o utilizan medios tipificados como delito, o muestran poseer un carácter secreto o paramilitar. Sin embargo, la Ley ha optado por introducir nuevos criterios, distintos y solapados a los que expresan ya las normas penales vigentes, lo que no se concilia con la competencia judicial en la intervención sobre el derecho fundamental de asociación, contraída, sólo, entiendo, a tales criterios de ilicitud, ex arts. 22.2 y 22.5 CE y 520 CP. Se generan así, más inconvenientes y riesgos que ventajas, al no preverse la incorporación de las necesarias garantías que resultan constitucionales a un Estado democrático de derecho.