

### **3. LA PRETENSIÓN ESTATAL DE SOMETER A NORMAS JURÍDICAS LA ACTUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Profesora Titular de Derecho Constitucional

UNED

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS; SU EFICACIA COMO CONTROL ESTATAL DIRECTO DE LOS MISMOS.—III. LOS FINES DEL PARTIDO: LÍMITE REAL DEL CONTROL ESTATAL.—IV. CONTROL ESTATAL INDIRECTO DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL PARTIDO A TRAVÉS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA.—*Cese de cargos públicos representativos por causar baja en el partido.*—V. CONCLUSIONES.

### 3. LA PRETENSIÓN ESTATAL DE SOMETER A NORMAS JURÍDICAS LA ACTUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

POR

CARMEN FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR

Profesora Titular de Derecho Constitucional

UNED

#### I. INTRODUCCIÓN

La importancia de los partidos políticos en las democracias actuales llega hasta el punto de configurar una nueva modalidad de Estado que la doctrina alemana ha adjetivado como «Estado de partidos» y que, para el profesor GARCÍA PELAYO, es consecuencia de la articulación e interacción entre el sistema de partidos y el sistema estatal de nuestro tiempo; en este sentido, la democracia de partidos es una adaptación del principio democrático a dos factores actuales: la **masificación** del ejercicio de los derechos democráticos y la **organización** de la sociedad en la que se da este proceso <sup>1</sup>. Son los partidos políticos los que proporcionan al Estado los medios para su configuración democrática; ellos son los canales de ascenso de las necesidades sociales al Estado; ellos los que sistematizan tales demandas en programas coherentes de acción política; ellos, finalmente, los que proporcionan al electorado la lista de personas entre quienes han de elegir a sus representantes <sup>2</sup>. Se convierten, por tanto, en los nuevos protagonistas políticos y contribuyen a hacer posible ese poder po-

---

<sup>1</sup> «Sociedad en la que es imposible lograr un objetivo vital sin la mediación de una o varias organizaciones». *El Estado de partidos*. Alianza Edit., Madrid 1986, pág. 11.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, pág. 73 y ss.

lítico eficaz, concentrado y disciplinado que exige el Estado social para lograr sus pretensiones de bienestar <sup>3</sup>.

Como consecuencia de lo dicho, y en contraposición a la democracia representativa clásica, en la que se da la dualidad representante-representado con la mediación de éste por aquél, en la democracia de partidos, éstos asumen el papel de mediadores entre el representante y el representado <sup>4</sup>. A ello hay que añadir, siguiendo al Prof. DE VEGA, la rígida **disciplina** interna existente en los actuales partidos de masas y la estrecha vinculación de parlamentarios y políticos, en general, a las directrices de esos partidos; el resultado es que los parlamentarios actuales no votan de acuerdo con su propia conciencia sino de acuerdo con las órdenes del partido al que pertenecen; igualmente, el juego político no se contrapesa entre el Legislativo y el Ejecutivo, pues en ambos se encuentran los partidos vencedores, sino entre mayoría y minoría <sup>5</sup>, la primera buscando mantener el poder y la segunda alcanzarlo. Esto convierte en ficciones jurídicas principios que parecían estables, como la división de poderes o la prohibición de mandato imperativo; es decir, existe realmente una crisis del esquema clásico del Estado liberal.

Tras lo dicho hasta aquí, surge el objeto de este trabajo: ¿Existe, en nuestro derecho, algún control por parte del órgano estatal que corrija las posibles disfuncionalidades de los partidos políticos y evite, en alguna medida, lo que la doctrina ha calificado, desde Michels, como la férrea ley de las oligarquías partidistas, con su consecuente intervención autoritaria en el propio Estado democrático? En otras palabras, ¿existe, en nuestro derecho, **una constitucionalidad** de los partidos políticos, una pretensión de someter su actuación a normas jurídicas, estableciendo algún **tipo de control** por parte del Estado, de forma que el ejercicio de las funciones que la Constitución otorga a los partidos no supongan la destrucción del mismo Estado al que sirven.

Para llevar a cabo el estudio propuesto se ha analizado la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde el año 1978, por dos motivos. En primer lugar, porque es a la jurisdicción ordinaria a los que compete la posible suspensión o disolución de los partidos políticos, según establece el artículo 5 de la Ley de Partidos de 4 de diciembre de 1978 <sup>6</sup>; en segundo lugar, porque cuando una decisión de un partido se convierta en presupuesto de hecho de un acto administrativo, habrá de ser la jurisdicción ordinaria la que

---

<sup>3</sup> Angel RODRÍGUEZ DÍAZ: «La función de representación de los partidos políticos en el sistema constitucional español». Tesis Doctoral (ejemplar mecanografiado). Facultad de Ciencias Políticas. Málaga 1986, pág. 649.

<sup>4</sup> GARCÍA PELAYO, *op. cit.*, pág. 84.

<sup>5</sup> *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Cuadernos para el Diálogo. Madrid 1977, pág. 17.

<sup>6</sup> Auto 83/1980 de 5 de noviembre. Sent. TC 3/1981 de 2 de febrero.

lo revise, estableciendo así un control directo sobre la actuación de la Administración e indirecto sobre la decisión del partido que le dio origen.

Junto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se han examinado los criterios que el Tribunal Constitucional ha establecido sobre los partidos políticos, los que, como una asociación más de las reconocidas en el artículo 22 de la Constitución, y en cuanto tal, son susceptibles de protección a través del recurso de amparo <sup>7</sup>.

El examen de tales decisiones jurisdiccionales se inicia a raíz de la promulgación de la Constitución, respecto al Tribunal Supremo, y a partir del 15 de julio de 1980, en relación al Tribunal Constitucional, momento en que se constituye; la fecha de cierre del trabajo será, para ambas instancias, diciembre de 1988. Existe, por tanto, un período de dos años, en que sólo se hará referencia a la doctrina establecida por el Supremo, doctrina vacilante en numerosos casos, reacia a adaptarse a la nueva normativa y que poco a poco irá consolidándose en torno a los criterios constitucionales que irá estableciendo el nuevo Tribunal.

## II. EL REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS: SU EFICACIA COMO CONTROL ESTATAL SOBRE LOS MISMOS

La Ley de Partidos Políticos de 4 de diciembre de 1978, redactada por las mismas Cortes Constituyentes, desarrolla el artículo 6 en relación al 22, de la Constitución; en su artículo 1 contempla a los partidos como una especialidad del derecho fundamental de asociación, estableciendo la **libertad de creación**; los artículos 2 y 3 determinan que el Ministerio del Interior inscribirá el partido en el Registro creado a tal efecto dentro de los 20 días siguientes al depósito del acta notarial suscrita por los promotores, con sus datos de identificación e incorporación de sus Estatutos; el partido adquiere personalidad jurídica *ex lege*, al expirar el plazo de 20 días señalado, e incluso antes, si la inscripción se realiza con anterioridad a este plazo. Solamente se suspende este término si el Ministerio del Interior hace uso de la facultad legal de comunicar al Fiscal la posible existencia de indicios racionales de ilicitud penal, iniciándose el proceso correspondiente que suspendería el citado plazo de 20 días y la obligación de inscribir en tanto no recaiga sentencia judicial <sup>8</sup>. Esta regulación sugiere las siguientes consideraciones.

---

<sup>7</sup> Sent. TC 85/1986 de 25 de junio. FJ. 1 y 2.

<sup>8</sup> Sent. TC 3/1981 de 2 de febrero. FJ. 4. Sent. TC 85/1986 de 25 de junio.

El Registro, en primer lugar, confiere personalidad jurídica al partido <sup>9</sup> y le dota, en consecuencia, de plena eficacia frente al exterior, y es en este sentido como ha de entenderse el mandato general del artículo 22 de la Constitución «a efectos de publicidad», que convierte al Registro en **un medio** para que la actividad pública desarrollada por los partidos políticos tenga un nacimiento rodeado de la publicidad que sólo un Registro público puede ofrecer con el máximo de garantías.

Así, el Tribunal Supremo obligó al Ministerio del Interior a inscribir a determinadas asociaciones masónicas, sin permitir el calificativo de secretas, dado por la Administración, al considerar que tal objetivo se contradice con el deseo expresado por sus promotores de inscribirse en un Registro público <sup>10</sup>.

En segundo lugar, las regulaciones anteriores a la Constitución manifestaban el recelo del Estado ante el ejercicio del derecho de asociación, recelo que se concretaba fundamentalmente en el sistema de **autorización previa** que posibilitaba a la autoridad administrativa a efectuar un examen inicial de los Estatutos presentados, decidiendo o denegando, discrecionalmente, la inscripción registral; pues bien, la **técnica jurídica** que la Constitución sanciona impide tal valoración por parte de la Administración, de forma que el encargado del Registro no tiene más funciones que las de verificación reglada, entendiéndose por ello el comprobar, exclusivamente, si los documentos presentados son los solicitados legalmente y si reúnen los requisitos formales necesarios; si se encontrasen defectos, se señalarán a los solicitantes, dentro del plazo de 20 días establecido por la ley <sup>11</sup>.

Por tanto, la Administración **no** cuenta con **poderes de calificación** de los Estatutos más allá de las formalidades extrínsecas de los documentos, y, en este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es unánime <sup>12</sup>.

Sin embargo, tal unanimidad se rompe ante el problema planteado en la jurisdicción ordinaria por la negativa de la Administración a inscribir partidos políticos con **denominaciones similares** a otros ya inscritos. Existen numerosas sentencias del Tribunal Supremo en que se justifica tal negativa considerando que la denominación es esencial para la identificación de las asociaciones y partidos políticos, puesto que el nombre es, junto al

<sup>9</sup> Inicialmente el TS entiende, en algunas sentencias, que la personalidad jurídica se adquiere antes de la inscripción y viene determinada por la concurrencia de voluntades. Sent. TS de la Sala 4.ª Contencioso-Administrativo, de 3 de julio de 1979 y 21 de abril de 1982.

<sup>10</sup> Sent. TS de 3 de julio de 1979 (S. 3.ª Cont.-Advo.). Sent. TS de 3 de julio de 1979 (S. 4.ª Cont.-Advo.).

<sup>11</sup> Sent. TC 3/1981 de 2 de febrero. FJ. 5.

<sup>12</sup> Sent. TS 27 de octubre de 1981, 4 de noviembre de 1981, 7 de diciembre de 1979, 3 de junio de 1980,... todas de la S. 4.ª Cont.-Advo.

símbolo del partido, el modo de diferenciarse de los ya existentes y no inducir a confusión al electorado en una lucha que, como la política, pone en juego los más altos valores e intereses sociales <sup>13</sup>; es decir, ante la necesidad de competencia leal y clarificativa quiebra la interpretación mantenida anteriormente sobre la actividad puramente formal de la instancia registral.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 85/1986 de 25 de junio, entiende que, en caso de nombres similares «la Administración debe limitarse a inscribir y como el Registro protege a terceros, en vía judicial se harán las impugnaciones oportunas», interpretación que prima el rechazo a cualquier tipo de control administrativo, de forma que la Administración *no* ha de entrar en valoraciones, reservando tales para los Tribunales de justicia, defensores de los derechos fundamentales y a los que compete las restricciones necesarias a los mismos.

La normativa actual, pues, *elimina* todo tipo de autorización previa, considerando, según la interpretación del Tribunal Constitucional, que la operación registral es el presupuesto para el eventual control del partido pero no la ocasión para el mismo. Así, sólo es compatible con la pretensión constitucional de protección de los derechos fundamentales un registro competente para establecer un *control formal y externo* y de naturaleza estrictamente *reglada*. También se aparta el Tribunal Constitucional de la rigidez inicial del Tribunal Supremo en cuanto a las denominaciones similares, entendiéndose que han de dar lugar a confusión real, pues la defensa del pluralismo político ha de admitir la posibilidad de que una misma ideología sea defendida por varios partidos, con lo que puede haber una coincidencia parcial en tanto no lleve a una confusión absoluta del electorado; sentencias posteriores del Tribunal Supremo han aplicado ya esta interpretación <sup>14</sup>.

Pese al formalismo señalado, la inscripción registral tiene trascendencia jurídica, ya que sin ella los partidos políticos no pueden participar en el proceso electoral como tales. Así lo entiende el Tribunal Supremo en varias sentencias, considerando que sin cumplir el trámite registral carece del carácter de partido político y de capacidad para participar en las elecciones y proponer candidatos; el requisito de la inscripción es un requisito

<sup>13</sup> Sent. TS 23 de octubre de 1981 (S. 4.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 21 de abril de 1982 (S. 4.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 2 de noviembre de 1983 (S. 4.ª Cont.-Advo.).

<sup>14</sup> Sentencias del TS de 15 de julio de 1986 y de 13 de octubre de 1986, ambas de la Sala 3.ª de lo Contencioso, en relación al Partido Comunista de España y Partido Comunista de España (marxista-revolucionario), y Partido Comunista de España y Partido Comunista de Galicia (marxista-revolucionario) respectivamente; el TS considera que las últimas palabras son expresivas de un contenido ideológico diferente.

electoral, es decir, un requisito que afecta a la capacidad electoral pasiva <sup>15</sup>. Esta doctrina es corroborada por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 21/1983 de 22 de marzo, cuando se expresa de la siguiente manera: «...los partidos políticos inscritos en el Registro, son el instrumento político constitucionalmente válido para proclamar las candidaturas, por cuya mediación eventualmente puede accederse a la ostentación de la representación popular como forma de participación política».

**EN CONCLUSIÓN**, la inscripción en el Registro de partidos políticos es el modo de acceso a la personalidad jurídica del partido, el medio para que la actividad pública desarrollada por éste tenga un nacimiento rodeado de la publicidad que sólo un Registro público puede otorgar con el máximo de garantías y, finalmente, un requisito esencial para la participación electoral como tal partido político; ahora bien, sólo es un control formal y externo, con valor como garantía frente a terceros, pero ninguno como posibilidad de someter la actividad del partido a la legalidad; en palabras del profesor de OTTO, es «puerta de acceso a la vida partidista, pero no reflejo de ésta». Así, pues, su única función es la de verificar datos concretos; cualquier tipo de valoración que la Administración pretenda hacer sobre unos Estatutos presentados para su inscripción, es inconstitucional; esto lleva a calificarlo de control inútil, en cuanto tal control estatal <sup>16</sup>.

### III. LOS FINES DEL PARTIDO: LÍMITE REAL DEL CONTROL ESTATAL

La Ley de Partidos Políticos, en su artículo 3, establece un control judicial sobre los fines del partido; según se ha expuesto anteriormente, esta valoración no corresponde a la Administración sino que, en el caso de que existan indicios racionales de ilicitud penal, se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, que, si la aprecia, instará a la autoridad judicial para declarar la ilegalidad del partido en cuestión <sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Sent. TS 30 de noviembre de 1982 (S. 5.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 10 de diciembre de 1982 (S. 5.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 13 de diciembre de 1982 (S. 5.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 18 de diciembre de 1982 (S. 5.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 20 de diciembre de 1982 (S. 5.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 1 de junio de 1983 (S. 3.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 23 de mayo de 1984 (S. 3.ª Cont.-Advo.).

<sup>16</sup> Ver en este sentido, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid 1985, pág. 90. También, JIMÉNEZ CAMPO, J.: «El régimen jurídico-constitucional de los partidos», en *Revista de Derecho Político*, n.º 26, 1988, págs. 21 y ss.

<sup>17</sup> Ver Sent. TS de 4 de noviembre 1981 (S. 4.ª Cont.-Advo.), y 23 de mayo 1984 (S. 3.ª Cont.-Advo.).



**En primer lugar**, y a diferencia del ordenamiento jurídico de la RF Alemana<sup>18</sup>, esta regulación no admite un mecanismo de defensa de la Constitución frente a las amenazas del orden constitucional por los partidos políticos, entendiéndola, con el profesor de Otto, no como defensa de las normas de derecho constitucional positivo sino del orden constitucional subyacente, del núcleo de la Constitución material, o, más claramente, de los fines que pretenden las normas y los valores que las sustentan; no permite, pues, declarar ilegales aquellos fines partidistas que, sin infringir tipos penales, ataquen el orden constitucional<sup>19</sup>.

**En segundo lugar**, surge el problema de si es exigible una coincidencia enter el ideario del partido y lo que la doctrina ha calificado como un «mínimo constitucional», más allá de la tipificación penal. En este punto las posiciones doctrinales varían, entre quienes, inicialmente, se mostraron partidarios de esa necesaria coincidencia, y quienes, más tarde, se manifestaron en contra<sup>20</sup>.

En la actualidad existe una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional que interpreta los conceptos de respeto, acatamiento y fidelidad a la Constitución en el sentido defendido por la segunda teoría aludida; es decir, que permite considerar la ilicitud penal como límite del contenido ideológico-programático de los partidos.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional **101/1983, de 18 de noviembre**, se plantea el problema de suspensión de derechos y prerrogativas parlamentarias de los Diputados electos de Herri Batasuna al no haber realizado el juramento o promesa de **acatar** la Constitución, y en la Sentencia 122/1983 de 16 de diciembre, la suspensión de derechos reglamentarios, no de prerrogativas, a tres Diputados electos del Parlamento de Galicia por negarse a prestar el juramento o promesa de **acatar** y guardar **fidelidad** a la Constitución y al Estatuto de Galicia; es decir, en ambos casos se considera tal juramento o promesa como requisito para adquirir la condición plena de Diputado.

<sup>18</sup> Artículo 21.2 de LFB que confiere a la Corte Constitucional Federal el control de inconstitucionalidad de los partidos políticos, por causa de sus fines antidemocráticos o por la actitud de sus miembros contraria al régimen fundamental de libertad y democracia. A. TC 83/1980 de 5 de noviembre.

<sup>19</sup> *Op. cit.*, págs. 55 y ss.; JIMÉNEZ CAMPO, J.: «El régimen jurídico-constitucional...», *op. cit.*, págs. 23-24.

<sup>20</sup> Ver en este sentido, **A favor**: ALZAGA, O.: *La Constitución española de 1978*. Comentario Sistemático, Ed. del Foro, Madrid 1978; SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: «Comentario al artículo 6 de la Constitución», en GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Ed. Civitas, Madrid 1980. **En contra**: TORRES DEL MORAL: *op. cit.*; JIMÉNEZ CAMPO: «La intervención estatal del pluralismo», *REDC*, n.º 1, 1981; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.: «El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa», *REDC*, n.º 4, 1982.

El Tribunal Constitucional entiende que **respeto** a la Constitución no es adhesión ideológica, ni conformidad a su total contenido, dado que también se respeta en el supuesto de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en la propia norma. **Fidelidad** tampoco significa adhesión interior, que vulneraría la libertad ideológica; en ambos casos lo que se exige es **aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente**, no pretendiendo su modificación por medios ilegales y, en ambos casos también, no entraña la prohibición de representar y perseguir ideales políticos diferentes a los encarnados por la norma fundamental. **Acatar**, finalmente, es exteriorizar el deber positivo de respeto a la Constitución, inherente al cargo público, según la sujeción establecida por el artículo 9 de la misma Constitución. El Tribunal Constitucional entiende que ambos Reglamentos parlamentarios no crean un deber *ex novo* para los Diputados, sino que exigen la exteriorización de ese deber previsto en el mencionado artículo 9.

De lo expuesto **se deduce** que **no** es necesario un mínimo de coincidencia de la ideología del partido con el esquema establecido por la Constitución, sino una **mera aceptación de las reglas de juego** y un compromiso de reforma según las previsiones legales; posibilita, por tanto, un desacuerdo total y una pretensión de modificación, pero **dentro de la legalidad vigente**.

**Aún más**, el juramento o promesa ha de exigirse, en el caso de los Diputados centrales o autonómicos, **porque lo establecen así sus Reglamentos** parlamentarios que, en opinión de parte de la doctrina y, en concreto, del profesor TORRES DEL MORAL, son normas con valor de **ley**, sometidas como tales al control de constitucionalidad; como el artículo 23.2 de la Constitución establece el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan **las leyes** y los Reglamentos parlamentarios exigen el juramento o promesa, **esto ha de cumplirse**.

En el mismo sentido, se puede citar otra sentencia del Tribunal Constitucional, 8/1985 de 25 de enero, en la que se decide la situación planteada por dos Concejales electos en las municipales de 8 de mayo de 1983 por el PCE, en el Ayuntamiento de Aranda de Duero, cuya toma de posesión es anulada por la Audiencia Territorial de Burgos, en Sentencia de 28 de junio de 1983, ante su negativa a prestar el juramento o promesa de guardar y hacer guardar la Constitución española como norma suprema del Estado, **requisito impuesto por una norma reglamentaria**, el RD 707/1979 de 5 de abril.

El Tribunal Constitucional anula la Sentencia de la Audiencia al entender que la **Ley** de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 **nada establece** sobre el juramento en la constitución de las Corporaciones Locales, luego no puede imponerse tal obligación por un precepto reglamentario.

Siguiendo esta interpretación se pronuncia el Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de mayo de 1985 (Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso), en un recurso similar contra un Concejal del Ayuntamiento del Grove (Coruña) que no presta el juramento o promesa en su toma de posesión. Un Concejal es cargo público electo igual que un Diputado, aunque en diferente ámbito; por tanto, **el límite del respeto al orden constitucional** es exclusivamente lo **ilícito penal**, pues ni siquiera es ilegal que tal cargo se niegue a manifestar públicamente su acatamiento a la Constitución, **salvo que lo exija la Ley**.

Por último, el Tribunal Supremo ante la acusación de que los Estatutos de Herri Batasuna, carecen de un «expreso acatamiento a la Constitución», entiende que ni la Constitución ni la Ley de Partidos Políticos exigen una textual y explícita declaración de acatamiento al texto fundamental, considerando que «el respeto a la Constitución y a la Ley se infiere de la utilización de los recursos que una y otra otorgan a los ciudadanos y no precisa, **por no exigirle la normativa invocada**, que se haga una específica declaración sobre el particular...»<sup>21</sup>.

**EN CONCLUSIÓN**, parece, pues, que es la ilicitud penal el límite real para un control directo de los fines del partido; ello lleva a pensar que tal control es una utopía puesto que es difícil que los Estatutos expresen una intención delictiva, aunque la hubiera. Creo, con el Prof. TORRES DEL MORAL, que «la calificación de los fines de una asociación como delictivos, únicamente puede **inducirse** de la repetición o habitualidad de actuaciones y utilización de medios de ese carácter<sup>22</sup>. En este sentido, habría que ejercer el control judicial sobre los fines del partido y, en su caso, la disolución establecida en el artículo 5 de la Ley de Partidos, exclusivamente cuando incurran en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código penal<sup>23</sup>. Luego el control de los fines del partido en cuanto a posibilidad real que pueda tener el Estado de partidos para defenderse de determinadas ideologías que pretendan atacar el orden constitucional, es únicamente la defensa de su seguridad cuando sea violada por actividades delictivas de aquéllas.

#### IV. CONTROL ESTATAL INDIRECTO DEL FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL PARTIDO A TRAVÉS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA

La Ley de Partidos Políticos, en su artículo 4.1, exige que la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a prin-

<sup>21</sup> Sent. TS de 23 de mayo de 1984 (S. 3.<sup>a</sup> Cont.-Advo.).

<sup>22</sup> *Op. cit.*, pág. 152.

<sup>23</sup> Artículo 173 CP.

principios democráticos, y en su artículo 5 posibilita la disolución de partidos por la autoridad judicial competente cuando su organización o actividades sean contrarias a los principios democráticos.

Con independencia del control de la democracia interna por la jurisdicción civil, que no es objeto de este trabajo y que resulta de dudosa y problemática eficacia, vimos que sí es posible un control estatal sobre los partidos políticos en el caso de que su actuación incurra en algún tipo delictivo; pero, al margen de lo penal, ¿es posible un control estatal **real** sobre el funcionamiento democrático de estas organizaciones políticas que, dado el Estado de Partidos actual, afectaría al propio funcionamiento del Estado?

Los partidos políticos no son órganos del Estado-aparato, ni entes administrativos, ni corporaciones de derecho público, sino asociaciones de derecho privado que se constituyen y funcionan bajo los principios de concurrencia y libertad; su relevancia constitucional les exige requisitos especiales en cuanto a su organización y funcionamiento, diferenciándolos claramente de las meras asociaciones civiles, pero sin que **tampoco** la jurisdicción contencioso-administrativa pueda establecer un **control directo** sobre sus actos internos. Ahora bien, cuando los actos internos de los partidos constituyen el **presupuesto de hecho** de un acto administrativo, puede ser revisable por la jurisdicción de lo contencioso, estableciéndose así un control directo sobre tal acto administrativo e indirecto sobre la actuación del partido que le dio origen, actuación relevante para el ordenamiento jurídico en el sentido indicado <sup>24</sup>.

A través de un atento examen de las sentencias dictadas por la jurisdicción contencioso-administrativa del Tribunal Supremo desde 1978, se pone de manifiesto la existencia de ese control indirecto aludido, quizá mínimo, pero control al fin, que paso a exponer.

### **Cese de cargos públicos representativos por causar baja en el partido**

Son numerosas las sentencias del Tribunal Supremo sobre supuestos de ceses de cargos públicos representativos por haber dejado de pertenecer al partido político que los presentó a las elecciones; dentro de esta jurisprudencia hay que señalar varias etapas, muy interesantes, a los efectos señalados.

---

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op cit.*, pág. 125. Ver en este sentido, Sentencias de la Audiencia Territorial de Madrid de 12 de abril y 18 de mayo de 1983, y de la Sala 4.ª del T.S. (Cont.-Advo.) de 16 de diciembre de 1983 (caso del cese del Concejal socialista del Ayuntamiento de Madrid), Alonso Puerta Gutiérrez.

- a) Aceptación por parte de la Administración del cese notificado por el partido. La Sentencia del TS de 7 de octubre de 1981 (S. 4.ª Cont.-Advo.).

El Pleno del Ayuntamiento de Andújar acuerda, el 19 de septiembre de 1980, el cese, por ministerio de la Ley, del recurrente en su condición de Concejal y Alcalde, por expulsión del PSOE, ante la **mera notificación** del partido; el recurso contencioso-administrativo instado por aquél se basa en la **violación del artículo 23.2** de la Constitución y es desestimado por la Sala Territorial de Granada; promovida la apelación, el Tribunal Supremo confirma la sentencia apelada.

El fundamento de la Sentencia radica en la aplicación del entonces vigente artículo 11 de la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978, que establecía lo siguiente:

«Tratándose de listas que representen a partidos políticos, federaciones o coaliciones de partidos, si alguno de los candidatos electos dejare de pertenecer al partido que lo presentó, cesará en su cargo...»

La aplicación de esta norma implica los siguientes argumentos jurídicos: En **primer lugar, la pertenencia** al partido político justifica o ampara al ciudadano, de forma que su baja en aquél supone el cese en el cargo ejercido, **por extinción** de la representación política. En **segundo lugar**, la pertenencia al partido es uno de los requisitos para la existencia del derecho a seguir representando el cargo de Concejal y, en consecuencia, de Alcalde; es el presupuesto de hecho. **Por último**, la Administración y, en este caso, la Corporación Municipal, **no tiene** que examinar la conformidad o no de la expulsión con los reglamentos internos del partido y su régimen disciplinario, lo que pertenece a **su ámbito interno**.

**EN CONCLUSIÓN** pues, se defiende la concepción de que es el partido y no los candidatos que éste propone, el que recibe el mandato de los electores y, en consecuencia, el que debe sustituir, con otros, a aquellos que han perdido su confianza <sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ver Sent. TC 10/1983 de 21 de febrero. El mandato de partido, ver BALLARIN IRIBARREN, J.: «El derecho de acceso a los cargos públicos», en *PJ.*, n.º 5, pág. 54.

Esta jurisprudencia se reitera en varias sentencias del Supremo en casos análogos<sup>26</sup>. Con ella, a mi modo de ver, quizá se respalde la realidad política actual pero, no cabe duda, que se deja al Estado a merced de los vaivenes políticos internos de los partidos, posibilitando en todo momento el cese de un cargo público que no interesa al partido; en este caso, el fraude a la ley y la dictadura del grupo político sobre sus afiliados, al margen de la exigencia constitucional de democracia interna sería un hecho.

- b) La Administración exige la firmeza de la expulsión. Sentencia del TS de 3 de diciembre de 1982 (S. 5.ª Cont.-Advo.).

La Diputación de Navarra, por Acuerdo de 21 de abril de 1982, decide **no** acceder al cese de un Diputado por haber dejado de pertenecer al partido político, UCD, que lo presentó. La Sala Territorial de Pamplona, en Sentencia de 1 de julio de 1982, declara la nulidad del Acuerdo. El Tribunal Supremo, en recurso de apelación, revisa la sentencia apelada, considerando el Acuerdo de la Diputación conforme a derecho al **no ser firme** la expulsión.

En la argumentación jurídica de esta Sentencia es interesante resaltar los siguientes puntos. **En primer lugar**, se parte de la interpretación examinada anteriormente; es decir, de la extinción del mandato una vez producida la baja en el partido, **por cualquier causa**, de forma que tal baja produce el efecto jurídico de cese en el cargo del afectado por ella. **En segundo lugar**, y pese a aceptarse el planteamiento señalado, el Tribunal Supremo introduce una variante muy interesante: bien la Corporación Local, en este caso la Diputación Foral, decide un **control pleno** sobre el acuerdo de expulsión del afiliado miembro de la Corporación que le permite «fiscalizar relaciones que son intrínsecas a la relación afiliado-partido, de índole estrictamente política», o bien la Corporación Local se convierte en «mero ejecutor, por simple automatismo, del acuerdo que le traslada el partido»; es decir, la Administración actúa como instrumento mecánico de ejecución de la decisión del partido.

Ante esta disyuntiva el Supremo entiende que la Corporación **es la que decide el cese** de uno de sus miembros<sup>27</sup> y para ello, debe conocer si la expulsión impuesta por vía de sanción disciplinaria en el seno del partido, adquirió o no firmeza en vía de recurso interno ante órgano del

---

<sup>26</sup> Sent. TS 8 de julio de 1982 (S. 4.ª Cont.-Advo.). Sent. TS 30 de septiembre de 1982 (S. 3.ª Cont.-Advo.).

<sup>27</sup> Ver en este sentido, Sent. TS 2 de marzo de 1982 (S. 4.ª Cont.-Advo.).

partido de rango superior; es decir, si la sanción era o no jurídicamente irreversible a efectos de pronunciarse sobre el cese <sup>28</sup>.

**EN CONCLUSIÓN**, con esta interpretación el Tribunal Supremo abre una vía de escape a la imposición de las decisiones de los partidos políticos sobre la permanencia de los cargos representativos del Estado; con ello, controla indirectamente el cumplimiento de sus Estatutos y de la exigencia de democracia interna, pese a que la aplicación del mencionado artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales le obligue a acordar el cese de un miembro de la Corporación Local, expulsado **definitivamente**, pero siendo la propia Corporación la que lo decide tras la comprobación de la legalidad de tal expulsión y no limitándose a obedecer ciegamente las órdenes del partido.

- c) Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1983 de 4 de febrero. Inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Elecciones Locales

Se recurre en amparo ante el Pleno del Tribunal Constitucional la Sentencia del Supremo de 7 de octubre de 1981, examinada anteriormente y en la que se acepta la notificación del partido sobre la expulsión de uno de sus miembros para ser cesado, **sin más**, por la Corporación Municipal de Andújar como Concejal y Alcalde; Acuerdo ratificado por la Audiencia Territorial de Granda y por la Sala 4.ª del Tribunal Supremo.

El **recurrente** alega, en primer lugar, la violación del artículo 23.2 de la Constitución, que supone el acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos y el **permanecer** en los mismos; en segundo lugar, la **inconstitucionalidad** del artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales que «constituye la espita por donde se precipita el fraude a los electores, el atropello de los ciudadanos y la antidemocracia más dictatorial»

El Tribunal Constitucional entiende que, efectivamente, el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 es incompatible con la Constitución por lo que **queda derogada** según la Disposición derogatoria 3 de la Norma Fundamental. Su argumentación jurídica es la siguiente <sup>29</sup>:

- c.1) El artículo 23.1 de la Constitución establece el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de

---

<sup>28</sup> Que en el caso señalado **no** lo era por estar recurrido ante el Consejo Político; en igual sentido la Sent. TS de 27 de abril de 1983 (S. 4.ª Cont.-Advo.).

<sup>29</sup> Sent. cit. FJ 3, 4 y 5. Ponente Sr. Gómez-Ferrer.

representantes elegidos libremente en elecciones periódicas; son, por tanto, los representantes los que hacen efectivo el **derecho de participación de los ciudadanos** y **no** de un partido político. Igualmente, según el artículo 23.2, son los ciudadanos los que tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes. La **permanencia** de los representantes en el cargo público para el que han sido elegidos, depende de la **voluntad de los electores, a través de elecciones, y no** de la voluntad de un partido político. En el mismo sentido, el **cese** en ese cargo público no puede depender de una voluntad ajena al elegido o al electorado.

Por tanto, pese a las trascendentales funciones ejercidas por los partidos políticos y que la Constitución reconoce en el artículo 6, el **derecho a participar corresponde a los ciudadanos y no a los partidos**, y los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos.

- c.2) El artículo 140 de la Constitución establece que los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio, mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Poniendo en relación este artículo con el mencionado 23.1 y 2, se puede concluir que el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales, «en cuanto otorga a los partidos políticos la posibilidad de crear por su voluntad, mediante la expulsión, el presupuesto de hecho que da lugar al cese, va contra la Constitución y, en concreto, contra el derecho a permanecer en el cargo público establecido por el artículo 23.2, al prever una causa de extinción o cese contraria a un derecho fundamental susceptible de amparo, como el regulado en el artículo 23.1».

De acuerdo con la doctrina expuesta, el Tribunal Constitucional decide que el cese como Alcalde, es válido, puesto que es debido a la voluntad de los electores, los Concejales, ya que la elección de Alcalde es de 2.º grado.

Esta sentencia es contestada por un **voto particular** firmado por los Magistrados Latorre y Díez-Picazo, voto particular que se mantendrá en



otras decisiones del Tribunal sobre casos similares <sup>30</sup>, con la adhesión del Magistrado Díez de Velasco y que entiende que la doctrina mayoritaria **zanja** de forma **muy tajante** el problema de la representación política en las democracias actuales y la repercusión que en la teoría política clásica tiene el Estado de partidos actual.

Es decir, tras las palabras del voto particular, subyace una realidad política que se podría concretar en dos puntos <sup>31</sup>. **En primer término**, los planteamientos políticos de un partido encierran un sistema de vida y un método de transformación social que son por los que opta el electorado, en mayor medida que por los individuos que componen la candidatura presentada. **Por otro lado**, no es lógico que quien precise del partido para que le financie las elecciones y le prepare la campaña electoral, una vez elegido, pueda apartarse de la línea política del mismo sin que éste tenga forma de sancionarlo.

**EN CONCLUSIÓN**, se plantea una disyuntiva entre el formalismo del derecho y la realidad política, o en otras palabras, entre la defensa del Estado de derecho, en su pretensión de someter a la legalidad las relaciones de poder y la aceptación del sometimiento de ese Estado a las decisiones de los partidos. El Tribunal Constitucional, en mi opinión, opta por el formalismo del derecho en la próxima sentencia a examinar.

d) La Sentencia del T.C. 10/1983 de 21 de febrero <sup>32</sup>.

En esta Sentencia, el Tribunal, además de reiterar la doctrina anterior, en un supuesto análogo de expulsión de un partido y cese en un cargo público opta más claramente aún por la defensa de la ficción jurídica en que consiste el concepto tradicional de representación política, basado en los siguientes puntos <sup>33</sup>:

---

<sup>30</sup> Voto particular reiterado en las Sent. TC 10/1983 de 21 de febrero, 20/1983 de 15 de marzo, 29/1983 de 26 de abril y 30/1983 de 26 de abril, en que se mantiene la jurisprudencia iniciada en la Sent. 5/1983 que se está examinando. Ver Sent. TS 4 de octubre de 1988 (S. 4.ª).

<sup>31</sup> Ver las alegaciones de la representación del PCE en Sent. T.C. 10/1983 de 21 de febrero; antecedentes.

<sup>32</sup> Amparo solicitado por Concejales del Ayuntamiento de Madrid destituidos por baja en el PCE (D.ª Cristina Almeida, D. Luis Larroque, D. Eduardo Mangada, D. José Luis Martín y D.ª Isabel Villalonga).

<sup>33</sup> F.J. 2, 3, 4. Ponente Sr. Rubio Llorente.

- d.1.) Sólo son representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular.
- d.2.) En la opción política de nuestra Constitución, la idea de representación va unida a la de mandato libre; la Norma Fundamental, en sus artículos 6, 23, 68, 69, 70 y 140, opta porque la elección de los ciudadanos **sólo pueda recaer sobre persona determinada y no** sobre la organización política que proponga la candidatura.
- d.3.) Una vez elegidos, los representantes **no lo son** de quienes los votaron sino de todo el cuerpo electoral y se convierten en titulares de una función pública a la que no puede poner fin la voluntad de una organización que no es un órgano del Estado; sólo compete a la voluntad popular.

**EN CONCLUSIÓN**, parece que es conveniente el mantenimiento de la ficción jurídica de que es el ciudadano individual quien recibe el mandato del electorado, antes que admitir el peligro de la dictadura de los partidos sobre el Estado, con «su correspondiente inmunidad frente al control de éste», como dice el profesor GARRORENA<sup>34</sup>. Además, ni la Constitución, ni la ley electoral conceden a los partidos «una plena disposición sobre las personas llamadas a ostentar la representación política, haciéndolos a ellos y no a los candidatos titulares del derecho subjetivo al ejercicio del cargo», pues para ello hubieran optado por un sistema de candidaturas sin nombres de candidatos, con dependencia exclusiva de la voluntad del partido<sup>35</sup>.

Una cosa es la importancia, indiscutible, que en la actualidad tengan los partidos como instrumentos de participación Política y otra que no sean instrumento sino fin; aparte de que a un electorado con una cultura política media sí le importa, junto a la ideología defendida por un grupo político, las personas que lo componen. Por último, la Constitución exige a los partidos políticos una democracia interna que se basa en la aceptación de las decisiones de la mayoría pero con el respeto a las discrepancias de la minoría; lo contrario sería caer en un mandato imperativo de una ideología concreta que impondría al Estado sus decisiones, incontrolables para éste. La sanción a la que puede optar el partido sobre los afiliados que han perdido su confianza ha de centrarse en el próximo período electoral, no presentándolos en su candidatura, que es el papel que realmente tienen y a través del que contribuyen a la formación de la voluntad popular.

---

<sup>34</sup> «Hacia un análisis democrático de las disfuncionalidades de los partidos políticos», en *Teoría y práctica de los partidos*. Edicusa. Madrid, 1977, pág. 71.

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., *op. cit.*, pág. 130.

La jurisprudencia del TS es unánime en cuanto a considerar que es posible fiscalizar en vía administrativa los actos internos del partido, en cuando devienen en presupuesto objetivo de un acto administrativo <sup>36</sup>, pues, como dice el Prof. TORRES DEL MORAL, «el control de la organización, funcionamiento y actividades de los partidos es condición indispensable para la preservación de la democracia» <sup>37</sup>.

## CONCLUSIONES

Respecto a la pretensión estatal de someter a normas jurídicas la actuación de los partidos políticos evitando su posible intervención autoritaria en el propio Estado democrático, se puede concluir lo siguiente:

1. El Registro de partidos políticos es un control formal y externo, válido como garantía frente a terceros, pero sin ningún valor como posibilidad de someter la actividad del partidos a la legalidad, y, en este sentido, no es un auténtico control estatal.
2. El límite de respeto al orden contitucional es exclusivamente lo ilícito penal; es éste, pues, el límite real para un **control directo** de los fines del partido, control que sólo puede llevarse a cabo, por inducción, cuando los partidos incurran en supuestos tipificados como delictivos por el Código penal.
3. Con independencia del control de la democracia interna por la jurisdicción civil, que no es objeto de este trabajo y que resulta de dudosa y problemática eficacia, si cabe un control indirecto por la jurisdicción contencioso-administrativa sobre los actos internos de los partidos políticos en el caso de que constituyan el presupuesto de hecho de un acto administrativo, revisable por la jurisdicción de lo contencioso; de esta forma se establece un control directo sobre tal acto e indirecto sobre la actuación del

---

<sup>36</sup> Sent. TS 16 de diciembre de 1983 (S. 4.ª Cont.-Advo.). Reiterada en Sent. TS 28 de febrero de 1985 (S. 4.ª Cont.-Advo.), Sent. TS 9 de febrero de 1985 (S. 4.ª Cont.-Advo.), Sent. TS 23 de enero de 1985 (S. 4.ª Cont.-Advo.); sobre el concepto de representación política y su repercusión, ver Sent. TS 7 abril 1988 (S. 4.ª Cont.-Advo.); igualmente, Sent. TS 2 mayo 1988, 4 octubre de 1988 (ambas de la sala 4.ª Cont.-Advo.).

<sup>37</sup> *Op. cit.*, pág. 162.

partido que le dio origen, actuación relevante para el ordenamiento jurídico en el sentido indicado. Tales decisiones jurisdiccionales son la posibilidad real que tiene el Estado de partidos de evitar que el ordenamiento jurídico quede supeditado a las decisiones ilegales de éstos y al intervencionismo autoritario de sus aparatos. Ahora bien, presupone un poder judicial con la suficiente independencia del ejecutivo para ser capaz de imponerse al juego político de mayorías y minorías.

*Madrid, mayo 1989*