

NOTAS

NATURALEZA JURIDICA DEL PARTIDO POLITICO EN ITALIA

Por FRANCESCO LEONI

Se ha intentado llegar a una noción general de partido político susceptible de encuadrarlo en todas sus manifestaciones. Sin embargo, tal tentativa no se presenta fácil. Cualquier fenómeno social y, en consecuencia, también el partido político, por lo mismo que se concreta en manifestaciones diversas, cada una de las cuales puede ser tomada en consideración desde diversos puntos de vista, es necesariamente objeto de nociones variadas, cada una de las cuales se limita al campo al cual se refiere y a los puntos de vista desde los que se considera. El partido, en particular en el campo del Derecho, es objeto de una pluralidad de nociones en relación con las múltiples manifestaciones de su modo de ser y de operar, en las relaciones con el Estado o con sus órganos, o bien en las relaciones con los ciudadanos.

El partido político, para el ordenamiento italiano, es en su esencia una asociación, la cual, al surgir de la libre voluntad de los ciudadanos en el ejercicio de un derecho suyo, está destinada a concurrir a la determinación de la política nacional.

El partido político es una asociación porque se concreta en una unión duradera de individuos debida al ejercicio del derecho subjetivo de los ciudadanos a unirse para la consecución de fines comunes. El partido político es, en particular, una asociación política porque encuentra su razón de ser en el intento de los ciudadanos de perseguir en común una ideología política, propagarla, hacerla operante en la vida de los particulares, del Estado, de los entes públicos, de la comunidad nacional y, en ocasiones, de la comunidad internacional.

Para la exacta comprensión del término «partido político» puede servir de ayuda la consideración de su etimología.

Mortati afirma: «Si es verdad que partido deriva de parte, expresa esto una concepción parcial de los intereses de la colectividad, caracterizada por la persecución de ciertas finalidades específicas, que diferencian a un partido del otro, es verdad asimismo que eso no podría calificarse de político si no supiese encuadrar tales específicas finalidades en una visión general de las necesidades de la vida en asociación. Partido es aquello que concierne a la *polis*, al Estado en la totalidad de sus necesidades coordinadas, y, por tanto, partido político es aquel que es capaz de imponer el interés perseguido como criterio directivo para la consecución de una forma de equilibrio armónico entre todos los elementos del agregado social. Partido debe entenderse, en consecuencia, como "parte esencialmente ordenada hacia una totalidad", parte idónea, pues, para hacerse intérprete de una ideología política general, con el fin de traducirla en la acción del Estado.»

El partido político es parte. Pero parte no puede significar —y no significa— la particularidad de los intereses, dado que el partido político se justifica, como tal, sólo en cuanto asociación que se propone fines generales concernientes a la dirección del Estado y de la vida colectiva. Parte significa el particular manifestarse y aplicarse al pensamiento procedente de la cosa pública, a través del grupo de hombres que se asocian en el partido haciendo, por así decirlo, de sus ideales y de sus propensiones medios de impulso de esta manifestación y aplicación.

Los partidos son formaciones políticas que tienen como fundamento constitutivo e impulsivo una determinada visión total de los fines y de los métodos del Estado y de la vida colectiva. Por esta naturaleza suya, ellos, legítima y válidamente, concurren en el esfuerzo competitivo de integrar exigencias profundas y permanentes de la comunidad que los expresa.

Desde un punto de vista sociológico, en los Estados de democracia clásica el partido se presenta hoy como una formación social espontánea, caracterizada por una comunidad de concepciones o de intereses políticos en los propios adherentes, e institucionalmente dirigida a determinar, en concurso dialéctico con las otras formaciones similares, la dirección política nacional.

Lo que los analistas de la realidad social ponen en evidencia es el hecho de que la noción de partido político se caracteriza por la presencia simultánea de dos elementos esenciales: de un vínculo sociológico, representado por la ideología común o por los comunes intereses de los afiliados a la asociación, y de un vínculo teleológico, representado por el fin institucional al cual necesariamente tiende toda la asociación.

El partido político puede definirse, en general, como un conjunto de personas que tienen en común la adhesión a un complejo unitario de doctri-

nas económicas, políticas, jurídicas y sociales, que cada persona considera como las más idóneas para regular la existencia de aquella colectividad organizada en el Estado, para resolver los problemas, para conseguir la realización de los fines.

Un partido, por tanto, se caracteriza por un conjunto de personas, la existencia de determinadas teorías de común acuerdo aceptadas, el fin último de regir la vida colectiva conforme a tales teorías y una organización idónea para conseguir dicho fin.

De forma más precisa, los elementos constitutivos del partido son:

a) *Los componentes*

Cualquiera puede formar parte de una asociación, siempre que la voluntad de la misma no lo excluya; quienquiera puede crear una asociación, con los límites del artículo 18 de la Constitución (fines prohibidos por las leyes penales, asociaciones secretas, persecución de fines políticos mediante organizaciones militares); en consecuencia, cualquiera puede formar parte de un partido político.

El límite natural puesto por las leyes para la participación en una asociación política, sin particularizar, es la capacidad de entender y de querer. Por lo que respecta a la edad, tales límites no parecen superables donde el estatuto de la asociación prevea que pueden formar parte de él también los menores —y los estatutos de los partidos políticos a menudo lo prevén—. Ciertamente, la inscripción a un partido político de un menor crea derechos y obligaciones; por ejemplo: la obligación por parte del menor de pagar la cuota y el poder de intervenir en las asambleas y de expresar su propia opinión. Se trata, no obstante, de poderes y obligaciones que nacen sólo del ordenamiento interno del partido y jurídicamente no relevantes, es decir, el estatuto del partido puede conferir poderes y obligaciones a sujetos a los cuales el ordenamiento no se los confiere.

Se ha formulado, de partes diversas, la oportunidad de que a algunas categorías se les negara la inscripción en un partido político; por ejemplo, a los militares y a los magistrados: el militar está al servicio exclusivo de la nación y debe obedecer las órdenes que ésta le imparte mediante sus órganos legítimos, sin poder o facultad alguna de discriminación o de crítica; el magistrado no debe ser hombre partidista ni seguidor de ideologías particulares, sino sólo servir a la ley, cualquiera que sea.

Hacia una negación de la posibilidad por parte de militares y magistrados de inscribirse en partidos políticos, obsta un doble orden de consideraciones: el texto del artículo 49 habla explícitamente del derecho de «todos

los ciudadanos» de asociarse en partidos políticos, y una norma que limitara tal derecho sería indudablemente inconstitucional; por otra parte, es perfectamente inútil prohibir la inscripción a un partido político cuando una persona puede perfectamente compartir principios, ideas, fines, métodos, sin el acto formal de la inscripción, de tal forma que el vínculo sería eficiente, pero inútil.

b) *Los fines*

Los fines del partido político pueden calificarse en dos grupos: fines mediatos y fines inmediatos. Los segundos están en relación con los primeros como la de los medios con los fines.

El fin último es la reglamentación de la vida de la colectividad según las ideas y las teorías que pertenecen a un determinado sistema lógico. El partido quiere, como su fin último, que la vida de la colectividad se regule mediante la aplicación de su propia doctrina.

Para llegar a tal resultado es necesario que el partido obtenga el poder político. Tal poder puede obtenerse a través de vías que el ordenamiento jurídico no contempla y, a menudo, explícitamente excluye (como, por ejemplo, a través del empleo de organizaciones paramilitares, mediante la forma de la sociedad secreta o, en general, mediante el uso de la fuerza), o bien siguiendo las reglas prescritas por el ordenamiento jurídico para tal fin. En tal caso, el partido tendrá otros fines inmediatos: conseguir una mayoría parlamentaria tal que los permita gobernar en solitario; conseguir la mayoría en las administraciones locales, etc.; lo que resulta posible mediante la victoria en las elecciones.

Esto presupone, no obstante, el desarrollo de una propaganda idónea para convencer a los electores de la bondad de las ideas y de los principios del partido, las eventuales alianzas con otros partidos, la formación de listas electorales, la propaganda electoral. Todos éstos son además fines particulares inmediatos.

c) *El patrimonio*

Para conseguir todos los fines, mediatos e inmediatos, que el partido se propone son necesarios medios materiales que componen el patrimonio del partido.

El patrimonio está constituido por el fondo común y por las obligaciones. Una sentencia del Tribunal de Bolonia de 17-7-1952 definió el fondo

común como el conjunto de bienes con los que la asociación responde de las obligaciones sociales y con las que realiza algunos de sus fines primarios.

El mismo se constituye con las contribuciones de los afiliados, obligatorias o voluntarias, y con las adquisiciones, a título oneroso o gratuito, que el partido hace por medio de sus representantes.

Sin embargo, a tal fin, conviene notar que, mientras que para la obligación que nace de la adquisición a título oneroso de un bien mueble responde el partido con su patrimonio y no quien personalmente la ha asumido (de donde el bien adquirido pertenece también nominalmente al partido político), la adquisición y la transcripción de bienes inmuebles, al no ser el partido persona jurídica, deberán hacerse personalmente por un componente del partido que se convierte en «propietario fiduciario» por cuenta del partido mismo; la obligación correspondiente gravará al adquirente aparente, pero éstos tendrán después el derecho de requerir al partido cuanto haya debido de dar al vendedor.

Dígase lo mismo para la adquisición de bienes a título gratuito: el partido no puede recibir directamente donaciones, herencias o legados, porque la ley exige el reconocimiento de una asociación para la validez de las disposiciones testamentarias o de donaciones. Pero el partido es una asociación no reconocida; será, por tanto, necesario que beneficiario de la disposición testamentaria o de la donación sea una persona física perteneciente al partido, con la condición de que destine el bien al partido y lo conserve para tal fin.

d) *El régimen fiscal*

La capacidad tributaria, es decir, la capacidad de ser sujeto pasivo de la obligación tributaria, es independiente de la capacidad jurídica; de manera que el partido político está sujeto a todos los impuestos que gravitan sobre las asociaciones y carece de todos aquellos que tienen un carácter estrictamente personal.

e) *Legitimación activa y pasiva, civil y penal*

A la luz de cuanto ya se ha dicho, resulta indudable que el partido político puede ser sujeto activo y pasivo en un proceso civil. En tal sentido se expresó, por añadidura, también el Tribunal de Varese en una sentencia de 8-1-1952. El partido concurrirá en juicio en la persona de su presidente *protempore* como representante legal.

Se sostiene, por el contrario, que el partido no posee la legitimación

penal activa o pasiva. Sujeto activo de un delito, según la normativa penal, pueden serlo sólo «una o más personas», y las personas no pueden más que ser físicas o jurídicas; no existen especies intermedias o, mejor, aquellas existentes no son personas. Puesto que el partido es una asociación no reconocida, no es persona jurídica y, en consecuencia, no podrá ser sujeto activo de un delito. El delito, eventualmente cometido, podrá referirse al componente o a los componentes del partido, no al partido en cuanto tal.

Pero el partido no puede ser tampoco sujeto pasivo de un delito porque, en cuanto asociación no reconocida, falta la unitariedad que hace de ella algo distinto del resto de las personas y de sus mismos inscritos. Esto se ve, de forma particular, en el momento de la disolución: si al disminuir el número de los componentes cesa la asociación, significa que ésta no tiene una existencia distinta de la de sus asociados. Pero sabemos que el partido vive en cuanto que haya personas físicas que lo compongan, ya que no hay en ello aquella unidad que podría hacer de él una persona. En consecuencia, el partido político, en cuanto que asociación, no podrá ser sujeto pasivo de un delito; ni será tampoco sujeto pasivo su componente individual o el órgano delegado o sus componentes colectivamente considerados sino en cuanto tales.

f) *Organización interna del partido*

La organización interna del partido asume relevancia en relación con los componentes del partido y con las relaciones entre asociados y asociaciones, mas también puede ser relevante con respecto a terceros. Esto adquiere especial relevancia si se piensa que un partido político puede articularse en subdivisiones territoriales o funcionales; la autonomía de estas reparticiones respecto al centro depende del reglamento de organización interna del partido el establecerla. Donde el estatuto no prevea una descentralización de la responsabilidad sobre el plano administrativo le faltará a la sección a legitimación procesal, por la cual, en relación con terceros que mantengan cualquier tipo de negocio jurídico con la sección, será responsable únicamente la dirección central del partido.

Si, por el contrario, cada subdivisión territorial o funcional de un partido político está constituida por el estatuto como asociación autónoma, con responsabilidades propias, con respecto a las mismas valdrán las mismas normas válidas para las asociaciones. Ella, de hecho, se configura como asociación permanente y responde, en la persona del propio representante legal, de las obligaciones contractuales con terceros.

Al hablar de la noción y de los elementos constitutivos de un partido se

debe tomar brevemente en consideración también otro problema: el de la naturaleza jurídica del partido político, problema en el que a continuación se tratará de profundizar.

Parafraseando el artículo 49 de la Constitución, es fácil establecer que, para el ordenamiento italiano, los partidos políticos son aquellas asociaciones libres de ciudadanos a través de las cuales los ciudadanos mismos concurren con un método democrático a determinar la política nacional.

Si se examina atentamente el artículo 49 y la definición recabada, en relación con los otros principios y normas que forman nuestro ordenamiento fundamental, puede apreciarse que el texto constitucional considera a los partidos políticos simples asociaciones de hecho, privadas, por tanto, de personalidad jurídica. La calificación de asociación no reconocida se establece en la sentencia núm. 846, de 24-3-1956 de la Corte de Casación.

En el texto constitucional no hay ninguna señal de una eventual atribución de la personalidad jurídica a los partidos. El silencio del legislador constituyente no se interpreta, evidentemente, como índice de una oposición prejudicial suya a que las agrupaciones partidistas en nuestro ordenamiento puedan asumir tal ropaje. Nuestra Constitución parece querer subrayar únicamente la natural exigencia de libertad del partido político en el seno de un Estado democrático y, en consecuencia, evitar que el legislador, disciplinándolo, pueda hacer emerger controles de la valoración de las ideologías y de los programas de los partidos, sofocándose, de tal forma, la necesaria elasticidad y vitalidad.

En cuanto que asociación, el partido está sujeto a los dictámenes del artículo 18 del texto constitucional. Debe, sin embargo, precisarse que se trata de una asociación típica, considerada directamente por la Constitución, por lo cual en gran parte los preceptos del artículo 18 se superan o verifican; valen, pues, sólo en cuanto que no estén en contradicción con el específico contenido del artículo 49. Esta tipicidad aparece, en el artículo 49, ligada a una finalización de amplio respiro: la concurrencia en el cuidado de los intereses generales, en los cuales se sitúan las finalidades particulares de los partidos singulares, considerados en su programa. El impulso asociativo es, así, la consecuencia espontánea de la reconocida comunidad de modos de valorar y de cuidar los intereses generales, además del intento de realizar la propia visión a través del propósito de la conquista del poder en todos los grados y niveles.

Algunos consideran a los partidos como verdaderos y propios órganos del Estado. De ello se derivaría el que, presentándose la relación entre Estado y partidos como una especie de las denominadas relaciones interorgánicas, el problema de la naturaleza jurídica de los partidos políticos se redu-

ciría al, por otra parte bastante controvertido, de la juridicidad de las relaciones interorgánicas, negada por algunos, defendida por otros bajo el perfil de la institucionalidad e indefectibilidad del órgano, aún definida por otros como cuasi-personalidad o subjetividad parcial. A semejante definición de los partidos políticos parece además oponerse, de forma decisiva, la consideración de que ni los partidos ni los grupos parlamentarios constituyen, de modo directo, la voluntad del Estado —función del Parlamento, por ser la de operar la transformación de las diversas voluntades de los grupos singulares en actos normativos—, sino que cumplen, más bien, actos de tipo recepticio.

La teoría que configura al partido como órgano del Estado se conecta estrechamente con la concepción del electorado como ejercicio de una función estatal. De acuerdo con esa teoría, de hecho, el partido sería órgano del Estado en su aspecto fenomenológico de «grupo electoral», como lo sería al proceder a la designación de las comisiones parlamentarias en aquel de «grupo parlamentario».

El partido no puede configurarse como órgano que asume funciones estatales porque, al tratarse de libres asociaciones de individuos recíprocamente vinculados por tener un fin en común, ello vive y se desenvuelve en una posición de extrañeza en relación con las organizaciones del Estado o se predisponen las condiciones para determinar la voluntad y la directiva general de acción. El partido, pues, permanece fuera de la organización estatal, confiado como está a la espontánea actividad de los ciudadanos que lo forman y lo hacen funcionar, y no expresa la voluntad estatal explicando una actividad preparatoria a aquella de la formación de la voluntad misma.

Conviene también contestar la teoría que asemeja al partido político con el ente público o autárquico, porque mientras el ente público manifiesta una voluntad autónoma, aunque secundaria y derivada respecto a la estatal, el partido busca determinar la política general y, por tanto, condiciona o en todo caso tiende a condicionar a la propia ideología la acción del Estado.

Ni el partido puede reconducirse a la categoría de los sujetos privados que ejercen funciones públicas, por cuanto falta el presupuesto inherente a tal figura, esto es, la sustitución del partido en funciones que por sí corresponden al Estado, porque, a su vez, el Estado no podría nunca subrogar al partido.

Sentada, pues, la infundamentación de las susodichas teorías, ¿pueden los partidos asimilarse a aquellos entes institucionales que desarrollan actividades auxiliares con respecto al Estado como sujetos jurídicos distintos de él, pero con él coordinados, como sostienen otros? De la definición de la personalidad jurídica, dato derivado de los artículos 11 y sigs. del Código

Civil, la respuesta no puede ser más que negativa, al no estar prevista para los partidos ninguna forma de reconocimiento en tal sentido.

No se ha olvidado todavía el que una reciente línea civilista ha elaborado, en el plano sistemático, la figura de la denominada «persona colectiva», recurrente con que determinadas clases de actos o situaciones jurídicamente relevantes resultan simultáneamente imputables a una pluralidad de sujetos que aparecen, por tanto, en las relaciones externas como grupo colectivamente comprendido, aun conservando cada uno distinta capacidad jurídica y titularidad subjetiva. La diferencia específica de la personalidad colectiva con la personalidad jurídica propiamente dicha consiste en eso: que mientras que la persona jurídica se presenta ella misma como titular de derechos y obligaciones de relaciones jurídicas, el ente colectivo es, por el contrario, un simple instrumento de ejercicio y centro de imputación y de organización de derechos y relaciones cuya titularidad corresponde siempre a los solos participantes.

Se afirma que el partido se configura como una institución política, una entidad, pues, no clasificable en los esquemas habituales del Derecho público, a través de la cual del sujeto individual, en concurso con la voluntad de los demás sujetos particulares, se asciende a la formación de la voluntad comprensiva popular, que, apenas formada, se impone como soberanía. Esto indica que hasta cuando no surge esta voluntad comprensiva soberana, esto es, hasta el momento culminante del proceso formativo, se permanece en la esfera de lo individual, o sea, en la esfera privada donde se expande su libertad y la de las formaciones sociales en las cuales se reúnen y se penetran. La actividad del partido, asociación privada, pero instrumento para la constitución de la soberanía popular, se mueve así en el punto de contacto entre lo público y lo privado.

Más de acuerdo con la naturaleza real del partido, parece concebirlo como asociación de hecho porque priva de la personalidad jurídica, a través de la cual el pueblo se pone en condiciones de expresar un pensamiento político y de concurrir a la determinación de la política nacional; mediante esta función asume relevancia constitucional. El partido, por una parte, ofrece al pueblo los esquemas programáticos en torno a los cuales ordena su voluntad, que viene después expresada por las elecciones; por otra parte, ofrece a los hombres encargados de transferir a las instituciones estatales la voluntad popular. Ello, en consecuencia, prepara y condiciona las manifestaciones, ya sea del cuerpo electoral, ya sea del Estado, pero sin confundirse ni con uno ni con otro.

El partido, esta asociación no reconocida que interviene en el funcionamiento de algunos órganos del Estado y el funcionamiento mismo del sistema

de gobierno, con poderes tan amplios cuanto jurídicamente no organizados y no cualificados, determina, con una acción del exterior, no prevista y no querida por el mismo ordenamiento jurídico, la voluntad de muchos órganos constitucionales en los momentos esenciales, modificando radicalmente no sólo los conceptos de electores, de electo, de soberanía popular, sino también dándoles un contenido diverso.

En el terreno político se puede decir que los partidos conducen a la construcción de una nueva oligarquía; en el plano jurídico puede decirse que son formas asociativas que determinan el contenido y el modo de ser de los órganos constitucionales.

Estas constataciones llevan a la natural consecuencia de hacer necesaria una disciplina jurídica de los partidos, pero, en el Estado actual, la misma no existe y resulta muy difícil poder decir cuál y cómo podrá ser.

(Traducción de A. ELVIRA.)